

ТРЕТА ГЛАВА

ВЪЗМОЖНОСТИ И ПЕРСПЕКТИВИ НА ТРАНСГРАНИЧНОТО СЪТРУДНИЧЕСТВО И УЧАСТИЕТО НА БЪЛГАРИЯ В НЕГО

В традиционната концепция националните граници се свързват със защитната си функция. От правна гледна точка, границите представляват линия, където суверенитетът на държавите свършва. Граничните ленти с различна ширина са възникнали в епохата на националните държави и военните конфликти, поради страх от военни нападения. Те обикновено имали периферен статут в много на сфери на страната: икономика, транспорт, култура и т.н, което превърнало граничните райони в структурно слаби области с никакво или ниско развитие по отношение на пътната инфраструктура и икономиката.

След Втората световна война, европейските общини, региони и страни, започнаха да търсят решение на проблемите на граничните райони, натрупани в хода на историята. Съветът на Европа и Европейският съюз се превърнаха в платформи за търсене на разбирателство. До края на 80-те години на XX в. страните и регионите в източната част на Европа оставаха изолирани от тези процеси от Желязната завеса. От края на 1989 г. и 1990 г. няколко процеса са на ход в Европа. От една страна, с реализирането на европейския единен пазар се премахват „старите“ вътрешните граници на ЕС, които се изместват чак до външните му граници, и по този начин до външните граници с трети страни. След присъединяването на новите държави-членки към ЕС през 2004 г. и 2007 г., много от предишните външни граници на ЕС също се промениха и станаха вътрешни, а Съюзът придоби нови външни граници, което има последствия както за него и новите му държави-членки, така и за съседните им страни. Съюзът полага усилия за създаване на интелектуални, политически и икономически контакти отвъд новите си външни граници, в страни като Швейцария, Норвегия, страните в процес на присъединяване, страните-нечленки на Изток, тези от Балканите и Средиземноморието.

Днешните граници до голяма степен са загубили предишната си защитна функция, но големите икономически, инфраструктурни, социални и правни различия между европейските държави правят сътрудничеството по-трудно. В много гранични и трансгранични региони са се запазили големи празни пространства, които и днес остават важни спирачки пред реалната интеграция между европейските страни. Трябва също да се има предвид, че много гранични региони в Европа са разделени не само от национална граница, но често и от допълнителни географски фактори като реки, морета, океани и планини. Важно е, че Европейският съюз осъзнава, че периферният статут на много от граничните региони може да се трансформира когато всички икономически, социални, културни, бизнес, инфраструктурни и правни бариери в тях се премахнат.

Нарастващият обмен на стоки и свободното движение на хора, стоки и услуги, капитали и знания, както между държавите-членки на ЕС, така и в световен мащаб, засягат силно граничните и трансгранични региони в Европа. В цяла Европа периферното разположение на граничните региони в рамките на собствената им страна, а понякога и в Европа, много често води до дисбаланс в сравнение със степента на икономическа концентрация в централните и градските райони. Понякога такива дисбаланси (например в брутният вътрешен продукт и доходите) са особено изявени, какъвто е случаят в Южна, Централна и Източна Европа, или по външните граници на ЕС. Нарастващата концентрация на труд, услуги и капитали в европейските индустриални центрове трябва да бъде неутрализирана чрез координирани европейски и национални политики, в частност чрез европейското териториално развитие и политиките за териториално сближаване.

1. Области, правна база и мерки на трансграничното сътрудничество

1.1. Области на трансграничното сътрудничество

Граничните и трансграничните региони са мостовите за обединението на Европа, в тях живеят

около 32% от населението на ЕС и те покриват повече от 40% от територията на Съюза. Европейските политики отчитат този факт. Граничните райони са включени в Договора от Лисабон, а финансирането на граничните региони по вътрешните и външните граници на Съюза е определено като европейски приоритет.

По принцип трансграничното сътрудничество (ТГС) помага за смекчаване на недостатъците на националните граници, преодоляване на периферното положение на граничните региони, както и за подобряване на условията на живот на населението, живеещо в тях от двете страни. То обхваща всички културни, социални, икономически и инфраструктурни сфери на живота. Познаването и разбирането на съседа и на неговите отличителни социални, културни, езикови и икономически характеристики води до повишаване на взаимното доверие и е предпоставка за успешно и мирно трансгранично сътрудничество. Широкият спектър от проблеми и възможности от двете страни на границите прави трансграничното сътрудничество необходимо. То насърчава мира, свободата, сигурността, както и защитата на етническите и национални малцинства.

Граничните региони са особено застрашени от демографските промени и миграцията. Другият съществен проблем е този с неадекватната мрежа от транспортни връзки. Инфраструктурата в граничните райони се изгражда десетилетия по-късно, отколкото във вътрешността на страната, а в много гранични райони като тези в ЮИЕ-6 и България все още липсва.

Превръщането на трансграничните региони в по-привлекателни работни места и засилване на икономическото им развитие е основна цел на трансграничното сътрудничество. Необходимо е да се инвестира в изграждането на комуникационни и телекомуникационни мрежи в граничните и трансграничните региони, което би им дало възможност да избягат от националния си (а понякога също и европейски) статут на „периферия“, произтичащ от маргиналното им местоположение.

Граничните и трансграничните региони трябва да се борят с недостига на алтернативни и висококачествени работни места, а техните жители са изправени пред множество проблеми, когато започват работа в съседната страна. Трансграничните мрежи създават условия, които правят граничните райони по-привлекателни, засилват икономическото сътрудничество и трансграничните пазари на труда.

На фирмите в граничните райони често им липсва достатъчно информация за пазарните и експортните възможности. Те се оплакват и от ограничени възможности за използване на по-добрите условия на конкуренция в съседната страна. В допълнение на това, достъпът им до обществени поръчки и научноизследователски и развойни програми зад граница често е ограничен.

Проблемите на граничните региони се усилват и от различията между съседните страни, които не позволяват съвместно решение на проблемите в граничните региони, под формата на: различни административни структури и компетенции; различно фискално и социално законодателство; фактът, че трудно се установява сътрудничество между малките и средни предприятия, които не разполагат с трансгранични доставчици и търговски пазари; различните закони за териториално планиране; различия в екологичното законодателство; нерешени гранични проблеми; валутни различия; различни транспортни системи; различаващи се трудови пазари, структури на заплатите и социални системи; риск от загуба на сигурност чрез отваряне на границите; нарастващ трансграничен туризъм в конфликт с опазването на природата и защитата на околната среда; трудности при трансграничното професионално обучение, което създава трайна пречка за създаване на трансграничен пазар на труда; предразсъдъци, стереотипи и недостатъчна съпричастност и разбиране на различните характеристики на съседни страни и др.

Всички гореизложени проблеми са примери за важни области, в които трансграничното сътрудничество би могло да придаде добавена стойност.

1.2. Правна база на трансграничното сътрудничество

Наличието на подходяща правна база и инструменти за трансграничното сътрудничество е от изключително значение за неговото развитие и реализация. През последните години не само в държавите членки на Европейския съюз, но и в цяла Централна и Източна Европа ускорено се развива трансгранично сътрудничество между публични органи на регионално/ местно ниво. Прилагат се разнообразни правни споразумения, сред които протоколи и договори, с цел да се улеснят трансграничните дейности или специално да се позволи създаването на трансгранични структури.

Прякото участие на трансграничните региони, по-специално на регионалните и местни органи в управлението на трансгранични програми все още среща редица ограничения от правно естество. Тези пречки са свързани с няколко фактора. На първо място, не съществува единен инструмент на публичното право, който важи за цяла Европа и е подходящ за трансграничното сътрудничество като цяло. Трансграничните дейности и конкретни програми продължават да се регулират от двустранни споразумения между държавите, които зависят преди всичко от политическата воля на съответните партньори.

Многостранните споразумения са едни от най-важните и дългосрочни инструменти от рамката на трансграничното сътрудничество. На първо място, това са междудържавни споразумения в контекста на регионалната интеграция (например трансграничното споразумение за сътрудничество между Скандинавските страни от 1977 г.). Второ, има споразуменията, сключени под егидата на международни организации като Съвета на Европа (гореспоменатата Мадридска конвенция за трансгранично сътрудничество между териториалните общности или власти, подписана от 33 страни в края на 1999 г., допълнителен протокол е подписан от 14 страни в края на 1999 г.¹).

Многостранните споразумения предвиждат редица общи условия за междудържавните споразумения на ниво регионални/местни власти. Те обаче са ограничени, защото сами по себе си не предоставят договор за трансгранично сътрудничество, а просто рамка, която трябва да бъде прехвърлена в националното законодателство. Освен това са налице значителни различия в регионалните и местни административни структури и правни системи на участващите страни. В много случаи това прави невъзможни преките споразумения между регионалните нива за създаване на постоянни инструменти за сътрудничество в рамките на публичното или частно право.

Двустранните и тристранни споразумения обхващат възможността за трансгранично сътрудничество изключително между националните органи, чрез протоколи или споразумения. Този тип сътрудничество се осъществява в рамката на междудържавните комисии, които са с различни планове за действие, работят в различни географски области и насърчават сътрудничеството в ясно определени области.

Те са различни видове, като например прости споразумения за добросъседство на границите, споразумения в областта на териториалното устройство, споразумения относно стратегии за трансгранично регионално развитие или междудържавни споразумения в изпълнение на Мадридската конвенция за трансгранично сътрудничество между регионалните и местни териториални органи и др. Примери за споразумения в областта на добросъседските отношения, които насърчават взаимното разбирателство, сътрудничество, приятелство и добросъседство са тези, сключени между Полша и всичките ѝ съседни страни в периода 1990 – 2000 г.

Други споразумения обхващат специфични въпроси, например споразумения за превенция на бедствия и взаимопомощ в случаи на спешни случаи или тежки аварии (между Австрия и Словакия от 1999 г.), за доставки на вода (между Словения и Хърватия от 1996 г.), за заетост в граничните райони (между Австрия и Унгария от 1997 г.), за обществено здравеопазване (между Норвегия и Швеция от 1993 г.), в туризма (между Австрия и Унгария) или по ядрени въпроси (между Финландия и Швеция от 1987 г.).

Западноевропейските споразумения, които доведоха до създаването на правителствени комисии за подобряване на трансграничното сътрудничество, също се оценяват като много ефективни. Примери в това отношение са тези между Франция и Швейцария от 1973 г., между Франция, Германия и Швейцария от 1975 г., между Франция, Германия и Люксембург от 1980 г., между Франция и Италия от 1981 г., между Франция и Испания от 1994 г.

През 80-те и 90-те години правителствата в Централна и Източна Европа сключват често междудържавни споразумения в областта на регионалното планиране (Австрия и Унгария през 1985 г., Германия и Полша през 1992 г., Словакия и Полша през 1994 г., Словакия и Унгария през 1995 г., Чехия и Полша през 1995 г.). Тези споразумения могат да разрешат на регионалните власти да се превърнат в участници в сътрудничеството между националните органи. Този модел се ползва във федералните държави, където споразуменията за сътрудничество между различните нива на

¹ European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities, Madrid, 21.V.1980.

публичните органи са направили възможно сътрудничеството и управлението на трансграничните програми и проекти. В повечето случаи, на регионалните и местните власти им е дадено правото директно да сключват международни споразумения по всички въпроси, които се намират в рамките на техните компетенции, стига тези споразумения да са в съответствие с националното законодателство. Заради изключителната държавната компетентност във външните работи, обаче, регионалните и местните органи действат под контрола на националните органи, които запазват правото си да налагат вето или да ги одобряват.

Освен това, държавите могат да решат да подпишат договори, които имат за цел определянето на общи основи за регионално или местно трансгранично сътрудничество (Трансграничната конвенция на Бенелюкс от 1989/1997 г. и немско-холандския трансграничен договор от 1991 г. са примери за междудържавни споразумения, основани на Мадридската рамкова конвенция, които дават възможност на регионалните и местните власти и някои публични органи да се включат в трансгранично сътрудничество. В последните две десетилетия има и случаи, в които определени региони се включват без националните правителства (споразумението между федералните провинции на Северен Рейн-Вестфалия (Германия), Райнланд Пфалц (Германия), немскоговорящата Общност (Белгия) и региона на Валония (Белгия).

Тези видове държавни договори/конвенции могат да включват точни правила, свързани с управлението на програми за сътрудничество. Те са сред най-разпространените инструменти за трансгранично сътрудничество във всички аспекти и стадии на трансграничната програма – планиране, изпълнение, финансиране, мониторинг.

Споразуменията на регионално и местно ниво са трета разновидност. Чрез тях се подписват работни протоколи, които са довели до образуването на работни общности по вътрешните и външните граници на Европейския съюз (напр. Communauté de Travail des Alpes Occidentales – COTRAO, ARGE Allp, ARGE Alpen Adria, Communauté de Travail des Pyrénées – CTP, Communauté de Travail du Jura – CTJ и Communauté de Trabalho do Norte Portugal-Galicia).

Типови междудържавни споразумения и техните общи условия са представени в Мадридската конвенция (Model inter-state agreements, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/106-1.htm#1.2>). Там са поместни също и типови споразумения между местни власти (Outline agreements, statutes and contracts between local authorities, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/106-2.htm>)

1.3. Мерки за развитие на трансграничното сътрудничество

Европейската асоциация на граничните региони идентифицира определени мерки като приоритетни² за колективни действия на регионално, национално и европейско равнище. Мерките целят подобряването на икономическо развитие в граничните и трансграничните райони и са в няколко основни области:

- Насърчаване на развитието на МСП в ТГС;
- Подобряване на предприемаческите иновации и конкурентоспособност чрез ТГС;
- Трансграничните пазари на труда и обучение на персонала;
- Подобряване на трансграничното опазване на околната среда и природата;
- Подобряване на услугите чрез ТГС;
- Развитие на трансграничния туризъм;
- ТГС в областта на околната среда и земеделието;
- Насърчаване на трансграничното културно сътрудничество;
- Решаване на проблемите на редовно-пресичащите границата;
- Подобряване на организационната и правна база на ТГС.

Поради сравнително големия си обем мерките са изведени в Приложение №1.

² Statement on the questionnaire on removing obstacles and promoting good practices on cross-border cooperation of the Council of Europe, Association of European Border Regions, 13 April 2011

2. Цели и роля на еврорегионите

Ролята на еврорегионите е от изключителна важност за изследваните страни. България, като страна член на ЕС, както и страните от Западните Балкани, участват формално в голям на брой еврорегиони. Проблемът е, че тези еврорегиони не функционират реално и затова тяхното съществуване не води до задълбочаване на интеграцията между участващите страни. В следващите редове е представена същността на структурата на еврорегионите, предпоставките за тяхното възникване, целите, които преследват, както и примери за добри практики от Западна Европа.

