

Развитие на ЕГТС на местно равнище: добавена стойност и решения на проблеми

Резюме

Настоящото резюме е изготвено от

METIS GmbH.

То не представлява официалната позиция на Комитета на регионите.

Повече информация за Европейския съюз и Комитета на регионите можете да намерите в интернет, съответно на адреси <http://www.europa.eu> и <http://www.cor.europa.eu>.

Каталожен номер: QG-80-10-186-EN-C

ISBN: 978-92-824-2522-0

DOI: 10.2860/41298

© Европейски съюз, 2010 г.

Възпроизвеждането на части от настоящата публикация е разрешено, при условие че изрично се посочва източникът.

Отпечатано в Белгия

Резюме

Целта на настоящото проучване е да се направи преглед на състоянието на Европейската група за териториално сътрудничество (ЕГТС), да се покаже добавената стойност на ЕГТС на политическо и местно равнище и да се допринесе към обсъжданията относно преразглеждането на законодателството и към текущата работа в областта на многостепенното управление. Методологията съчетава фактологично проучване с анкета върху създадените ЕГТС. В проучването се представя актуалното състояние, що се отнася до приемането на националните разпоредби, осигурява се задълбочено описание на десет казуса, обобщават се основните резултати, тенденции и модели и се отправят конкретни препоръки.

Предложението за ЕГТС произтича от политическото признаване на необходимостта от правна структура, в рамките на която да си сътрудничат публични и частни органи от различни държави-членки. Тази необходимост беше особено остра там, където публични средства се използваха за трансгранични проекти.

Напредък в приемането на националните разпоредби като условие, благоприятстващо създаването на ЕГТС

Регламентът за ЕГТС (1082/2006) беше приет на 5 юли 2006 г. От държавите-членки беше поискано да приемат свои национални и регионални разпоредби до 1 август 2007 г. Реално процедурите за прилагане отнеха повече време, отколкото се очакваше първоначално.

Досега процесът на прилагане е завършил в 23 държави-членки. Първата група държави (BG, HU, UK, GR, PT, RO) приеха ЕГТС още през 2007 г. През 2008 г. ги последва втора група (DK, EE, ES, FR, LT, PL, SK, SI), а третата група (CY, CZ, FI, IE, IT, LV, LU, NL, SE) приключи процеса на прилагане през 2009 г. Към март 2010 г. в AT, DE и BE процесът все още предстои да бъде завършен на федерално равнище, а в MT регламентът не се прилага.

Развитие на местно равнище – все по-голямо разнообразие на създадените ЕГТС

- **ЕГТС Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai**, първата ЕГТС, създадена през януари 2008 г., предлага рамка за сътрудничество между твърде различен тип власти на три административни равнища в Белгия и Франция. На практика територията ѝ обхваща разширена градска зона с население от около два милиона души. ЕГТС включва 145 общини, френското правителство, един френски регион и един департамент, белгийското федерално правителство, регионите Фландрия и Валония, валонската и фламандската общност. Работните езици са нидерландски и френски и въпреки че официалното седалище се намира във Франция, френските власти са приели, че регламентът на ЕО има превес. Това позволява наемането на персонал по белгийското законодателство. Организационните корени на тази ЕГТС могат да се проследят назад във времето до създадената през 1991 г. постоянна конференция за сътрудничество между местните власти (COPIT).

