



Брюксел, 20.9.2017 г.  
COM(2017) 534 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ  
ПАРЛАМЕНТ**

**Насърчаване на растежа и сближаването в граничните региони на ЕС**

{SWD(2017) 307 final}

## 1. ГРАНИЧНИТЕ РЕГИОНИ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ СА ВАЖНИ

Вътрешните сухопътни граници в Европейския съюз (ЕС) и с непосредствените му съседи в Европейската асоциация за свободна търговия (ЕАСТ) наброяват 40<sup>1</sup>. През последните десетилетия процесът на европейска интеграция спомогна регионите по вътрешните граници да се превърнат от предимно периферни области в области на растеж и възможности. Изграждането на единния пазар през 1992 г. даде тласък на производителността в ЕС и намали разходите чрез премахването на митническите формалности, хармонизирането или взаимното признаване на техническите правила и намаляването на цените вследствие на конкуренцията. За 10 години вътрешната търговия в ЕС се увеличи с 15 %; бе постигнат допълнителен растеж и бяха създадени около 2,5 милиона повече работни места.

В граничните региони<sup>2</sup> тези промени имаха и положителен (свободата на движение засили местното трансгранично взаимодействие), и отрицателен ефект (намаляха митническата администрация и заетостта в съответните служби). Като цяло се появиха повече възможности за развиването на съвместни услуги и дейности на местно равнище.

### Регионите по вътрешните граници на ЕС:

- обхващат 40 % от територията на ЕС
- се обитават от 30 % от населението — 150 милиона души
- произвеждат 30 % от брутния вътрешен продукт (БВП) на ЕС
- приемат почти 2 милиона лица, редовно преминаващи границата, 1,3 милиона от които са трансгранични работници, представляващи 0,6 % от всички заети лица в ЕС (напр. 450 000 във Франция, 270 000 в Германия, 140 000 в Полша и 135 000 в Словакия).

В член 174 от Договора за функционирането на Европейския съюз се признават предизвикателствата, пред които са изправени граничните региони, и се предвижда, че Съюзът следва да обръща специално внимание на тези региони, когато разработва и осъществява свои инициативи, които водят до укрепването на неговото икономическо, социално и териториално сближаване.

От 1990 г. насам със средства по Interreg се подкрепят програми за трансгранично сътрудничество в граничните региони на ЕС, включително тези с държавите от ЕАСТ. Финансирани са хиляди проекти<sup>3</sup> и инициативи, помогнали да се подобри европейската интеграция. Основните постижения на програмите по Interreg включват: по-голямо доверие, повишена свързаност, подобрена околна среда, по-добро здравеопазване и икономически растеж<sup>4</sup>. От проекти „от хората за хората“ до инфраструктурни

<sup>1</sup> ЕАСТ: Норвегия, Швейцария и Лихтенщайн. Границите на Исландия с ЕС са само морски. Вж. картата на стр. 3.

<sup>2</sup> От статистически съображения данните и информацията се основават на регионите по NUTS 3 съгласно европейската обща класификация на териториалните единици за статистически цели: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts>.

<sup>3</sup> Базата данни KEEP, финансирана по линия на Interreg, съдържа регистър на проектите: [www.KEEP.eu](http://www.KEEP.eu).

<sup>4</sup> Петте най-добри постижения бяха отбелязани през 2015 г. в рамките на честванията по случай 25-ата годишнина на Interreg.

инвестиции и подкрепа за инициативи за институционално сътрудничество, Interreg донесе истинска промяна за граничните региони и спомогна за тяхното преобразяване.

