

Borders, regional policy and regional development in the countries of the European Union

Slavi Petrov Dimitrov

St. St. Cyril and Methodius University of Veliko Tarnovo, Bulgaria

Abstract: With its common culture and history, Europe is also characterized by its many borders. Different policies on both sides of the border, notably in the areas of law, governance, taxation, economy, culture and social affairs, have helped to transform state borders into real barriers between countries. The EU is the first and most typical example of a large institutionalized space where integration processes are particularly strong and the leading role of regional policy and regional development.

Keywords: borders, regional development, Euroregions, the EU, cross-border cooperation.

Граници, регионална политика и регионално развитие в страните от Европейския съюз

Слави Петров Димитров

*Великотърновски университет „Св. Св. Кирил и Методий”, Стопански факултет,
Катедра „Туризм”*

Резюме: Освен със своята обща култура и история, Европа се характеризира и с многобройните си граници. Различните политики от двете страни на границите, преди всичко в областта на правото, управлението, данъците, икономиката, културата и социалното дело, подпомогнаха превръщането на държавните граници в действителни бариери между отделните страни. ЕС е първият и най-типичен пример на голямо институционализирано пространство, където процесите на интеграция са особено силни, а водеща роля играят регионалната политика и регионалното развитие.

Ключови думи: граници, регионална политика, регионално развитие, еврорегиони, ЕС, трангранично сътрудничество.

Пространствената организация и в частност регионалната политика в Европейския съюз (ЕС), въпреки значителния си опит (официално от 1975 г.), все още има значителни проблеми в резултат на редица нерешени теоретични и практически проблеми (Стоянов, 1995). Вследствие на последвалите териториални разширения (1973, 1981, 1986, 1995, 2004, 2007, 2013 г.) регионалните изследвания в страните от ЕС придобиват все по-голяма актуалност, анализирайки спецификата, опита, иновациите прилагани в отделните страни и региони на ЕС (Димитров, 2016).

Освен със своята обща култура и история, Европа се характеризира и с многобройните си граници. Различните политики от двете страни на границите, преди всичко в областта на правото, управлението, данъците, икономиката, културата и социалното дело, подпомогнаха превръщането на държавните граници в действителни бариери между отделните страни. ЕС е първият и най-типичен пример на голямо институционализирано пространство, където процесите

на интеграция са особено силни, а водеща роля играят регионалната политика и регионалното развитие, което е обект на изследване в настоящата разработка.

Държавната граница е рамката, която определя обхвата на територията на една държава. Тя фиксира онази част от земната повърхност, въздушното пространство и земните недра, които попадат под суверенитета на определена държава и в пределите на които държавата, като система от органи (законодателни, съдебни и изпълнителни) е върховен изразител на властта.

Политическите граници са особена категория, намираща се в силна количествена и качествена зависимост от конкретния исторически етап в социално-икономическото развитие на държавата.

Държавната граница отразява не просто историята на междусъседските отношения и политическите цели на отделните държави, а най-вече политическите сили, с които те са разполагали за тяхното осъществяване. Затова държавната граница се разглежда като резултат от взаимодействието на различни типове държавно-геополитически отношения. В този смисъл държавната граница, може да се приеме за политическа (геополитическа граница), защото разделя разнокачествени геополитически явления, но само в пространството, което образуват съседните държави. Най-често основните признаци за систематизиране на държавните граници са историята и историческите условия на възникване, последователността на зараждане и не на последно място продължителността на съществуване (Карастоянов, 1997).

За Ф. Ратцел, един от основателите на съвременната политическа география, границите са разглеждани като „периферен орган на държавата, органически свързани с територията на страната” (Ratzel, 1897).

Дрончилов посочва, че границите на една държава отразяват напълно нейните исторически съдбини. Политическата гранична линия се отличава значително от граничния пояс, който е изключително средство за защита на държавата. Чрез нея именно пределите на държавната територия са ясно очертани и е възможно по-сигурното ѝ охраняване, както и упражняване на контрол над съобщенията, които тя, в противоположност на граничния пояс улеснява. Тя не пази толкова държавата, колкото последната нея, и зависи от съотношението на силите на двата съседа, затова е и много по-чувствителна от граничния пояс (Дрончилов, 2003).