- **ЕГТС Ister-Granum** включва 51 унгарски и 38 словашки местни власти от района на унгарско-словашката граница около Esztergom. Основана през септември 2008 г., това е втората от създадените до момента ЕГТС. Основната ѝ задача е осъществяването на програми и проекти за трансгранично сътрудничество, съфинансирани от Европейския съюз. Освен това тя вижда една от представителните си задачи и в това да допринесе в процеса на вземане на решения в ЕС и планира да отвори свое представителство в Брюксел.
- **ЕГТС Galicia-Norte de Portugal** обединява Xunta de Galicia (Испания) и Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (Португалия). ЕГТС е основана през октомври 2008 г. въз основа на създадената през 1993 г. испанско-португалска гранична работна общност. Тази ЕГТС обединява власти, характеризиращи се с различна степен на децентрализирани правомощия. Обхватът на дейността ѝ е широк и тя участва в управлението и прилагането на Оперативната подпрограма.
- **ЕГТС Амфиктиония** е основана през декември 2008 г. с цел да се осигури правен орган за започналото през 1991 г. сътрудничество между 63 местни власти от 9 средиземноморски страни. Понастоящем нейни членове са 42 гръцки, 7 кипърски, 3 италиански и 1 френска общини. Групата планира да увеличи броя на членовете си и е отворена за участие и на общини от страни, които не са членки на ЕС. Тя е изготвила за членовете си Бяла книга по екологични въпроси, сред които устойчивост и енергийна ефективност.
- **ЕГТС Karst-Bodva**, регистрирана през февруари 2009 г., обединява местни власти от карстовата област Gömör-Torna и долината Bódva на унгарско-словашката граница. Неин предшественик е създаденият през 2001 г. Еврорегион Kars. В началната фаза от съществуването си групата е изправена пред определени предизвикателства, свързани с финансите, отношенията със съседните местни и регионални власти и с техните национални администрации. Отчитат се и проблеми по отношение на езиковите умения.
- **ЕГТС Duero – Douro** е основана през март 2009 г. Тази ЕГТС се развива на основата на създадената през 1993 г. Испано-португалска гранична работна общност. Тя обединява 188 местни власти (NUTS III), две сдружения, един автономен орган и два университета (около 120 000 жители). Тази ЕГТС е имала определени проблеми, свързани с допустимостта за финансиране по различни програми на ЕС (с изключение на Interreg).
- **ЕГТС West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerquerque-Côte d'Opale** е регистрирана в края на март 2009 г. Френските ѝ членове включват националното правителство, регион Nord-Pas-de-Calais, департаментите Nord и Pas-de-Calais и градската общност Дюнкерк. Сред белгийските ѝ членове са федералното правителство, регион Фландрия и провинция Западна Фландрия. Групата е създадена в резултат на десетилетия трансгранично сътрудничество, засилено посредством програмите Interreg. ЕГТС се разглежда като лаборатория по многостепенно управление и като платформа за популяризиране на интересите на региона.

- Създаването на **ЕГТС Еврорегион Пиренеи-Средиземно море** до голяма степен произтича от необходимостта от юридическо лице за процеса на сътрудничество и дейности, предприемани съвместно от два френски региона (Midi-Pyrénées и Languedoc-Roussillon) и две автономни общности в Испания (Каталуня и Балеарските острови). ЕГТС е регистрирана през август 2009 г. въз основа на създадения през 2004 г. еврорегион¹, с цел да служи на 13 милиона жители. Четирите членове основатели са я оправомощили да разработва и осъществява програми в различни сектори. ЕГТС възнамерява да представлява и да популяризира своите интереси на различни равнища и на различни форуми.
- **ЕГТС Strasbourg-Ortenau** е създадена през февруари 2010 г. Тя вече е в процес на набиране на персонал. В нея участват френската Communauté Urbaine de Strasbourg, германският Landkreis Ortenau и градовете Offenburg, Lahr, Kehl, Achern, Oberkirch. Тази ЕГТС се характеризира с особено силни връзки в рамките на територията по отношение на икономическата интеграция, наличието на европейски институции и забележителни усилия в посока на интегрирането на гражданите. Инициативата е получила значителна подкрепа от политици на национално равнище.
- **ЕГТС Hospital de la Cerdanya**, създадена през април 2010 г., е особено интересно и изпълнено с предизвикателства начинание. Тя представлява нов начин на управление на болница с непосредствен ефект за населението на трансграничен водосборен район в долина с около 30 000 жители (17 000 от испанската страна и 13 000 от френската). Партньори от испанска страна са правителството на Каталуня, а от Франция – Министерството на здравеопазването, Националният здравно-осигурителен фонд и Регионалната агенция по болниците на Languedoc-Roussillon.
- **ЕГТС Grande Region**, създадена през април 2010 г., е първият пример за ЕГТС, която изпълнява ролята на управляващ орган за трансгранична програма. Процесът започна с решението за създаване на програма за трансгранично сътрудничество, включваща четири държави-членки. Не беше лесно да се стигне до решение относно разпределението на функциите между участващите страни. Ето защо ЕГТС се разглежда като интересна алтернатива.

1

В еврорегиона влизаше и испанската автономна област Арагон.

