

**BG**

**BG**

**BG**



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 6.10.2008 г.  
COM(2008) 616 окончателен

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ,  
КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ И ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И  
СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ**

**Зелена книга за териториално сближаване  
Да превърнем териториалното многообразие в предимство**

**{SEC(2008) 2550}**

## СЪДЪРЖАНИЕ

1.	Териториалната гледна точка към икономическото и социалното сближаване..	3
2.	Към по-балансирано и хармонично развитие.....	5
2.1.	Концентрация: преодоляване на разликите в гъстотата на населението.....	6
2.2.	Свързване на териториите: преодоляване на разстоянието .....	7
2.3.	Сътрудничество: преодоляване на разделянето.....	8
2.4.	Региони със специфични географски характеристики.....	9
3.	Териториалното сближаване в дебатите и практиката на равнище на Общността и на национално равнище.....	10
3.1.	Териториалното сближаване в изготвянето на програми по политиките на ЕС... ..	11
3.2.	... и дебата в държавите-членки .....	12
4.	Въпроси за дискутиране .....	13

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ,  
КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ И ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И  
СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ**

**Зелена книга за териториално сближаване  
Да превърнем териториалното многообразие в предимство**

**1. ТЕРИТОРИАЛНАТА ГЛЕДНА ТОЧКА КЪМ ИКОНОМИЧЕСКОТО И СОЦИАЛНОТО  
СБЛИЖАВАНЕ**

От замръзналата тундра на Северния полярен кръг до тропическите гори на Гайана, от Алпите до гръцките острови, от космополитните градове Лондон и Париж до градчетата и селата, съществуващи от векове, ЕС обхваща невероятно богато териториално многообразие.

Териториалното сближаване цели да осигури хармонично развитие на всички тези места и да гарантира на гражданите им, че могат да се възползват в максимална степен от присъщите за тези територии характеристики. Така то се оказва средство за превръщане на многообразието в ценно качество, което спомага за устойчивото развитие на целия ЕС.

Въпроси като политиката на координиране в големи области като Балтийския регион, подобряването на условията по протежение на източната външна граница, популяризирането на градове, които в световен мащаб са конкурентни и устойчиви, справянето със социалната изолация в някои части на по-големи региони и в по-неблагодетелствани градски квартали, подобряването на достъпа до образование, здравеопазване и енергия в по-отдалечени региони, както и трудностите в някои региони със специфични географски характеристики, са все въпроси, свързани със стремежа към социално сближаване.

Все повече и повече конкурентоспособността и благосъстоянието на даден регион зависят от способността на хората и бизнеса там да се възползват оптимално от териториалните им предимства. В глобализиращата се и взаимно свързана световна икономика обаче конкурентоспособността зависи и от изграждането на връзки с други територии, за да се гарантира, че общите предимства се използват по координиран и устойчив начин. Сътрудничеството заедно с обмена на технологии и идеи, както и на стоки, услуги и капитал, става все по-важна част от териториалното развитие и основен фактор, подпомагащ дългосрочния и устойчив растеж на ЕС като цяло.

Обществената политика може да помогне на териториите да се възползват пълноценно от предимствата си. Освен това тя може да им помогне съвместно да посрещнат общите предизвикателства, да достигнат критична маса и да реализират все по-голяма печалба чрез обединяване на дейностите си, да използват възможността за взаимно допълване и взаимодействие помежду си, както и да превъзмогнат разделението, произтичащо от административните граници.

Редица от проблемите, характерни за отделни територии, засягат различни сектори, а ефективните решения изискват интегриран подход и сътрудничество между отделните

ангажирани органи и заинтересовани страни. В този смисъл концепцията за териториалното сближаване изгражда връзка между икономическата ефективност, социалното сближаване и екологичното равновесие, поставяйки устойчивото развитие в центъра на концептуалната рамка на съответната политиката.

Признаването на значимостта на териториалния аспект не е нещо ново. Той лежи в основата на структурните политики на ЕС<sup>1</sup> и това е така от самото начало. Няколко секторни политики също имат конкретно териториално въздействие, като някои имат и компоненти<sup>2</sup>, насочени към специфични териториални проблеми.