В географската литература границите се схващат като линии или преходни зони, чрез които дори само по един съществен белег може да бъде поделено пространството (Карастоянов, 1997).

Концепцията за границите има голямо развитие, особено в историческата география на Иберийските страни (Ferreira, 1998).

Според Марчета, „границите са възникнали в миналото за да очертаят териториално пространството, което дефинира и решава правата на собственост на хората. С течение на времето частното право се превърща в междудържавно” (Marchueta, 2002). Лопес определя границите като териториални очертания с различно значение (географско, правно, икономическо) (López, 2013).

От символична гледна точка, границата маркира идентичността и различните културни светове”, която разграничава къде свършва и къде започва националната култура” (Caramelo, 2007).

Всъщност границите, винаги са били възприемани като бариери, предотвратяващи или прекъсващи движението на хора и стоки. Външните граници може да се отразяват негативно върху регионалната икономика, но в същото време различните нива на цените, винаги са насърчавали трансграничната търговия между отделните страни, дори когато политическите отношения между тях не ги благоприятстват (Gaspar, 2006).

Каваку споменава, че „границите могат да бъдат ограничителна бариера и разделителна политическа линия, но и контактна площ, която служи за обединяване на интереси, усилия и

стратегии за развитие и интеграция, включително на транснационално, междурегионално и местно ниво” (Cavaco, 1995).

Граничните райони обхващат 60% от територията и около 40% от населението на ЕС. Европейската интеграция и процеса на европеизация водят до създаването на мита за „Европа без граници” въпреки символичната концепция за суверенитета на националната държава (Medeiros, 2011).

Действително, ЕС е първият и най-типичен пример на голямо институционализирано пространство, където процеса на интегриране на неговите държави-членки води до тенденцията за изчезването на националните физически граници, и те започват да се възприемат като административни линии водещи единствено до запазване на собствения език и специфичното културно пространство (Marchueta, 2002).

С цел свободното движение на хора, стоки, капитали и услуги под егидата на единния европейски пазар, „Нова Европа” постепенно се превръща в „Европа без граници” и същевременно е мултиетническа и мултикултурна „Европа на регионите” (Ratti..., 1993). Затова процеса на европейската интеграция се нуждае от по-задълбочен дебат за същността и ролята на границите. Преходът към една „Европа без граници” включва нещо повече от премахването на границите, като разделителни линии и превръщането им в „контактна зона”. Същевременно ЕС по всякакъв начин насърчава трансграничното сътрудничество, така че границите отдавна вече не са пречка за общия пазара и мирното разбирателство между отделните народи (Caramelo, 2007).

Регионалното развитие на всяка страна се отличава със своята неповторимост и уникалност. Причината за това е обективно съществуващото многообразие – на природния комплекс, изключителността на местоположението на всяка територия и акватория, големите пространствени контрасти в разпределението на населението, стопанството и културно-обслужващите дейности. Тези различия предопределят и генерират териториални диспропорции (неравновесия) в социално-икономическото, културното и екологичното развитие и налагат необходимостта от извършване на системни научни изследвания, стратегическо планиране и обосновани и ефективни управленски практики на регионалното развитие. Ето защо е необходима организирана и целенасочена изследователска и планова дейност като условие за ефективно устойчиво и балансирано развитие и управление на националната територия.

Регионалното развитие се дефинира като комплекс от демографски, икономически, социални, инфраструктурни, екологични и други процеси, протичащи по различен начин и интезитет и водещи до появата на териториални различия и специфични проблеми в територии наречени региони (Копралев, 2002).

Самият ЕС решително поощрява така наречената „Европа на регионите”. На 18 ноември 1988 г. Европейският парламент приема решение за регионална политика и за ролята на регионите, което е публикувано в Държавен вестник на ЕС (Шмале, 2005).

Регионалната политика на ЕС е регулирана инвестиционна политика. Процесът на планиране, координиране и регулиране на регионалната политика се извършва за период от 7 години. За всеки планов период се утвърждават регламенти (задължителни документи за изпълнение от страните на ЕС) и директиви (препоръчителни за изпълнение) за общността чрез които се координира провежданата регионална политика.