Съобщението за създаването на **ЕГТС ZASNET, ARCHIMED** и **UTTS** се получи след приключването на първоначалния вариант на настоящото проучване. Седалището на *ЕГТС ZASNET* е в Браганса (PT), а партньорите са от Португалия (сдружения на общини от Terra Fria do Nordeste Transmontano и Terra Quente Transmontana) и Испания (провинциите Zamora и Salamanca и град Zamora). Тази ЕГТС има за цел да популяризира трансграничните връзки между членовете си в областта на околната среда, културата, туризма и икономическото развитие, да осъществява съвместни проекти, да популяризира територията навън и да генерира синергии за обръщане на отрицателните демографски тенденции в региона. *ЕГТС ARCHIMED* (Archipelago Mediterraneo) е създадена от регион Сицилия (IT), правителството на Балеарските острови (ES) и Агенцията за развитие на област Ларнака (CY). Седалището на тази ЕГТС е в Таормина (IT). Целите ѝ са да създаде стабилно пространство за сътрудничество между средиземноморските региони на територията на Италия, Испания и Кипър, да насърчава общите им интереси по отношение на Европейския съюз, обмена между своите членове и изпълнението на програми, проекти и действия за териториално сътрудничество. Ще бъдат развивани дейности в областта на устойчивото развитие, развитието на селските райони, рибарството, транспорта, културата, туризма, иновациите, териториалното сътрудничество, енергетиката и миграцията. Интегриране на партньорите извън Европейския съюз: *ЕГТС UTTS* е създадена от местни власти от Унгария, Словакия и Румъния. Приоритетните цели на ЕГТС са да насърчава укрепването на икономическото и социалното сближаване, както и постигането на целите за конвергенция в географската територия на членовете на групата. С постигането на основните си цели тази ЕГТС се стреми по-специално да насърчава развитието на сътрудничеството между териториалните единици и различните организации, развиващи дейност в граничния регион, да подобрява качеството на живот на населението, което живее на нейната територия и да намалява регионалните разлики.

Общи тенденции, критични въпроси и бъдещи перспективи

През 2010 г. ЕГТС се озоваха в променен политически контекст спрямо този, който преобладаваше по времето, когато регламентът за ЕГТС беше изготвен, популяризиран и успешно приет. С приемането на Договора от Лисабон „териториалното сближаване“ и „икономическото и социалното сближаване“ бяха добавени към една от основните цели на Съюза, а самият инструмент ЕГТС беше разработен конкретно за целта „териториално сътрудничество“. Понастоящем се изпълнява програмният период 2007-2013 г. за структурните фондове, като в целия Съюз съществува силна тенденция към регионални подходи в разработването и изпълнението на програмите, което предоставя нови възможности за ЕГТС. Интегрирането на инициативата Interreg и насърчаването на териториални стратегии за макрорегионите (Стратегия за региона на Балтийско море, Стратегия за региона на р. Дунав и др.) също разширяват това поле на дейност. На последно място, но не най-маловажен е фактът, че в стратегията „ЕС 2020“ се разглеждат някои от недостатъците на Лисабонската стратегия, най-вече по отношение на механизмите за изпълнение – област, в която ЕГТС демонстрират значителен потенциал.

Що се отнася до макрорегионалните стратегии, пред ЕГТС се разкрива нов потенциал като „лидери“ в подкрепата за ангажимента към съвместни политики и като „целеви инструмент“ за постигане на по-дългосрочния ангажимент за съвместно изпълнение на конкретни действия. Едно от основните предимства на макрорегионалните стратегии ще бъде акцентът върху институциите и партньорите, които следва да ръководят изпълнението на приоритетните действия. В това отношение ЕГТС, в качеството им на нова рамка за дебат и на инструмент, чрез който могат да се изпълняват различни задачи, биха могли да бъдат разглеждани като един от вариантите за развитие и укрепване на ангажимента към нови съвместни задачи.

Забавянето на прилагането на националните разпоредби и наличието на други механизми за сътрудничество оказват въздействие върху териториалните модели и зрелостта на инициативите за ЕГТС. По различни причини някои държави-членки се забавиха повече с приемането на необходимите разпоредби и това оказва несъмнено влияние върху броя и степента на зрелост на новите инициативи за създаване на ЕГТС. В случаите на инициативи за ЕГТС, които в продължение на няколко години не успяват да бъдат създадени, това се дължи на различни фактори – забавянето на приемането на национални процедури се оказва проблем в частност в Австрия и в Италия. В други случаи променената в резултат от избори политическа обстановка води до промяна в политическата подкрепа. В повечето от анализирания случаи проблемът е твърде сложният процес на разглеждане и ефективно прилагане на инструмента ЕГТС.

