

ЕВРОПЕЙСКА ПЕРСПЕКТИВА НА ЗАПАДНИТЕ БАЛКАНИ: ПРИНОСЪТ НА СОФИЯ

*Доц. д-р Антоний Гълъбов,
Нов български университет*

Резюме

През следващите десетилетия София ще продължи да бъде най-големият и най-бързо развиващ се град в регионален мащаб, който ще оказва все по-съществено влияние върху западните и част от южните крайграничните територии на България. Съществуващата експертиза и нарастващия икономически потенциал на София имат определяща роля при реализирането на целите на европейските политики на сближаване и повишаване на качеството на живота за местните общности, включително и в крайграничните региони.

С оглед на нарастващото стратегическо значение на трансграничното и транс-регионално сътрудничество за повишаване на конкурентноспособността и свързаността със страните от Западните Балкани през следващите десет години, София трябва да структурира своя инвестиционна програма и да поеме ролята на лидер в процеса на регионално развитие. По този начин столицата може да се превърне в ефективен модератор и посредник за развитието на европейската перспектива за партньорите на Европейския съюз от Западните Балкани.

Ключови думи

Европа, Западни Балкани, София, сътрудничество, развитие

Въведение

Приоритетите на българското председателство на Съвета на Европейския съюз са определени от разбирането, че Европа днес се нуждае от повече *сигурност, солидарност и стабилност*. В същото време, в рамките на собственото участие на България в триото, председателстващо Съвета в периода юли 2017 – декември 2018 година, страната ни застъпва тезата, че адекватният отговор на предизвикателствата пред европейския процес е в постигането на ново качество на *консенсус, конкурентноспособност и кохезия*.

Тези приоритети могат да намерят непосредственото си изражение в териториален мащаб, именно в политиката на трансгранично сътрудничество и регионално развитие. Поставени в мащаба на конкретна територия, европейските публични политики разкриват нови възможности за повишаване на ефективността и качеството на постигнатите резултати, чрез увеличаване на синергията между различните управленски инициативи, реализирани в рамките на една и съща територия.

На свой ред, едновременно с процеса на подготовка за присъединяване на страните от Западните Балкани към Европейския съюз, поставянето на акцент върху регионалното развитие и трансграничното сътрудничество, създава подходяща среда за трансфер на опит и добри практики между страните и повишаване на обществената подкрепа за европейската интеграция.

Изградените до момента партньорства от София при реализирането на проекти за трансгранично и транс-регионално сътрудничество, както и в рамките на мрежата от европейски градове, създават много добра основа за развитие и конкретизиране на приоритетите на европейското развитие в тази насока през следващия планов период, на основата на широко политическо съгласие за европейската перспектива пред страните от Западните Балкани.

Актуалното състояние на европейските политики за регионално развитие

Политиката на регионално развитие е основна част от европейските публични политики, осигуряваща хоризонтална свързаност между различни други подходи и инструменти, насочени към постигането на общите цели на Европейския съюз. През периода 2007 – 2013 година, чрез Оперативната програма „Регионално развитие” бяха реализирани

съществени проекти, насочени преди всичко към транспортната инфраструктура и развитието на публична среда, осигуряваща по-високо качество на живот. През настоящия програмен период, смяната на името на Оперативната програма – „Региони в растеж” (2014 - 2020), бе израз и на промяна в подхода към регионалното развитие. Акцентът беше поставен върху увеличаването на потенциала на големите градове-центрове на региони, като чрез инвестиции в тях се търси възможност за постигането на ускорено регионално развитие.

Водещо значение има разбирането, че инвестициите в големия град-регионален център повишават неговия капацитет за въздействие върху територията и по този начин, ще създадат необходимите предпоставки за развитие и на останалата част от региона. От една страна, по този начин европейските средства се концентрират към по-малък брой градове, но при увеличен интензитет на развитие. От друга – насочването на европейската подкрепа се очаква да насърчи взаимодействието на регионално равнище, между водещия град и останалите населени места на територията на региона.

Програмите за трансгранично сътрудничество са естествена част от общата европейска политика на регионално развитие, но в същото време, поне през предходния планов период, продължиха да се развиват относително самостоятелно, без отчетливо експлицирана връзка с останалите инструменти и инициативи в сферата на регионалното развитие. Вътрешната диференциация между програмите за трансгранично сътрудничество: с други страни-членки на Европейския съюз; със страни в процес на присъединяване и с такива, които са в процес на подготовка за присъединяване, затруднява възприемането им като интегрална част от общата политика на регионално развитие.