2.1. История, същност и цели

• История

Още през 1981 г. Асоциацията на европейските погранични региони изработва и публикува Европейска харта за граничните и трансграничните региони. Оттогава хартата е актуализирана от членовете на асоциацията няколко пъти. Друг важен документ е Мадридската конвенция за трансгранично сътрудничество между териториалните общности или власти (приета от Съвета на Европа на 21 май 1980 г.), която прави възможно създаването на еврорегионите. Допълнителните протоколи към тази конвенция разширяват възможностите за европейските гранични региони. Най-важната от тях е създаваният през 2006 г. инструмент на равнище ЕС, в рамките на публичното право, за трансгранично (както и междурегионално и транснационално) сътрудничество, наречен Европейска група за териториално сътрудничество (European Grouping of Territorial Cooperation – EGTC). От влизането му в сила много такива групи са учредени в различни части на Европа, а чрез тях са създадени и много успешни стратегии, програми и проекти, позволили осъществяването на огромен брой партньорства между държавни органи, експерти, университети, предприятия и граждани през граница.

Възникването на еврорегионите произтича от историческото развитие и задълбочаване на европейската интеграция през миналия век. В края на 1980 г. изграждането на единния европейски пазар и демократичните процеси в Централна и Източна Европа отварят националните граници, създават се много гранични и трансгранични региони, което на свой ред насочва вниманието върху оставащите гранични проблеми. Става ясно, че ЕС се нуждае от специална политика за граничните региони, насочена към премахване на граничните проблеми, които възпрепятстват интеграцията. За целта са използвани изпитани инструменти на ЕС от регионалната политика, първоначално в Южна и Западна Европа, под формата на специфична регионална помощ за граничните райони. Те са разработени на основата на стратегии или планове за трансгранично развитие и съответни оперативни програми, които са под шапката на новата голяма инициатива на Общността, известна като INTERREG.

Регионалните и местните териториални органи в граничните региони реагират много бързо към тези благоприятни условия. Създават се многобройни трансгранични региони, каквито не съществуват до този момент. На всички вътрешни и външни граници на ЕС се създават регионални и общински сдружения по модела „еврорегион“ или подобна структура.

Основните мотиви за развитието на трансграничното сътрудничество са:

- Превръщането на границата от линия на разделение в място за комуникация между съседи;
- Преодоляване на взаимната враждебност и предразсъдъци между народи в граничните региони, които са резултат от историческото наследство;
- Укрепване на демокрацията и развитието на оперативни регионални/ местни административни структури;
- Преодоляване на националната периферност и изолация;
- Насърчаване на икономическия растеж и повишаване на стандарта на живот;
- Бързото усвояване на подхода за интегрирана Европа.

В района на Средиземноморието, трансгранично сътрудничество в страните, съседни на ЕС, се поддържа в рамките на програма „MEDA“.

В Централна и Източна Европа подходите за трансгранично сътрудничество се прилагат колебливо веднага след отваряне на границите през 1989/90, което се дължи на факта, че те са плътно затворени преди това. Оказва се, че е необходимо силно сътрудничество на трансгранична основа във всички области от

живота на хората, за да се компенсират географските недостатъци на граничните райони, огромните различия в доходите и инфраструктура, особено по протежение на външните граници на ЕС, но и между самите страни. В същото време, хората от двете страни на границата трябва да си създадат общо историческо съзнание и начин на мислене. Многобройните гранични райони с малцинства представляват допълнителен проблем.

Днес има много гранични и трансгранични региони (еврорегиони или подобни структури) в Централна и Източна Европа, където се осъществяват трансгранични инициативи и проекти с помощта на трансграничните програми на ЕС за Централна и Източна Европа (Phare CBC и TACIS CBC). Тези гранични региони, включително страните ЮИЕ-6, се учат от опита на ЕС в областта на трансграничното сътрудничество и постепенно установяват сътрудничество със съседните региони на регионално/местно и национално ниво.

• Същност

Според Съвета на Европа терминът „Regio“ идва от „regere“ (лат.), което означава „определям линия или граница“³. В древен Рим "Regio" (регионът) се използва за разграничаване на площ, но без да я регламентира. Регионът, като такъв, не е подчинен на никакви законови или правителствени институции.

Дори и днес, еврорегионите и другите сходни форми на трансгранично сътрудничество не създават нови форми на управление на презгранично равнище. Те нямат политически правомощия и работата им се ограничава до правомощията на местните и регионалните власти, които участват в тях.

В рамките на сътрудничеството в еврорегиона, трансграничните структури представляват договорености за сътрудничество между единиците на местно или регионално управление през граница с цел насърчаване на общите интереси и подобряване на жизнения стандарт на населението от двете страни на границата.

В съвместен документ⁴ Европейската комисия и Асоциацията на европейските гранични региони (АЕГР)⁵ поставят следните критерии за определяне на една трансгранична структура като еврорегион:

- Асоциация на местните и регионалните власти от двете страни на националната граница, понякога с парламентарна асамблея;
- Трансгранично сътрудничество с постоянен секретариат и технически и административен екип със собствени ресурси;
- Ако е частен от правна гледна точка еврорегион – на базата на сдружения или асоциации с нестопанска цел, от която и да е страна на границата и в съответствие със съответното национално законодателство в сила;
- Ако е обществен от правна гледна точка еврорегион – на базата на междудържавни споразумения и с участието на териториалните власти.

Срещат се различни термини за категорията „еврорегион“ – „Euregio“, „Euregion“, „Euroregion“, „Europaregion“, „Grand Region“, „Regio“, „Council“.

В някои случаи терминът "Еврорегион" не се използва въобще, например в региона „Нова Raetia“, който включва териториални общности от Швейцария, Италия и Австрия.

Термините „Regio“ и „еврорегиони“ също са използват за национални гранични сдружения, създадени от общините и областите. Такъв е случаят с чешкия клуб-еврорегион „Лабе“, немския „Inn-

³ What is a Euroregion?, Local and Regional Democracy and Good Governance, Council of Europe, http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/areas_of_work/transfrontier_cooperation/euroregions/what_is_EN.asp

⁴ Practical Guide to Cross-border Cooperation Third Edition 2000, Association of European Border Regions (AEBR), European Commission, 2000.

⁵ Асоциацията на европейските гранични региони (Association of European Border Regions – AEBR, <http://www.aebr.eu/>) работи от името на европейските гранични и трансгранични региони, членуващи в нея с цел да: определя техните специфични проблеми, възможности, отговорности и дейности; да представлява техните общи интереси пред националните и международни органи и институции; да инициира, подпомага и координира сътрудничеството между регионите в Европа и да насърчава обмена на опит и информация, с цел определяне и координиране на общи интереси, трансгранични проблеми и възможности, както и да предлага възможни техни решения.

Salzach Euregio e.V.“ (сдружение на баварските общини) и много други.

От гледна точка на правния статут, еврорегионите варират. Те могат да включват една общност на интереси, която не е юридическо лице, европейска група с икономически интерес, сдружение с нестопанска цел, общност без статут на юридическо лице или обществена организация. Еврорегионите и другите структури за трансгранично сътрудничество не създават нов тип управление на трансгранично равнище. Те не разполагат с политическа власт и работата им е ограничена до правомощията на местните и регионалните власти, които ги съставляват. В ЕС различните структури за трансгранично сътрудничество се адаптират на базата на съществуващите законови възможности, предвидени от законодателството на ЕС, правната рамка на Съвета на Европа, двустранните споразумения, както и от националното законодателство. Бялата книга на Асоциацията на европейските гранични региони посочва, че рамката на трансграничното сътрудничество е политическа задача за Европейския съюз, която той трябва да изработи на регионално/ местно ниво в партньорство с националните органи. Необходимо е да се постигне напредък към изработването на по-единна и цялостна типология на европейските гранични и трансгранични региони, която интегрира по един балансиран начин различните измерения на трансгранично сътрудничество в Съюза. Съветът на Европа и институциите на ЕС работят по препоръки и правна документация, свързани с правния статут на еврорегионите в продължение на години. Европейската рамкова конвенция за трансгранично сътрудничество между териториалните общности или власти (ETS No. 106)⁶ е открита за подписване от държавите-членки на Съвета на Европа в Мадрид на 21 май 1980 г. и влиза в сила на 22 декември 1981 г. Така наречената Мадридска конвенция е първата стъпка към създаване на структури за трансгранично сътрудничество на базата на публично право. За да се даде възможност за вариации в правните и конституционните системи на държавите-членки на Съвета на Европа, Конвенцията определя набор от типови споразумения, с които да се даде възможност както на местните и регионалните власти, така и на държавите да поставят трансгранично сътрудничество в най-подходящите за техните нужди рамки. Тя осигурява правната рамка за сключване на двустранни и многонационални споразумения за трансгранично сътрудничество между регионите. Решенията, които се вземат на тяхна база, са задължителни само за публичните органи в съответния трансграничен регион. Страните, ратифицирали Рамковата конвенция, се договарят да насърчават и улесняват трансграничното сътрудничество чрез премахване на пречките в трансграничния регион.

• Области на действие

Съдържанието на трансграничното сътрудничество в рамките на еврорегионите е определено като „сътрудничество във всички области на живота“ – работа, свободно време, култура и др. (Европейска комисия и АЕГР, 2000). Като важен е открит моментът, че трябва да се поставя еднакъв акцент и върху социалното-културното сътрудничество, както върху икономическото и инфраструктурното такова. То се реализира под формата на консултации, помощ и координация, по-специално в следните области: икономическо развитие; туризъм и отдих; транспорт и движение; развитие на селското стопанство; регионално развитие; иновации и трансфер на технологии; опазване на околната среда; образование; опазване на природата; социално сътрудничество; култура и спорт; служби за спешна помощ и здравни въпроси; предотвратяване на бедствия; енергетика; комуникации; управление на отпадъци; обществената сигурност.

2.2. Добри практики

В настоящата точка са представени два примера за успешни еврорегиони. Първият е най-старият еврорегион в Европа, носещ символичното име „EUREGIO“ и в него участват граничните области на две държави-членки на ЕС – Германия и Нидерландия. Вторият е Балтийският еврорегион, който е пример за добри практики в трансграничното сътрудничество с участие на страни извън ЕС.

⁶ European Outline Convention on Transfrontier Cooperation between Territorial Communities or Authorities (ETS No. 106)

• Еврорегион „EUREGIO“

Името „Euregio“ е съкращение от европейски регион. То се използва за географското обозначаване на част от холандско-немската гранична област, обхващаща части от холандските провинции Гелдерланд, Оверейсел и Дренте, както и части от германските федерални провинции Северен Рейн-Вестфалия и Нидерзаксен. Регионът обхваща около 13 000 км² с около 3 370 000 жители, а мотото му е „Живот без граници“⁷.

Еврорегионът е създаден през 1958 г. и включва 129 холандски и германски общини, градове и административни области, които работят заедно през границата. На тях е възложена задачата да създадат и развият по-добри отношения на всички нива и всички сфери от живота между гражданите и властите. Той е организация с уникална мрежова структура в икономически, социален и пр. план.

Еврорегионът EUREGIO се финансира от членския внос на участващите в него холандски и немски общини. Всички участващи общини, градове и административни области са представени в неговото Общо събрание.

Общото събрание се състои от представители на членовете. Той заседава най-малко веднъж годишно. Всеки член изпраща делегати на Общото събрание, като се следва следното съотношение – населени места с до 10 000 жители – един представител, с 10001 до 20000 жители – двама представители, с 20 001 до 40 000 жители – трима представители, с 40 001 до 70 000 жители – четирима представители, с 70 001 до 100 000 жители – петима представители, а за членове с повече от 100 000 жители на всеки 50 000 жители над 100-те хил. жители се полага допълнителен представител.

Структурата, която прави този еврорегион различен от останалите, е неговият Съвет. Общините-членки изпращат свои представители в трансграничния регионален парламент, наречен Съвета „EUREGIO“. Съветът е политическият орган на региона и има функцията на съвместен консултативен и координиращ орган по основните въпроси на регионалното трансгранично сътрудничество. Той се състои от 41 холандски и 41 германски представители. Той представлява изпълнителният комитет на организацията. Ежедневната работа се координира и изпълнява от офиса на EUREGIO, който се намира на холандско-германската граница (при Glanerbrug – Gronau), където си сътрудничат около 30 германски и холандски служители. Представители от всички видове социални групи, организации и институции работят заедно в различни работни комитети по трансгранични идеи и проекти. Така например Комисията „Мозер“ играе специална роля в социалната и културната сфера, предлагайки различен вид подкрепа за трансгранични проекти в областта на спорта, изкуството, културата и т.н.

Целите на EUREGIO, както участниците в еврорегиона ги определят, „съответстват на целите на Европейския съюз, но в по-малък мащаб“⁸ и се изразяват в премахването на границите, които са пречки пред обединена Европа и единния европейски пазар, чрез координация и интензивни трансгранични контакти между членовете на региона.

EUREGIO стимулира и улеснява трансграничното сътрудничество в няколко основни области:

- *Социално-културно сътрудничество* с цел да се опознаят народите от двете страни на границата, за да се борят с предразсъдъците. Всяка година се провеждат многобройни срещи в рамките на специални програми за училища, младежи, възрастни граждани, за гражданите, интересувани се от спорт и музика и др., в които участват около 100,000 граждани от двете страни на границата;

- *Социално-икономическо развитие* с цел подобряване на социално-икономическата структура през границата. В рамките на програма INTERREG IIIA ЕС е осигурил субсидията от над 48 млн. евро за региона – основно за обединяване на знанията и укрепване на устойчиви икономически структури и пазарите на труда, особено за малките и средни предприятия. EUREGIO посредничи за тези субсидии, като подпомага процеса на кандидатстване от началото до края. Партньори са министерствата на икономическите въпроси на Нидерландия и на германските федерални провинции Северен Рейн – Вестфалия и Нидерзаксен, както и т.нар „Bezirksregierungen“ (областни администрации), Münster и Weser-Ems, както и холандските провинции Gelderland и Overijssel.

- *Консултантски услуги* – предоставяне на информация за гражданите и бизнеса за условията за живеене, работа и правене на бизнес през граница. Euregio предлага на гражданите услуги по

⁷ Уставът може да бъде намерен на: <http://www.euregio.eu/sites/default/files/downloads/Satzung.pdf>

⁸ Интернет страница на EUREGIO: <http://www.euregio.eu/en>.