Доколкото касае структурните политики, допустимостта за отпускане на помощ основно се преценява на регионално равнище, като се наблюдава все по-голямо разбиране за необходимостта от това да се обвържат стратегиите за развитие с конкретните предимства на териториите, техния физически, човешки и социален капитал, както и с природните им ресурси. Освен това през годините в структурните политики на ЕС бе насърчавано прилагането на многосекторен интегриран подход към икономическото и социално развитие в целия ЕС.

Значимостта на териториалното сближаване бе подчертана в Стратегическите насоки на Общността за сближаване, приети от Съвета през 2006 г., където се казва, че „поощряването на териториалното сближаване следва да се интегрира към усилията, целящи Европа в своята цялост да има възможност да допринесе за действията в полза на растежа и на заетостта“<sup>3</sup>. По подобен начин в Стратегическите насоки на Общността за развитието на селските региони<sup>4</sup> се подчертава приносът, които програмите на ЕС за развитие на селските региони могат да имат за постигане на териториално сближаване. Едновременно с това все повече се признава необходимостта от насърчаване на сътрудничеството, диалога и партньорството между отделните равнища на правителството и между тях, от една страна, и организациите и самите хора по места, които са пряко ангажирани в процеса на развитие, от друга.

При все това при търсенето на териториално сближаване ще има полза от изясняване на множеството въпроси, които то поставя. Споделено от всички разбиране на тези въпроси може да спомогне за подобряването на управлението на политика за сближаване, като я направи по-гъвкава, по-способна за адаптиране към най-подходящия териториален мащаб, по-пълно съответстваща на местните предпочитания и нужди и по-добре координирана с останалите политики, спазваща принципа на субсидиарност на всички нива.

Вследствие на заключенията, направени по време на неформалната среща на министрите от страните от ЕС, отговорни за териториалното устройство и регионално развитие, проведена в Лайпциг на 24 и 25 май 2007 г., в които Комисията се приканва да „изготви доклад за териториалното сближаване до 2008 г.“<sup>5</sup>, с настоящата Зелена книга се започва дебат за териториалното сближаване с цел задълбочаване на

---

<sup>1</sup> Терминът „структурни политики на ЕС“ се отнася основно до действията по линия на ЕФРР, ЕСФ, Кохезионния фонд, фонда за развитие на селските райони и фонда за рибарство.

<sup>2</sup> Например специфичните механизми за най-отдалечените региони и някои малки гръцки острови.  
<sup>3</sup> Официален вестник L 291, 21.10.2006 г., стр. 29

<sup>4</sup> Официален вестник L 55, 25.2.2006 г., стр. 26.

<sup>5</sup> [http://www.bmvbs.de/Anlage/original\\_1005349/Conclusions-of-the-German-EU-Council-Presidency-accessible.pdf](http://www.bmvbs.de/Anlage/original_1005349/Conclusions-of-the-German-EU-Council-Presidency-accessible.pdf)

разбирането на тази концепция и на нейното значение за политиката и сътрудничеството. Този дебат се провежда, без да засяга резултата от паралелно провеждащото се от Комисията разглеждане на бюджетния преглед. Със Зелената книга не се обхващат никакви финансови аспекти на политиката за сближаване в рамките на настоящата финансова рамка.

## 2. КЪМ ПО-БАЛАНСИРАНО И ХАРМОНИЧНО РАЗВИТИЕ<sup>6</sup>

Моделът на разпределение на населените места в Европа е уникален. В цяла Европа има около 5 000 града<sup>7</sup> и почти 1 000 големи града<sup>8</sup>, които изпълняват ролята на центрове на икономическата, социалната и културната дейност.

В тази сравнително гъсто населена градска мрежа има твърде малко особено големи градове. В ЕС едва 7 % от хората живеят в големи градове с население над 5 милиона жители, за разлика от 25 % в САЩ, като само 5 големи града от ЕС са сред 100-те най-големи градове в света<sup>9</sup>.