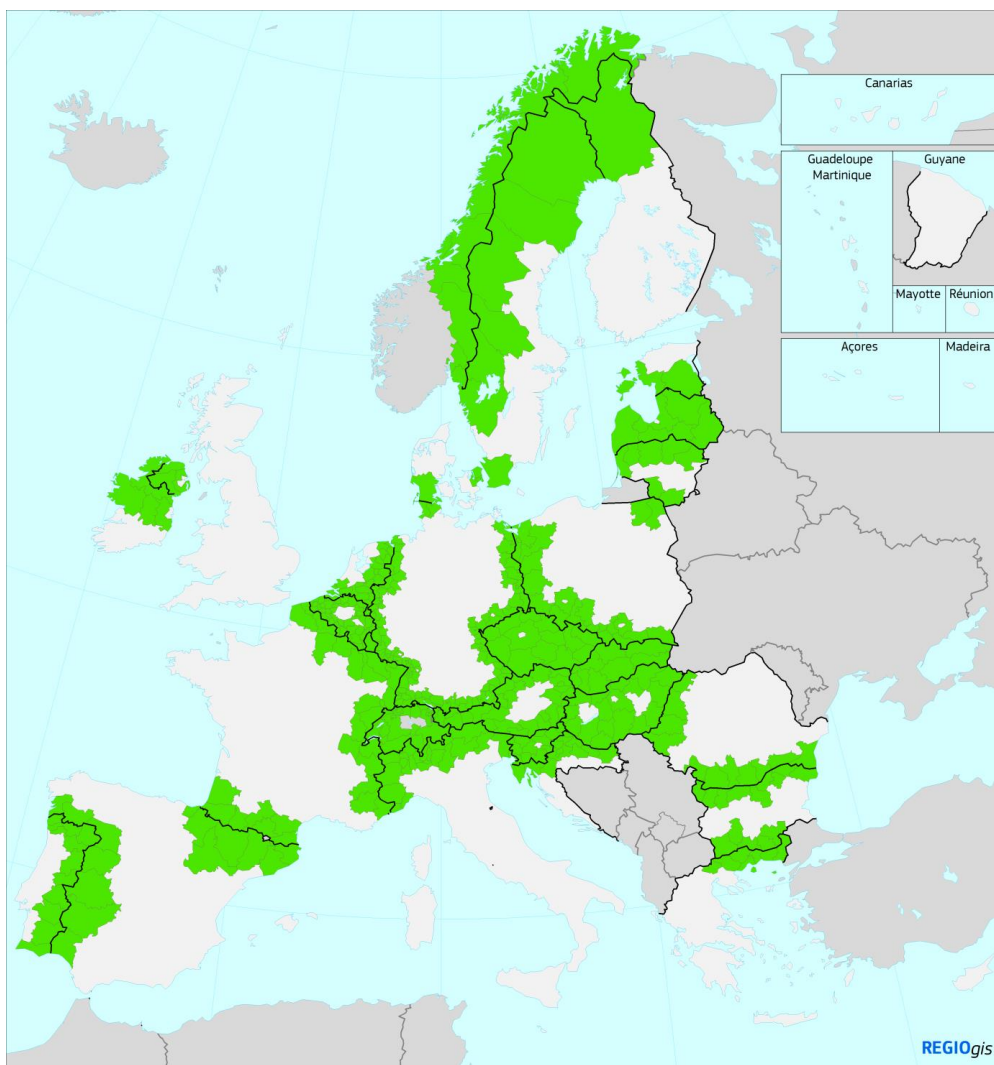
Тази работа продължава и днес, като малко под 6 милиарда евро от бюджета на ЕС са отпуснати за трансграничните програми по Interreg за периода 2014 — 2020 г. Тези програми се изпълняват по всички граници и гарантират възможността за по-нататъшен напредък по интеграцията и за реализиране на пълния потенциал на граничните региони. Инвестициите за подобряване на условията на живот ще бъдат значителни: съвместните екологични действия и мерките за смекчаване на последствията от изменението на климата ще доведат до по-добра защита на пограничното население. Съвместните научноизследователски инициативи и обекти ще използват по-задълбочено икономическия и иновационния потенциал на граничните региони. Стратегиите за интелигентна специализация ще увеличат регионалните и местните иновации, включително отвъд границите<sup>5</sup>. Планът за инвестиции за Европа, който беше укрепен и разширен през 2016 г., също ще спомага за развитието на граничните региони. Третият му стълб, насочен към премахване на пречките пред инвестициите, ще осигури по-благоприятна среда за трансгранични инвестиционни проекти<sup>6</sup>.

Граничните региони са места, в които процесът на европейска интеграция би следвало да се усеща най-положително — образованието, обучението, работата, полагането на грижи и стопанската дейност от двете страни на границите са все ежедневни дейности, които следва да бъдат възможни независимо от съществуването на национална административна граница.

---

<sup>5</sup> Съобщение на Европейската комисия „Засилване на иновациите в европейските региони: стратегии за стабилен, приобщаващ и устойчив растеж“, COM(2017) 376 от 18 юли 2017 г.: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/bg/TXT/?uri=CELEX:52017DC0376>.

<sup>6</sup> План за инвестиции: [https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan\\_bg](https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan_bg).



Карта: Гранични региони по вътрешните сухопътни граници на ЕС-28 и държавите от ЕАСТ

Събраните от Комисията сведения обаче показват, че като цяло граничните региони постигат по-слаби икономически показатели от другите региони в дадена държава членка. Достъпът до обществени услуги като болници и университети<sup>7</sup> обикновено в граничните региони е по-ограничен. Преминването през различните административни и правни системи често все още е сложно и скъпо<sup>8</sup>. Хората, предприятията, публичните органи и неправителствените организации споделят с Комисията своя на моменти отрицателен опит при взаимодействието по вътрешните граници.

