

КОНСУЛТАЦИЯ



Преразглеждане на регламента относно ЕГТС (Европейска група за териториално сътрудничество)

Настоящата консултация е съвместна инициатива на Комитета на регионите, трите председателства на Съвета на Европейския съюз (Испания-Белгия-Унгария), Европейската комисия и програмата Interact. Предвид преразглеждането на Регламент (ЕО) № 1082/2006 относно ЕГТС, целта на консултацията е да събере мненията на държавите-членки, установените ЕГТС и тези в процес на подготовка, на местните и регионалните власти и на други заинтересовани страни. Консултацията е насочена основно към аспектите от законодателството, които следва да бъдат подобрени или изменени при следващото преразглеждане, като също така отчита добавената стойност и потенциалните възможности на този правен инструмент. Началото на консултацията беше поставено на 3 май 2010 г. в Cáceres, Испания, като въпросите бяха публикувани на портала за ЕГТС на Комитета на регионите; отговори можеше да се изпращат до 20 юли.

Отговорите бяха използвани при изготвянето на становището по собствена инициатива „Преразглеждане на Регламента за ЕГТС“, което ще бъде прието от Комитета на регионите в началото на 2011 г.¹, както и в последващата законодателна работа на институциите. Регламент (ЕО) № 1082/2006 изисква до 1 август 2011 г. Комисията да представи на Европейския парламент и на Съвета доклад за прилагането на регламента за ЕГТС и предложения за изменения, ако е необходимо.

¹

CDR 100/2010, докладчик г-н Alberto Nuñez Feijoo (ЕНП/ES), председател на автономна област Galicia.

Благодарности:

КР желае да благодари на екипите на партньорите, участвали в тази съвместна консултация.

Трите председателства на ЕС – Испания-Белгия-Унгария:

г-н Julián Talens Escartí, испанско постоянно представителство в ЕС

г-н Estanislau Vidal-Folch de Balanzó, испанско постоянно представителство в ЕС

г-жа Barbara Boutriau, белгийско постоянно представителство в ЕС

г-н Thierry Delaval, белгийско постоянно представителство в ЕС

г-жа Maarten Goris, белгийско постоянно представителство в ЕС

д-р Gábor Sonkoly, Министерство на публичната администрация и правосъдието, Република Унгария

д-р Katalin Fékéte, Министерство на публичната администрация и правосъдието, Република Унгария

д-р Anna Kerékgyártó, Министерство на публичната администрация и правосъдието, Република Унгария

г-жа Gabriella Iglói, унгарско постоянно представителство в ЕС

Европейска комисия:

г-н José Antonio Ruiz de Casas, ГД „Регионална политика“

г-н Dirk Peters, ГД „Регионална политика“

Interact:

г-жа Elise Blais, служител за контакт с Interact, Виена

Благодарим на всички отговорили за ценното им сътрудничество.

За повече информация посетете портала за ЕГТС на Комитета на регионите:

www.cor.europa.eu/egtc

egtc@cor.europa.eu

Резюме на заключенията:

- Консултацията предизвика значителен интерес. От **получените 91 отговора**, 15 са от съществуващи ЕГТС (от общо 16 ЕГТС понастоящем), а други 15 - от ЕГТС в процес на подготовка. **Участие взеха почти всички страни, заинтересовани от ЕГТС.**
- Респондентите считат, че са **необходими промени в регламента**, като обръщат особено внимание на улесняването на функционирането на ЕГТС и подобряването на устройството им.
- Основният правен проблем е свързан с **различията в законодателството на отделните държави-членки**. Това се отнася по-конкретно за разликите в правния статут на съществуващите ЕГТС, произтичащи от разнопосочните решения, вземани от държавите-членки като част от националния процес на прилагане съгласно разрешеното от регламента. Посочват се и трудности във връзка с определянето на съдържанието на конвенциите и уставите, както и с процедурите за одобряването им. Като цяло съществува необходимост от опростяване на процедурите.
- **Информация, комуникация и техническа помощ** са необходими на европейско и национално равнище. Респондентите се застъпват за европейска структура и поддържат работата в мрежи, комуникацията и подкрепата, с които е ангажиран КР.
- Повечето респонденти обръщат внимание на необходимостта ЕГТС да назначават свой **персонал** и на определянето на приложимото законодателство. Въпросът за персонала е един от основните правни проблеми.
- Повечето респонденти считат, че трябва да се разреши на **частни правосубекти да участват в ЕГТС**, но само при определени условия.
- Въпросът за участието на **държави, които не членуват в ЕС**, разкрива съществена разлика между позицията на държавите-членки, които считат, че участието на трети страни трябва да се ограничи, и тази на другите заинтересовани страни (ЕГТС, МРВ, сдружения и експерти), които се застъпват за преразглеждане на съществуващото правило и за въвеждане на по-облекчени разпоредби.
- Повечето респонденти се отнасят много положително към това ЕГТС да функционира като **управляващ орган** и съвместен технически секретариат, тъй като това съответства на принципа на субсидиарност. Някои национални органи изразяват нежелание да делегират управлението на програми. Осъществяването на проекти по програмата за европейското териториално сътрудничество (ЕТС) чрез ЕГТС има редица предимства, но основният проблем е свързан с допустимостта на ЕГТС.

- Задачите на ЕГТС включват широк набор от дейности. На практика ЕГТС или поемат ролята на структури за координация на политиката и сътрудничеството, или функционират като ново равнище на управление.
- Според респондентите ЕГТС е основният правен инструмент на ЕС за **териториално сближаване**. Тя е също така лаборатория за **многостепенно управление**, която установява двустепенен канал за комуникация и функционира въз основа на принципа „отдолу нагоре“. ЕГТС могат да способстват за решаването на редица гранични проблеми.

1. Участие

Комитетът на регионите получи 91 отговора. Това доказва силния интерес към ЕГТС, както и много голямата представителност на събраните данни. На практика в консултацията се включиха всички страни, заинтересовани от ЕГТС.

Разпределението на получените отговори е както следва:

- 15 от вече създадени ЕГТС, от общо 16 съществуващи ЕГТС;
- 15 от ЕГТС в процес на подготовка;
- 13 от други структури за трансгранично сътрудничество (предимно еврорегиони);
- 26 от местни и регионални власти;
- 8 от национални правителства (на 7 държави-членки и Швейцария);
- 7 от сдружения, включително Асоциацията на европейските гранични региони, Асамблеята на европейските региони, Трансграничната оперативна мисия (*Mission Operationnelle Transfrontalière*) и Централната европейска служба за трансгранични инициативи;
- 7 отговора от експерти и други заинтересовани страни, включително INTERACT.

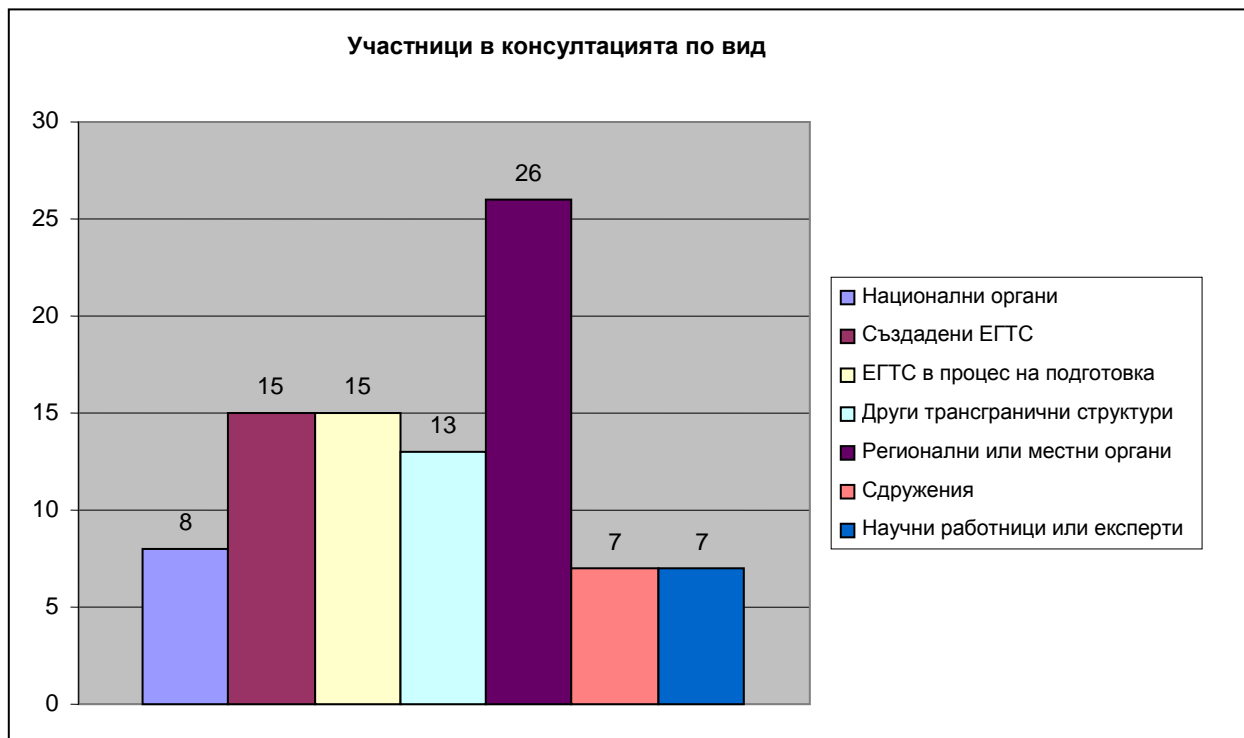


Таблица 1: Участници в консултацията

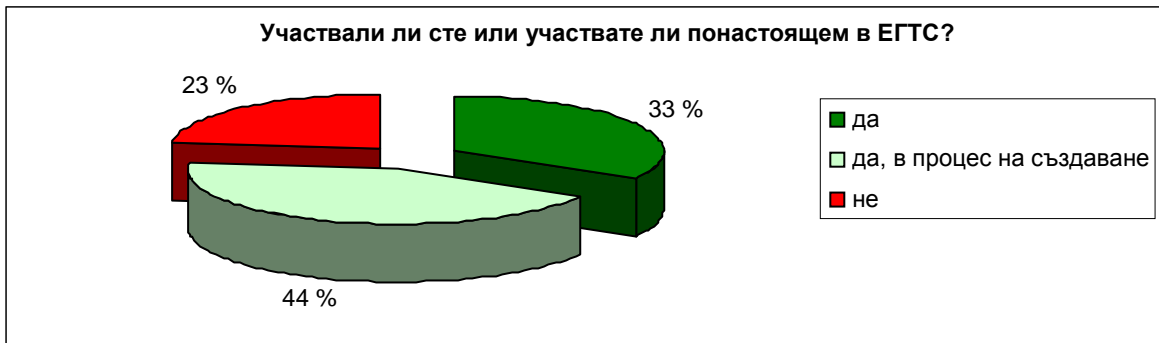


Таблица 2: Процент на отговорилите трансгранични, междурегионални и транснационални структури, които участват в ЕГТС

Географският обхват на отговорите включва 23 държави-членки, пряко или косвено. България, Ирландия, Латвия и Малта не са упоменати изрично, въпреки че не се изключва възможността за участие на някои субекти от тези страни чрез сдружения. Участието е по-голямо в държавите-членки, в които има установени ЕГТС.