Този модел на разпределение на населените места в Европа допринася за качеството на живот в ЕС както за жителите на градовете в близост до селските райони, така и за обитателите на селата, които имат лесен достъп до предлаганите в града услуги. Той е и по-ефективен от гледна точка на използването на ресурсите, тъй като така се избягва икономическата неефективност на много големи агломерации<sup>10</sup> и голямото енергопотребление и експлоатиране на земята, които са типични за градското разрастване<sup>11</sup>, като тази неефективност ще има все по-голямо значение с продължаващото изменение на климата, както и на действията по приспособяването или борбата с него.

Моделът на икономическа активност обаче разкрива далеч по-голяма неравномерност в сравнение с модела на разпределение на населените места (карта 1). Съществува икономическа полза от концентрацията на дейности, но в същото време се търпят и загуби от гъстата населеност, високите цени на имотите, социалната изолация и замърсяването. През последните десет години при икономическата дейност се наблюдава по-равномерно разпределение в целия ЕС поради по-високия растеж в Ирландия, Испания и новите държави-членки (карта 2). Тя е по-равномерно разпределена и на територията на някои страни, като отново в Ирландия и Испания, но продължава да има гъсто населени градски райони и други области с неоползотворен потенциал.

С по-балансирано и устойчиво развитие, съдържащо се в понятието за териториално сближаване, ще се постигне по-равномерно и устойчиво използване на даденостите, което ще доведе до икономическа полза поради намаляването на пренаселеността и натиска върху разходите, което, от своя страна, ще окаже благотворно въздействие както върху околната среда, така и върху качеството на живота.

---

<sup>6</sup> Вж. SEC (2008) 2550 за обяснение на използваните в този раздел териториални типологии.

<sup>7</sup> С население между 5 000 и 50 000 жители.

<sup>8</sup> С население над 50 000 жители.

<sup>9</sup> [www.citypopulation.de](http://www.citypopulation.de).

<sup>10</sup> Вж. ОИСР, 2007 г., Конкурентоспособните градове в глобалната икономика.

<sup>11</sup> Вж. Питър Нюман и Джефри Кенуърти, 1999 г., *Устойчивост и градове*, издателство Island Press.

В доклада си за световното развитие през 2009 г. Световната банка отчита, че гъстотата, разстоянието и разделението могат да повлияят върху темпа на икономическото и социалното развитие. ЕС е изправен *mutatis mutandis* пред подобни въпроси. Реакцията към тези проблеми чрез разработването на политики в съответните сфери може да се изрази чрез действия на три фронта: концентрация, свързване и сътрудничество, както е посочено по-долу.

Още повече, че някои райони имат географски характеристики, които могат да се окажат специфични предизвикателства по отношение на териториалното сближаване. На тях е обърнато отделно внимание в последния раздел на тази част.

## **2.1. Концентрация: преодоляване на разликите в гъстотата на населението**

Както е отбелязано по-горе, икономическата дейност в ЕС е с по-голяма концентрация от населението. От подобна концентрация има полза по отношение на увеличаващите се приходи вследствие от агломерацията и струпването на определени дейности на определени места, в това число богатия избор от услуги в сферата на здравеопазването и сравнително лесния достъп до висши учебни заведения и образователни институции. Това се отразява на високото ниво на БВП на глава от населението, производителността, заетостта и изследователската и иновационната дейност в столиците и в повечето други гъсто населени големи градове и околни предградия, в сравнение със средната стойност за съответната държава.

Едновременно с това съществува икономическа неефективност поради пренаселеността, като доста от кварталите в градовете са изправени пред сериозни проблеми, свързани с градския упадък и социалната изолация. Това се отразява в по-ниски от средните стойности на БВП на глава от населението и високи нива на безработицата, както и във възникналите в редица иначе проспериращи градове райони, характеризиращи се с бедност, престъпност и безредици. Там вниманието следва да се насочи към намаляване на отрицателните външни фактори на агломерацията и да се гарантира, че всички прослойки могат да се възползват от тясно специализираните и продуктивни икономики.