При създадените ЕГТС се наблюдава „траектория на сътрудничеството“, която започва от не толкова формално сътрудничество и върви към по-формално и по-интензивно сътрудничество. Еврорегионите, еврообластите, работните общности и други официализирани форми на сътрудничество са важни предшественици на голям брой ЕГТС.

Членската структура на ЕГТС обикновено се характеризира с доминираща позиция на няколко регионални или множество местни партньори, докато национални партньори все още се срещат сравнително рядко. Многостепенната структура на ЕГТС е по-скоро изключение, отколкото правило. Повечето ЕГТС формират партньорства между партньори на едно и също административно равнище.

Докато някои ЕГТС предвиждат силна роля за представителните органи, други прилагат по-засилен принцип на участието – някои ЕГТС са предвидили механизми за осигуряване на по-добра връзка с гражданското общество (напр. Гражданският парламент в Ister Granum, кметска конференция в Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai). Вземането на решения от партньорите в ЕГТС се превърна в упражнение по постигане на консенсус и баланс по въпроси като наемане на персонал, определяне на седалище, работни езици.

Мнозинството от създадените ЕГТС все още не са наели персонал, въпреки че в повечето случаи това се предвижда в близко бъдеще. Това се дължи на бюджета на ЕГТС и на различията в националните трудови законодателства. Въпреки че всички ЕГТС имат разработени годишни бюджети в съответствие с член 11 от Регламент 1082/2006, изготвянето на многогодишни бюджети все още е изключение. Те обаче са важни за осигуряването на персонала на всяка ЕГТС. Няколко ЕГТС са разработили конкретни бюджети за рекламни цели.

.../...

Препоръки за преразглеждане на Регламент 1082/2006

а) Членство

- Да се насърчи участието на трети страни в ЕГТС чрез включване на третите страни в членове 1 и 3 (Характер и Състав) и чрез установяване на връзки с регламентите за Инструмента за предприсъединителна помощ (ИПП) и за Европейския инструмент за съседство и партньорство (ЕИСП).
- Да се разгледа по-задълбочено възможността за разрешаване на участието на частни организации (член 3 от Регламент 1082/2006) при определени условия.

б) Роля на държавите-членки

- Да се разширят използването и възможностите за маневриране на съществуващите ЕГТС по отношение на приложимото право (член 2), като се осигурят нагледни разяснения за последствията от правната йерархия, установена с член 1 от регламента.
- Да се подчертае значението на вземането на решение за одобряване на ЕГТС в тримесечния срок, посочен в регламента (член 4).
- Да се осигурят обучение и техническа помощ за компетентните власти.
- Да се обмисли по-нататъшното хармонизиране на разпоредбите за ЕГТС с оглед даването на публичен статут на ЕГТС във всички държави-членки.
- Да се избегне режим на двоен контрол върху публичните средства (член 6), като се осигурят подходящи консултации за компетентните власти.

в) Задачи и мисии

- Да се избегне тясно или погрешно тълкуване на „задачите“ на ЕГТС, като се измени текстът на член 7, параграф 3.
- Да се подкрепи включването на „развитието на селските райони“ като потенциална задача на дадена ЕГТС, като се приеме по-отворена формулировка на член 7, параграф 3.
- Да се конкретизира, че ЕГТС де юре са допустими кандидати за участие във всички програми, финансирани от ЕС, без да се нуждаят от допълнителни партньори.
- Да се предоставят по-подробни насоки относно член 7, параграф 4 – изключване на „полицията и регулиращите органи, правосъдието и външната политика“.

г) Правен режим

- Да се направи ясно разграничение между съдържанието на конвенцията и уставите чрез редакция на член 8 (Конвенция) и член 9 (Устав) или като се обмисли премахването на единия от двата члена.
- Да се улесни наемането на персонал, като се разгледа възможността за създаване на статут на заетост, надхвърлящ националните разпоредби.
- Да се осигурят по-нататъшни насоки за създаване на ЕГТС във връзка с член 10 (Организация), с цел да се насърчат принципите на пропорционалност и демокрация на участието.
- Да се осигурят по-подробни разяснения или да се редактира член 10, параграф 3, касаещ отговорността на ЕГТС – „дори когато такива действия не са свързани със задачите на ЕГТС“.

- Да се осигурят по-подробни насоки за създаване на ЕГТС във връзка с член 11 (Бюджет) и практическото му отражение върху наемането на персонал.
 - Да се осигурят по-подробни насоки относно член 13 (Обществен интерес), с цел да се разяснят тълкуванията на Съда на Европейския съюз.
-