предоставяне на информация и съвети относно пазара на труда⁹;

- *Междубоцинско сътрудничество* (улесняване на побратимяването на градове, сътрудничество на противопожарните служби и спасителни служби и т.н.). EUREGIO насърчава развитието на устойчиви, трансгранични структури, които да доведат до дълбока синергия, например чрез обединяване и споделяне на знание чрез дискусии и обмен в различни области на политиката, бизнеса и обществото. В някои области, като здравеопазване и образование, вече са се оформили международни работни екипи;

- *Междурегионално сътрудничество* – обмен на идеи и опит с други гранични региони. То има дълга традиция в EUREGIO, защото еврорегионът е член на Асоциацията на европейските гранични региони, а нейният секретариат продължава да е разположен в къщата на EUREGIO в Gronau/Еншеде. Всяка година представители и служители на граничните региони от цяла Европа посещават централата на еврорегиона, за да научат повече за трансгранично сътрудничество.

Според представители на EUREGIO¹⁰ сътрудничеството между граничните региони в рамките на един еврорегион създава повече възможности за икономическо, социално и културно развитие на участващите страни. Това се случва чрез предоставянето на услуги от еврорегиона, от които се ползват както местните хора, така и граничните райони или двете държави като цяло. От организацията обаче признават, че все още са налице бариери, които възпрепятстват напълно свободното движение на стоки, услуги, капитали и хора между граничните райони на двете страни, и те се изразяват както в различните законодателства и разпоредби, така и в езиковите и културни различия.

• Балтийският еврорегион

Балтийският еврорегион е пример за ефективно функциониращ еврорегион с участието на страни извън ЕС. Той е създаден през 1998 г. и е форма на политически стабилно сътрудничество в юго-източната част на региона на Балтийско море. Той се състои от осем региона от Дания, Литва, Полша, Русия и Швеция и е първият еврорегион, който включва формално партньор от Руската федерация.

Като включва региони от стари и по-нови държави-членки на ЕС и руската Калининградска област, еврорегионът представлява оперативна мрежа от ефективни връзки през границите, която улеснява политическия диалог и реформи, както и насърчава устойчивото икономическо, социално и екологично развитие, и по този начин укрепва местната демокрация и контактите между гражданските общества. Сътрудничеството активно включва както местните и регионалните власти, частния и публичния сектор, така и неправителствените организации.

Целите на еврорегиона са свързани с подобряването на условията на живот за жителите му, насърчаване на връзките и контактите между местните общности, както и осигуряване на мерки за устойчиво развитие в региона. Това се оказва трудна задача за организацията, която включва държави членки на ЕС, страни кандидатки, както и Калининградска област на Руската федерация.

Балтийският еврорегион е широко признат като център за трансграничните отношения с участието на гражданите, политиците, институциите, икономическите и социалните партньори, образователните и културни институции. Тази роля се признава и от националните правителства, които възлагат на еврорегиона функцията да управлява фонда за малки проекти по програма PHARE. Между 1999 г. и 2006 г. еврорегионът управлява две направления в рамките на Фонда: за сътрудничество в региона на Балтийско море и за сътрудничество с Калининградска област на Руската федерация. Повече от 6 млн. евро са предоставени за 225 проекта в подкрепа на малките и средни предприятия и образователни организации, улесняване на младежкия обмен, културни и спортни събития, социално включване, както и за организиране на конференции, семинари и обучения.

През 2009 г. чрез финансовия механизъм на Норвегия, наречен „Small Cross-Border and Inter-Regional Grant Fund“ са изпълнени микро-проекти за изпълнение на трансграничното сътрудничество

⁹ Много полезна информация за живота, работата и ученето в граничния регион, но от страната на съседната страна (Германия или Нидерландия), както и конкретни казуси при мобилността на хората и работниците от граничните региони има на интернет страницата към проекта – www.rheinwaddenzee.info.

¹⁰ Проведено интервю с г-жа Lisa-Marie Möllmann от Отдел „Развитие и управление“ (Abteilung Entwicklung und Verwaltung), Връзки с обществеността и комуникации (Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation) в EUREGIO. Въпросите от интервюто се намират в Приложение № 4.

за подобряване на дейността на органите за местно самоуправление, за стимулиране на социални инициативи, трансфер на знания от по-развитите към по-слабо развитите региони за подкрепа на регионалното и местното развитие, за развитието на комуникациите и разработване на системи за обмен на информация и др.

От изключителна важност за икономическото развитие на участващите страни е, че еврорегионът реализира стратегически инициативи, насочени към устойчиво развитие на регионите, участващи в сътрудничеството. Такива големи проекти са Seagull devERB, Seagull II, DISKE, LED, MOMENT и Yc3 и те се оценяват като изключително успешни. Така например, в резултат от проектите Seagull е приета съвместна програма за развитие на Балтийския еврорегион с осем тематични приоритетни области, като са създадени работни групи, които да ги реализират. Проектът DISKE пък цели да засили трансграничните отношения между иновативни МСП и да засили техния икономически потенциал и конкурентоспособност чрез сътрудничеството с научни и технологични паркове, инкубатори, местните власти и академичните среди. Проектът MOMENT има за цел по-доброто управление на водите и подготовката на местните и регионални власти за прилагане на Рамковата директива за водите и Плана за действие за Балтийско море. Основната идея е да се провери и разработи модел за модерно управление на водите чрез партньорства с активното участие на местните заинтересовани страни. Проектът LED изследва и инвестира в ефективни мерки за намаляване на емисиите на потреблението на енергия и емисиите на CO₂, причинени от уличното осветление, както и създава мрежа на международно, национално, регионално и местно равнище с цел да се адаптират съществуващите LED решения към общинските нужди.

През годините Балтийският еврорегион се превръща и в много важна политическа платформа, насочена към ефективни дейности по лобиране в различни институции на Европейския съюз, а също така и на национално и регионално ниво. В резултат на тези дейности еврорегионът приема редица резолюции и общи позиции по важни въпроси като: политиката на ЕС за сближаване, морската политика, защитата на околната среда, транспортната инфраструктура и т.н. Освен това еврорегионът е също много активен по време на подготовката на Стратегията на Европейския съюз за региона на Балтийско море и стратегията „Европа 2020“, а сега се включва и активно в процеса на тяхното изпълнение.

Един от най-впечатляващите резултати от сътрудничеството в рамките на Балтийския еврорегион в политически аспект е създаването на Програма за трансгранично сътрудничество в Южно-балтийския регион (South Baltic CBC Programme¹¹). Този съвсем нов фонд, осигурен от Европейската комисия в рамките на предходната финансова перспектива на ЕС (2007 – 2013 г.) е предложил повече от 60 млн. евро за подпомагане на съвместни инициативи на широк кръг участници в югоизточната част на региона на Балтийско море.

Освен стратегията и програмата, която еврорегионът си извоюва чрез съвместна работа и лобиране, той заслужава да бъде отбелязан като добра практика и поради поне още една причина – работа и участието на младите хора в него. Освен от създаването си еврорегионът подкрепя и реализира проекти и дейности, които са насочени към децата и младите хора в най-различни области. Примери за младежко сътрудничество представляват образователният обмен, конкурси за рисунки на морски теми, младежки лагери с екологична насоченост, спортни събития като „Евробалтийските младежки игри“, филмови проект за младежта, зелени училища и т.н. Младежките въпроси, свързани с трансграничното сътрудничество, са от приоритетно значение в повечето от участващите в еврорегиона райони, поради което те приемат решение да подкрепят младежкото сътрудничество и да създадат младежка структура в региона. През 2007 г. е основан Младежки съвет, който отговаря за насърчаване и улесняване на сътрудничеството с активното участие на младежи от целия еврорегион.

Младежният съвет се състои от момичета и момчета между 16 и 25 години, които представляват осемте страни участнички и активно участват в процеса на вземане на решения на еврорегиона. Съветът има своето младежко ръководство, план за дейност и визия. Благодарение на него е по-лесно да се ангажират младите хора в трансграничното сътрудничество и да се насърчават техните интереси в него. От друга страна, той дава възможност на младите хора да бъдат включени в работата на еврорегиона, да се чуе техният глас, да се насърчи по-тясното сътрудничество между младите хора и местната власт, да се работи за

¹¹ Интернет страница: <http://en.southbaltic.eu/index/>

премахване на културните предразсъдъци и да се улесни трансграничната им мобилност.

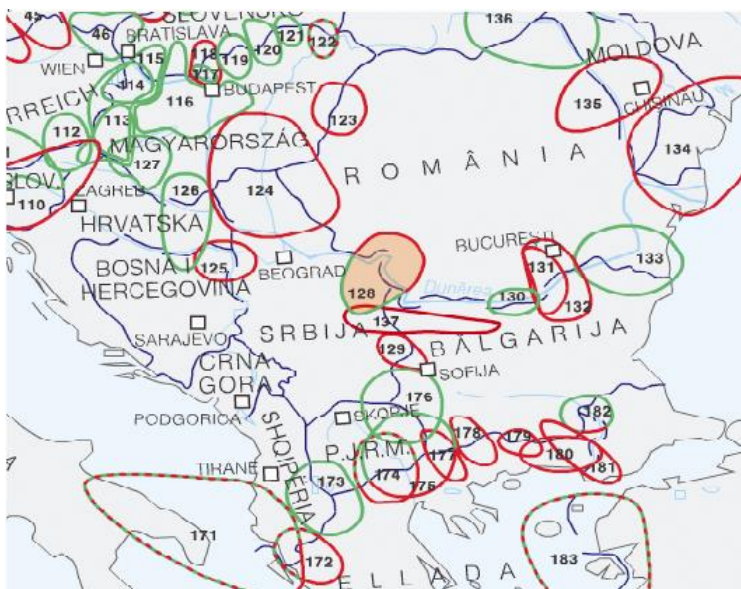
2.3. Еврорегиони в ЮИЕ

Трансграничното сътрудничество на външните граници на ЕС със страните от Централна и Източна Европа и Средиземноморието се характеризира със силна воля то да се активизира чрез неформални контакти и организации, въпреки, че националните държави все още играят доминираща роля в него (Европейска комисия и АЕГР, 2000). В тези страни трансгранично сътрудничество в миналото отсъства по политически причини, но след промените се отбелязва непрекъснат напредък, като по външните граници на ЕС с балтийските държави, Полша, Чехия, Словакия, Словения, Унгария и България се създават множество еврорегиони и други форми на трансграничното сътрудничество. За тези региони също е важно да се отбележи, че конфликтите между съседните страни пречи на трансграничното сътрудничество (примери са районите около Албания, Република Македония или Русия). В допълнение на това, в граничните региони на тези страни, включително в ЮИЕ-6, се наблюдават различни географски, икономически и индустриални възможности, но и общи черти, тъй като граничните им региони трябва да преодолеят големи икономически различия (асиметрични индустрии и икономики, различни валути и различия в заплатите, липса на инфраструктура и гранични пропускателни пунктове, проблеми с околната среда и др.).

Затова подкрепата на ЕС за трансграничното сътрудничество в граничните региони на външните му граници на Централна и Източна Европа, е насочена към подобряване на инфраструктурата и откриване на нови гранични пунктове; подобряване на транспортните и комуникационни мрежи; икономическо развитие; премахване на икономическите неравенства от двете страни на границата; опазване на околната среда; по-голямо участие в програмите INTERREG и тяхното управление, както и към комбиниране на тези ресурси с тези по програмите за трансгранично сътрудничество Phare CBC и TACIS CBC.

В Асоциацията на европейските гранични региони през 2013 г. са посочени 185 гранични и трансгранични региона, 76 от които са нейни членки. Немалко са и те на Балканите, като естествено преобладават тези с участието на държавите членки на ЕС.

Фиг. 18. Граничните и трансграничните региони на Балканския полуостров



Източник: Association of European Border Regions, Cross-border co-operation in Europe, http://www.aebr.eu/en/members/map_of_members.php

Най-многобройни са еврорегионите на българо-гръцката граница. Гърция има и такива с Албания и Турция. Немалко са и тези, създадени между България и Румъния. Страните ЮИЕ-6 участват в по

един-два региона. Република Македония и Сърбия в най-голяма степен могат да се възползват от създаването на еврорегиони, тъй като граничат с държави членки на ЕС – Република Македония има такива и с Гърция и България, а Сърбия – с България и с Румъния. Съществуват и такива в пограничните региони на три страни, напр. еврорегион, включващ Гърция, Република Македония и България или Гърция, Албания и Република Македония (табл. 17).

Таблица 18. Граничните и трансграничните региони на Балканския полуостров

Номер на фиг. 18	Име на региона на английски език	Участващи държави
124	DKMT*	Унгария – Румъния – Сърбия
125	Euroregion Drina-Sava-Majevisa	Босна и Херцеговина – Хърватия – Сърбия
126	Danube-Drava-Sava	Босна и Херцеговина – Хърватия-Унгария
128	Middle Danube – Iron Gates + Euroregion Danube 21	България – Румъния – Сърбия
129	Nishava**	България – Сърбия
130	Danube-South	България – Румъния
131	Rousse-Giurgiu	България – Румъния
132	Danubius***	България – Румъния
133	Inferior Danube Euroregion	България – Румъния
137	Stara Planina	България – Сърбия
171	Puglia – Ionian Islands – Epyros – Albania	Италия – Гърция – Албания
172	Epyros – South Albania	Гърция – Албания
173	West Macedonia – Albania – FYROM	Гърция – Албания – Република Македония
174	Central Macedonia	Гърция – Република Македония – България
175	Belasica	България – Гърция – Република Македония
176	Morava-Pcinija-Struma	България – Република Македония – Сърбия
177	Strymon – Strouma	Гърция – България
178	Nestos-Mesta****	България – Гърция
179	Rhodopi*****	България – Гърция
179a	A. o. Rhodope Municip.	България
180	East Macedonia – Thrace	Гърция
181	Euroregion Polis – TrakiaKent – RAM Trakia	Гърция – Турция – България
182	Euroregion Evros – Maritsa – Meric	Гърция – Турция – България

* <http://www.dkmt.net/>; ** <http://www.euregionisava.org/>;

*** <http://www.cjgiurgiu.ro/>; **** <http://www.euroregion.gr/>;

***** <http://www.nestos.gr/>

Източник: *Association of European Border Regions, Cross-border co-operation in Europe*, http://www.aebr.eu/en/members/map_of_members.php

Според Съвета на Европа, еврорегионите и подобните на тях структури са важен и успешен елемент в трансграничното сътрудничество, особено в Централна и Източна Европа. Те трябва да бъдат подсилени чрез общи органи (а не национални делегации), общи секретариати и финансови ресурси (Council of Europe, 2009).

Други важни и невключени в списъка на ЕАГР еврорегиони са Адриатическият еврорегион и еврорегионът „Евробалкани“, които са примери за добре функциониращ и нефункциониращ еврорегион.