Междинните региони, където има повече малки градове и населени места, също могат да се възползват от повишаване на приходите, ако създадат силна мрежа от градове и населени места и развият предимствата им по координиран начин. Населените места и големите градове в междинните и селските региони също предоставят съществени услуги за околните селски райони.

Всъщност, в селските райони, които са по-отдалечени от каквито и да било големи градове, малките и средните градове често играят по-важна роля, отколкото човек би предположил, съдейки по размера им. Ролята, която играят тези градове за предоставянето на достъп до услуги, включително и необходимата инфраструктура с цел осигуряване на приспособяването на хора и предприятия, е ключова за избягването на изселването от селските райони и за запазването им като привлекателни места за живеене.

Въпреки че по-голяма част от икономическата дейност е съсредоточена в градовете, селските райони продължават да бъдат съществена част от ЕС. Те са съсредоточие на повечето от природните ресурси и дадености (езера, гори, обекти от проекта „Натура 2000“ и др.) (карта 6), въздухът там е с по-високо качество (карта 7) и често са привлекателни и спокойни за живеене или посещение места.

Основното предизвикателство е да се гарантира балансирано и устойчиво териториално развитие на ЕС като цяло, да се укрепи икономическата му конкурентоспособност и капацитет за растеж, като в същото време се отчете необходимостта от опазване на природните му дадености и се гарантира социалното му сближаване. Това означава да се избегнат твърде големите съсредоточия на растеж и да се улесни достъпът на всички територии до увеличаващите се приходи от агломерациите.

## **2.2. Свързване на териториите: преодоляване на разстоянието**

Свързването на териториите в наши дни означава повече от осигуряване на добро съчетаване на различен вид транспорт. Това налага и адекватен достъп до услуги в сферата на здравеопазването, образованието и устойчивата енергия, достъп до широколентов интернет, надеждно свързване с енергийни мрежи и тесни връзки между бизнеса и научно-изследователските центрове. Важно е да се обърне внимание на специалните нужди на групите хора в неравностойно положение.

Достъпът до интегрираните транспортни системи предполага изграждане на пътища или железопътни връзки между градовете, вътрешни водни пътища, развиване на възможността за съчетаване на различен вид транспорт и на напреднали системи за управление на движението.

В новите държави-членки добрите пътни връзки са малко и шофирането между градовете отнема доста повече време отколкото в ЕС-15 (карта 8). Добрите железопътни мрежи също са неравномерно разпределени и в повечето държави-членки железопътните линии не са пригодени за високи скорости и често имат нужда от ремонтване.

Различното качество на второкласните пътища и обществения транспорт означава, че отнема време да се стигне до летищата (карта 9), докато морският транспортът, който би могъл да облекчи натоварването по задръстените от трафик пътища и да намали отделянето на CO<sub>2</sub>, остава недостатъчно развит (карта 10).

Надеждният достъп до енергията е не по-малко важен и на конкретната ситуация с мрежите, изолирани от пазара на ЕС по географски (селски или отдалечени райони, острови) или исторически причини (напр. балтийските страни), трябва да бъде обърнато специално внимание, за да се гарантира надеждното и ефикасно доставяне. Възобновяемата енергия и мерките за енергийна ефективност могат да предложат възможности за диверсификация на сферата и устойчиво развитие.

Достъпът до услугите от общ икономически интерес като здравеопазване или образование често се оказва проблем за селските райони; така например в по-



отдалечените райони средно 40 % от хората живеят на повече от 30 минути път с кола до болница, а 43 % живеят на повече от един час път с кола до университет (таблица 2). Особено в по-отдалечените райони потенциалът на ИКТ за предоставяне на достъп до здравеопазване и образование чрез медицински услуги от разстояние и дистанционно обучение продължава да се нуждае от развитие.

Достъпът до високоскоростен интернет обаче, който е станал съществен елемент от работата на много предприятия и частни лица, все още има пропуски. През 2007 г. домакинствата с достъп до широколентов интернет въщи са средно с 15 процентни пункта по-малко в селските отколкото в градските райони.