Създадените ЕГТС и тези в процес на създаване обхващат 20 държави-членки. България², Естония, Финландия, Ирландия, Латвия, Литва и Малта не съобщават за участия в ЕГТС. Страните с повече респонденти, които участват в създадени или създавани ЕГТС, са Франция (14), Италия (11) и Испания (8).

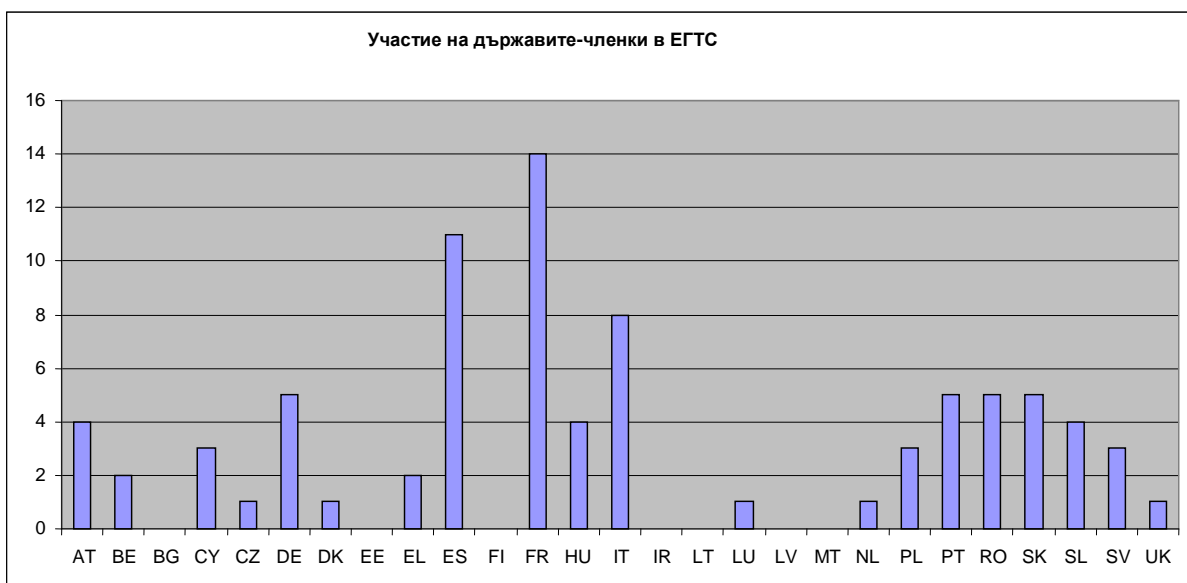


Таблица 3. Националност на партньорите в ЕГТС

²

КР разполага с информация за два проекта за ЕГТС с българско участие. Тези проекти не взеха участие в настоящата консултация.

По отношение на страните извън ЕС, една ЕГТС в процес на създаване има хърватски партньори и една – украински партньори; един еврорегион има норвежки партньори и една еврообласт – швейцарски партньори; правителството на Швейцария участва пряко в консултацията; участваха също един швейцарски кантон и един хърватски регион; един от експертите е швейцарец.

Като цяло, реалното участие е по-широко от горепосочените данни, като се има предвид, че някои структури са съставили отговорите си въз основа на отговорите, получени от техните партньори и членове (такъв е случаят с INTERACT, в която участват около 30 организации).

2. Структура на консултацията

Консултацията включва количествени и качествени въпроси, отнасящи се до следните аспекти:

- Правни аспекти на ЕГТС, включително Регламент (ЕО) № 1082/2006 и неговото прилагане от държавите-членки. Правни и политически предложения за усъвършенстване на ЕГТС.
- ЕГТС и европейското териториално сътрудничество.
- Опит на ЕГТС, изпълнявани задачи, срещани пречки и бъдещи дейности.
- Роля на ЕГТС за европейската интеграция.

Някои участници представиха документи, изразяващи техните позиции. Съдържанието на тези документи е отразено в качествените аспекти на консултацията, но не е включено в количествената статистика.

3. Правни аспекти

➤ Обща оценка

Никой не е избрал сценария „никакви промени“. 64 % от респондентите считат, че Регламент (ЕО) № 1082/2006 се нуждае от „малки промени“, останалите мислят, че промените трябва да са „големи“ (35 %) или „пълни“ (1 %), основно заради това, че са загрижени за един или два основни аспекта. Становището, изразено в различни срещи, позиции и въпросници е, че промените следва да водят до улесняване на функционирането и подобряване на ЕГТС, но не бива да засягат съществените елементи, както и че работата, извършена до момента от различни групи и държави-членки, не може да бъде спряна сега поради значителни промени в законодателството.

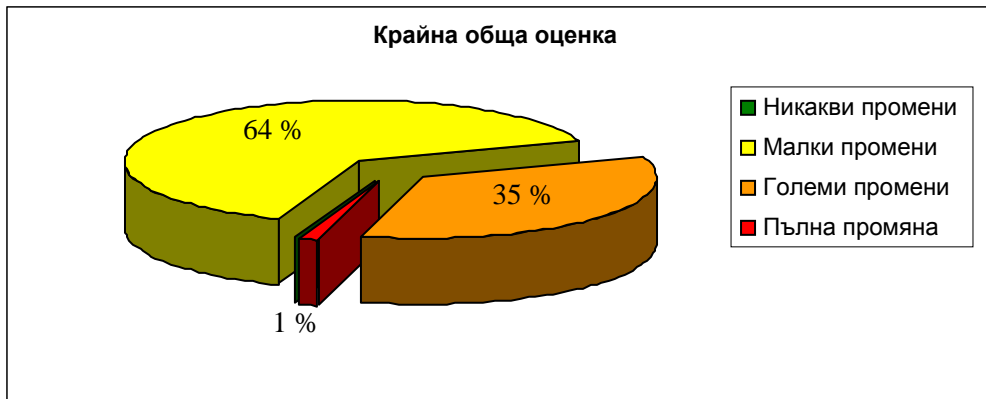


Таблица 4. Оценка на участниците за вида на необходимите промени в законодателната рамка за ЕГТС.

➤ **Посочени основни правни аспекти**

Основните правни аспекти, които са посочени като проблематични, се отнасят до разликите между законодателствата на държавите-членки, следвани от въпроси, свързани с приложимото право (основно правото на страната, в която е учредена ЕГТС, което регламентира трудовите правоотношения, обществените поръчки и ДДС), процедурата за учредяване, конвенциите и уставите и участието на субекти от трети страни (виж фиг. 1 в приложението).

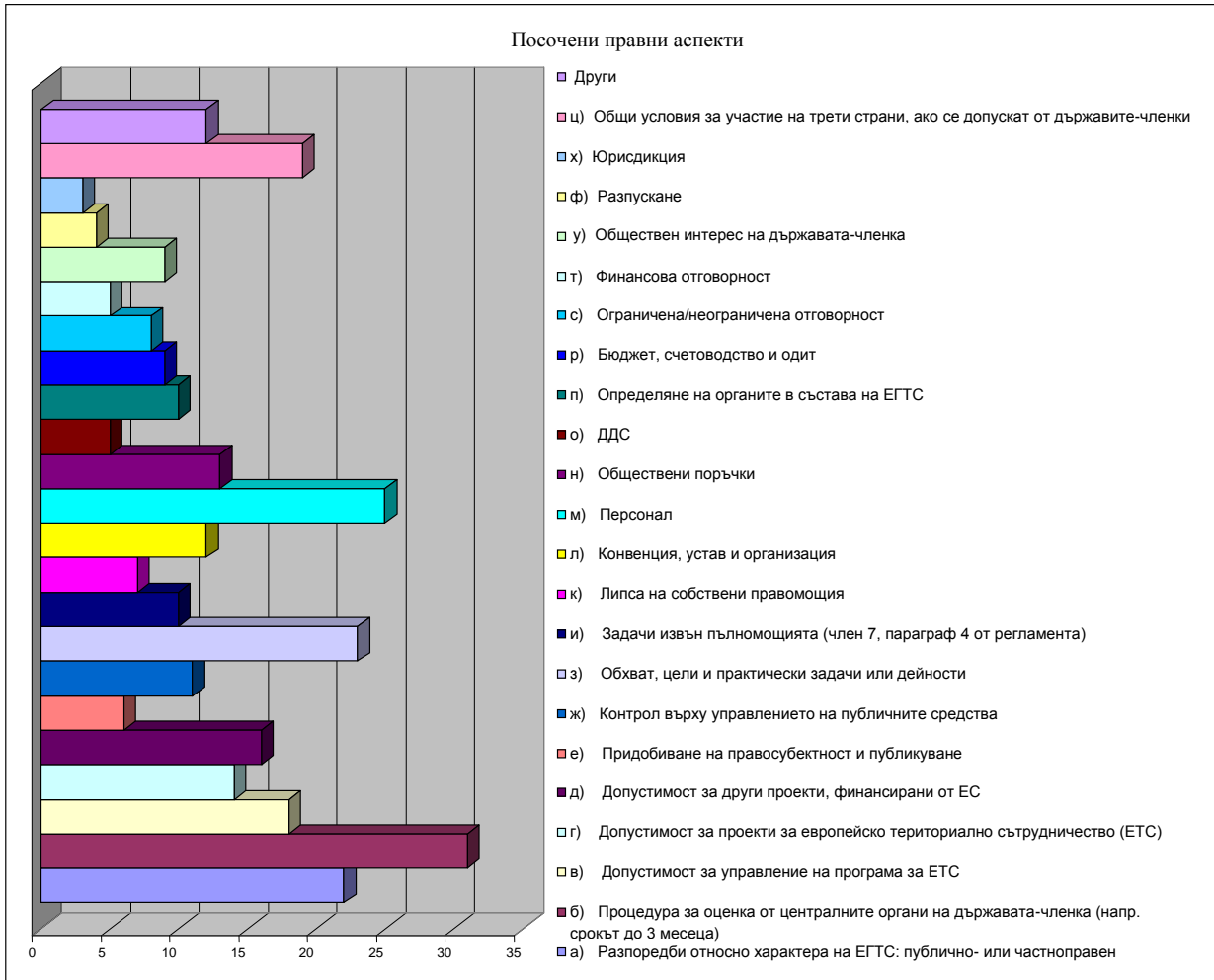


Таблица 5. Основни правни аспекти, посочени като проблематични в Регламент (ЕО) № 1082/2006.