*Адриатическият еврорегион*¹² е основан на 30 юни 2006 г. в гр. Пула, Хърватска¹³ и представлява модел на транснационално и междурегионално сътрудничество между регионите, разположени на адриатическото крайбрежие. Той е институционалната рамка за съвместно определяне и решаване на важни въпроси в адриатическата географска област. Еврорегионът има 26 членове – регионални и местни власти от Италия, Словения, Хърватия, Босна и Херцеговина, Черна Гора и Албания (фиг. 19).

Целите на Адриатическия еврорегион са свързани с формирането на пространство на мир,

¹² Adriatic Euroregion, <http://www.adriaticionianeuroregion.eu/>

¹³ Уставът на еврорегиона може да бъде намерен на: http://www.adriaticionianeuroregion.eu/attachments/066_STATUTE%20AE%20-%20updated%20-%20en.pdf

стабилност и сътрудничество, защита на културното наследство, опазването на околната среда, устойчивото икономическо развитие и по-специално туризма, риболова и селското стопанство, намиране на решения на транспортни и други инфраструктурни проблеми и др.

Фигура 19. Карта на Адриатическия еврорегион



Източник: *Adriatic Euroregion*, <http://www.adriaticioneuroregion.eu/>

Адриатическият еврорегион е пример за един добре структуриран и активно действащ еврорегион. В него работят седем технически комисии – по туризъм и култура, риболов, транспорт и инфраструктура, околна среда, икономическите въпроси, благосъстоянието и комисия в институционалната афера. Всяка от тях разполага със собствена годишна работна програма, която се представя от нейния председател или заместник председатели. Целта на срещите и работата на комисиите е създаването на съвместни инициативи в Адриатическо-йонийския район чрез представяне на общи и стратегически важни предложения за еврорегиона като цяло.

Така например, целите на Комисията по икономическите въпроси включват и друго освен подпомагането на проектите за сътрудничество на Адриатическия регион и неговите партньори. Много важна нейна цел е насърчаването на обмена на опит и добри практики в областта на икономическите въпроси между участниците в региона (чрез организиране на събития, семинари, работни срещи по конкретни теми), за да се проведат дискусии и в крайна сметка да се постигне обща позиция, която да се представи и защити на всички управленски нива. Друга съществена цел е еврорегионът да представлява икономическите интереси на своите членове пред европейските институции и пред различните организации на национално и международно равнище. Той също прави своробен мониторинг на текущите събития от европейските институции, свързани с икономиката, и информира своите членове за тяхното развитие.

Еврорегионът „Евробалкани“¹⁴ е пример за добра идея за реализация на трансгранично сътрудничество между България и част от ЮИЕ-6, останала без реализация. Той е създаден на 26 октомври 2002 г., когато 66 кметове подписват протокол за създаването на нов еврорегион в граничната област между България, Република Македония и Сърбия. Инициативата за него отново идва отвън – от Съвета на Европа, който иска да стартира дългосрочен процес за насърчаване на сътрудничеството между граничните райони на България, Република Македония и Сърбия. Общата цел е да се използва интензивно трансграничното сътрудничество като инструмент за регионално икономическо развитие и интеграция, както и за насърчаване на предпоставките за просперитет,

¹⁴ Eurobalkans Euroregion, <http://www.eurobalkans.net/>

сигурност и мирно съвместно съществуване между съседните държави.

В еврорегиона се включват 66 общини – 38 от Сърбия (Aleksinac, Babušnica, Bela Palanka, Blace, Bojnik, Boljevac, Bor, Bosilegrad, Bujanovac, Crna trava, Dimitrovgrad, Doljevac, Gadžin Han, Jagodina, Kladovo, Knjaževac, Kruševac, Kuršumljija, Lebane, Leskovac, Majdanpek, Medveđa, Merošina, Niš, Niška Banja, Pirot, Preševo, Prokuplje, Ražanj, Soko Banja, Surdulica, Svrlijig, Trgovište, Vladičin Han, Vlasotince, Vranje, Zaječar, Žitorađa), 15 от Република Македония (Берово, Център, Чаир, Делчево, Джордже Петров, Гази Баба, Карпош, Кисела вода, Крива Паланка, Куманово, Ново село, Пехчево, Скопие, Люто Оризари и Велес) и 13 от България (Белоградчик, Берковица, Благоевград, Ботевград, Кюстендил, Дупница, Годеч, Перник, Петрич, Плевен, Разлог, София и Златица).

Фигура 20. Карта на еврорегион “Eurobalkans”



Източник: *Eurobalkans Euroregion*, <http://www.eurobalkans.net/enstrane/introduction.htm>

Акцентът е поставен върху следните теми: политики за регионално развитие и трансгранични стратегии за регионално развитие; развитие на частния сектор; изграждане на капацитет на местно равнище, включително на гражданското общество; образование, обучение на младежта и културно сътрудничество.

Основната цел на работната група „Регионално икономическо развитие“ е да се осигури институционализирана трансгранична рамка за лидерство в регионалното икономическо развитие, която е способна да идентифицира и насърчава приоритетните нужди на участващите в еврорегиона. Тя трябва също да спомогне за създаването на функционални междусекторни и трансгранични мрежи за насърчаване на бизнеса и икономическото развитие, като позволи осъществяването на контакти и връзки, които да доведат до създаването на съвместни предприятия и публично-частни партньорства.

В допълнение на това, от работната група се очаква също да систематизира и идентифицира бариерите пред трансграничното сътрудничество в областта на икономическото развитие, както и да разработи набор от препоръки за трите национални правителства. Тя също така трябва да се превърне във форум за обмен на най-добри практики в редица области, като така спомага за приближаване на региона в съответствие със стандартите и нормите на ЕС и поставяне на региона в благоприятна позиция по отношение на трансграничното финансиране на ЕС, паралелно с процеса на европейската интеграция на тези страни.

Другите цели, останали също само в сферата на добрите пожелания, са групата да подготви набор от предложения за конкретни проекти и инициативи за сътрудничество, които са по-атрактивни за финансиране, и да ги представи на международни форуми за намиране на инвеститори/донори.

Членството в работната група за регионално икономическо развитие трябва да бъде доброволно и

отворено, а нейните резолюции и препоръки трябва да имат консултативен характер. Тя има три заместник-председателя (по един от всяка страна) и би трябвало да оперира посредством основен комитет и няколко тематични подгрупи¹⁵.

Основният комитет трябва да бъде съставен от 10 постоянни членове от всяка от трите страни, сред които изявени експерти от общините в региона, лидерът на всяка тематична подгрупа, специалисти от практиката. Той трябва да отговаря за разработването на работен план на групата за икономическо развитие и за осигуряване на неговото изпълнение чрез редовни консултации.

Въпреки добрите си намерения, еврорегионът на практика не функционира.

3. Европейското териториално сътрудничество и България

В предходните две точки беше разгледана концепцията за трансгранично сътрудничество, която в Европа първоначално се развива спонтанно, неорганизирано и под различни форми в отделните страни членки. Добри и успешни практики от него могат да се ползват като пример от ЮИЕ-6, които вероятно ще преминат през сходен процес, в който може би ще осъзнаят необходимостта от трансгранично и регионално сътрудничество и извън рамките на изискванията за европейска интеграция. В самия Европейски съюз обаче вече има политика, чиято цел е да определя нормативните рамки, цели и приоритети, географски граници и финансови средства за развитие на трансграничното и транснационалното сътрудничество между страните членки и това е т.нар. европейско териториално сътрудничество. Част от отделените от ЕС за него средства дори отиват за съседните на ЕС страни, напр. Инструмента за предприсъединителна помощ. По тази причина, в настоящата част ще бъдат изследвани възможностите, които насърчават регионалното сътрудничество на ЮИЕ-6 и България.

Европейското териториално сътрудничество (ЕТС) е важна част от кохезионната политика на ЕС, която цели икономическото, социално и териториално сближаване между регионите и държавите в ЕС. Част от него са трансграничните програми за сътрудничество, които имат положителен ефект върху развитието на граничните райони чрез общи дейности и съвместно посрещане на предизвикателствата в различни области. През новия програмен период

¹⁵ Определени са следните тематични подгрупи: малки и средни предприятия; комисия по стоманата; публично-частни партньорства; инфраструктура; информационни системи; туризъм; проучвания и анализи.

2014 – 2020 г. приоритетите и целите на ЕТС се доразвиват с оглед на променящите се обстоятелства в околната среда, социалните и икономическите проблеми и глобализиращия се свят.

В следващите редове се изследват промените в приоритетите на трансграничното сътрудничество и трансграничните програми на България със Сърбия и Република Македония през изминалия и настоящия програмен период. Сравнени са техните цели, приоритетни оси и бюджет, и са направени изводи за участието на България в ТГС в ЕС.

3.1. Териториалното сътрудничество на ЕС в периода 2014 – 2020 г.

Европейското териториално сътрудничество (ЕТС) е част от кохезионната политика на ЕС. Неговите цели и инструменти еволюират във времето. Европейската териториална програма 2020 определя най-новите предизвикателства и възможности пред териториално развитие в ЕС. Те включват повишената изложеност към негативните ефекти от глобализацията, предизвикателствата пред европейската интеграция и нарастващата взаимозависимост между регионите, демографските промени, социалното и икономическо изключване, енергийните проблеми, климатичните промени и загубата на биологично разнообразие. Тя описва европейското териториално сътрудничество и програмите за трансгранично сътрудничество като „ключов фактор в глобалната конкуренция, който улеснява по-доброто оползотворяване на потенциала за развитие и защитата на естествената природна среда¹⁶“.

Европейското териториално сътрудничество се реализира чрез три типа програми – трансгранични, транснационални и междурегионални.

3.1.1. Трансгранични програми за сътрудничество

Програмите за трансграничното сътрудничество (ТГС) включват сътрудничество между граничните региони на държавите членки (напр. между България и Румъния) или между държавите членки и техни съседни страни извън ЕС (напр. между България и Сърбия). Основните цели са три: да се намаляват отрицателните последици от наличието на граници и бариери между страните – административни, юридически и физически; да се търсят решения на общите проблеми, както и да се оползотвори наличния нереализиран потенциал. Програмите включват широк кръг от области, сред които насърчаване на предприемачеството, особено на развитието на МСП, туризма, културата и трансграничната търговия; подобряване на управлението на природните ресурси; подобряване на достъпа до транспортни и комуникационни мрежи; развитие и съвместно ползване на инфраструктурата и др.

3.1.2. Транснационални програми за сътрудничество

Транснационалните програми добавят европейско измерение на регионалното развитие в държавите членки. Те са разработени на базата на анализ на европейско равнище и позволяват по-ефективно съвместна работа на регионите от няколко държави членки на ЕС по различни въпроси, сред които комуникационни коридори, управление на наводненията, международен бизнес и изследователски връзки, разработването на по-жизнеспособни и устойчиви пазари. Тематичните направления на сътрудничеството включват: иновациите (създаването на мрежи от университети, изследователски институти, МСП); околна среда и водни ресурси (реки, езера, морета); достъпност (включително телекомуникации); устойчивото развитие на градовете и др.

Макрорегионалните стратегии са нов инструмент на териториалното сътрудничество, като представляват съвместен отговор на общи предизвикателства в околната среда, сигурността или икономиката на определена територия. Досега са приети две такива стратегии – за региона на Балтийско море (приета през 2009 г.), покриваща теми като околна среда, икономическо развитие, достъпност и сигурност, и Дунавска стратегия (приета през 2011 г.), фокусирана върху темите свързаност, околна среда, благоденствие и изграждане на капацитет. Към 2014 г. се изпълняват над 100 проекта по първата и около 150 проекта по втората стратегия. Очаква се до края на 2014 г. Европейската комисия да изготви подобни стратегии и за

¹⁶ Territorial Agenda of the European Union 2020. Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions, agreed at the Informal Ministerial Meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development on 19th May 2011 Gödöllő, Hungary

Адриатическо и Йонийско море, както и за Алпийския регион.

3.1.3. Междурегионални програми за сътрудничество

Междурегионалното сътрудничество има за цел да повиши ефективността на политиката на сближаване, като насърчава обмена на опит между регионите и развитието на градските райони, включително връзките между градските и селските райони, както и да подобри изпълнението на програмите и действията за териториално сътрудничество.

През периода 2007 – 2013 г. то включва програмата INTERREG IVC и три програми за изграждане на мрежи (URBACT II, INTERACT II и ESPON) и покрива 27-те държави-членки на ЕС. Те осигуряват рамка за обмен на опит между регионалните и местните органи в различните страни. Изграждат се мрежи за разработване на добри практики и улесняване на обмена на опит от успешните региони.

От 2006 г. местните и регионалните партньори могат също така да създават т.нар. Европейски групи за териториално сътрудничество (ЕГТС)¹⁷. ЕГТС е европейски правен инструмент за насърчаване и улесняване на трансграничното, транснационалното и междурегионалното сътрудничество. За разлика от другите структури, тази е юридическо лице и дава възможност на регионалните и местните власти и държавните органи от различни държави-членки да създават групи за сътрудничество със статут на юридическо лице (членовете на което могат да бъдат държавите членки, регионални или местни органи, асоциации или други обществени органи). Предимството на този инструмент е, че дава възможност на публичните власти на различни държави-членки да обединят усилията си и да предоставят съвместни услуги, без да се изисква подписването и ратифицирането на международно споразумение от националните парламенти (държавите членки трябва обаче да одобрят участието на потенциални членове от техните държави).

Европейското териториално сътрудничество се финансира от Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР). През годините средствата, отделяни за него, следват устойчива тенденция на нарастване както като абсолютен обем, така и като дял от общия бюджет на Съюза за кохезионна политика, което е доказателство за значимата роля на тези програми за постигане на по-голямо икономическо, социално и териториално сближаване между държавите-членки (табл. 18).

Таблица 19. Финансиране на териториалното сътрудничество, 1989 – 2020 г. (млрд. евро, по постоянни цени от 2011 г.)

Вид/ Период	1989-1993 г.*	1994-1999 г.	2000-2006 г.	2007-2013 г.	2014-2020 г.
Трансгранично	1,64	3,64	3,9	6,6	6,62
Транснационално	-	0,71	1,6	1,8	1,82
Интеррегионално	-	0,55	0,4	0,45	0,5
Общо	1,64	4,9	6,2	8,88	8,94
Дял от бюджета за кохезионна политика, %	2,2	2,1	1,9	2,5	2,8

*отнася се до периода 1990 – 1993 г.

Източник: *Investment for jobs and growth. Promoting development and good governance in EU regions and cities, Sixth report on economic, social and territorial cohesion, European Commission, July 2014*

В периода 2007 – 2013 г. бюджетът на териториалното сътрудничество възлиза на 8,9 млрд. евро, което представлява 2,5% от средствата за политиката на сближаване на ЕС за периода. То включва 53 трансгранични програми (на стойност 6,6 млрд. евро) и 13 транснационални програми (на стойност 1,8 млрд. евро).