### **2.3. Сътрудничество: преодоляване на разделянето**

Проблемите със свързването на териториите и концентрацията на населението могат да бъдат разрешени ефективно чрез активно сътрудничество на различни равнища. Едновременно с това за проблемите с околната среда, свързани с изменението на климата, наводненията, загубата на биоразнообразието, замърсяването или пътуването до работното място, няма граници и тяхното разрешение също изисква сътрудничество. Изменението на климата най-вероятно ще доведе до по-чести и по-сериозни прояви на суши, пожари и наводнения, засягащи в различна степен всички региони и държави. Дори проблеми, на които се гледа като на изцяло местни, като замърсяването на почвите, често са резултат от доста по-всеобхватни трансгранични процеси.

По подобен начин пътуването до работното място през регионални и дори национални граници често изисква административно сътрудничество между съответните институции с цел предлагане на решение (напр. обществен транспорт), за да се сведат до минимум отрицателните външни фактори.

Икономическият растеж в глобализиращата се световна икономика все повече се диктува от множество сътрудничащи си структури, които включват различни видове обществени и частни лица. Това важи напълно за иновационните политики, в които трябва да се включат и нови групи, включително и заинтересовани лица, които не са ангажирани в бизнеса. Съобразно с това политиките за развитие по места трябва да бъдат преработени по отношение на начина, по който се прилагат, за да отразят новата действителност.

За да се разрешат ефективно тези и други проблеми трябва да се създаде политика, обхващаща различен географски мащаб, която в някои случаи предполага сътрудничество между местните власти в съседни населени места, в други — между държавите, а пък в трети — между ЕС и съседните държави.

В няколко държави-членки са създадени междурегионални органи, които включват няколко органи на различни нива, с цел справяне с проблемите на икономическото развитие, обществения транспорт, достъпа до здравеопазване, висше образование и образователни институции, качеството на въздуха и боклука, проблеми, които касаят няколко региона. Някои метрополни райони обхващат не само местна и регионална територия, но пресичат и националните

граница, като например еврометрополисът Лил-Кортрейк-Турне, който включва градове и от двете страни на границата.

Вътрешни за дадена държава територии в страните от ЕС-15 вече с години се ползват от предимствата на политиката на сближаване за подобряване на трансграничното сътрудничество, като например ЕВРОРЕГИО Рейн-Ваал, създаден от германските и холандските местни власти от двете страни на границата с цел подобряване, наред с други неща, и на достъпността, качеството и ефикасността на трансграничните услуги в сферата на здравеопазването. Това е особено важно предвид липсата на ясни правила за достъпа до трансгранично здравно обслужване<sup>12</sup>.

Пограничните райони в новите държави-членки и в тези от двете страни на бившата Желязна завеса едва наскоро започнаха да си сътрудничат. Все още много трябва да се направи, за да се разработят съгласувани политики в областта на инфраструктурата и икономическото сътрудничество (карта 11). По подобен начин рядко се наблюдава съгласувано развитие на морските пространства, надхвърлящи границите между сушата и морето.

Пограничните райони около външните граници изостават в икономическото си развитие и по отношение на БВП на глава от населението (таблица 3). На юг и на изток обаче ЕС граничи с области с още по-ниски стойности на БВП на глава от населението, в съчетание с по-висок демографски прираст (карта 12 и 13), което води до силен миграционен натиск.

#### **2.4. Региони със специфични географски характеристики**

Три специфични вида региони в някои случаи са изправени пред определени предизвикателства в развитието си:

- планинските региони, които често са и погранични и където над една трета от хората живеят в селски райони;
- островите, които в повечето случаи са с планински релеф и където над половината от населението също живее в погранични райони; островите представляват 6 от 7-те най-отдалечени региона;
- 18-те рядко населени региона, всички от които са селски и почти всички — погранични.