Регионалната политика на ЕС е и стимулираща, подпомагаща развитието политика, защото по определен ред осигурява външно финансиране за създаване на нови работни места, за повишаване конкурентоспособността на икономиките в статистическите райони и отделни страни, извършване на преход към устойчив икономически растеж, подобряване качеството на живот и балансирано, интелигентно и приобщаващо развитие. Външното финансиране като политика на ЕС е най-привързващата, най-въздействащата в общността. Регионалната политика в ЕС е диференцирана управленска дейност. Чрез нея се осигурява допълнителна помощ (Димов, 2012).

Регионалната политика на ЕС е разработена на основата на достиженията на европейската регионална икономическа теория, разнообразието в подходите към небалансираностите на пространствената структура и инструментариума на модерната регионална политика, особено на регионалното програмиране. Предвид различията в традициите на отделните държави при формулирането на регионалния подход, в ЕС се приемат три нива на дефиниране на региони - като инструмент на икономическа политика, като инициатор на политически подходи и като субект на реализация на инициативите на Съюза. В съответствие с това регионите в ЕС са обособени, както следва:

- Региони с проблеми на международно равнище. Това са предимно обхванатите от цел 1 територии, които ангажират големи национални области и цели държави - Гърция, Ирландия, Испания, Португалия, Мецоджорно (Италия), новите германски провинции.

- Национално дефинирани региони. Те са елемент от управленската структура в отделните държави и са част от националната традиция (департаменти, региони, общини, страни, провинции). Имат значение за развитието на пространственото планиране и трансграничното регионално сътрудничество.

- Функционални региони- дефинирани съобразно социално-икономическото развитие. Тук могат да се отнесат региони, включени в цел 2- преструктуриране на депресивни индустриални райони, изостанали селски райони и др.

Регионалната политика на ЕС е концентрирана върху региони, покрити от цели 1 и 2 на структурните политики. Естествено е, че се приемат и националните традиции, предвид отговорностите на местните власти при реализирането на програмите, финансирани от ЕС. По такъв начин оценката се извършва съобразно съпоставката на регионалните индикатори със средното за ЕС, а оттам и в зависимост от критериите за различните типове региони.

Като правило основният показател е БВП на човек от населението, но се прилагат и други критерии- главно отраслова структура, урбанизирани райони, селски райони, райони на миграция, периферни райони и др. Въпреки провежданата регионална политика продължава да има съществени различия в БВП на човек в най-богатите и най-бедните региони. Водещ е еврорегион Голям Лондон с 325% от средното за ЕС равнище и най-изоставащ еврорегион Северозападна България с едва 33% от средното за ЕС-28 (Eurostat, 2017).

Предвид голямото разнообразие от регионални проблеми в държавите-членки, целите на регионалната политика на ЕС се свеждат до:

- въздействие върху ситуацията в дефинираните проблемни райони- изостанали, депресивни и др.

- въздействия срещу поява на нови регионални диспропорции вследствие развитието на интеграционните процеси в ЕС и тенденциите в световното стопанство.

Регионалното развитие е насочено към стимулиране на икономическото и социалното сближаване като приоритетна политика на ЕС по линия на укрепване на Европейската солидарност и като предпоставка за икономическата ефективност и глобалната конкурентоспособност. Регионалната политика и програмите целят укрепване на стабилността на ЕС, засилване на конкурентоспособността и заетостта в подпомаганите райони, въздействие върху структурните проблеми с цел генериране на устойчив растеж и адаптиране към новите условия на пазара на труда и глобалната конкуренция.

Реализацията на така поставените цели се осъществява със съвместни действия от страните-членки и институциите на ЕС. Всяка държава, съобразно традициите в определянето на регионите си, дефинира проблемите на регионалното развитие съгласно приетите цели, разработва подходи за реализацията и ги съгласува с ЕС както от гледна точка на възможностите за финансиране, така и на съчетаването на инструментите (ако се налага с прилагането на национални- в контекста на принципа на допълняемостта) (АЕБР..., 2000).