Правилата относно приложимото законодателство в член 2 от регламента отдават предпочитание на законодателството на страната, в която е установена ЕГТС. Това предизвиква проблеми при прилагането на това законодателство към служители от други страни, към процедурите за обществени поръчки, провеждани в други страни, и до известна степен - към данъчните задължения на ЕГТС.

Обстоятелството, че регламентът позволява на държавите-членки да вземат различни решения в процеса на прилагане на национално равнище е довело до разлики в правния статут (публично или частно право, ограничена или неограничена отговорност), поради което има случаи, в които режимите в две съседни държави-членки се различават драстично: словенските ЕГТС са частни правосубекти, италианските попадат под публичноправния режим; Чешката република не допуска ЕГТС с ограничена отговорност, но Полша отхвърля неограничената отговорност; Франция счита ЕГТС за „syndicats mixtes“ (смесени обединения) по смисъла на френското право, така че на практика всички ЕГТС с френски партньори трябва да бъдат установени във Франция. Италианските ЕГТС не могат да се учредяват за неограничен срок.

Мнозинството ЕГТС, трансгранични структури, местни и регионални власти и сдружения настоятелно подчертават необходимостта от хармонизация на националните уредби чрез задължително предварително съгласуване между съседните държави-членки или чрез ограничаване на възможностите за избор, които регламентът предоставя на държави-членки.

Много респонденти срещат трудности при определяне на аспектите, които трябва да бъдат включени в конвенциите и уставите и откриват ненужни повторения. Някои отбелязват, че процедурата следва да бъде опростена по отношение на изменението на уставите, приемането на нови членове в ЕГТС и създаването на ЕГТС въз основа на предишни структури за сътрудничество. Накрая, следва да се добавят разпоредби, свързани с разпускането и прекратяването на дейността на ЕГТС.

ЕГТС подлежи на разрешение от участващите държави-членки и за това е предвидена процедура. Респондентите отбелязват, че тримесечният срок рядко бива спазван и че липсва ясна дефиниция на понятието „национален интерес“ на държавата-членка, което може да доведе до произволни забрани за учредяване на ЕГТС.

Относно прилагането на уредбата за ЕГТС от държавите-членки, респондентите отново насочват вниманието върху липсата на хармонизация между националните законодателства; вътрешните процедури за одобрение от националните администрации понякога също са много тромави, в някои случаи включват няколко министерства и междудържавни консултации, поради което тримесечният срок много рядко бива спазван.

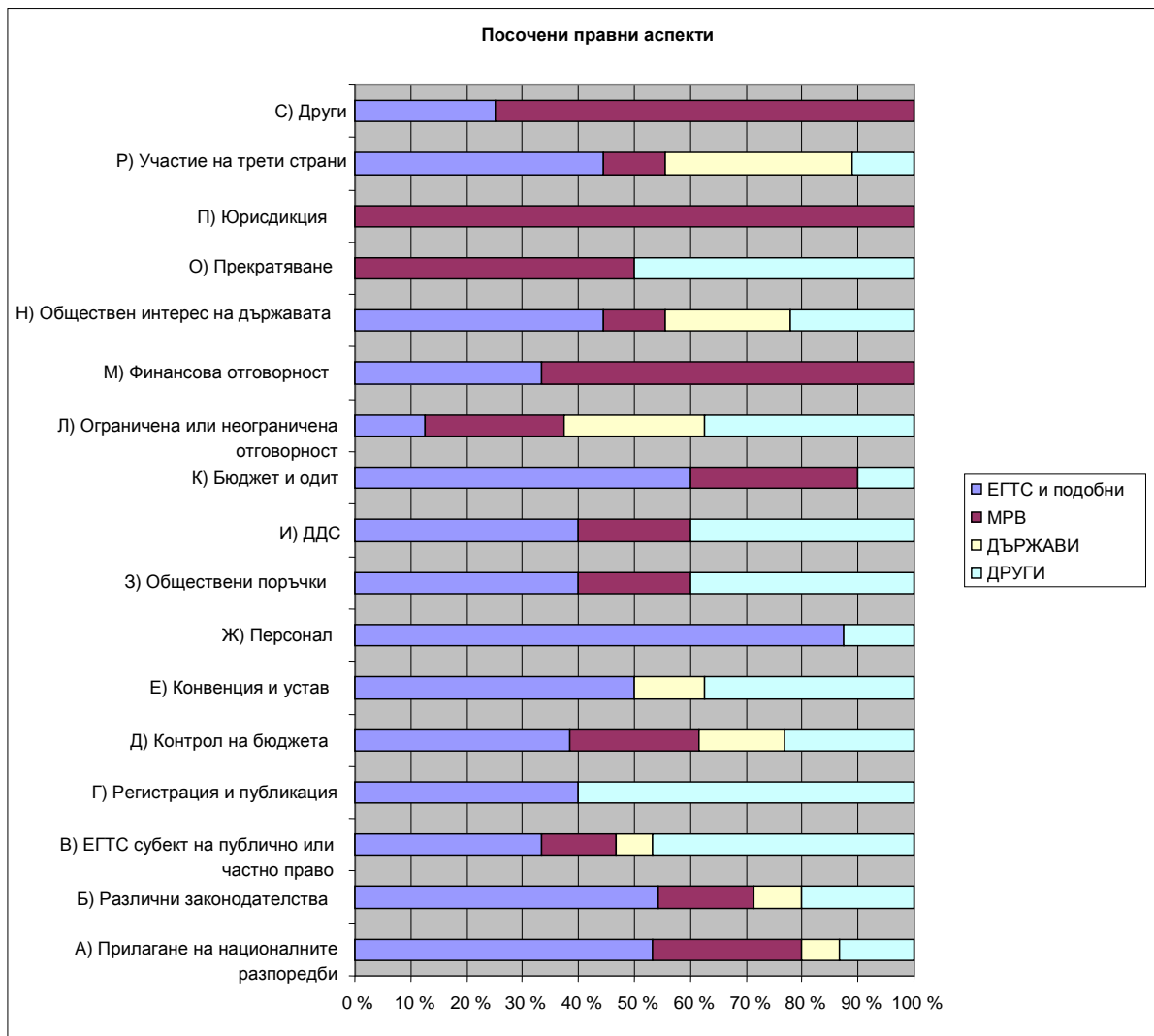


Таблица 6. Разпределение на посочените правни аспекти на регламента по видове респонденти.

Предлаганите решения по отношение на разрешителната процедура се състоят основно в изменения на регламента с оглед осигуряването на междудържавна комуникация, която дава възможност на разрешаващите органи на държавите-членки да съгласуват общи основания за одобряване, изслушвайки също така партньорите в ЕГТС. Други предлагани изменения включват задължителност на тримесечния срок, включително мълчаливо разрешение, и възможност за обжалване на равнище ЕС. Има предложения да се предвиди възможност за обжалване на решението за отказ на разрешение пред Европейската комисия или Съда на Европейския съюз.

В някои отговори се предлага Европейската комисия и Комитетът на регионите да определят реда, по който да бъдат уведомявани за създаването на нова ЕГТС. По отношение на публикуването в Официалния вестник на Европейския съюз са изразени искания за ясна информация, известно несъгласие с обстоятелството, че понастоящем публикацията се прави в раздел S и предложение за публикуване на пълния текст на документите, за да бъдат преведени и използвани като образец за други формирования.

От практическа гледна точка респондентите се оплакват от забавянния при прилагането на регламента, изтъквайки липсата на знания и осведоменост за ЕГТС в публичните администрации (в националните органи и дори в самата Европейска комисия), от проблеми с допустимостта на проектите (виж точка 4) и в някои случаи от липсата на политическа воля за оказване на доверие на ЕГТС като инструмент на субсидиарността.

Различията в конституционния ред в държавите-членки създават проблеми, свързани с различните правомощия на различните управленски нива. Принципът на многостепенното управление и гъвкавостта на ЕГТС могат да решат този проблем, но някои респонденти искат улеснени процедури за адаптиране в заварените случаи, когато настъпят промени в правомощията на администрацията на дадена държава-членка и ЕГТС вече съществува.

➤ Структури за комуникация, съветване и подкрепа на ЕГТС

Освен държавите-членки, мнозинството респонденти (70 %) посочват, че е необходима структура за комуникация и техническа помощ на европейско равнище. Респондентите изтъкват също така ролята на експертната група на Комитета на регионите и важността на това да бъде даден импулс на мрежата от ЕГТС.



Таблица 7. Правни аспекти. Необходимост от мерки за комуникация, информация и/или техническа помощ.

Структурата за комуникация и техническа помощ може да е платформа или орган за насърчаване на по-доброто познаване на правните инструменти и подкрепа на работата в мрежи. Някои заинтересовани страни предлагат да се работи и на национално равнище чрез органите за управление на програми за териториално сътрудничество. Едно от предимствата на този съвещателен орган може да е уеднаквяването на критериите при различните процедури. Редица от аспектите, посочени за този съвещателен орган, вече са обхванати от КР, Interact и сдруженията в техните различни сфери.

От КР се иска да доразвие „регистъра на ЕГТС“, да продължи да наблюдава процедурите и да осигурява документи като проектоконвенции и проектоустави.