За периода 2014 – 2020 г. размерът на средствата за териториално сътрудничество се запазват в реално изражение, въпреки лекото намаляване в общия бюджет на политиката на сближаване. Те възлизат на общо 8 948 259 330 евро, които представляват 2,75 % от всичките средства за кохезионна

¹⁷ Регламент (ЕС) №1302/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. за изменение на Регламент (ЕО) №1082/2006 относно Европейската група за териториално сътрудничество (ЕГТС) с цел по-голяма яснота, опростяване и усъвършенстване на процеса на създаване и функциониране на такива групи

политика на ЕС през новия програмен период¹⁸.

Те ще се разпределят както следва:

- 74,05 % (общо 6 626 631 760 евро) за трансгранично сътрудничество;
- 20,36 % (или общо 1 821 627 570 евро) за транснационално сътрудничество;
- 5,59 % (или общо 500 000 000 евро) за междурегионално сътрудничество.

Европейско териториално сътрудничество е една от най-двете основни цели на политиката на сближаване в периода 2014 – 2020 г. То осигурява рамката за съвместни действия и обмен между регионалните и местните участници в държавите членки.

Според Европейската комисия ЕТС може значително да подпомогне постигането на целта за териториалното сближаване в ЕС, а предизвикателствата, пред които са изправени държавите членки и регионите все по-често пресичат националните и регионалните граници, което прави сътрудничеството на съответното териториално равнище повече от необходимо за тяхното решаване¹⁹.

Приносът на ЕТС за териториалното сближаване би могъл да се реализира чрез съвместни дейности по трансгранични проблеми (като замърсяването), споделяне на добри практики и ноу-хау, реализиране на икономии от мащаба (напр. чрез създаване на кълстери), подобряване на управлението чрез координация на мерките и инвестиции в определени трансгранични сфери и др. Сътрудничеството между страните е важно и за макрорегионите, например тези около Балтийско море, за управлението на еко-системите и в подкрепа на устойчивия растеж и заетост.

За програмния период 2014 – 2020 г. Европейската комисия определя групи от тематични приоритети за трансграничното, транснационалното и междурегионално сътрудничество, финансирани в рамките на ЕФРР²⁰.

За трансграничните и транснационалните райони, които споделят важни природни ресурси (реки, езера, морски басейни или планински масиви), се препоръчва да бъде подкрепено тяхното съвместно управление, както и опазването на биологичното разнообразие и екосистеми. Насърчава се разработването на интегрирано трансгранично управление на природните рискове, адресирането на замърсяването на тези зони и прилагането на мерки за съвместно адаптиране към промените в климата и превенция на риска, по-специално във връзка със защитата от наводнения и крайбрежната отбрана.

Сътрудничеството може да бъде особено ефективно в областта на научните изследвания, иновациите и ИКТ, като подкрепя иновативни кълстери, центрове за компетентност и бизнес инкубатори, както и интелигентни връзки между бизнеса, научно-изследователските центрове и висшите учебни заведения. Разработването на съвместни интелигентни подходи за специализация, мерки за регионални партньорства и платформи за съвместно инвестиране също трябва да се насърчават. Акцент е поставен също върху необходимостта да бъдат подпомагани партньорствата между образователните институции и осъществяването на обмен на студенти и преподаватели.

Икономии от мащаба, които могат да бъдат постигнати чрез трансгранично и транснационално сътрудничество, са свързани с инвестиции в съвместното предоставяне на публични услуги, например в областта на отпадъците и пречистване на водите, здравната инфраструктура, учебните заведения, достъпността, социалната инфраструктура, ИКТ, научните изследвания и иновации, инфраструктурата, вкл. зелената такава, системите за управление на бедствия. Насърчаването на т.нар. „меко“ сътрудничество в тези области (напр. чрез здравно осигуряване, разработване на съвместни схеми за образование и обучение, хармонизиране на графици и продажбата на билети, въвеждане на нови връзки обществен транспорт, процедури за оценка на риска и др.) може да повиши ефективността на тези услуги и качеството на живот на хората.

В областта на трансграничната мрежова инфраструктура, програмите за транснационално сътрудничество в по-големите географски райони могат да се съсредоточат върху предоставянето на подкрепа за съгласувано планиране на транспортната инфраструктура (включително по TEN-T) и развитието на щадящи околната среда и оперативно-съвместими видове транспорт. Трансграничното

¹⁸ Регламент (ЕС) №1299/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. относно специални разпоредби за подкрепа от ЕФРР по цел „Европейско териториално сътрудничество“.

¹⁹ Политика на сближаване 2014–2020 г. Инвестиране в растеж и работни места, Европейския съюз, стр. 11

²⁰ Elements for a Common Strategic Framework 2014 to 2020 the European Regional Development Fund the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund, European Commission, Brussels, 14.3.2012 SWD(2012) 61 final Part II

сътрудничество в по-слабо развитите региони може да се фокусира върху липсващите връзки, които възпрепятстват движението на транспортните потоци. И за двата вида сътрудничество – транснационално и трансгранично – се насърчава развитието на електрическите мрежи (като част от инфраструктурните мрежи), за да се даде възможност за навлизане на повече електрическа енергия, произведена от възобновяеми източници.

Специфичен въпрос от трансграничното сътрудничество е подпомагането на услугите на трансграничния пазар на труда, с цел да се насърчи мобилността на работниците през граница. Това може да се постигне чрез трансгранични платформи за търсене на работа или консултантски центрове, чрез сътрудничество между стопанските камари, службите по заетостта и другите играчи на пазара на труда. В това отношение, подкрепата за разработването на прости и бързи процедури за взаимно признаване на квалификациите, както и споразумения в областта на данъчното облагане, социалното и здравно осигуряване и други въпроси, свързани с заетостта, са от решаващо значение.

3.2. България в европейското териториалното сътрудничество

Териториалното сътрудничество намира място сред приоритетите на България в новия програмен период, като е специално адресирано в Споразумението за партньорство на страната за периода 2014 – 2020 г.²¹.

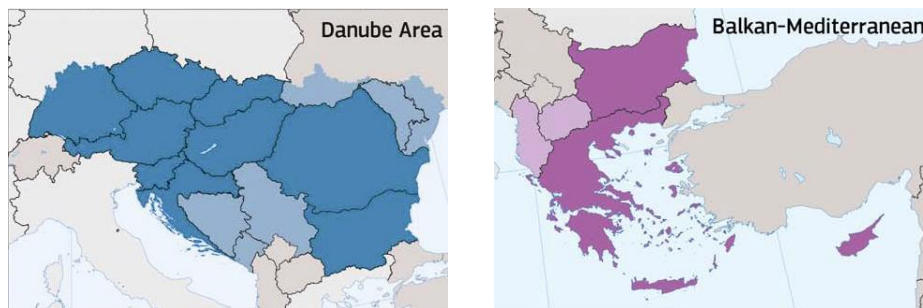
В основните области за сътрудничество са включени:

- Пет програми за двустранно трансгранично сътрудничество – с всички съседни държави, от които две с държави членки (финансирани от ЕФРР) и три с държави извън ЕС (финансирани по ИПП);
- Програмите за транснационално сътрудничество – „Дунав“ и „Балкани – Средиземно море 2014 – 2020“.

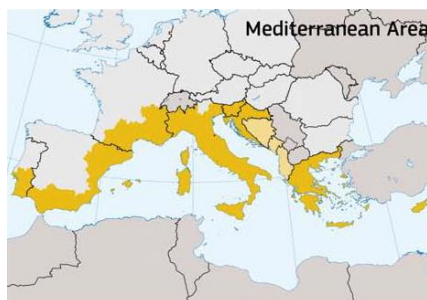
Две от петнадесетте транснационални програми на ЕС през настоящия период включват България (Дунавската програма и програма „Балкани-Средиземноморие“), а още други две включват изследваните страни ЮИЕ-6 (Адриатическо-йонийска програма и Програма за Средиземноморието), фиг. 21.

Четирите програми са представени накратко в Приложение № 2.

Фигура 21. Транснационални програми за сътрудничество по ЕФРР, 2014 – 2020 г.



²¹ Споразумението за партньорство между Република България и ЕС определя рамките на подкрепата, която страната ще получи от структурните и инвестиционните фондове на Съюза в периода 2014-2020 г. По отношение на териториалното развитие се признава необходимостта да се прилага интегриран подход, предопределен от идентифицираните различия на страната спрямо средното за ЕС и напредналия процес на моноцентризм в столицата и най-големите български градове, който води в дългосрочен план до сериозни териториални дисбаланси и невъзможност за използване на целия потенциал за развитие на страната.



Източник: *Investment for jobs and growth. Promoting development and good governance in EU regions and cities, Sixth report on economic, social and territorial cohesion, European Commission, July 2014*

• Програми за междурегионално сътрудничество и съвместна програма за трансгранично сътрудничество „Черноморски басейн“ по Европейския инструмент за добросъседство и партньорство.

Всички тези програми имат допълващ характер към националните програми, като акцентът е върху двустранното и многостранното сътрудничество. За периода 2014 – 2020 г. България трябва да продължи да участва в изпълнението на целите на Стратегията на ЕС за Дунавския регион и Стратегията на ЕС „Син растеж“.

По отношение на приоритетите на териториалното сътрудничество, опитът на България показва, че в страната то има най-силно положително влияние върху качеството на природната среда и управлението на рисковете, качеството на живот, изграждането на инфраструктура (предимно дребно-машабна), повишаване на капацитета за съвместно планиране, предоставяне на услуги (вкл. културни) и обучения, туристическа промоция и промоция на сравнителните предимства на районите²².

На базата на този анализ, за настоящия период страната ни определя следните приоритетни сфери за сътрудничество:

- Насърчаване на заетостта и подкрепа за мобилността на работната сила в граничните региони (напр. чрез мобилност през граница, съвместни инициативи за местна заетост и съвместно обучение);

- Подкрепа за съвместни дейности в образованието и ученето през целия живот (съвместни инициативи за обучение на младите хора и тяхната успешна професионална реализация; внедряване на нови форми и технологии на обучение, създаване на мрежи между институции, стопански субекти и учебни заведения, обмен на образователни и обучителни практики и стажове, вкл. разработване и прилагане на съвместни програми);

- Стимулиране на предприемачеството чрез нови технологии и бизнес модели, създаване на мрежи между изследователските и технологични центрове в бизнес сектора, сътрудничество в подкрепа на МСП и човешкия капитал;

- Насърчаване на социалното приобщаване през граница и борба с бедността, насърчаване на равенството между половете и равните възможности в граничните райони;

- Опазване на природното и културното богатство;

- Инвестиции в инфраструктура (транспортна, ИКТ) за подобряване на физическото свързване на териториите, включително нови гранични преходи, мостове и др., както и инвестиции за подобряване на обществения достъп до информационни и комуникационни технологии, включително за трансгранична информация и комуникация;

- Разработване на съвместни планове и инвестиции за насърчаване на адаптацията към изменението на климата и превенция и управление на риска.

- Повишаване на институционалния капацитет чрез насърчаване на правното и административно-техническо сътрудничество между гражданите, бизнеса и институциите;

- Модернизиране на митническата инфраструктура, оборудването и системите по външните граници на ЕС и на граничните контролно-пропускателни пунктове;

- Сфери на интервенция по отношение на крайбрежните и морските икономически дейности, открити в Стратегията на ЕС за Син растеж, в т.ч. синя енергия, морски, крайбрежен и круизен туризъм,

²² РАЗДЕЛ 3, т. 3.1. Интегриран подход за териториално развитие, „Споразумение за партньорство на Република България, очертаващо помощта от европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014-2020 г.“, прието с Решение № 532 на Министерския съвет от 21.07.2014 г.

сини биотехнологии и други; дейности за превенция, намаляване и контрол на замърсяването на Черно море;

- Международен обмен на опит.

Бюджетът за европейско териториално сътрудничество за програмния период 2014 – 2020 за България се равнява на 165 млн. евро.

3.3. Трансгранично сътрудничество на България със Сърбия и Република Македония

Със страните, с които България граничи, но не са членки на ЕС, сътрудничеството през граница се финансира основно чрез Инструмента за предприсъединителна помощ (ИПП) – Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA)²³.

В допълнение на това, поради факта, че трансграничното сътрудничество е важен инструмент на политиката за регионално развитие и е от полза за регионите на държавите членки, граничещи с трети държави, се предвижда ЕФРР също да дава принос към трансграничните програми за Инструмента за предприсъединителна помощ, в съответствие със законодателен акт на Съюза относно Инструмента за предприсъединителна помощ за периода 2014 – 2020 г. (законодателен акт относно ИПП II)²⁴.

В периода 2007 – 2013 г. ИПП се състои от пет различни компонента: 1) Подкрепа за прехода и институционално изграждане; 2) Трансгранично сътрудничество – с държавите-членки на ЕС и други страни, отговарящи на условията за предприсъединителна помощ; 3) Регионално развитие транспорт, околна среда, регионално и икономическо развитие; 4) Човешки ресурси – укрепване на човешкия капитал и борба с изключването; 5) Развитие на селските райони.

Страните бенефициенти по ИПП са разделени в две категории: страни кандидатки за членство в ЕС към този момент – Хърватска, Турция и Бивша югославска република Република Македония, които бяха допустими бенефициенти за всичките компоненти на ИПП, и потенциалните страни кандидатки от Западните Балкани – Албания, Босна и Херцеговина, Черна Гора, Сърбия и Косово²⁵ – допустими за първите два компонента.

През програмния период 2007 – 2013 г. ИПП подкрепи 10 трансгранични програми²⁶, сред които и три, включващи България: Програма за трансгранично сътрудничество по ИПП България – Сърбия, Програма за трансгранично сътрудничество по ИПП България – Бивша югославска република Република Македония и Програма за трансгранично сътрудничество по ИПП България – Турция.

И през настоящия период тези програми се запазват, като България изпълнява функциите на Управляващ орган по тях.

Следва сравнителен анализ на основните цели и приоритети на трите програми, съфинансирани по ИПП, на базата на приключилите програми от периода 2007 – 2013 г. и ревизираните им варианти за новия период 2014 – 2020 г. (табл. 19).

Таблица 20. Цели и приоритетни оси по програмите за ТГС на България със Сърбия и Република Македония през програмните периоди 2007 – 2013 г. и 2014 – 2020 г.