<sup>7</sup> *Territories with specific geographical features* („Територии със специфични географски характеристики“), Европейска комисия, ГД „Регионална и селищна политика“ (REGIO), 2009 г., работен документ № 02/2009: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/bg/information/publications/working-papers/2009/territories-with-specific-geographical-features](http://ec.europa.eu/regional_policy/bg/information/publications/working-papers/2009/territories-with-specific-geographical-features).

<sup>8</sup> Пречка от гранично естество в контекста на настоящото съобщение е не само ограничаване на свободното движение, както приема Съдът на Европейския съюз, но и закон, правило или административна практика, които при взаимодействие с отсрещната страна на границата създават спънки пред присъщия за граничните региони потенциал.

Необходими са мерки, които не се изчерпват с европейското финансиране, тъй като тези текущи затруднения не може да бъдат решени единствено чрез финансиране и инвестиции. В настоящото съобщение се посочват начините, по които ЕС и неговите държави членки могат да намалят сложността и продължителността на трансграничните взаимодействия, както и съответните разноски, и да насърчат обединяването на услугите по протежението на вътрешните граници. В съобщението се прави преглед на необходимите подобрения с цел да се гарантира, че гражданите от граничните региони могат пълноценно да използват възможностите, които се предлагат от двете страни на границата. По този начин ЕС може да стимулира в още по-голяма степен своите гранични региони и да съдейства за постигането на растеж и за създаването на работни места.

Съобщението има за цел да приближи още повече ЕС до своите граждани и да гарантира, че европейският законодателен процес функционира ефективно в полза на хората и предприятията. С Бялата книга за бъдещето на Европа<sup>9</sup> и последвалите я документи за размисъл бе поставено началото на широкообхватен дебат за това как да се развива Европа в бъдеще, за да може да отговори по най-добрия начин на желанията на всички европейци. Териториалното сътрудничество, и по-специално трансграничното, носи по всеобщо признание истинска добавена стойност за европейците.

Настоящото съобщение също оказва принос към този процес на размисъл, като с него се предлагат мерки и се дават препоръки, които да улеснят още повече регионите по вътрешните сухопътни граници в сътрудничеството, приноса за намаляване на препятствията и помощта за гражданите и предприятията от граничните региони за оползотворяване на пълния потенциал на въпросните региони.

## **2. ПРОДЪЛЖАВАЩИ ЗАТРУДНЕНИЯ**

Вследствие на проведена онлайн обществена консултация на всички езици на ЕС и последвали проучвания и обмен на мнения със заинтересованите страни<sup>10</sup> Комисията установи редица проблемни обстоятелства, пред които са изправени предприятията и хората в граничните региони. Макар тези проблеми невинаги да са характерни за граничните региони, те са особено остри тъкмо там поради честотата и степента на взаимодействие през границата.

### **Житейски истории от границите**

- Терапевт, който работи на непълен работен ден на две места — като служител в Белгия и на свободна практика във Франция, е трябвало да чака осем месеца, за да получи надеждна информация за приложимия данъчен режим и съответно за разполагаемия си доход.

<sup>9</sup> Европейска комисия, „Бяла книга за бъдещето на Европа“, COM(2017) 2025, 1 март 2017 г.

<sup>10</sup> „Трансграничен преглед“:  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/review/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/review/).

- Лице, пострадало при трудова злополука в Швеция, не е могло да получи рехабилитационни грижи у дома си в Дания поради непълноти във взаимните споразумения на двете държави относно системите за социална сигурност.
- Ученик, обучаващ се в професионално училище в Белгия, не успява да премине стажа си близо до дома си във Франция поради несъвместимия статут на стажантите в двете държави.
- На жителите на Северна Португалия, желаещи да започнат работа непосредствено отвъд границата с Испания, може да се наложи да направят значителни разходи за официални преводи на документи и да чакат по няколко месеца, преди професионалната им квалификация да бъде призната.
- Пожарникарите може да бъдат заставени да чакат на границата, преди да им бъде разрешено да минат и да помогнат на колегите си отсреща. В редица държави членки колите за спешна помощ са ограничени във възможността да поемат пациенти отвъд границата.
- Десет години бяха нужни, за да бъде завършено удължаването на трамвайната линия в Страсбург във Франция и свързването на града през границата със съседния град Кел в Германия например поради различни стандарти и сложни проблеми с ценообразуването и издаването на билетите.
- Дружества, развиващи трансгранична дейност, харчат за изпълнението на основни процедури 60 % повече от предприятията, опериращи на местна почва, главно заради допълнителни разходи за превод и сертификации<sup>11</sup>.