Информацията също изглежда важен аспект, отчасти поради сложността при създаването на ЕГТС. Предлага се провеждането на среща между националните органи, които отговарят за разрешаването на ЕГТС. Експерти предлагат да се организира среща на ръководителите на ЕГТС в Брюксел за обмен на практики и информация.

Едно предложение от респондент се отнася до използването на интернет за създаване на мрежа за подкрепа и подобряване на обмена на практики (напр. уебсайта URBACT). Това може да включва използването на информационни бюлетини и център за помощ. Полезно ще бъде също така да се организират семинари и курсове за обучение на персонала.

4 от 5 отговорили държави-членки не са съгласни, че са необходими допълнителни структури или упоменаване в регламента. Няколко критични гласа (30 %) заявяват, че допълнителни мерки за информация и техническа помощ не са необходими, преди всичко защото вече съществуват много институции, които осигуряват комуникация, информация и/или техническа помощ (по-конкретно: МОТ, генералният секретариат на Бенелюкс, ЕИРА и т.н.) и защото вниманието трябва да остане насочено върху целите на сътрудничеството и задачите.

➤ **Наемане на персонал**

Въпросите, свързани с персонала са сред най-силните притеснения, изразени от респондентите. Те са вторият правен аспект, посочен като съмнение или трудност в регламента, и третият правен аспект, посочен като съмнение или трудност във връзка с прилагането от държавите-членки. Въпреки това мненията са разделени, като 53 % от респондентите считат, че регламентът следва да съдържа подробни разпоредби относно персонала. 3 държави-членки не са съгласни с тази идея, останалите 3 не са отговорили. Сдруженията подкрепят идеята.

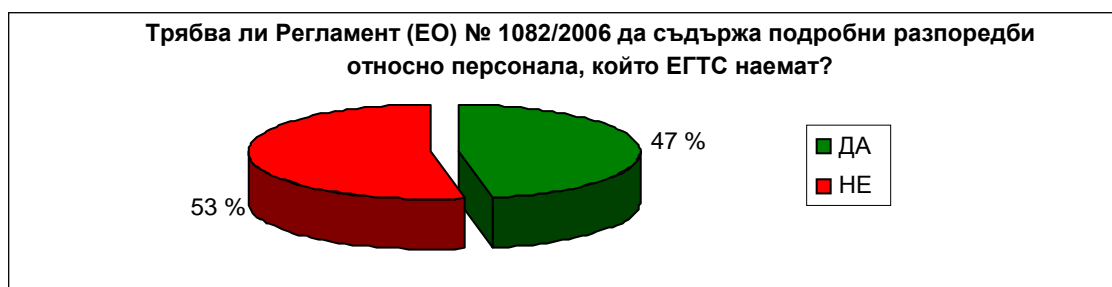


Таблица 8. Правни аспекти. Разпоредби относно персонала на ЕГТС.

Поставените въпроси и искането за изменение на европейския регламент относно ЕГТС са свързани основно с необходимостта ЕГТС да има свой персонал (като се избягва делегирането на персонал от публичните власти) и с това кое законодателство следва да се прилага.

Съществува сериозен дебат по този въпрос, както и относно условията за наемане на персонал. По-конкретно, респондентите открояват риска, свързан с разликите в пенсионното осигуряване, трудовото възнаграждение, социалната защита и данъчния режим за служителите от различни страни, в сравнение с тяхното национално законодателство. Съществува също така проблем с делегиране на служители на партньорите в ЕГТС и правата на тези служители. За да се избегнат затрудненията, свързани с условията за наемане на персонал, някои респонденти предлагат в регламента да се предвиди възможност за прилагане на законодателството на мястото, където служителите изпълняват своите задължения (националното право), вместо законодателството по местонахождение на седалището на ЕГТС, или законодателството на страната, от която идват служителите, в случай че служителите биват премествани от страна-участничка в ЕГТС и тази страна е различна от страната, в която се намира седалището на групата. Така ще се избегне и предимството, което сегашното правило дава на някои страни. Друг респондент предлага да се предостави на служителите възможност да избират кое национално право да се прилага към техните социалноосигурителни задължения.

Някои респонденти се противопоставят на въвеждането на прекалено конкретни правила в регламента. Те предлагат задачата за определяне на условията и правилата за персонала да бъде оставена на уставите на ЕГТС.

Респондентите подчертават също така необходимостта от адекватна професионална и езикова квалификация на персонала; в регламента следва да бъдат включени правила, които да отчитат разликите между националните образователни системи.

Според един експерт, въпросът за персонала на ЕГТС следва да бъде включен в насоките за финансово управление на проектите за териториално сътрудничество.

Няколко от респондентите предлагат да бъде въведен специален правилник за персонала, подобен на Правилника за длъжностните лица на Европейските общности, или международен правилник, като този на Консорциума за европейска научноизследователска инфраструктура³.

➤ **Участие на частни правосубекти**

Мненията са разделени: повечето респонденти (59 % от респондентите, но само 1 държава-членка), са за такова участие, но едно силно малцинство (41 %, включително 4 държави-членки) счита, че ЕГТС следва да са запазени само за публични власти и следователно частни правосубекти не трябва да участват в ЕГТС.

³

ERIC, създаден с Регламент на Съвета (ЕО) № 723/2009.
Уебсайт: http://ec.europa.eu/research/infrastructures/index_en.cfm?pg=eric

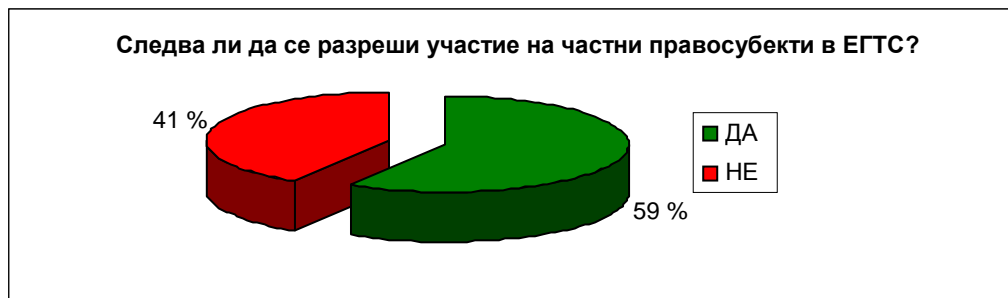


Таблица 9. Правни аспекти. Участие на частни правосубекти в ЕГТС.

Тези, които подкрепят такова участие, предлагат частните правосубекти да бъдат асоциирани, но само при определени условия:

- ако са създадени по публичното право;
- ако са с нестопанска цел;
- ако са публично-частни партньорства или имат цел от общ интерес в областта на управлението на обществени услуги, научните изследвания, околната среда, заетостта, ИКТ, транспорта, здравеопазването, социалните услуги или образованието;
- в ЕГТС със задачи в област, в която работи частният правосубект и/или за частни търговски дружества, осъществяващи дейност на територията, обхваната от ЕГТС;
- когато имат съществено влияние за развитието на трансграничното сътрудничество;
- ЕГТС, в които членуват, няма да са допустими за изпълнение на програми за териториално сътрудничество;
- само в ЕГТС, чиито предмет на дейност може да бъде осъществяван по-добре с това участие, при определени финансови правила;
- ЕГТС трябва да имат различен правен режим със специални условия за участниците от частния сектор.

Някои респонденти подчертават, че в определени случаи партньорството с частноправни организации е необходимо. Частните правосубекти, които изпълняват задължения за обществени услуги съгласно правилата за обществени поръчки, или тези, които имат за цел обществения интерес, социалното осигуряване, здравните грижи и услуги, могат да осигурят ценен експертен опит и да допринесат за устойчивостта на финансовото състояние. Още повече, без тези партньори би било много трудно да се развива трансгранично сътрудничество в областта на здравеопазването. Освен това, основните регионални организации (публични, частни, доброволният сектор) следва да бъдат включени, за да се насърчава и оптимизира устойчивото развитие.

Аргументите против са, че организации и частни правосубекти не следва да участват в ЕГТС, тъй като вече са налични инструменти на ЕС (например Европейско обединение по икономически интереси - ЕОИИ) за сътрудничество между публични и частни правосубекти. Затова за частните правосубекти не е необходим регламент на ЕС; освен това в регламента за ЕГТС изрично е посочено, че той не е заместител на съществуващите инструменти на ЕС.

Един експерт предлага „полусите на конкурентоспособност, агенциите за икономическо развитие и някои представителни сдружения, установени на съответната територия, да членуват в ЕГТС *de jure*, но без право на глас“.

Един критичен глас от МРВ заявява, че правосубектите следва да бъдат допуснати за участие в ЕГТС независимо от техния статут и вместо това акцентът следва да е поставен върху мястото на осъществяване на дейността, големината (МСП) или бюджета.

➤ **Участие на партньори от страни, които не членуват в ЕС**

Позициите по въпроса за участието на страни извън ЕС се различават. Докато 70 % от респондентите са твърдо за преразглеждане на сегашното правило и за облекчаване на режима, според държавите-членки не трябва да се допуска участие на партньори от трети страни. От друга страна, отговорите от Швейцария и Хърватия показват, че тези страни са заинтересовани от участието в ЕГТС. Сдруженията подкрепят участието на трети страни.

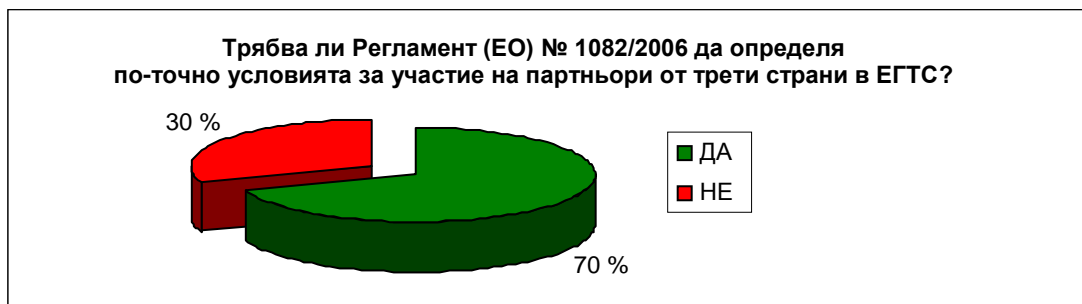


Таблица 10. Правни аспекти. Участие на партньори от страни извън ЕС в ЕГТС.