	Географско покритие	Бюджет	Цел	Приоритетни оси
--	---------------------	--------	-----	-----------------

²³ От 1 януари 2007 г. предприсъединителните фондове на ЕС претърпяха реформа като финансовите инструменти ФАР, ФАР ТГС, ИСПА, САПАРД, КАРДС и финансовия инструмент за Турция бяха заменени с Инструмента за предприсъединителна помощ. Правната рамка за него беше създадена с Регламент (ЕО) 1085/2006 на Съвета от 17 юли 2006 г. и разпоредбите за неговото прилагане в Регламент на Комисията (ЕО) 718/2007, изменен с Регламент на Комисията (ЕО) 80/2010 и Регламент на Комисията (ЕО) 1292/2011.

²⁴ Регламент (ЕС) № 1299/2013 на Европейския парламент и на съвета от 17 декември 2013 г. относно специални разпоредби за подкрепа от Европейския фонд за регионално развитие по цел „Европейско териториално сътрудничество“

²⁵ Съгласно Резолюция 1244/99 на Съвета за сигурност на ООН

²⁶ Останалите са: Адриатическа програма за трансгранично сътрудничество по ИПП; програмите за трансгранично сътрудничество по ИПП между Гърция-Бивша Югославска република Република Македония, Гърция-Албания, Унгария-Хърватия, Унгария-Сърбия, Румъния-Сърбия и Словения-Хърватия.

ТГС по ИПП България – Сърбия	2007 – 2013 г.	12 региона: 6 области в България – Видин, Монтана, София, Перник, Кюстендил и София–град 6 области в Сърбия – Бор, Зайчар, Нишава, Пирот, Ябланица и Пчиня.	Приблизително 25 млн. евро	Да се засили териториалното сближаване в регионите по българо-сръбската граница, както и конкурентоспособността и устойчивостта на тяхното развитие, чрез сътрудничество в областта на икономиката, социалната сфера и околната среда, независимо от административните граници.	1. Изграждане на дребномащабна инфраструктура 2. Подобряване на капацитета за съвместно планиране, решаване на проблеми и развитие 3. Техническа помощ
	2014 – 2020 г.	13 региона: 6 области в България – Враца (нов), Видин, Монтана, София, Перник и Кюстендил*. 7 области от Сърбия – Бор, Зайчар, Нишава, Топлички окръг (нов), Пирот, Ябланица и Пчиня.	Приблизително 29 млн. евро	Насърчаване на териториалното сближаване и трансгранични отношения чрез прилагане на съвместни дейности в граничния регион и подкрепа на взаимовръзките между местните действащи лица и местните общности за насърчаване на регионалното развитие.	Привлекателност на туризма Младеш Околна среда Техническа помощ
ТГС по ИПП България – Бивша Югославска Република Македония	2007 – 2013 г.	5 региона: 2 области в България – Кюстендил и Благоевград 3 области в Република Македония – Северо-източен, Източен и Югоизточен регион	Приблизително 14,2 млн. евро	Програмата е продължение на програма „Добросъседство“ за 2004–2006 г. Общата цел е същата – устойчиво развитие на граничния регион с оглед на подпомагане на усилията за по-широко европейско сътрудничество и интеграция.	Икономическо развитие и социално сближаване Подобряване на качеството на живот Техническа помощ
	2014 – 2020 г.	Същите като в преходния програмен период.	Приблизително 19,5 млн. евро	Да засили трансграничното сътрудничество между хората и институциите в района, за да се справят с общите предизвикателства и съвместно да използват неоползотворения потенциал.	Околна среда Туризм Конкурентоспособност Техническа помощ

*София област не е включена в периода 2014 – 2020 г.

Източник: Страници на програмите www.ipacbc-bgrs.eu; www.ipa-cbc-007.eu

• Трансгранично сътрудничество на България със Сърбия

Трансграничното сътрудничество по ИПП между България и Сърбия претърпява съществени промени през двата програмни периода (вж. табл. 19).

На първо място, през новия програмен период и в двете страни е разширено географското покритие на програмата, като е добавена по една нова област от двете страни на границата. В допълнение на това, е увеличен и бюджетът на програмата с 16% за настоящия период (от 25 на 29 млн. евро).

По-значителна е промяната в целите и приоритетите, които двете програми си поставят през двата периода. В периода 2007-2013 г. общата цел на програмата е да се засили териториалното сближаване в регионите по българо-сръбската граница, както и конкурентоспособността и устойчивостта на тяхното развитие, чрез сътрудничество в областта на икономиката, социалната сфера и околната среда.

Специфичните цели са три. Първата е модернизирване на инфраструктурата и подобряване на околната среда от двете страни на границата чрез подобряване на достъпа до транспорт, информационни и комуникационни услуги, както и чрез трансгранични системи за комунални услуги и опазване на околната среда. Втората цел е засилването на положителните икономически взаимодействия чрез изграждане на политически и социални мрежи, като целта е да се осигури рамка за (трансгранична) подкрепа за бизнеса, партньорства (особено в области като култура, туризъм, развойна и научноизследователска дейност, опазване на околната среда и образование), интензивен обмен на най-добри практики и съвместно регионално планиране и подготвяне на икономическия сектор в региона за участие в пазара на ЕС.

На базата на специфичните цели са определени три приоритета. Първият приоритет е изграждане на дребномащабна инфраструктура в трансграничния регион. Това е наистина важно, имайки предвид, че е необходима модернизация на стратегическата инфраструктура, комуникациите и взаимосвързаните услуги в граничната зона и ако това се случи, това би насърчило растежа в ключови сектори като бизнеса и търговията, транспорта и логистиката, в сектора на услугите и туризма.

Вторият приоритет е подобряване на капацитета за съвместно планиране, съвместно установяване на проблеми и намиране на решения за тях, изграждане на партньорства, укрепване на институционалните и стопанските структури в отговор на пазарните изисквания и създаване на модели

за сътрудничество, основаващи се на най-добрите практики. Акцентът е върху подобряване на качеството и броя на стопанските субекти в региона и способността им да работят по общи проблеми (напр. чрез създаване на връзки и мрежи между институции, стопански субекти и учебни заведения).

Последният приоритет при всички трансгранични програми е свързан с техническата помощ и не представлява обект на анализ²⁷.

През настоящия програмен период се наблюдават изменения в приоритетните оси на програмата. Има известно „отрезвяване“ на основните цели, които са по-практични и реалистични. Отпада първият приоритет, свързан с изграждането на физическа инфраструктура в трансграничния регион. Запазват се обаче основните области за сътрудничество в опазването на околната среда, насърчаването на предприемачеството, развитието на туризма, основан на природното и културно наследство.

Първият приоритет е „Устойчив туризъм“ със специфични цели – увеличаване на туристическата привлекателност, създаване на конкурентоспособни общи трансгранични туристически атракции, продукти и дестинации. Вторият приоритет е „Младеж“ и цели развитието на привлекателна среда за развитие на младите хора в граничната зона (умения и предприемачество), както и насърчаване на устойчиви съвместни инициативи за и с младите хора, включително за младежка мобилност. Третият приоритет е „Околна среда“ и цели съвместно управление на риска (предотвратяване и смекчаване на последствията от природни и причинени от човека трансгранични бедствия) и защита на природата (засилване на капацитета на регионалните и местните заинтересовани страни за подобро управление на природните ресурси в граничния район).

Приоритети като околна среда и превенция на риска, устойчив туризъм и дейности, насочени към насърчаване на заетостта, мобилност на работната ръка и борба с бедността са обусловени от факта, че в допустимия трансграничен регион са ситуирани най-слабо развитите области в Европа.

Трябва да се има предвид също, че програмната територия попада в обхвата на Стратегията на ЕС за развитие на Дунавския регион и горните приоритетни области подкрепят нейните основни стълбове, поради което се очаква синергичен между двете.

Много е важно България и Сърбия да успеят да се възползват максимално от възможностите на програмата, защото трансграничният регион разполага с голям потенциал за развитие, особено на бизнеса и туризма. Изследване²⁸ показва, че географското положение на региона и богатите му природни ресурси представляват отлична база за развитие на сектора на услугите, по-специално на международната търговия, транспорт и свързаните с тях услуги, както и на туризма, като по този начин се превръща във важен двигател за повишаване на социално-икономическото развитие на граничния регион. Въпреки това, слабо развитите транспортни връзки в района предопределят относително високата изолация на района. Така например, близостта до паневропейските коридори и големите инфраструктурни проекти, които се очаква да бъдат реализирани и завършени през идните години (най-важните за региона от които е магистралата София-Ниш), може да се превърне в движеща сила за развитието на различни търговски и транспортни услуги, свързани с транспорт – пазари на едро и шоурумове, логистични паркове, складови бази, хотели и кетъринг, ремонтни услуги и т.н.

• Трансгранично сътрудничество на България с Република Македония

Програмата за трансгранично сътрудничество България – Бивша Югославска Република Македония в периода 2007 – 2013 г. е продължение на програма „Добросъседство“ за 2004 – 2006 г., като общата цел се запазва – устойчиво развитие на граничния регион с цел подпомагане на усилията за по-широко европейско сътрудничество и интеграция.

Специфичните цели през изминалия период включват насърчаване на устойчивото икономическо развитие (напр. чрез диверсификация на икономическите дейности в селските райони, развитие на

²⁷ Техническата помощ има за цел да осигури ефективното и ефикасно управление и изпълнение на програмата. Тя включва мерки за администриране и оценка на програмата, както и за осигуряване на публичност и комуникации. Обикновено средствата за нея са около 10 % от общия размер на финансирането.

²⁸ Маркетингова стратегия за промотиране на бизнес потенциала на трансграничния регион България – Сърбия, проект „В търсене на икономическо съживяване и развитие: Подготовка за съвместна промоция на бизнес потенциала на трансграничния регион“, съфинансиран от Европейския съюз чрез Програмата за трансгранично сътрудничество по ИПП България–Сърбия, CCI Number 2007CB16IPO006.

производствени вериги и подпомагане на иновациите и новите технологии), насърчаване на социалното сближаване и сътрудничеството (развитие на човешките ресурси и пазара на труда, културния обмен и трансграничните мрежи) и подобряване на привлекателността и качеството на живот на хората в граничния регион (включва опазването и съвместното управление на ценните природни и културни ресурси, съхраняване на биологичното разнообразие и развитие на устойчивия туризъм чрез използване на природните и културните дадености на региона).

Първият приоритет е насочен предимно към въпросите в областта на стопанската активност и заетостта. Целта е да се създадат по-благоприятни условия за растеж на наскоро създадени предприятия и да се подобрят условията за заетост и социална интеграция. Насърчават и се подкрепят дейности в областта на научноизследователската работа, иновациите, предприемачеството, създаването на клъстери и др. Вторият приоритет е насочен към опазване и управление на природните и културните ресурси, които са жизнено важни за бъдещето на граничния регион. Подкрепят се дейности в областта на опазването на околната среда (напр. съхраняване на съществуващото биологично разнообразие, съвместно управление на природни обекти) и предотвратяване на природни бедствия. Този приоритет обхваща и културните ресурси, като се предоставя финансова подкрепа на проекти, които имат за цел опазване и популяризиране на многобройните важни културни обекти в региона. Сътрудничеството се подкрепя чрез съвместно разработване на маршрути за културен туризъм, които прекосяват границата, обмен на опит и добри практики.

През програмния период 2014 – 2020 г. се наблюдава увеличаване на приоритетите на програмата, както и на нейния бюджет (с 27%, от 14,2 на 19,5 млн. евро). Забелязва се значителна устойчивост в целите на програмата между България и Република Македония, като предпочитаните приоритетни области за сътрудничество най-общо се запазват същите, но в новия период се конкретизират – в сферата на опазването на околната среда, насърчаване на предприемачеството, развитието на туризма, основан на природното и културно наследство, образователната и социална инфраструктура.

Първият приоритет е околната среда. Специфичните му цели са свързани с нейното опазване и с устойчивото използване на общите природни ресурси в трансграничния регион, както и с превенция на риска и смекчаване на последиците от природни и предизвикани от човека рискове и бедствия. Приемствеността на този приоритет е важна, имайки предвид, че районът разполага с голям брой защитени територии, които обаче са подложени на нарастващ натиск върху околната среда, а няма планове за тяхното адекватно управление. Затова се предвиждат както „меки“, така и „инвестиционни“ мерки с малък мащаб (напр. оборудване за ранно предупреждение при наводнения или пожари).

Вторият приоритет е „Туризъм“ и специфичните цели по него включват повишаване на туристическия потенциал на региона чрез по-добро опазване и устойчиво използване на природното и културното наследство, както и повишаване на конкурентоспособността на туристическите пакети в трансграничния регион и насърчаване на сътрудничеството между действащите лица в сектора от двете страни на границата. Тук също, освен „меки“ мерки (съвместни изследвания, съвместни туристически продукти и услуги, тяхното развитие и популяризиране, обучение и консултации), е налице и инвестиционен елемент в програмата, който ще финансира реставрация и консервация на природното или културното наследство, ИКТ и ГИС платформи, инфо-центрове, туристически транспортни схеми и др.

Третият приоритет е посветен на повишаването на конкурентоспособността, развитието на бизнес средата, малките и средни предприятия, търговията и инвестициите. Меките мерки са насочени към изготвяне на проучвания, създаване на мрежи, предоставяне на обучения, разработване на концепции, повишаване на осведомеността по специфични теми, насърчаване на преките контакти и сътрудничеството през границата между хората и сдруженията в региона. Ще се подкрепя развитието на трансгранични бизнес клъстери, съвместни обучения за развитие на бизнеса, съвместни инициативи за насърчаване на износа и инвестициите, сътрудничеството между бизнеса и образователните институции и др. Към инвестиционните мерки, макар и с много ограничен бюджет (2,9 млн. евро), спадат тези за реконструкция и изграждане на бизнес, иновации, занаяти и съоръжения за професионално обучение.

Развитието на туризма в трансграничния район определено е централен приоритет в новия

програмен период. Националната стратегия за регионално развитие в България²⁹ вижда развитието на съвместни туристически и културни инициативи като ключова дейност за трансгранично сътрудничество и подкрепя съвместни трансгранични дейности за опазване на природното и културното наследство. Онлайн проучване, регионалните консултативни форуми, както и опитът и интересът в предишната и настоящата програма за трансгранично сътрудничество показват огромен интерес в региона за дейности в областта на туризма, както и в културното и природно наследство. Дейностите по този приоритет имат добър потенциал за развитие и ще имат положителен ефект върху заетостта в региона, особено сред младите и жените.

Трансграничният район между България и Република Македония е богат на природни ресурси и културно наследство, но са необходими тяхната съвместна оценка, защита, опазване и популяризиране. Туристическата инфраструктура, услуги, управление и човешките ресурси трябва да се подобрят. Трябва да бъдат подкрепени инициативи за развитие на общи и алтернативни туристически продукти, които могат да създадат нови бизнес възможности и да увеличат конкурентоспособността на сектора.