В редица европейски страни, особено сред присъединилите се след 2004 година, регионалната политика продължава да бъде планирана и реализирана преди всичко на национално ниво. Високата степен на централизация в управлението, ограничава възможността за формирането на управленски капацитет по отношение на европейските проекти и по този начин ограничава възможността за децентрализация на управлението. В условията на регионална политика, управлявана на национално ниво, регионалните и местни власти остават сравнително по-ниско мотивирани да изграждат и развиват самостоятелен капацитет и експертиза за управление на проекти и реализиране на политики.

Тази тенденция ще се запази в някои от страните-членки и в периода след 2020 година. България ще продължи да планира и управлява

процеса на регионално развитие на национално ниво, както това ще направят и други страни. При подобни условия, приоритетите на местното развитие ще продължат да се определят на по-високо ниво, като това ще продължи да ограничава и затруднява развитието на периферните и крайгранични територии, насърчавайки в същото време естествените процеси на миграция към по-големите градове и ускоряване на развитието на по-големите населени места.

Подобно развитие в периода до 2027 година, допълнително ще ограничи възможностите за формиране на експертиза и капацитет за управление на проекти на регионално и особено на местно ниво. Централизираният подход и съсредоточаването на експертиза и потенциал в столицата и големите градове, води до формирането на своеобразен омагьосан кръг, в който местните власти имат все по-нисък капацитет за управление на проекти, а това на свой ред е основание за преориентирането им към по-големите центрове. По този начин, перспективите за относително самостоятелно регионално и местно развитие остават все така трудно постижими.

В най-неблагоприятно положение в това отношение ще продължат да бъдат крайграничните територии, които в същото време притежават съществен потенциал за развитие, който има пряко отношение към насърчаването на процеса на присъединяване на страните от Западните Балкани.

Алтернативни възможности и техните приложения

Както при всяка предварителна оценка на въздействието на публичните политики, първият възможен вариант е този, при който не се предприемат никакви конкретни действия, а се запазва досегашното състояние. Подобно решение ще означава, че доминира разбирането за невъзможност да бъдат постигнати съществени резултати по отношение на регионалното и местно развитие в крайграничните територии, които на свой ред да позволят делегирането на правомощия и компетенции за пряко управление на европейски средства и съпътстващите ги национални инвестиции.

Вторият възможен вариант предполага делегирането на по-високи правомощия на местните и регионални власти и насърчаване на процеса на създаване на съвместни агенции, които да управляват проекти за трансгранично сътрудничество, мобилизирайки европейски, национални и местни публични ресурси. При този сценарий, реги-

оналното развитие на граничните региони ще бъде координирано с националната политика, но ще конкретизира нейните приоритети на регионално и местно ниво, създавайки подходяща среда за развитие и привличане на допълнителни инвестиции.

Третият възможен сценарий предполага запазване на съществуващата структура на управление на регионалната политика, но при насърчаване на възможностите за планиране и оптимизиране публичните инвестиции с оглед насърчаване на развитието на граничните региони. В тази перспектива, държавната политика би трябвало да се съсредоточи към оценка и развитие на регионалния потенциал с оглед на постигането на цели, ориентирани към повишаване на конкурентноспособността като основа за сближаването между местните общности и институции в крайграничните региони.

Четвъртият сценарий предполага полагането на съществени национални усилия за провеждане на цялостна реформа в административно-териториалното управление на България, като политика, която да създаде нова база за регионалното и местно развитие, в това число и по отношение на страните от Западните Балкани. Определянето на границите на новите райони за планиране на ниво NUTS-2, което предстои, ще допринесе за подобряването на процеса на планиране и управление на европейските средства, като допълнително ще увеличи ролята и значението на София като център на най-бързо развиващата се част от страната.

Петият сценарий предполага увеличаване на размера на европейското финансиране за проекти на трансгранично сътрудничество при запазване на съществуващите в момента административни и териториални структури. Увеличаването на размера на средствата и интегрирането на прилаганите инструменти за въздействие, може да доведе до реални резултати, които да конкретизират в сравнително кратък период от време перспективата за пълноценно присъединяване на страните от Западните Балкани към Европейския съюз.