Тези, които са за преразглеждане на регламента, предлагат въвеждането на различни правила. Първата мярка е да се разрешат „двустранни“ ЕГТС между партньори от една държава-членка на ЕС и една страна извън ЕС, особено ако има териториално единство. Други предложения включват въвеждането на клауза, разрешаваща участието на всички страни, които могат да участват в програми на ЕС; допускане на бенефициери на предприсъединителните фондове; определяне на правилата за териториално единство, включително политиката за Средиземно море и политиката на съседство; ЕГТС следва да бъдат включени в споразуменията за сътрудничество и асоцииране, сключвани от ЕС в рамките на политиката на съседство. Накрая, инструментите ENPI и IPA следва да бъдат съгласувани с ЕФРР и с други регламенти относно структурните фондове.

Една държава-членка предупреждава, че правото на Общността не е приложимо към трети страни и вижда в това голяма пречка. Един участник от сектора на МРВ поставя друг проблем, като иска да се въведе ограничение за трети страни с демократичен дефицит.

Едно от предложенията е за списък на третите страни, които могат да участват в ЕГТС (например да се предвидят опростявания за страните по Мадридската рамкова конвенция); или за ограничаване на участието до страните кандидатки и страните потенциални кандидатки за членство, или евентуално до страните със споразумения за асоцииране. Средиземноморските ЕГТС се определят като особено активни участници в евро-средиземноморската политика. ЕГТС, които не се простират отвъд външните граници, също са заинтересовани от участие в политиката на съседство.

МРВ открояват необходимостта регламентът да предвижда, че всички страни-членки на Съвета на Европа трябва да могат да участват поради големия им опит в областта на трансграничното сътрудничество.

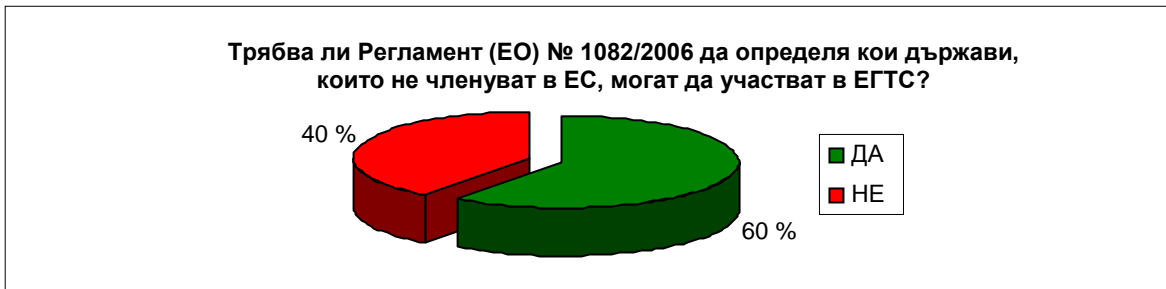


Таблица 11. Правни аспекти. Определяне кои държави извън ЕС могат да участват в ЕГТС.

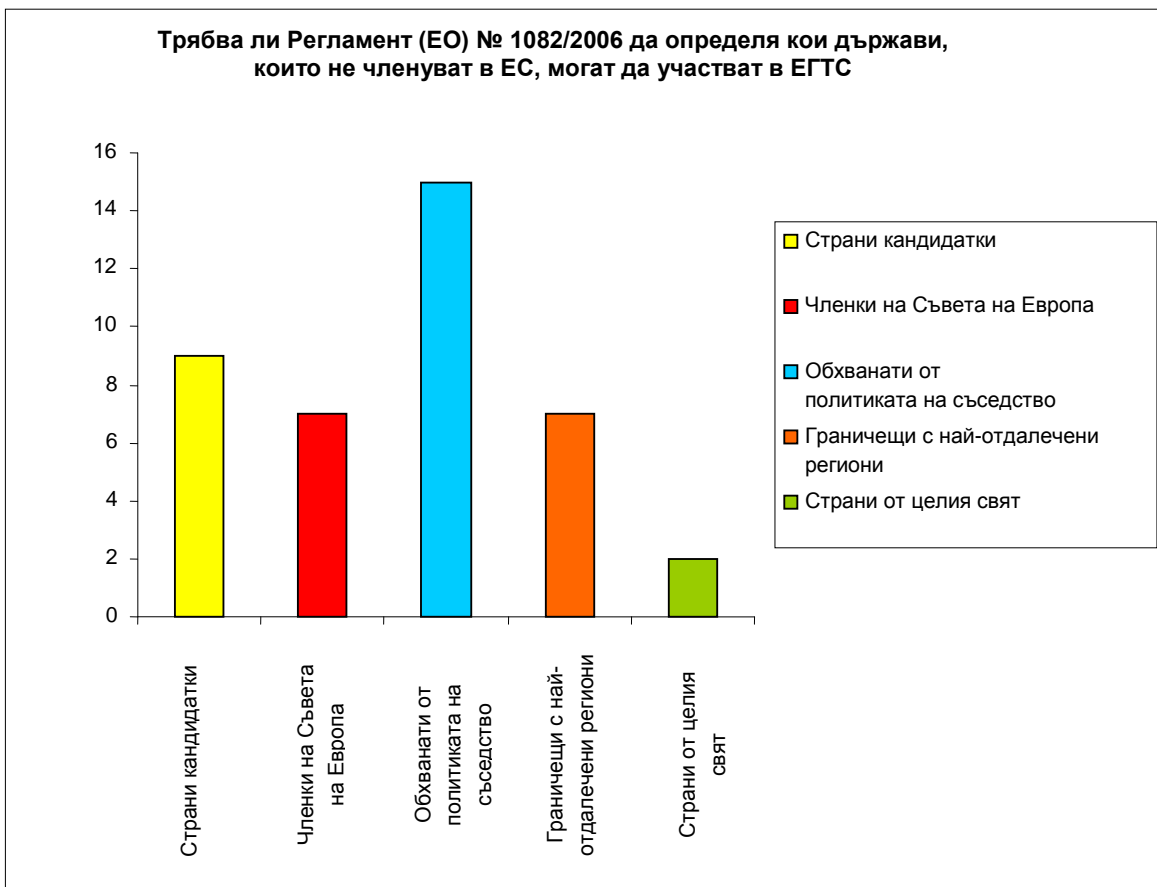


Таблица 12. Правни аспекти. Участие на държави извън ЕС. Ако в Регламент (ЕО) № 1082/2006 бъде предвидено, че държави извън ЕС могат да участват в ЕГТС, моля посочете кои точно. Може да посочите повече от един отговор.

4. ЕГТС и европейското териториално сътрудничество

В член 7 от регламента е посочено, че ЕГТС може да бъде управляващ орган на програми за ЕТС, да изпълнява проекти за ЕТС или проекти, финансирани от други програми, или просто да осъществява други дейности за териториално сътрудничество.

По отношение на изпълнението на програми, повечето респонденти гледат много положително на ЕГТС като управляващ орган или съвместен технически секретариат, като израз на принципа на субсидиарност. Принципът на субсидиарност засилва ролята на ЕГТС, които изпълняват програми, и ЕГТС позволява стратегически подход към изпълнението на различните дейности. Основните недостатъци идват от обстоятелството, че много големите ЕГТС могат да са по-малко гъвкави при вземането на решения, има съмнения относно взаимоотношенията между съвместния технически секретариат и ЕГТС като управляващ орган и са необходими механизми за предотвратяване на конфликти на интереси, когато ЕГТС е едновременно управляващ орган и партньор в даден проект.

Някои ЕГТС, особено в големите държави-членки, посочват, че някои национални органи нямат желание да делегират управлението на програмата. На границата между Испания и Португалия са създадени няколко ЕГТС със сходни цели и трябва да има мерки, които да ги насърчат поне да постигнат споразумение за управление на програмата.

Във връзка с изпълнението на проекти за ЕТС, някои респонденти предупреждават, че ЕГТС е икономична от гледна точка на бюрокрация и ресурси, когато е предназначена да управлява няколко проекта или големи проекти. Посочени са много предимства, като стратегически подход за интегриране на дейностите в една обща политика; възможности за комуникация, обмен на информация и най-добри практики; постоянство и приемственост на структурата; правно обвързващи решения и дългосрочна ангажираност на партньорите; участие във вземането на решения и чувство за съпричастност; прозрачност и видимост на структурата; ефективност при използването на публични средства; по-лесно възлагане на поръчки, управление на бюджети и наемане на персонал; прилагане на принципа на субсидиарност.

Отговорите са подобни, когато се отнася за изпълнението на други проекти със средства от ЕС.

Основният проблем е свързан с допустимостта на ЕГТС. Първо, ЕГТС срещат проблеми при представянето на предложения за различни програми за ЕТС поради това, че някои от партньорите им не отговарят на изискването за допустимост (такъв е случаят с Балеарските острови, които не могат да участват в проекти за трансгранично сътрудничество заради ограничението от 150 километра от брега, установено за островни територии⁴). На второ място, много респонденти изтъкват, че ЕГТС следва да са допустими и признати като пълноценни партньори във всички програми на ЕС, ако партньорите в ЕГТС отговарят на изискванията на поканата. Всички служби на Комисията трябва да знаят за съществуването на ЕГТС и изрично да я включват в своите покани за предложения.

ЕГТС не решава проблемите, свързани със законодателните различия между държавите-членки. Някои респонденти споменават проблема с трестранните споразумения, както и това, че горната граница от 150 км за участие на острови в трансгранично сътрудничество изключва територии, които би следвало да участват в ЕГТС. Процедурата за учредяване на ЕГТС трябва да бъде опростена, в противен случай много ЕГТС няма да могат да изпълняват краткосрочни проекти.

ЕГТС беше създадена твърде късно, за да управлява програми през сегашния програмен период. За периода 2014-2020 г. ще бъдат създадени повече ЕГТС и ще бъде необходимо те да бъдат интегрирани в системата. Ще има необходимост от по-добра координация между различните регламенти (за ЕФРР, ИРА, ЕНПИ) с цел улесняване на управлението на различни трансгранични проекти под отговорността на ЕГТС.

Що се отнася до преференциите за ЕГТС при програми за териториално сътрудничество и други програми, мненията са разделени. Липсата на преференции може да обезсърчи партньорите в ЕГТС, но други респонденти припомнят, че ЕГТС се учредяват само на доброволна основа. Някои искат облекчения по отношение на съфинансирането, което следва да е включено в бюджета на ЕС, други са против тази идея. Има някои предложения за допълнително подпомагане на ЕГТС, като помощ за процеса на създаване; специално финансиране за пилотни проекти или специализирано обучение на персонала.