Може да се заключи, че е налице приемственост в приоритетите на този граничен район, което е предпоставка и за натрупване на повече опит и постигане на по-висока добавена стойност на програмата за трансгранично сътрудничество. Като негатив може да се отбележи липсата на инвестиционен елемент за транспортна инфраструктура и физическа свързаност, които са все още на незадоволително ниво между двете страни, но тяхното изграждане остава приоритет на по-мощни европейски фондове (от българска страна Кохезионния фонд и Европейския фонд за регионално развитие, които финансират Оперативната програма „Транспорт и транспортна инфраструктура“ в периода 2014 – 2020 г.), както и на централната власт на двете страни.

4. Инициативи за насърчаване на трансграничната търговия

4.1. Нормативни облекчения за търговията

Във втора част бяха очертани основните пречки пред трансграничната търговия в рамките на ЦЕФТА, между страните ЮИЕ-6 и между тях и България. В следващата част обект на анализ са бариерите пред българския износ за страните от Западните Балкани и подходите за тяхното преодоляване. В настоящата точка са представени две предложения за институционални инициативи, представени от община Кюстендил, които чрез нормативни изменения биха могли да облекчат условията за търговията в граничните региони на България със съседните ѝ страни, и да допринесат за нейното насърчаване³⁰.

Първото предложение за законодателни промени е формулирано в контекста на слабо икономическо развитие в граничните региони и все още непреодоляната финансово-икономическа криза, която наред с останалите хронични проблеми в изследваните страни представлява пречка пред икономическия им растеж. Тя касае състоянието на малкия и среден бизнес, който все по-трудно оцелява, особено в пограничните райони на страната.

В разговори с млади хора, предприемачи и представители на бизнеса, община Кюстендил констатира редица проблеми, породени от законови разпоредби, които ограничават или възспират развитието на малките и средни предприятия в региона. В тази връзка и с цел тяхното подпомагане и насърчаване на създаването на нови фирми, особено от млади хора, общината прави предложение за създаване на изцяло нов ред за начисляване и събиране на осигурителни вноски като страната се районира по критерия „степен на икономическо развитие“. Предложението е в пограничните и най-слабо развитите в икономическо отношение райони размерът на минималния осигурителен доход

²⁹ Национална стратегия за регионално развитие на Република България за периода 2012 – 2022 г., приета от Министерския съвет с Постановление № 696 от 24 август 2012 г.

³⁰ „Предложения за промени в законодателството на Република България: 1. Предложение за законодателни промени по отношение подпомагане развитието на бизнеса и живота на гражданите в условия на финансово-икономическа криза; 2. Предложение за промени в Наредба № Н-12 от 24.08.2006 г. за възстановяване на платен данък върху добавената стойност на данъчно незадължени физически лица, които не са установени на територията на Общността“ на Общинската администрация на гр. Кюстендил, представени от нейния кмет г-н Петър Паунов.

(МОД) за самоосигуряващо се лице, собственик на фирма, да бъде намален с 50% или през първите две години от нейното създаване той да бъде изцяло освободен от заплащане на осигуровки, като това време се счита за осигурителен стаж при пенсиониране.

За тази цел са необходими нормативни промени в Кодекса за социално осигуряване и в Наредбата за обществено осигуряване на самоосигуряващите се лица, българските граждани на работа в чужбина и морските лица. Минималният осигурителен доход за самоосигуряващи се лица, собственици на фирми се определя със Кодекса за социално подпомагане и годишния Закон за бюджета на ДОО. Мотивите за предлаганата промяна са свързани с факта, че до началото на световната финансова и икономическа криза (2007 – 2008 г.) размерът на МОД не е съществен проблем за голяма част от фирмите, но с нейното задълбочаване, за редица фирми става трудно плащането на осигурителни вноски (начислени върху МОД). Осигурителната тежест, заедно със спада в покупателната способност на гражданите, водят до свиване на производството, а в редица фирми и до несъстоятелност, особено в по-слабо развитите в икономически план региони, сред които и граничните райони на страната.

Размерите на МОД по професии зависят най-вече от икономическата дейност, в която се упражнява съответната професия, а не от региона, в който се упражнява. По този начин напр. ако едно лице има професия счетоводител в отрасъл селско стопанство, МОД е по-нисък в сравнение със същата професия в друга икономическа дейност. Но счетоводителят в отрасъл селско стопанство от един по-слабо развит град има същия МОД като колегите му от по-развитите градове. Предложението е да се направят гореизложените данъчни облекчения за фирмите в граничните региони, защото те са по-слабо развити и стимулирайки тяхното производство и бизнес ще се даде тласък на икономическия растеж в региона.

Второто предложение касае търговията в граничните региони от двете страни на границата – в България и Република Македония или Сърбия. В честите срещи на община Кюстендил с представители на бизнеса и местните власти от двете съседни страни се установява, че македонските и сръбски граждани срещат сериозни затруднения при възстановяване на платения данък върху добавената стойност при покупки от търговци на територията на община Кюстендил, което е причина да пътуват до София за снабдяване със стоки, до които имат лесен достъп и в граничния град. В същото време за местните търговци липсата на традиционните клиенти от съседните страни е решаващо за развитието на бизнеса им. Установява се, че *Наредба № Н-12 от 24.08.2006 г. за възстановяване на платен данък върху добавената стойност на данъчно незадължени физически лица, които не са установени на територията на Общността*, е практически недействаща. Причините са няколко. На първо място, на територията на община Кюстендил (както и на територията другите съседни гранични общини) няма регистриран агент по смисъла на чл. 9 от Наредбата, защото право на регистрация имат само юридически лица, които са установени на територията на страната минимум от две години. По тази причина предложението е да се направи нормативна промяна, с която да се даде право на регистрация и на юридически лица, които са установени на територията на страната минимум от една година. На второ място, Наредбата изисква юридическото лице да разполага с минимум 500 хил.лв. във финансови активи и/или дълготрайни материални активи. Предложението е размерът на необходимите финансови активи за регистриране на юридическо лице като агент по смисъла на чл. 9 от Наредбата да бъде намален на 50 хил.лв. На трето място, според Наредбата, регистрацията се прави само чрез подаване на писмено заявление в ТД на НАП – София и не е създадена възможност за подаване по електронен път. Предложението тук е всяка териториална дирекция на НАП да приема писмените заявления и/или да се създаде възможност за подаване по електронен път.

В допълнение на това, чл. 10, т. 2 постановява ненужно по-високи изисквания към лицето, което може да извършва продажби на стоки с право на възстановяване на ДДС. По този начин се създава дискриминационна разпоредба по отношение на малките и средни търговци, които са регистрирани по Закона за ДДС. Изискванията на чл. 96, ал. 2 от ЗДДС са за регистрация на данъчно задължено лице с облагаем оборот 50 000 лв. или повече за период не по-дълъг от последните 12 последователни месеца. Неясно защо в Наредба № Н-12 от 24.08.2006 г. изискването е за облагаем оборот над 200 000 лв. за предходната година. В този смисъл предложението е за нормативна промяна в чл. 10, с което право да извършва продажби на стоки с право на възстановяване на данък върху добавената стойност да имат лицата, които са регистрирани по Закона за данък върху добавената стойност, без отежняващи изисквания за облагаем оборот. Двете предложения са резонни и заслужават по-задълбочен анализ, както и да бъдат дискутирани сериозно от изпълнителната власт в България.

4.2. Ролята на неправителствения сектор

Неправителственият сектор има значителна и важна роля за насърчаване на икономическото сътрудничество в региона на Югоизточна Европа. То се реализира преди всичко от търговско-промишлените палати от двете страни на границата, както и от смесените такива.

От българска страна основната е Българската търговско-промишлена палата (БТПП), чрез централното ѝ управление, както и чрез нейната мрежа в граничните райони. Смесените палати, които насърчават икономическото сътрудничество с Република Македония са Македоно-българската стопанска камара и Българо-македонската стопанска камара.

БТПП подкрепя намирането на подходящи бизнес партньори в страната и чужбина, като поддържа контакти с над 170 международни и национални бизнес организации, работи съвместно с повече от 40 смесени и чуждестранни търговско-промишлени палати и непрекъснато подписва нови споразумения за сътрудничество с нови партньори. Палатата разработи и нов вариант на интернет страницата си, който предлага улеснен достъп до услугите, подобрена и по-добре организирана информация. Клиентите на палатата имат достъп до база данни, съдържаща над 700 предложения за международно сътрудничество и технологичен трансфер, а подобреният софтуер улеснява и намирането на подходящ партньор чрез възможност за търсене по ключова дума и/или сортиране на офертите по държави.

Инициативите на националните и смесените търговски-промишлени палати са под различна форма: бизнес форуми, двустранни срещи (b2b), дни на бизнеса, търговски изложения, конференции, семинари, работни срещи, срещи и посещения на предприятия на място, презентации на фирми и организации от страната и чужбина с цел представяне на продукти, услуги, пакети и стратегии, обучения и семинари с български и чуждестранни лектори, съвместни проекти и др.

Следват примери за инициативи, организирани от или с участието на БТПП:

- Проведеният през юни 2014 г. в гр. Щип (Република Македония) *бизнес форум*, в който участваха над 80 представители на търговско-промишлените палати от България и Република Македония, местните власти и фирми. С него започнаха Българо-македонските бизнес дни в Република Македония. Събитието беше организирано от Македоно-българската стопанска камара, Българската търговско-промишлена палата и община Щип. Председателят на БТПП Цветан Симеонов предложи македонски предприятия и фирми да участват редовно в бизнес събития, организирани от БТПП в София, защото дистанцията между Щип и София не е голяма. На форума беше представена и Българската банка за развитие и Македонската банка за насърчаване на развитието за кредитиране на експортно ориентирани компании и на проекти за пряко сътрудничество;

- Организираната от Българската търговско-промишлена палата *конференция* „Интернационализация на икономиката на Югоизточна Европа и Черноморския регион чрез приложение на ЦЕФТА споразумението“. Конференцията е най-голямото събитие, организирано в рамките на ротационното председателство на БТПП на Бизнес съвета на Организацията за черноморско икономическо сътрудничество (ОЧИС) през първата половина на 2014 г. В него участваха представители на търговско-промишлените палати от страните от ЦЕФТА, представители на страните от Черноморското икономическо сътрудничество, български фирми, браншови организации и бизнес асоциации, представители на правителството и научните среди.

На конференцията БТПП препотвърди ангажираността си към идеята, че регионът трябва да се превърне в зона за свободна търговия, за което ЦЕФТА е добра платформа. Участниците във форума споделиха виждания за насърчаване на синергията между страните от Югоизточна Европа и Черноморския регион и за насочване интересите на малкия и среден бизнес в международната търговия. Във фокуса на форума бяха секторите транспорт и логистика, инфраструктура, информационни и комуникационни технологии, енергийно и водно осигуряване, машини и строително оборудване;

- Българо-македонският *бизнес форум* и *двустранни срещи*, на които Българската търговско-промишлена палата бе домакин, а съорганизатори – Стопанската камара на Република Македония и Македоно-българската стопанска камара. И от двете страни палатите потвърдиха готовността си да съдействат на бизнеса от България и Република Македония и да работят за ускорено развитие на двустранните търговско-икономически отношения. Отново беше изтъкната лошата инфраструктура като основна пречка, която спъва бизнес партньорствата между двете страни и необходимостта да продължат да се създават директни пътни, жп и въздушни връзки. От друга страна, традиционно беше

споменато, че географската близост на двете страни, както и липсата на езикови бариери, е ключов фактор за осъществяването на взаимноизгодно сътрудничество.

По време на срещата беше обсъдено и задълбочаване на бизнес партньорствата в сферата на информационните технологии и комуникациите. В края на форума бе подписано споразумение за сътрудничество между кабелните оператори на двете страни.

- Инициативата на Българо-македонската стопанска камара и Кюстендилската търговско-промишлена палата за *трансгранична среща* през февруари 2014 г. в гр. Крива Паланка, Република Македония, между местната власт и бизнеса от Североизточния планов регион на Република Македония и Кюстендилска област. Участие в срещата взеха кметовете на Кюстендил и Дупница, както и на Крива Паланка, Старо Нагоричане, Куманово, Ранковце и Кратово, председателят на Североизточния планов регион на Република Македония, търговското аташе на България в Република Македония, председателите на Българо-македонската стопанска камара и на КТПП. В нея се включиха и немалко представители на бизнеса от трансграничния регион. На срещата бяха дискутирани следните теми: стимулиране на местното и регионално развитие, развитие на публично-частното партньорство, разработване и реализация на съвместни трансгранични проекти, екология и енергийна ефективност, развитие на човешките ресурси;

- Участието на БТПП в организирането и провеждането на *срещи на високо равнище* с представители и официални лица от съседни страни е важна функция на палатата. През 2013 г. президентите на България и Сърбия участваха в делови форум, организиран от БТПП, както и през 2015 г. В такива случаи представители на бизнес организациите от България придружават държавния глава в официалната му визита. В рамките на посещението се провеждат срещи с различни бизнес организации от двете страни на границата. И в двата форума в Сърбия имаше засилен интерес от бизнеса и деловите среди за сътрудничество, инвестиции и приятелство между съседните страни. На втория форум българският държавен глава се обяви за изграждането на регионална енергийна борса, която да осигури възможност за достъп до енергийни ресурси на конкурентни пазарни цени;

- Пример за *проект по програмата за ТГС* България – Сърбия е проектът „Connection“ за създаване на Център за обмен на информация за икономическо трансгранично сътрудничество. От българска страна участва БТПП, а от сръбска – Центърът за развитие в Пчински окръг и окръг Ябланица (Сърбия), както и сръбската община Владичин Хан. Те ще работят за изграждане на многоезичен уеб портал и електронна библиотека по европейски стандарти за предприемачи и хора с увреждания. Проектът е с европейско и национално финансиране и ще спомогне за ефективния обмен на информация и добри практики, както и за по-добро икономическо сътрудничество между частния и държавен сектор в България и Сърбия. Очакваните резултати са привличане на нови инвеститори в съответните области и достъпност на информационните продукти за хора с увреждания.