При подобно вътрешно преразпределение на средствата в рамките на регионалната политика и поставяне на акцент върху насърчаването на трансграничното сътрудничество, могат да бъдат създадени условия, насърчаващи развитието в регионален план, което на свой ред да подпомогне процеса на сближаване.

Оптималният сценарий включва едновременно:

- относително увеличаване на европейските средства за трансгранично сътрудничество;

- при оптимизиране на броя и насочеността на отделните програми и инструменти, реализирани на съответната територия;
- включително и чрез прилагане на инструментариума на Territorial Impact assessment;
- което да подпомогне процеса на административно-териториална реформа и
- да увеличи измеримостта и устойчивостта на постигнатите резултати.

През следващите години, във все по-голяма степен регионалното сътрудничество и териториалното развитие ще придобиват водещо значение в процеса на европейска интеграция. Този мащаб на европейска интеграция има предимството да бъде значително по-конкретен и разбираем за местните общности, като в същото време разкрива нови перспективи за сътрудничество и коопериране в рамките на общата европейска регулация. Това е и мащабът, в който европейската перспектива за страните от Западните Балкани изглежда още по-реалистична.

В перспективата на политиката на сътрудничество и съседство, всяка от страните от Западните Балкани, с изключение на Косово, има обща граница с поне една страна-членка на Европейския съюз. Това определя възможността за изграждане на съгласие между страните-членки на ЕС, които имат общи граници със страни от региона на Западните Балкани, както и страни, които са принципно заинтересувани от развитието на отношения с тях. Подобна вътрешна за Европейския съюз регионална инициатива би могла не само да изведе и утвърди темата за европейската интеграция на тези страни, но и да допринесе съществено за преодоляването на изоставането им и да повиши тяхната реална свързаност.

След Декларацията от София, в контекста на изразената политическа воля за нова оценка на потенциала на страните от Западните Балкани за присъединяване към Европейския съюз към 2025 година, имаме един по-ясен хоризонт от десет години, в рамките на който водещо значение ще има постигнатия напредък по отношение на практическото сближаване и свързаност със страните от Западните Балкани. Определящо значение през следващите години ще има постигането на висока степен на съгласуваност между развитието на инфраструктурните проекти за свързаност и моделите на териториално и регионално развитие, към които ще се насочат страните от Западните Балкани.

Българският опит от процеса на подготовка за членство, присъединяване и интеграция, показва, че определящо за качеството на процеса

значение има паралелното развитие на транспортна, комуникационна и дигитална свързаност, от една страна, с развитието на капацитет от типа на този, който се формира чрез програмите за трансгранично сътрудничество. Излизането от практиката на двустранното сътрудничество и преминаването към многостранен модел на регионално партньорство, придобива ключово значение за европейската перспектива пред страните от Западните балкани. В известен смисъл, именно тази промяна на политическия и управленски мащаб доведе до положителното развитие на перспективите за евро-атлантическа интеграция на Македония.

София като свързан и свързващ регионален център

Ролята и възможностите на София в това отношение имат определящо значение. Като най-голям и най-бързо развиващ се град в региона, с потенциал до 2050 година да достигне население от около 4,5 – 5 милиона души в рамките ареала, върху който оказва пряко въздействие, София може да планира и насочи стратегически усилията си към регионалното развитие и трансграничното сътрудничество.

Статистическото наблюдение и анализ на градовете и техните функционални урбанизирани ареали (Национален статистически институт, 2016) показва нарастващото влияние на столицата във все по-голям териториален обхват, според данните от 2010 – 2012 година. Според тези данни, в територията на ареала на София влизат 11 административно обособени общини, включително град Перник, който е и областен център. Според данните от преброяването на населението от 2011 година, 23 % от трудово активното население на град Перник извършва всекидневна трудова миграция към София. Тази тенденция се засилва през последните години и дава основание Перник да бъде включен в категорията „свързани градове“. За този период от време е налице траен ръст на населението, който на свой ред показва определена специфика по отношение на населението на столицата.