Сред участниците, някои органи на регионалната власт не виждат конкретни предимства в обстоятелството, че ЕГТС изпълнява програми или проекти за ЕТС.

⁴ В новия дял XVIII от Договора от Лисабон е заложена концепцията за гранични региони. Съгласно някои позиции, това е цел, а не географско понятие, следвайки примера на еврорегионите, така че ограничението за разстояние следва да е гъвкаво по отношение на островите.

5. Опит на ЕГТС, изпълнявани задачи, срещани пречки и бъдещи действия

Всички ЕГТС, които са създадени или в процес на създаване въз основа на трансгранично сътрудничество, имат предистория на сътрудничество между партньорите. Създаването им е мотивирано преди всичко от желанието за формиране на видима и постоянна структура за трансгранично сътрудничество, разработване на съвместни стратегии за растеж, генериране на икономии от мащаба, както и за управление на съвместни проекти, инфраструктурни обекти или природни ресурси.

Всички докладвани ЕГТС са основани на трансгранично сътрудничество. Само при ЕГТС „Archimed“ (група от острови), „Amphictiony“ (32 общини по брега на Средиземно море) и ЕГТС в процес на учредяване „European Urban Knowledge Network“ (група от национални органи, работещи в областта на териториалното планиране) няма непрекъснатост между териториите на членовете.

Член 7 от регламента допуска четири сфери на дейност на ЕГТС. Повечето ЕГТС, създадени или в процес на подготовка, не изключват никоя от тези сфери (52 % посочват програми за ЕТС, 79 % предвиждат проекти за ЕТС, 69 % планират да изпълняват проекти финансирани от други програми на ЕС и 83 % посочват други видове сътрудничество без финансиране от ЕС). Проектът EUKN, съставен само от национални органи, не предвижда да подава предложения за програми, финансирани от ЕС.

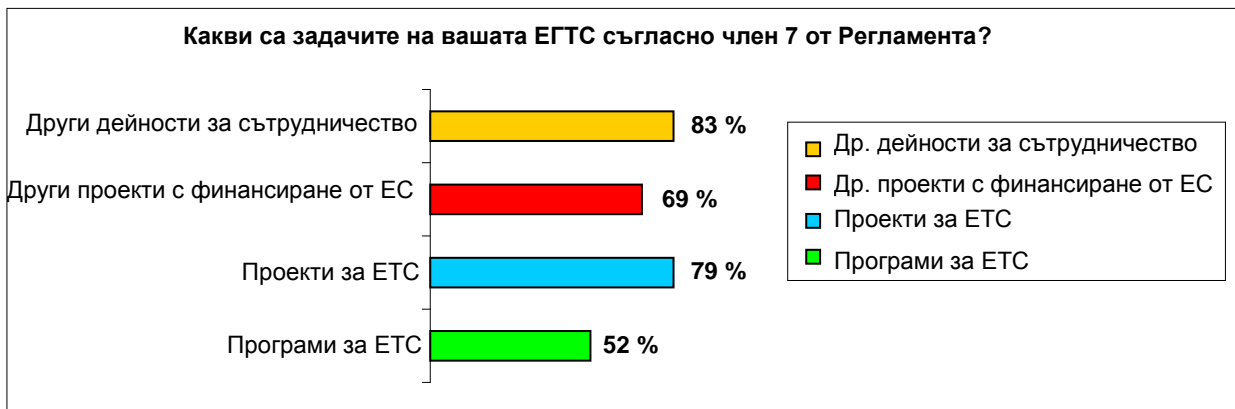


Таблица 13. Опит на ЕГТС. Характер на задачите съгласно член 7 от регламента.

Областите на дейност⁵ на ЕГТС са широкообхватни: 100 % са определили дейности за „икономическо развитие“, 100 % посочват „управление на ресурсите и инфраструктурата“, 68 % предоставят „обществени услуги“ и 68 % осъществяват дейности в областта на „управление, култура и общество“. Разликите се проявяват по отношение на конкретните области на дейност: съвместно управление на болница или управление на трансграничен природен обект. Разнообразието от дейности и инициативи е огромно и добавената стойност на ЕГТС става видна, когато пристъпят към работа. Като цяло ЕГТС винаги включват клауза, която разширява дейността в области с по-широко участие на населението. На практика ЕГТС се превръщат в структури за политическа координация или в нови равнища на управление.

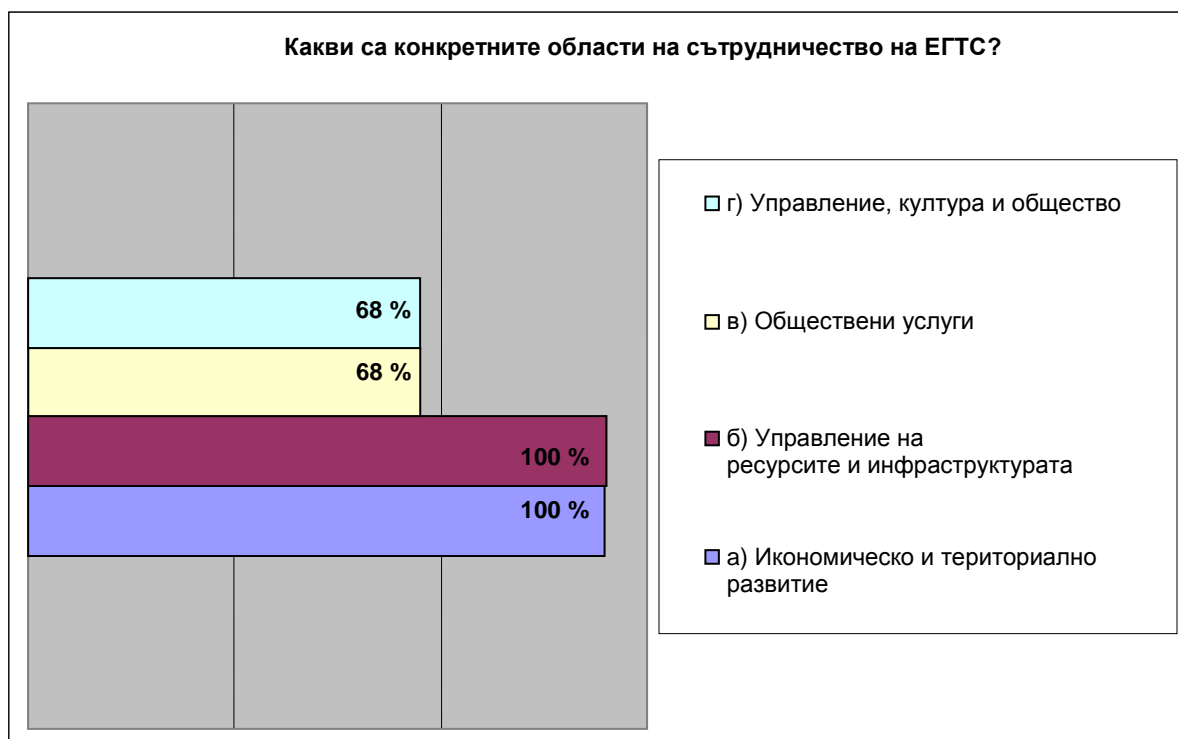


Таблица 14. Опит на ЕГТС. Области на действие на ЕГТС.

Повечето ЕГТС, които имат общи цели и обединяват гранични територии, съобщават, че изпълняват стратегии за растеж и устойчиво развитие с времеви хоризонт до 2020 г. в съответствие със стратегията „Европа 2020“. По тази причина ЕГТС могат да станат важни инструменти за хармонизирано развитие на граничните райони.

53 % от създадените или създаваните ЕГТС посочват, че са срещали проблеми в работата си по тези задачи. Това означава, че повечето проблеми се появяват през фазата на учредяване и започване на дейността.

⁵ Някои заинтересовани страни подчертават, че ЕГТС имат „задачи“, а не „правомощия“. Терминът „правомощие“ следва да се избягва.

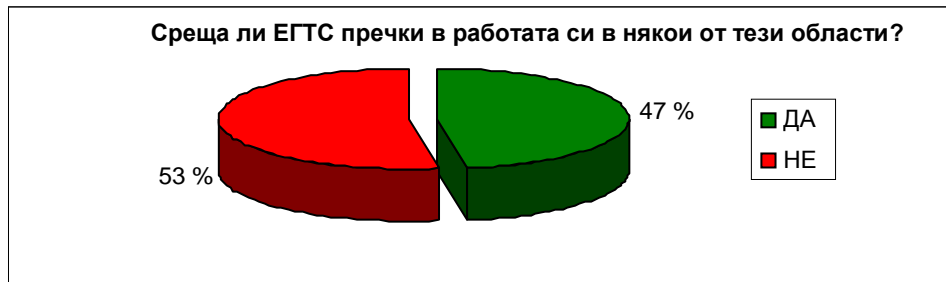


Таблица 15. Опит на ЕГТС. Срещнати практически пречки.

Основните посочени проблеми, подредени по честота, са следните:

- процедура за оценка от централния орган на държавата-членка, например срокът от 3 месеца (виж точка 3);
- наемане на персонал, не само поради правни причини (виж точка 3), но и поради различните трудови възнаграждения в различните страни;
- проблеми с допустимостта за изпълнение на европейски проекти за ЕТС или други програми;
- допустимост за управление на програми поради нежелание на сегашния управляващ орган или поради нежелание на някои секретариати да работят с ЕГТС, които биват възприемани като конкуренти;
- обществени поръчки, бюджет и счетоводство (виж точка 3);
- непризнаване от органите на други държави на регистрационните номера по ДДС и социалноосигурителните номера;
- непознаване на ЕГТС от националните администрации.