В началото на 60-те години започна да се говори за субрегионалната или “малката” интеграция в Западна Европа. Под субрегионална интеграция се разбира обединяването на териториални единици от различни страни с общи граници, с цел решаване на общи

проблеми – преди всичко икономически, социални, екологични. Необходимостта от такова взаимодействие е повече от очевидна, като се има предвид, че периферният и приграничен характер на такива територии обикновено ги поставя икономически в по-неизгодна позиция, особено при изострени междудържавни отношения. Неслучайно те са едни от най-често разпространеният тип проблемни райони - както в Западна, така и в Източна Европа.

Субрегионалната интеграция започна да се развива, когато постепенно се изживяват противоречията от Втората световна война и се осъзнават предимствата на интеграцията. В Източна Европа въпреки широко прокламираната “социалистическа интеграция”, границите продължават да разделят, а не да сближават народите на съседните страни. Новата политическа ситуация на континента позволява пренасянето на опита на досега осъществяваната субрегионална интеграция в страните в Западна Европа, при аналогични случаи в Източна Европа или допирните райони на Изтока и Запада.

От 1970 г. в рамките на Европейския съвет на всеки три години се провеждат срещи на министрите по регионално развитие. В рамките на специален фонд за трансгранично сътрудничество се анализират проблемите на развитието на приграничните райони на ЕС. Предвижда се изграждането на Европейски център за трансгранично сътрудничество.

През 1984 г. е основан Съветът на регионите в Европа, чиято цел е да подпомага сътрудничеството на регионите от страните на ЕС и Съвета на Европа. През юни 1985 г. се изгражда и организационната му структура. На второто Общо събрание през ноември 1987 г. то е преименувано на “Събрание на регионите в Европа”. Между 1987 и 1990 г. са одобрени над 20 резолюции, които засягат преди всичко проблеми на индустриални райони, международно трансгранично сътрудничество, регионални иновации в областта на опазването на околната среда, главни европейски транспортни магистрали, технологично сътрудничество, стопански туризъм.

Проблемите на регионалното развитие в приграничните региони се разглеждат и в рамките на Икономическата комисия за Европа при ООН, и по-специално от Комисията по жилищата, строителството и планирането, като специално място се отделя на приграничните територии. Към Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) е образувана изследователска група за регионална политика за развитие към Комисията за индустрията, която анализира като цяло проблемите на регионалното икономическо развитие, информационния и технологичния трансфер като инструмент на регионалната политика, стимулирането на единния вътрешен пазар на ЕС. През 1988 г. се провежда специален семинар на тема “Регионалната политика през 90-те години”. Важно значение придоби т. нар. Програма за локална инициатива за заетост при създаване на работни места (или “ILE – Programm”), в рамките на Социалната комисия при ОИСР (Стоянов, 1994).

Необходимостта от регионална диференциация в ЕС се налага особено след въвеждането на “обща регионална политика” от средата на 70-те години, която да се съгласува с националната регионална политика на всяка от страните членки. Освен това с дискусиите за “Договора за европейския съюз”, който бе подписан в Маастрихт през февруари 1992 г., гражданственост получи понятието “Европа на регионите”. С това се формулира споделяната от повечето страни членки цел за формиране на един децентрализирано и федерално изграден ЕС с многостепенно вертикално разделение на властите. В тази третирана по различен начин конструкция обаче засега няма единна дефиниция на понятието “регион”.

Понятието „Region” е едно от малкото, които звучат сравнително еднакво на езиците на страните в ЕС, поради което и изглежда разбираемо. В действителност обаче в него се влага доста различно съдържание (в славянските езици приблизително отговаря на понятието “район”). Най-често проблемът е в таксономията: ООН или СТО напр. разглеждат ЕС като “регионален конгломерат”, “регионално обединение” от страни, т.е. “страната” има също ранг на район (Стоянов, 1995). Преди последните разширявания ЕС включва 254 региона, а с приемането на България и Румъния (1.01.2007 г.) и Хърватска (01.07.2013 г.) броят им стана

270. На ниво НУТС-III (Номенклатура на териториалните статистически единици) броят им достигна 1294 (Eurostat, 2017).

Район (region) е част от националната територия, отличаваща се от други територии в страната, притежаващи единство и взаимосвързаност на съставните си елементи и цялостност като резултат от развитието си. В българския език термините район и регион се употребяват синонимно, предимно за означаване на част от територия. В този смисъл и двата термина се употребяват: за обозначаването на която и да е територия за която няма отделно наименование, т.е. неподлежаща на наименоуване с друг термин; за обозначаване на таксономични единици от определен клас и конкретна таксономична система.