Според анализа на резултатите за периода 2010 – 2012 година, между центъра на ареала – град София и неговата периферия, протичат миграционни процеси, но съпоставени с големия брой на населението в ареала тяхната интензивност е много ниска. Градът увеличава своето население от потоците, идващи от общините, които са разположени по-далече в територията на ареала - включително и от гр. Перник, средногодишно с близо 300 души. Паралелно с това обаче, миграционните потоци, насочени от София към селските населени места на Столичната

община и по-близките общини, намаляват населението на града годишно с 1 000 души. По този начин се формира положителен за периферията и отрицателен механичен прираст за населението в града. Оттук може да се направи заключението, че увеличаването на населението в ареала като цяло се дължи изцяло на положителния механичния прираст, формиран от население, живеещо извън неговите граници. Вътре в ареала обаче миграцията изтегля население от града в посока на неговата периферия (Национален статистически институт, 2016: 96).

По редица показатели, като образование, възраст, доходи и динамика на пазара на труда, капацитетът на София като регионален център продължава да нараства. Всяко подобрене на транспортната инфраструктура и увеличаване на свързаността на града, открива нови възможности за реализация на неговия потенциал за развитие като регионален център на Балканския полуостров.

В същото време, по-скорошни наблюдения върху доходите, показват че София започва да оказва все по-съществено териториално въздействие, дори и извън границите на определения по статистически данни ареал (Институт за пазарна икономика, 2016). Като най-голям град в целия централен регион на Балканския полуостров, със стабилен ръст на нарастване на населението и положителна инвестиционна перспектива, столицата ще продължи да оказва все по-съществено въздействие и върху крайграничните територии.

Определяйки София като свързан и свързващ град, това означава, че градът се вписва в съществуващата среда, включително транспортна и комуникационна; и в същото време – осигурява свързаност, чрез своето развитие, между различни стилове и възможности за живеене, икономически условия и публични услуги. Тази негова териториална и регионална роля е заложена още в името Средец и Сердика. Като най-голям град, основан и развивал се в непосредствена връзка с римската перспектива на *Via Diagonalis*, който в рамките на Римската империя е свързвал Белград и Ниш с Пловдив, Одрин и Константинопол, София, разполага с много съществен потенциал за регионално развитие, доколкото днес, тя е най-големият и бързо развиващ се град по тази линия, с изключение на Истанбул.

Като притегателен център за хора, инвестиции, производство и услуги, София може да планира стратегическите си усилия към ускорено регионално развитие, което да позволи на свой ред устойчивото развитие на столицата. Постигането на подобна цел предполага насочването на усилия за интегрирано развитие, увеличаващо синергичния ефект от

публичните инвестиции в транспортна, комуникационна и дигитална свързаност със страните от Западните Балкани.

София има потенциал за разгръщане на своето влияние в много по-широк регион от административните граници на сегашната област и дори район за планиране, включвайки и насищайки с все повече дейности и услуги териториите до западната граница на страната, както и отвъд нея. Спрямо моделите на пространствено развитие, София има потенциал да разширява своето териториално влияние в рамките на радиус от двеста и повече километра през следващите десетилетия.

Заключение

Перспективата за присъединяване на страните от Западните Балкани към Европейския съюз трябва да се допълни и конкретизира в рамките на целия предприсъединителен процес, чрез насърчаване на формите на регионално развитие и трансгранично сътрудничество. Инструментариумът на европейските политики на сближаване, включва много възможности за насърчаване на развитието чрез активно трансгранично сътрудничество, преди всичко със страните-членки на Европейския съюз от региона.

Обобщението на анализа и предложенията, позволява да бъде изведена ролята на София като най-голям и най-бързо развиващ се град в региона, който би могъл да координира и развива процеса на трансгранично сътрудничество. Приносът на София в изграждането на европейската перспектива за страните от Западните Балкани придобива своето истинско значение в дебата за реформа на европейските политики на сближаване, сигурност, по-висока степен на свързаност и повишаване на конкурентноспособността.

В този смисъл, именно в контекста на приоритетите на българското председателство на Съвета на Европейския съюз, имаме възможността да направим крачка напред в осмислянето на предпоставките и възможностите на регионалното развитие като основа за постигане на общите европейски цели.

Източници

1. Национален статистически институт (2016). Градове и техните функционални урбанизирани ареали
2. Институт за пазарна икономика (2016). Динамика на бедността: анализ на социално-икономическата мобилност и трайната бедност в България