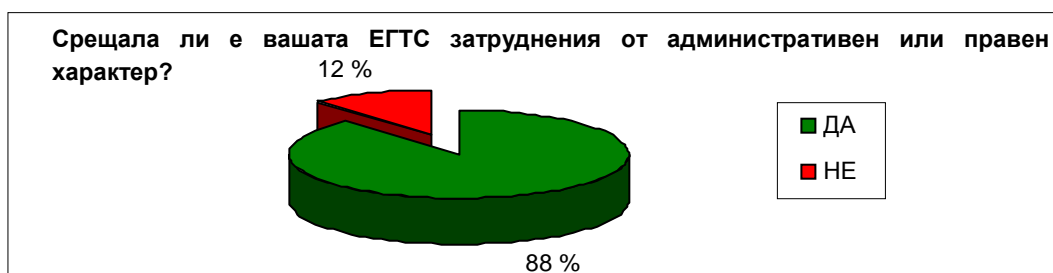


Таблица 16. Опит на ЕГТС. Срещнати правни или административни затруднения.

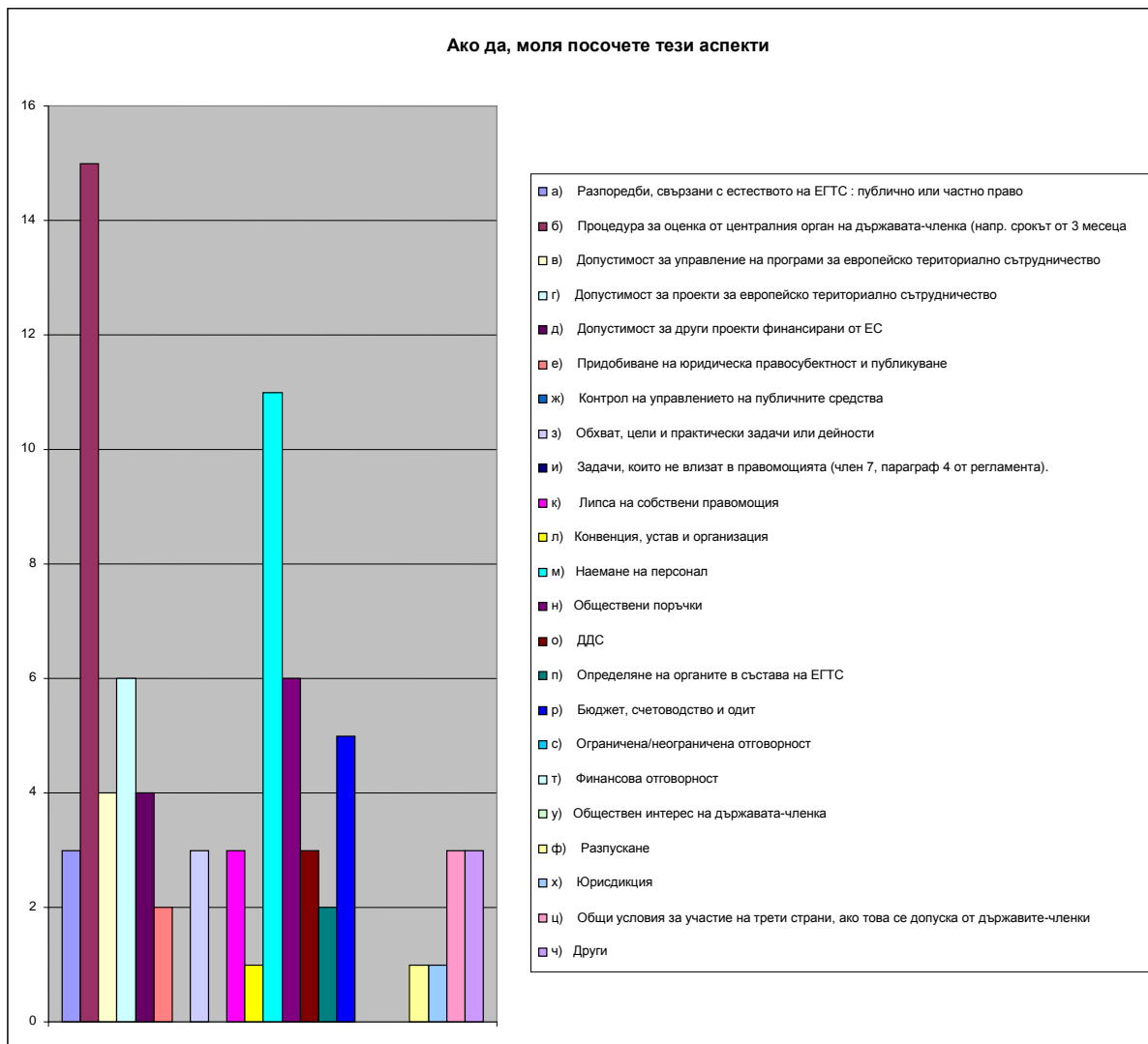


Таблица 17. Опит на ЕГТС. Характер на срещнатите правни и административни затруднения.

По отношение на бъдещите действия, 57 % от ЕГТС планират бъдещи действия, основно за увеличаване на своя членски състав, в повечето случаи поради това, че вътрешните процедури на някои от партньорите са ги забавили твърде много, за да се присъединят към ЕГТС по-рано, или поради обстоятелството, че партньорите са от държава извън ЕС, която, в случая с Хърватия, ще се присъедини към ЕС. По първата причина, някои респонденти искат при промяна на членския състав да се прилага опростена процедура.

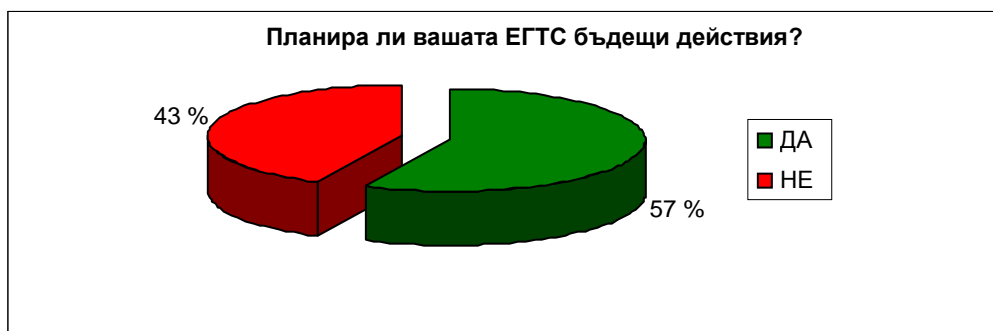


Таблица 18. Опит в ЕГТС. Перспективи за бъдещи действия на съществуващите ЕГТС.

6. Роля на ЕГТС в европейската интеграция

➤ ЕГТС и целта за териториално сближаване

Включването на териториалното сближаване в Договора от Лисабон укрепва ролята на ЕГТС⁶. Според повечето респонденти ЕГТС е основният правен инструмент или отличен инструмент на ЕС за териториално сближаване. ЕГТС осигурява ясна и трайна рамка за сътрудничество. Както е посочено в приноса към Зелената книга за териториално сближаване, ЕГТС осигурява платформи за интегриран подход към решаването на проблеми в подходящ географски мащаб. Тя създава възможности за пряко участие на всички организации и институции, които могат да управляват програмите по-ефективно, последователно и съгласувано (по-малко ресурси, съвместно управление, споделена отговорност). За повечето държави-членки тя улеснява сътрудничеството в рамките на една институция, в която участват централните власти и тези на местно и регионално равнище. За регионите тя балансира възможностите на различните администрации, които участват в изпълнението на програми на ЕС и изразходват средства на ЕС.

В граничните региони ЕГТС може да допринесе за прилагане на законодателството на ЕС, за интегриране на функционалните области и за намаляване на граничния ефект. ЕГТС създава структури за сътрудничество, които интегрират множество участници, и създава трансгранични синергии с дългосрочна визия. Тя също така насърчава диалога и може да изпълнява ролята на буфер при политически конфликти между държави-членки. ЕГТС способства за териториалното сближаване не само на трансгранично, но и на национално равнище, тъй като много често граничните региони са и по-слабо развитите части на страната.

Като цяло, ЕГТС използва богатство от опит и практики, като стимулира съвместните предложения и предлага интегрирани политики. Тя насърчава новите форми за социално действие, като интегрирани териториални планове, създаване на мрежи и развитие на комуникацията и обмена между икономически субекти или конкретни групи от гражданското общество (млади хора, жени, мигранти).

⁶ В член 3, параграф 3, трета алинея от Договора за Европейския съюз е посочено, че „[Съюзът] насърчава икономическото, социалното и териториалното сближаване, както и солидарността между държавите-членки“. Новият дял XVIII от част трета на Договора за функционирането на Европейския съюз представлява ново и важно правно положение, тъй като „Икономическо и социално сближаване“ сега е „Икономическо, социално и териториално сближаване“, като и трите са поставени на еднаква основа.

От секторна гледна точка се посочват конкретно икономическото развитие, заетостта, иновациите, образованието, здравните грижи и околната среда. В географски план се посочват селските райони и малките градове, които ЕГТС овластява и по този начин осъществява на практика принципа на субсидиарност.

Някои органи на местната и регионалната власт са по-скептични и посочват, че ЕГТС е правен инструмент, който функционира чрез делегиране на задачи и затова обсъжданията следва да са насочени към политиката на сближаване като такава.

Една държава-членка има отрицателно отношение към възможността за подобряване на сближаването чрез този нов инструмент и заявява, че той може дори да изложи на риск сътрудничеството, като създава неясноти и ангажира ресурси в търсенето на решения на трудни, новосъздадени административни проблеми.

➤ **ЕГТС и изграждането на Европа „отдолу нагоре“**

ЕГТС обединява заинтересовани страни на местно и регионално равнище. Те могат да определят своите потребности и стратегии и да изпълняват съвместни дейности и инициативи. ЕГТС създава двустепенен канал за комуникация, като подходът „отдолу нагоре“ придобива по-голямо значение и приоритетите, потребностите и тревогите на териториите могат да бъдат предавани на държавите-членки и институциите на ЕС, определяйки програмата на ЕС и запълвайки празнотите в централизираните политики. Тя може да е важен елемент на „Европа на гражданите“. ЕГТС са структури за многостепенно управление със своя правосубектност, те укрепват вътрешния пазар, помагат за обхващането на трансграничните области и провеждат постоянен диалог с гражданите, следователно те трябва да бъдат признати като партньори за диалог от институциите на ЕС. Един регион посочва, че ЕГТС, в които участват общини, са особено важни от тази гледна точка.

➤ **ЕГТС и многостепенното управление**

КР вече анализира ролята на ЕГТС в своята Бяла книга за многостепенното управление⁷. Участниците в консултацията добавят положителни мнения като цяло, тъй като ЕГТС се разглежда като „лаборатория за многостепенно управление“, въпреки че над половината от създадените досега ЕГТС са съставени от еднородни партньори – само общини или само региони.