Това не е изчерпателно изброяване; съществуват и други региони със специфични характеристики, които също са изправени пред общи предизвикателства, като например крайбрежните зони, които са под натиск за развитие и изправени пред опасността от глобалното затопляне, и най-отдалечените региони, които пък са изправени пред редица проблеми, свързани

<sup>12</sup>

Предложение за директива за прилагането на правата на пациентите при трансгранично здравно обслужване COM(2008) 414.

с демографските промени и миграционните явления, достъпността и регионалната интеграция<sup>13</sup>.

Около 10 % от населението на ЕС живее в планински региони (таблица 4). Средната стойност на БВП за тях е 80 % от общата за ЕС стойност, въпреки че за 25 % от разглежданите тя надхвърля средната стойност. За повечето от тези региони населението или се е увеличило, или е останало непроменено между 1995 г. и 2004 г. Планинските региони обхващат множество природни обекти и често предлагат добри транспортни връзки, което ги превръща в популярни туристически дестинации. В много от тях се предлагат добри основни услуги, въпреки че се наблюдават съществени разлики при наличието им в отделните райони. Едновременно с това те са изправени пред предизвикателствата на изменението в климата, зависимостта от ограничен брой икономически дейности, натиск, свързан с туризма, и загуба на биоразнообразието.

Около 3% от населението на ЕС живее, 14 милиона, живее на острови. Разнородният им характер затруднява обобщенията. Тези региони видимо се различават по отношение на големината на населението и БВП на глава от населението. Растежът на БВП също се различава, като отчита разликите в икономическата им структура — някои изцяло зависят от туристическата дейност, а при други се наблюдават много разнообразни сектори на услугите. В повечето от тези региони населението отбелязва ръст между 1995 г. и 2004 г. И все пак много от островите остават изправени пред проблемите, свързани с достъпността, малките пазари и високата стойност на основните обществени услуги и доставката на енергия.

Малко са хората в ЕС, които живеят в рядко населени региони, с общо едва 2,6 милиона жители. БВП на глава от населението варира значително от доста под средната за ЕС стойност до доста над нея. Докато населението в повечето от тези региони остава непроменено между 1995 г. и 2004 г., в три от тях се наблюдава спад от над 5 %. В тези региони се наблюдава малката гъстота, периферност и недостатъци в структурно отношение, като например зависимостта от основната промишленост, и всички заедно създават сериозна пречка пред развитието.

### **3. ТЕРИТОРИАЛНОТО СБЛИЖАВАНЕ В ДЕБАТИТЕ И ПРАКТИКАТА НА РАВНИЩЕ НА ОБЩНОСТТА И НА НАЦИОНАЛНО РАВНИЩЕ**

Въпреки че има някои изключения, характерните особености на регионите, както са представени по-горе, в по-голямата си част не представляват специфичен фактор при определянето на подкрепата на ЕС. Докато структурните политики на ЕС са насочени към по-малко облагодетелстваните райони с цел развитие на преимуществата им и потенциалните области на сравнително предимство или с цел превъзможване на евентуалните ограничения върху развитието им, наложени от специфичните им характеристики, по-неясно остава как повечето от другите политики на Общността са повлияли върху териториалното сближаване.

---

<sup>13</sup> На тези въпроси е обърнато внимание в отделно съобщение, което следва да бъде прието през средата на октомври 2008 г.

### 3.1. Териториалното сближаване в изготвянето на програми по политиките на ЕС...

Координацията между секторни и териториални политики е важна за увеличаване на полезното взаимодействие и за избягване на евентуалните конфликти. Дебатът на тема териториално сближаване е важен с оглед на това да се подчертаят свързаните с темата проблеми и да се насърчи анализирането им не само в по-очевидните области на политиките, посочени по-долу, но и по-общо:

- Транспортната политика очевидно има отражение върху териториалното сближаване поради въздействието си върху мястото на осъществяване на икономическата дейност и върху модела на разпределение на населените места. Тя играе особено важна роля при подобряването на връзките с и в по-малко развитите региони.
- Енергийната политика допринася за териториалното сближаване чрез разработването на напълно интегриран вътрешен пазар на газта и електричеството. Освен това мерките за енергийна ефективност и политиката за възобновяемата енергия допринасят за устойчивото развитие в целия ЕС и могат да предложат дългосрочни решения за по-изолираните региони.
- Осигуряването на високоскоростна връзка с интернет има също толкова важна роля предвид все по-голямата му значимост за конкурентоспособността и социалното сближаване.
- Първият стълб на Общата селскостопанска политика (ОСП) и подкрепата, която предоставя на селските стопани, също има важно териториално въздействие чрез дейностите и приходите, които има в селските райони и чрез популяризирането на правилното стопанисване на земята.
- Европейската стратегия за заетостта, неразделна част от Лисабонската стратегия, има важен принос за развитието на човешкия капитал чрез подобряване на образованието и придобиването на нови умения в различните територии. Освен това насоките за заетостта включват и териториалното сближаване като една от техните три всеобхватни цели.
- Предизвикателството за морските басейни е все по-голямото търсене на конкурентни начини за използване на морето. Отделните режими за рибарството, аквакултурите, опазването на морските бозайници, корабоплаването, петрола и газта и минната промишленост са предназначени за разрешаване на конфликтите вътре в самите сектори, но не и между тях. На равнище на ЕС се разработва интегрирана морска политика с цел да се обърне внимание на тези проблеми, свързани с координацията, за да се гарантира устойчивото развитие на морските райони.
- Политиката за околната среда оказва влияние по редица начини върху мястото на осъществяване на икономическата дейност. Нормативните изисквания могат да имат пространствен израз и да имат въздействие върху планирането на експлоатацията на земята. За да се отговори ефективно на целите и стандартите на политиките, регионите и заинтересованите лица

трябва да си взаимодействат, например в контекста на плана за действие на Общността относно биоразнообразието и съвместното управление на „Натура 2000“.

- Достъпът до висококачествена изследователска дейност и възможността за участие в преходни проекти имат все по-голямо влияние върху регионалното развитие. Териториалното измерение на изследователската политика е вплътено в създаването на Европейското изследователско пространство (ERA), в което изследователите могат да се придвижват, да си взаимодействат и да си сътрудничат по открит начин.
- Политиката за конкурентоспособността може да окаже влияние върху териториалното разпределение на икономическата дейност, като гарантира, че регионалната помощ е концентрирана върху най-необлагодетелстваните области и като коригира интензитета на помощта, отпусната предвид характеристиките и размера на проблемите в съответната област.

### **3.2. ... и дебата във и между държавите-членки**

Териториалното сближаване е дискутирана тема в ЕС в междуправителствен контекст от средата на 90-те години, основно от министрите, отговорни за териториалното устройство. Този дебат доведе до приемането през 1999 г. на Европейски план за развитие на територията (ESDP), който от своя страна доведе до множество важни инициативи като първите по рода си програми за транснационално сътрудничество по проекта INTERREG и създаването на Европейската мрежа за наблюдение на териториалното планиране (ESPON).

До неотдавна обаче дебатът не постигна очаквания напредък. Може би това се дължи отчасти на разбирането на държавите-членки, че националните или регионалните компетенции по въпроси, свързани с използването на земята и териториалното устройство, са предмет на дискусия. Следва да е пределно ясно обаче, че по никакъв начин не се подлагат под съмнение националните и регионалните компетенции в тези области. Тези въпроси остават извън обсега на дебата, започнат с настоящата Зелена книга.

С приемането на Териториалната програма в Лайпциг през май 2007 г. министрите от страните от ЕС, отговорни за териториалното устройство и развитие, подчертаха необходимостта от постигане на устойчиво икономическо развитие, създаване на работни места и социално и екологично развитие във всички региони на ЕС, като в същото време се гарантират „по-добри условия на живот и качество на живот с равни възможности независимо от това къде живеят хората“<sup>14</sup>. Териториалната програма и първата Програма за действие по прилагането ѝ, приета на Азорските острови през ноември 2007 г., дадоха нов тласък на дебата по темата, като определиха шест териториални приоритета (като се започне от регионалните клъстери за иновации до екологичните структури и културните ресурси, от полицентричното развитие до новите форми на партньорство и териториално управление) и необходимите за прилагането им действия.