- Друг пример е проект „Заедно на Европейския пазар – общи възможности за фирмите от бранш „Текстил и облекло“ от трансграничния регион“, изпълнен в партньорство от Браншова организация за текстил и облекло, гр. Кюстендил, Община Лесковац (Сърбия) и Българската търговско-промишлена палата. Основната цел на проекта е постигане на активен обмен на добри практики, съвместно регионално планиране и подготовка на фирмите от бранш „Текстил и облекло“, работещи в трансграничния регион, за съвместно използване на новите пазарни възможности на разширяващия се Европейски съюз. За постигането ѝ са реализирани дейности по изследване, анализиране и оценка производствените възможности (продуктова гама и капацитет), пазарите и заетия човешки ресурс във фирмите, работещи в бранш „Текстил и облекло“ в трансграничния регион; проведени са бизнес посещения и обмяна на опит на производители от България и Сърбия; реализирани са програми за повишаване на капацитета в сферата на участието в международни изложения и панаири и международен маркетинг; извършени са съвместни проучвания на пазарните възможности в ЕС чрез посещение на сродни организации в страни членки на ЕС с развита текстилна индустрия; разработена е експортна стратегия на сектора в трансграничния регион и е проведена PR кампания за популяризиране на трансграничния регион като добро място за производство на облекла. В резултат от успешното изпълнение на проекта, са създадени бизнес партньорства между български и сръбски фирми, които са започнали съвместна дейност и са реализирали конкретни сделки помежду си;

- Проект „SAGITTARIUS“ на Българската търговско-промишлена палата, приключил през май 2014 г. по Програмата за транснационално сътрудничество, в резултат от който БТПП е разработила следните продукти: мобилно приложение „Пътуващ музей“ – представя снимки и интересни факти за 110

културно-исторически обекти от Югоизточна Европа; образователна интерактивна игра, която предоставя възможност на потребителя да подрежда триизмерни изображения на културно-исторически обекти; рекламен филм на английски език, представящ постиженията на партньорския консорциум и проведеното онлайн обучение по управление на културното наследство;

Важен момент в дейността на палатата е, че прави целенасочени усилия да си партнира както със сродни организации от неправителствения сектор, така и с държавните институции, имащи отношения към ТГС – национални и чуждестранни. Така например, БТПП и Министерството на външните работи координират дейности в рамките на Черноморското икономическо сътрудничество. През 2014 г. председателят на БТПП представи предложенията на Палатата за оптимизиране дейността на Бизнес съвета и отбеляза необходимостта от координация между Палатата и Министерството по отношение на ЧИС. Обменени бяха и други идеи за по-тясно взаимодействие и предстоящи проекти, в които БТПП би могла да се включи.

Освен това БТПП обедини усилията си с Българската агенция за инвестиции за привличане на чуждестранни инвестиции. Договорен е редовен обмен на информация за инициативи на Палатата и Агенцията в подкрепа на бизнеса, както и обединяване на усилията за привличане на стратегически инвеститори у нас – най-вече в секторите с висока добавена стойност, както и за промотирането на региони с висока безработица.

През 2014 г. БТПП и Македоно-българската търговска палата подписаха Меморандум за сътрудничество, чиято цел е разширяване на възможностите за промотиране на бизнес интересите между предприятия на двете страни, обмен на икономическа информация, създаване на връзки за насърчаване и изграждане на съвместни предприятия, трансфер на технологии, инвестиции, съвместно участие на международни форуми и изложения, организиране на съвместни бизнес събития. Очертани са конкретни области на сътрудничество между двете палати през 2015 г., сред които бизнес форуми и кръгли маси с участието на представители на бизнеса и правителствата на двете страни за намиране на решения по актуални проблеми. Открито е нуждата на фирмите от улеснено преминаване на границата, осъществяване на ежедневна спедиторска групажна връзка за стоки, подпомагане на конкретни компании с интерес за навлизане на българския и македонския пазар и др.

Подобна полезна роля със сходни дейности изпълнява и *Българската стопанска камара* (БСК). Така например, през 2013 г. БСК и Македонско-българската стопанска камара (МБСК) проведеха среща за активизирането на българо-македонските бизнес контакти. Те стигнаха до извода, че е необходим натиск върху правителствата за ускорено изграждане на трансграничната инфраструктура. От своя страна, МБСК изрази очакване за подкрепа за изграждането на организационния й капацитет, както и за споделяне на опит и информация по европейски проекти. В допълнение на това, председателят на БСК г-н Божидар Данев изрази мнение, че двете държави не трябва да се заблуждават и да си градят изкуствено самочувствие, защото и България, и Република Македония са твърде малки икономики и не представляват сериозен интерес за икономическите лидери в ЕС, което води до необходимостта съседските им отношения да се развиват в посока на взаимна подкрепа и защита на общите им икономически интереси в Европа.

Според БСК твърде утежнените от страна на българската администрация изисквания по отчетност на европроектите често превръща усвояването на европейски средства по-скоро в бreme и допълнителен разход на време, средства и персонал, отколкото в полза за бизнеса. Беше изтъкнато, че през последните 5-10 години БСК е изпълнила над 100 проекта с външно финансиране и е изградила сериозен потенциал за изпълнение на проекти, към които македонските гости проявиха интерес и желание за обмяна на опит.

Интересна инициатива е и първият В2В туристически форум за страните от Балканския регион *Go2Balkans*³¹, проведен през 2014 г. Целта на събитието беше да обедини туристическия бизнес на балканските страни под мотото „Балканите – природа, история, култура“. Идеята и инициативата е на туристическия бизнес в лицето на членове на Асоциацията на българските туроператори и туристически агенти (АБТГА), които са учредили консорциум „Go2Balkans“. Основната цел на консорциума е да се привлече интереса на туроператори от цял свят към предлаганите туристически услуги в България и другите държави на Балканите и към създаването и предлагането на нови

³¹ Интернет страницата на събитието е <http://go2balkans.com>.

балкански комбинирани туристически турове и пакети. По време на събитието се състоя и изложение с възможност за осъществяване на директни бизнес срещи, имаше зона за презентации и зона за професионални разговори.

4.3. Икономически отношения в българо-сръбския трансграничен регион

Трансграничният регион между България и Сърбия е пример за териториална област с голяма нужда от икономическо развитие, и същевременно – със значителен неоползотворен потенциал за сътрудничество. Областите, които се включват в трансграничния регион България-Сърбия са едни от най-слабо развитите не само в двете държави, а и в целия Европейския съюз. Основните проблеми в тях са високата безработица, ниските доходи, ниската покупателна способност на населението и продължаваща тенденция на обезлюдяване. Същевременно, проучвания в рамките на проект³², финансиран по програмата за трансгранично сътрудничество, показват изобилие от ресурси и голям неоползотворен бизнес потенциал в българо-сръбския трансграничен регион.

Изводите от проекта потвърждават направените в настоящата разработка заключения и показват, че за реализиране на съществуващия потенциал и икономическо съживяване на региона е необходимо на първо място, както и силна политическа воля, отговорност и висока степен на кооперативност от страна на местните власти и централната власт в двете държави. Важен момент, също така, е привличането на инвеститори, насърчаването на предприемачеството и развитието на бизнес мрежи и клъстери вътре и извън региона в обща дългосрочна задача, по която да се работи координирано в целия регион. Препоръчва се и създаване на мрежа от заинтересовани страни, която да изготви цялостна визия за развитието на региона, и да бъде съгласувана и приета както на национално равнище, така и на ниво трансграничен регион. Проектът предлага също да бъдат определени от един до три приоритетни отрасли в краткосрочен план, които да бъдат развивани от двете страни на границата, като единият от тях да е туризмът, а другите например селското стопанство и хранително-вкусовата промишленост. Необходимо е да бъдат предложени и отрасли, които да бъдат развивани в средносрочен и дългосрочен план и които да се ползват с подкрепа на централно и местно ниво, както и да имат предимство при всякакъв вид частно, държавно и общинско финансиране.

Провеждането на активна, добре координирана регионална политика по отношение на обучение, квалификация и преквалификация на лицата в трудоспособна възраст с активно включване на работодателите при дефиниране на очакванията за бъдещото развитие на ниво предприятия, икономически дейности, област и регион, също е определено като приоритетно. Изтъкната е необходимостта от определяне на количествените и качествени параметри на необходимата работна сила на базата на анализа за състоянието и развитието на фирмите, икономическата дейност, областта и региона.

Направените в рамките на проекта анализи показват, че комбинацията от забележителности и ресурси на региона като цяло е далеч по-атрактивна от забележителностите и ресурсите на отделните области в него. Затова от голяма полза би било районът да се предлага като обща дестинация, обединяваща неговите общи ресурси и възможности. За тази цел, подходящо е изграждането на мрежа от координационни звена и консултативни органи от двете страни на границата, които да събират и анализират статистическа информация от и за региона и да предлагат мерки и политики за оползотворяване на общите ресурси на региона и общото му маркетингово представяне пред клиенти, контрагенти и инвеститори. Сътрудничеството между администрация, бизнес, неправителствени организации и научни центрове от двете страни на границата е от ключово значение за успеха на това начинание. Програмата за трансгранично сътрудничество България-Сърбия ще продължи да има водеща роля в този процес, подпомагайки съвместни проекти и изграждането на мрежи и успешни партньорства в двете държави.

На държавно ниво трябва да се анализира дали може и трябва България, като страна член на ЕС, да бъде инициатор в създаването на стратегия за регионален подход за развитие на най-бедния трансграничен регион в ЕС, в която да бъдат договорени и конкретни политики и финансови

³² Проект „В търсене на икономическо съживяване и развитие: Подготовка за съвместна промоция на бизнес потенциала на трансграничния регион”, съфинансиран от Европейския съюз чрез Програмата за трансгранично сътрудничество по ИПП България-Сърбия, CCI Number 2007CB16IPO006 68.

инструменти в подкрепа на инициативите в региона. (Фондация “Форум за наблюдение и анализ на публични политики”, 2014).

В друг сходен проект (информационен мост по програма ТГС България-Сърбия) се заключава, че за да се подобри конкурентоспособността на българския и сръбски експортно-ориентиран бизнес в трансграничния регион, трябва да се предприемат стъпки в посока развитие на двустранни трансгранични структури (Северноамериканска-българска стопанска камара, 2015). Необходими са, също така, политическа воля в местните структури на властта от двете страни на границата за законодателни промени, които да бъдат по посока намаляване на данъчното бреме и бюрократични спънки пред фирмите, които искат да правят бизнес в трансграничния регион. Търсенето на инструменти за подобряване на конкурентоспособността на регионалния бизнес трябва да е водещо за местните бизнес организации и администрация. Бизнес общностите от двете страни на границата трябва да обединят усилията си да разработват съвместни бизнес проекти, да развиват общи услуги и производства, взаимни доставки на суровини и материали, обща търговска политика и маркетингови мероприятия. Те биха могли също да организират трансгранични клъстери, споделящи общи търговски и маркетингови платформи, както и съвместни участия в търговски изложения и експозиции, промотиращи конкурентните предимства на клъстера. Трябва да се обмисли сериозно използването на съществуващите свободни икономически зони като база за дългосрочно развитие на съвместен бизнес (добър пример е Свободна икономическа зона в Пирот). Основен проблем остава липсата на институционален, административен и бизнес капацитет, който да подпомага предприемачите в региона. В допълнение на това, следва освен да се ползват програмите за финансиране от ЕС, да се търсят и възможности за местно финансиране. Не на последно място трябва да се работи и върху опцията за отваряне на нови КПП, които да скъсят разстоянията и облекчат формалностите при преминаване на границата.

Изводи

- Трансграничното сътрудничество се интензифицира през последните десетилетия, както в страните членки на ЕС, така и покрай външните граници на Съюза в Източна и Югоизточна Европа. То помага за смекчаване на недостатъците на националните граници, преодоляване на периферното положение на граничните региони, както и за подобряване на условията на живот на населението, живеещо в тях от двете страни;

- Трансграничното сътрудничество в рамките на еврорегионите може да бъде сътрудничество в най-различни области: икономическо развитие, туризъм, транспорт, развитие на селското стопанство, регионално развитие, иновации и трансфер на технологии, опазване на околната среда, образование, опазване на природата, социално сътрудничество, култура, предотвратяване на бедствия, енергетика, комуникации и т.н. То се реализира под различни форми и статутът на еврорегиона дава голяма свобода на участващите в него гранични региони за разнообразни инициативи и възможности;

- Основан е значителен брой еврорегиони в Югоизточна Европа, включително такива покриващи граничните региони на ЮИЕ-6 и България. За съжаление тези по западните граници на България не показват признаци на активност и полезна дейност. Би трябвало да се потърсят ресурси – административни, организационни и финансови, от националния и европейския бюджет, за тяхното възраждане и резултатност;

- Териториалното сътрудничество в ЕС е важен елемент от кохезионна политика на Съюза и заема нарастващ дял от неговия бюджет, а трансграничните програми за сътрудничество заемат централно място в неговите приоритети;

- През новия програмен период 2014 – 2020 г. се запазват петте програми за трансгранично сътрудничество на България, сред които три финансирани по ИПП – със Сърбия, Република Македония и Турция. Анализът показва, че в голяма степен тези три трансгранични региона имат сходни нужди и са поставени пред общи предизвикателства;

- Основен приоритет в трансгранично сътрудничество между България и Сърбия и Република Македония в новия програмен период 2014 – 2020 г. остава опазването на околната среда и оползотворяване на природното, културно и историческо наследство в полза на туристическия сектор. Тази приоритетна ос трябва да допринесе за трите стълба на стратегията „Европа 2020 за постигане на интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“, защото насърчава предприемачеството и създаване на

мрежи, вкл. чрез прилагане на иновативни подходи в областта на туризма, като едновременно с това развива и защитава природните ресурси и културното наследство;

- Регионалното културно и природно наследство са възможност за по-нататъшно развитие на туризма в района, включително за създаване на устойчиви културни продукти и услуги, както и алтернативни туристически дейности. Именно изобилието от природни ресурси и културни забележителности осигурява потенциал за ограничаване на високите нива на безработица сред местното население;

- Необходима е по-силна координация и сътрудничество, както и съвместни действия за превенция и реакция при природни бедствия и кризи в трансграничните региони, тъй като се наблюдава висока степен на уязвимост на трансграничните райони към засилващите се последици от климатичните промени. Подобни ситуации (напр. наводненията и пожарите) и тяхната превенция са проблемна област, която не би могла да бъде решена без трансгранично сътрудничество;

- И в двата региона има необходимост от развитие и доизграждане на стратегическата транспортна и железопътна инфраструктура, но този приоритет изисква мащабно финансиране и не е включен в приоритетите на трансграничните програми, които остават с ограничен, макар и нарастващ, бюджет;

- Неправителственият сектор има важна роля за насърчаване на икономическото сътрудничество в региона на Югоизточна Европа. Работата на стопанските камари в България и съседните ѝ страни от ЮИЕ-6 (Сърбия и Република Македония) показва изобилие и многообразие от дейности, съвместни инициативи и проекти. Ефективността от тази работа обаче ще зависи както от усилията на тези неправителствени организации, така и от активността на бизнеса, към който те се насочват;

- Необходими са държавни облекчения и стимули за развитие на бизнеса в граничните региони, който страда допълнително заради неизгодното си периферно разположение и има по-малки възможности за генериране на икономически ръст.