В общ план, ЕГТС благоприятства многостепенното управление, защото е съвместна структура, която позволява на различните равнища на управление да участват при равни условия и да бъдат в допир с потребностите на хората и територията. Много респонденти подчертават необходимостта от участие на гражданското общество. Принципът на субсидиарност се прилага, когато ЕГТС определя трансгранични стратегии, дава възможност на МРВ да определят публичните политики и допринася за структурирането на макрорегионите.

⁷

Приета на пленарната сесия на Комитета на регионите през юни 2009 г.. Вж. CdR 25/2010. Уебсайт <http://www.cor.europa.eu/governance>.

Някои респонденти посочват, че ЕС като такъв следва да бъде интегриран в ЕГТС или поне да има механизъм за комуникация и обмен на информация, в рамките на който ЕГТС да са единственият кореспондент. Други считат, че преpraщането към националните законодателства може да създаде пречки пред ефективното многостепенно управление.

➤ **ЕГТС и макрорегионите**

Потенциалният принос на ЕГТС към макрорегионите включва основно възможността за структуриране на сътрудничеството в рамките на макрорегиона, защото ЕГТС са постоянни структури, които могат да включват много участници. ЕГТС може да помогне за осигуряване на по-солидна структура на макрорегионите.

Повечето респонденти посочват, че макрорегионалната структура е твърде голяма и сложна, за да могат макрорегионални проекти да се управляват чрез ЕГТС. Мисията на ЕГТС не е да компенсира липсата на институционална структура в макрорегионите.

Липсата на информация за макрорегионите е причина за предубедеността на много от отговорите, тъй като има сериозно объркване относно същността на макрорегиона. Освен това някои респонденти посочват, че макрорегионалната *треска* не трябва да пречи на дебата за ЕГТС.

➤ **ЕГТС и политиката на съседство**

Понастоящем е много трудно да се създаде ЕГТС със съседни страни извън ЕС. Само две ЕГТС – „UTTS“ и „Euroregione Senza Confini“ – работят съответно с Украйна и Хърватия. Основната полза е политическото значение на дългосрочното партньорство и подкрепата, която ЕГТС може да окаже за въвеждане на европейското законодателство, което е особено важно, когато става въпрос за страни кандидатки.

Респондентите акцентират върху потенциала на този инструмент. В отговорите си те посочват, че ЕГТС могат да помогнат за преодоляване на проблемите с националността и граничните проблеми, за подобряване на благосъстоянието на обхванатите територии и за повишаване на обществената осведоменост за Европейския съюз. ЕГТС допринасят за териториалното сближаване, хармонизирането на националното законодателство, изграждането на административен капацитет и по-ефективното използване на средствата за трансгранично сътрудничество от ENPI. Те създават условия за по-целенасочено сътрудничество и дори могат да помогнат за постигане на целите на макрорегионалните стратегии.

Въпреки това, някои региони и повечето държави-членки, които изразиха мнение, не са толкова оптимистично настроени и разглеждат ЕГТС само като инструмент, който трябва да остане на равнище ЕС.

Консултация „Преразглеждане на законодателството относно ЕГТС“

Приложение 1. Списък на участниците

➤ Съществуващи ЕГТС

- ЕГТС Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai and Lille Métropole (FR-BE)
- ЕГТС Gemer – Borsod – Abaúj – Zemplén (HU-SK)
- ЕГТС „UTTS“ Ung-Tisza-Túr-Sajó (HU-SK)
- ЕГТС Amphyxiony (GR-IT-CY-FR)
- ЕГТС Archimed (IT-ES-CY)
- ЕГТС Duero – Douro (PT-ES)
- ЕГТС Eurodistrict SaarMoselle (FR-DE)
- ЕГТС Eurodistrict Strasbourg-Ortenau (FR-DE)
- ЕГТС Eurorégion Pyrénées-Méditerranée (FR-ES)
- ЕГТС Galicia-Norte de Portugal (ES-PT)
- ЕГТС Hospital de la Cerdanya (ES-FR)
- ЕГТС Ister-Granum (HU-SK)
- ЕГТС West-Vlaanderen / Flandre – Dunkerque – Côte d'Opale (FR-BE)
- ЕГТС 'ZASNET' (PT-ES)

➤ ЕГТС в процес на създаване

- Békés – Arad EGTC ltd. Местна администрация на област Békés (HU)
- Eixo Atlantico do Noroeste Peninsular. AEDEA – Agencia Europea de Desarrollo Eixo Atlantico (ES)
- EuRegio Salzburg – Berchtesgadener Land - Traunstein – EGTC (AT)
- Eurodistrict de l'Espace Catalan Transfrontalier (ES-FR)
- European Urban Knowledge Network EGTC. Министерство на вътрешните работи и отношенията в кралството на Нидерландия
- Eurorégion Alpes-Méditerranée - GECT (FR-IT)
- Euroregion Aquitaine-Euskadi. Баско правителство (ES)
- Euro-Região Extremalentejo. Общински съвет Portalegre (PT)
- Euroregione Senza Confini – Регион Veneto (IT)
- Mestna občina Nova Gorica (SI) - GECT občin: Comune di Gorizia (I), Mestna občina Nova Gorica (SLO) in Občina Šempeter – Vrtojba (SLO)/Territorio dei comuni: Comune di Gorizia (I), Mestna občina Nova Gorica (SLO) в Občina Šempeter-Vrtojba (SLO)
- Parc Marin International des Bouches de Bonifacio. Office de l'Environnement de la Corse (FR)
- Pirineus-Cerdanya. Communauté de Communes „Pyrénées-Cerdagne“ (FR-ES)
- Posočje-Benečija (SI). Публична институция „Център за развитие на долина Soča“
- Trítia EGTC. Žilinský samosprávny kraj (SK)
- Ung-Tisza-Túr Korlátolt EGTC ltd. (HU-RO-SK)

.../...

➤ Други трансгранични структури

- Швейцарски кантони: кантон Basel-Stadt (BS) / Basellandschaft (BL) / Aargau (AG) / Jura (JU) / Solothurn (SO) - REGIO BASILIENSIS
- Общински съвет Östersund
- Проект Agglomération franco-valdo-genevoise - ARC Syndicat mixte
- Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen – Министерство на икономиката и енергетиката на Северен Рейн-Вестфалия
- Еврорегион Meuse-Rhine (Маас-Рейн)
- COSANTE (Трансгранично здравно сътрудничество)
- Еврорегион „Балтийски международен постоянен секретариат“
- Генерален секретариат по външните работи на правителството на Андалусия
- Communauté de Travail des Pyrénées (СТР)
- Асоциация на европейските гранични региони (АЕБР)
- С.А.Ф.И. – Асоциация на конференцията на френско-италианските Алпи
- Форум Helsinki-Tallinn Euregio

➤ Регионални и местни власти

- Правителство на Балеарските острови (ES)
- Център за селскостопански и приложни икономически науки UTTS (HU)
- Саксония, свободна провинция (DE)
- Регионално правителство на Valencia (ES)
- Регионално правителство на Castilla y León (ES)
- Правителство на провинция Kärnten (AT)
- Vlaanderen. Министерство на фламандската общност, Местна правителствена агенция (BE)
- Saarland. Министерство на икономиката и науката (DE)
- Воеводство Lubusz, Канцелария на маршала (PL)
- Rhineland-Palatinate, Министерство на икономиката, транспорта, земеделието и лозарството (DE)
- Генерален съвет на Pas-de-Calais (FR)
- Автономна провинция Trento (IT)
- Niederösterreich – провинция Долна Австрия (AT)
- Wien – Град и провинция Виена (AT)
- Област Csongrád (HU)
- Регион Liberec - Еврорегион Nisa (CZ)
- Регионален съвет на Freiburg (DE)
- Воеводство Долна Силезия (PL)
- Швейцарско правителство – кантон Genève, Служба по външни отношения (CH)
- Правителство на провинция Bavaria
- Правителство на Catalonia (ES)

- Правителство на провинция Carinthia (AT)
- Градска община Strasbourg (FR)
- Регионална агенция за развитие на област Dubrovnik-Neretva

Държави-членки

- Република Словения – Правителствена служба за местно самоуправление и регионална политика
- Министерство на устойчивото развитие и инфраструктурата на Люксембург
- Министерство на публичната администрация на Унгария
- Федерален департамент по външните работи на Конфедерация Швейцария – Политическа служба за трансгранично сътрудничество
- Министерство на труда и икономиката на Финландия, отдел „Регионално развитие“ (FI)
- Министерство на регионалното развитие на Полша – Дирекция за териториално сътрудничество
- Министерство на публичната администрация и правосъдието на Унгария
- Министерство на вътрешните работи на Естония
- Чешка република – Правителствена канцелария
- Конфедерация Швейцария – Департамент по външните работи

Сдружения

- Асоциация на европейските гранични региони (AEBR)
- Представител на Сдружението на литовските местни съвети в Брюксел
- Трансгранична оперативна мисия (Mission Opérationnelle Transfrontalière – MOT) – Франция
- Асоциация на френските региони (ARF)
- Генерален секретариат на Асамблеята на европейските региони (AER)
- Централна европейска служба за трансгранични инициативи (CESCI)
- Европейска асоциация на избраните представители на планинските региони (AEM) – Association européenne des élus de montagne
- Асоциация на европейските гранични региони (AEBR)

Експерти и други заинтересовани страни

- Канцелария на правителството на провинция Kärnten (Corinthia)
- Европейски център за наблюдение на регионите (Centre d'Observation Européen des Régions – C.O.E.U.R)
- Европейска академия на Bozen/Bolzano
- Регионален съюз на търговските палати на Veneto (Unioncamere del Veneto) – Eurosportello del Veneto
- Докторска школа по юридически и правни науки – Център по международно право – Университет Нантер

- ЕВРОПЕЙСКО ОБЕДИНЕНИЕ ПО ИКОНОМИЧЕСКИ ИНТЕРЕСИ Sealink (EEIG Sealink)
 - Програма INTERACT – насърчава и подкрепя доброто управление и програмите за европейско териториално сътрудничество
 - Асоциация Les Européens du Grand Lille / De Europeanen van Groot Rijsel
 - Конфедерация Швейцария – Федерален департамент по външните работи
-