Думата регион (region) има 7 дефинирани значения: 1) географска зона или територия, имаща точно определени граници, или характеристики; 2) административна зона; 3) част от територия; 4) сфера или област (мегафизичен регион); 5) синоним на район. Отгук произлиза и регионален, т.е. отнасящ се към район или райони; 6) обозначава съпоставими таксони, принадлежащи към различни таксономични системи, или към различен разряд на една и съща система на таксонирание; 7) за обозначаването на каквато и да е територия неотнасяща се към приетата система на териториалното деление и непозволяващо обозначаването чрез други термини (Георгиев, 2005). Според Бояджиев при района границата не е ясна, линейна, а е по-скоро ивица територия с равномерно влияние между центъра на района и подобни центрове на други райони (Бояджиев, 2005).

В общата Харта на регионализирането приета от Европейския парламент през декември 1988 г., под регион се разбира „област, която от географска гледна точка образува ясно единство, или комплекс от подобни области, които са затворена структура и чието население се отличава с определени общи елементи, от които полученото се единство се съхранява и по-нататък се развива, като ускорява културния, социалния и икономическия напредък” (Шмале, 2005).

Независимо от географското положение на граничните региони като предпоставка за отделянето им с “право на стимулиране” ЕС не прилага критерии за тяхната селекция. В значителна степен национално право е решението, какво пространство да се даде на районите за предприемане на съответни инициативи. Традиционно обаче сътрудничеството между приграничните райони се разглежда от различните страни по-скоро като международна дейност, а не междурегионална. От началото на 80-те години по инициатива на ЕС, Европейският съвет и Работната асоциация на европейските гранични райони започна създаването и на други нови интеграционни общности (т.нар. еврорегиони) или разширение на вече съществуващите, за да се стимулира трансграничното сътрудничество (Стоянов, 1995).

Най-често срещаните видове трансгранични структури са:

- „Еврорегиони“ (и подобни структури в Скандинавските страни), които са подходящо конституирани многоцелеви правни субекти с голям капацитет, като много от тях играят главна роля в развитието и управлението на програмите ИНТЕРРЕГ (Практическо..., 2000).

За “еврорегион” може да се говори при наличието на относително дълготрайно трансгранично сътрудничество, поне между две европейски държави локализиращи в Европа, и изключващо територии и държави извън континента (азиатски или северноафрикански) (Venade, 2004).

В типичния случай географската област на един Еврорегион се определя от степента на социално-икономическата интеграция, а не само от административните единици. Трансграничните структури на Еврорегионите не са ново равнище на местното или регионално управление, а механизъм за обмен на информация между органите на властта и представителите на частния сектор. Макар да са основните структури за регионални/местни дейности от трансгранично естество, прилагането на повечето от дейностите, включени в трансграничните планове и програми, се извършва от страна на компетентните власти и други организации съгласно националните процедури.

• „Работни общности“ (и подобни асоциации), основаващи се на работни споразумения, които имат ограничен капацитет и рядко се включват в управлението на програмите ИНТЕРРЕГ (но играят активна роля в изследвания и разработка на проекти). Съществуват редица примери на регионално и местно равнище в Европа, когато еквивалентни регионални и местни власти подписват протоколи или работни споразумения, повечето от които нямат международноправна основа (Работна общност на Пиренеите, Работна общност на Източните Алпи, Работна общност Норте (Португалия) - Галисия и т. н.).

При тези Асоциации е налице тенденцията към установяване на работна структура, състояща се от редица работни групи в основни области (като например транспорт, околна среда, туризъм и т.н.), които се срещат няколко пъти годишно. В някои случаи тези споразумения са сключени с одобрението на националните правителства (например Работната общност Норте (Португалия-Галисия), а други без официалното съгласие от страна на централната власт (Работната общност между Франция и Испания) (Практическо..., 2000).