---

<sup>14</sup> Териториална програма на Европейския съюз, Лайпциг, 24-25 май 2007 г.

Вследствие на това Комисията отправи покана към държавите-членки през 2007 г. да попълнят анкета за стартирането и прилагането на идеята за териториално сближаване в националните практики (вж. приложението).

#### **4. ВЪПРОСИ ЗА ДИСКУТИРАНЕ**

Изброените по-долу въпроси обхващат основните области, описани в настоящата Зелена книга, и определят обсега на дебата, който тя възнамерява да започне. Комисията ще предостави обобщение на дебата в края на пролетта на 2009 г.

##### ***1. Определение***

*Териториалното сближаване извежда на преден план нови въпроси и поставя ново ударение върху вече съществуващите проблемни области.*

- Какво е най-подходящото определение на териториалното сближаване?
- Какви допълнителни моменти ще привнесе то към настоящия подход на ЕС към икономическото и социалното сближаване?

##### ***2. Мащабът и обхватът на териториалните действия***

*С териториалното сближаване се подчертава необходимостта от интегриран подход към разрешаването на проблеми на подходящото географско развитие, което може да изисква сътрудничество между местните, регионалните и дори националните органи.*

- ЕС има ли роля в насърчаването на териториалното сближаване? Как може да бъде определена тази роля на фона на принципа на субсидиарност?
- До каква степен може да варира териториалният обхват на намесата в политиката предвид естеството на засегнатите въпроси?
- Областите със специфични географски характеристики изискват ли по-специални мерки в засягащите ги политики? Ако да, какви мерки?

##### ***3. По-добро сътрудничество***

*По-активното сътрудничество през регионалните и националните граници повдига въпроси, свързани с управлението.*

- Каква роля следва да има Комисията при насърчаването и подкрепянето на териториалното сътрудничество?
- Необходими ли са нови форми на териториално сътрудничество?
- Съществува ли необходимост от разработване на нови законодателни и управленски инструменти за улесняване на сътрудничеството, включително и по външните граници?

##### ***4. По-добра координация***

*Подобряването на териториалното сближаване означава и по-добра координация между секторните и териториалните политики, както и по-добро съгласуване между проявите на териториална намеса.*

- Как може да се подобри координацията между териториалните и секторните политики?
- При разработването на кои секторни политики следва да се обърне по-сериозно внимание върху териториалното им въздействие? Какви инструменти следва да се разработят в това отношение?
- Как може да се укрепи съгласуването на териториалните политики?
- Как може да се съчетаят по-добре общностните и националните политики, за да допринесат към териториалното сближаване?

### **5. Нови териториални партньорства**

*Стремежът към териториално сближаване може да означава и по-широкозастъпено участие в изготвянето и прилагането на политиките.*

- Стремежът към териториално сближаване изисква ли участието на нови лица в процеса на разработване на политиките като представители от областта на социалната икономика, местни заинтересовани страни и доброволчески организации и неправителствени организации?
- Как може да се постигне желаното ниво на участие?

### **6. Подобряване на разбирането за териториално сближаване**

- Какви количествени/качествени индикатори следва да се разработят на равнище на ЕС, за да се наблюдават характеристиките и тенденциите в областта на териториалното сближаване?

Комисията кани всички заинтересовани страни да предоставят коментарите си по въпросите, изложени в настоящата Зелена книга. Отговорите и допълнителните коментари следва да се изпратят до 28 февруари 2009 г. на адрес:

European Commission  
DG Regional Policy  
Green Paper on Territorial Cohesion

CSM1 4/161

B-1049 Brussels

или по електронната поща на:

REGIO-GreenPaper-Territorial@ec.europa.eu

При условие че изпращачът е съгласен, получените по електронен път коментари и бележки, заедно с информация за изпращача, ще бъдат публикувани на уебсайта на Зелената книга.