Всичко това определя регионалната политика и регионалното развитие като едни от най-важните, най-дискусионните и най-финансираните области в ЕС. Затова подобни анализи и сравнения са полезни, предвид членството на България в ЕС и новите възможности за трансгранично сътрудничество между балканските страни. Разбира се не става дума за механично пренасяне, защото природният и социално-икономически потенциал на всяка страна е специфичен и това изисква конкретни методи за организация и управление на регионалната политика и регионалното развитие.

Литература

1. Бояджиев, В., Регион, регионализъм, регионална политика в Европейския съюз. ГСУ, ГГФ, кн. 2-География, том 97, 2005, с. 189-207.
2. Георгиев, Л., Регионална икономика, Изд. на Нов български университет, С., 2005.
3. Димитров, С., Трансграничното сътрудничество между Испания и Португалия, Изд. „Фабер“, В. Търново, 2016.
4. Димов, Н. Райониране, социално-икономически райони и регионално развитие на България, Изд. „Експрес“, Габрово, 2012.
5. Дрончилов, Кр., Политическата граница. -В: Политическа география и геополитика в оригинал. Класиците 1. Сборник от статии. Съставители: М. Русев, Г. Рачев, С., 2003.
6. Карастоянов, Ст., Политическа география. Геополитика. Геостратегия. Унив. изд. „Св. Климент Охридски“, С., 1997.
7. Копралев, И., Обща характеристика на регионалното развитие. -В: География на България – Физическа и социално-икономическа география, Изд. ФорКом, С., 2002.
8. Практическо ръководство по трансгранично сътрудничество. Разработено от асоциацията на европейските погранични региони (АЕПР), 2000.
9. Стоянов П., Субрегионалната интеграция в Западна Европа, -В: Годишник на Софийския университет „Св. Климент Охридски“, Геолого-Географски факултет, Книга 2 – География, том 85, 1994, с. 297-315.
10. Стоянов П., Районите на Европейския съюз в контекста на интеграцията, -В: Проблеми на географията, №2, София 1995, с. 3-16.
11. Шмале, В., История на Европа. Издателство „Петър Берон“, „Плеяда“, С., 2005.
12. AEBR Association of European Border Regions / CEC Commission of the European Communities: *LACE-GUIDE – Practical Guide to Cross-border Co-operation (3rd edition)*. Brussels: AEBR and CEC, 2000.
13. Caramelo, S., União Europeia, fronteira e território. Guarda: Campo das Letras/Centro de Estudos Ibéricos, 2007.
14. Cavaco, C., (coord). As Regiões de Fronteira: inovação e desenvolvimento na perspectiva do Mercado Único Europeu. Lisboa: Estudos para o desenvolvimento rural e urbano, Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa, 1995.

15. Eurostat, 2017.
16. Gaspar, J., “Evolução e perspectivas do desenvolvimento territorial”. In Geografia de Portugal – planeamento e ordenamento do território, editado por C.A. Medeiros. Lisboa: Círculo de Leitores, 2006, p. 16-38.
17. Ferreira, M. J., “As regiões fronteiriças portuguesas: potencialidades de desenvolvimento no actual contexto de internacionalização” in Revista da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas (11), 1998, p. 337-353.
18. López Trigal, L., “Revisión de la terminología sobre la frontera y lo fronterizo”. In Condições de vida, coesão social e cooperação territorial, editado por R. Jacinto (coord), Guarda: Âncora Editora/Centro de Estudos Ibéricos, 2013, p. 149-167.
19. Marchueta, M. R., O conceito de fronteira na época da mundialização. Lisboa: Ed. Cosmos e Instituto de Defesa Nacional, 2002.
20. Medeiros, E. R., Efeito barreira e cooperação transfronteiriça na raia central ibérica – Impactes territoriais do INTERREG –A. Guarda: Âncora Editora/Centro de Estudos Ibéricos, 2011.
21. Ratti, R., Sh. Reichman. Theory and Practice of Transborder Cooperation. Basel; Frankfurt am Main: Helbing and Lichtenhahn, 1993.
22. Ratzel, F., Politische Geographie. Munich et Leipzig, 1897.
23. Venade N., Galiza-Norte de Portugal: a euroregião necessária. -Em: As Euro-Regiões e o Futuro da Europa: O Modelo da Euro-Região Galiza-Norte de Portugal, Porto, 2004, p. 53-88.