Тези истории показват, че много аспекти на живота по границите са свръхусложнени и обременяващи. В същото време обществената консултация и проучването извадиха на показ редица много положителни примери на европейска интеграция и възможности, предлагани от граничните региони.

- Белгийски пациенти, които е трябвало да пътуват за хемодиализа по 200 километра три пъти седмично, сега може да правят процедурите във Франция, на 3 км от дома си, точно от другата страна на границата, след като двете държави подписаха споразумения за споделяне на ресурси в сферата на здравното обслужване.
- Някои деца в граничните региони между Австрия и Чешката република, Унгария и Словакия посещават двуезични, двунационални детски градини, където се учат да играят, ползвайки два езика и приучвайки се към две култури.
- Държавите от Бенелюкс и провинцията Северен Рейн — Вестфалия в Германия прилагат нови препоръки, които ще улеснят взаимното признаване на квалификациите чрез сътрудничество, основано на взаимно доверие в образователните системи на всяка от страните.

<sup>11</sup> Ecorys — Нидерландия, съвместно с Mazars, *Study about administrative formalities of important procedures and administrative burdens for businesses* („Проучване на административните формалности по важни процедури и административни тежести за предприятията“), Европейска комисия, април 2017 г.: [https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item\\_id=9134&lang=en](https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=9134&lang=en), и работен документ на службите на Комисията SWD(2017) 213 от 2 май 2017 г.: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1503565263778&uri=CELEX:52017SC0213>.

- Хората могат също така да се организират ефективно, за да представляват своите общи интереси, както го доказва *Groupement Transfrontalier Européen*<sup>12</sup> — асоциация, представляваща над 30 000 лица, редовно преминаващи с цел работа границата между Швейцария и Франция.

Вдъхновяващи примери като тези, при които възможностите, свързани със съществуването на граница, се използват в полза на жителите от граничните региони, не се срещат често.

Комисията се зае чрез аналитична работа да изследва разносните, породени от граничните усложнения, и дублирането на услугите. В неотдавнашно проучване<sup>13</sup> на икономическото въздействие от пречките от гранично естество върху БВП и равнището на заетост в регионите по вътрешните сухопътни граници беше установено, че тези региони биха могли да бъдат средно с 8 % по-богати, ако всички настоящи спънки бъдат премахнати и ако всички използват един език<sup>14</sup>. Този сценарий нито е постижим, нито желан, тъй като Европа се гради на многообразието и субсидиарността. Въпреки това, ако дори само 20 % от съществуващите пречки бъдат премахнати, граничните региони пак ще увеличат своя БВП с 2 %. Очакваното въздействие върху работните места е също толкова значимо, като потенциалът е за над 1 милион работни позиции. Спънките по границите ограничават понастоящем използването на производствените активи или затрудняват постигането на икономии от мащаба. Също така те пораждат разходи за хората и предприятията. Това отрицателно икономическо въздействие е различно в отделните държави членки, но несъмнено е по-високо в държавите, в които граничните региони произвеждат значителен дял от националния БВП.

Данните показват още, че лесни решения няма и че възникването на пограничните проблеми и тяхното решаване представляват комплексен процес, включващ всички нива на държавните и публичните администрации. Както много от заинтересованите страни съобщават, трудностите в граничните региони винаги биват понасяни на местно равнище, въпреки че решенията рядко се намират на същото ниво. Преодоляването на пречките или намаляването на сложността им налага всички нива на държавното и местното управление да работят ръка за ръка.

### 3. КАКВО МОЖЕ ДА СЕ НАПРАВИ?

В тази глава се посочват областите, за които при подготвителната си работа със заинтересованите страни (проучване, консултации и работни семинари) Комисията установи, че имат сериозен потенциал за премахване на по-нататъшните препятствия. Очертава се и ролята на Комисията за предприемане на положителни стъпки както при

<sup>12</sup> *Le Groupement Transfrontalier Européen*: <http://www.frontalier.org/>.

<sup>13</sup> Politecnico di Milano. *Quantification of the effects of legal and administrative border obstacles in land border regions* („Количествено определяне на ефектите от правните и административните пречки от гранично естество в регионите по сухопътните граници“), 2017 г.

<sup>14</sup> В тази стойност не са включени разходите за премахване на пречките — за повече информация вж. бележка под линия 13.

собствените ѝ действия, така и при оказването на подкрепа на други ключови участници.

Във всеки раздел се описват накратко установените проблеми и същите се илюстрират чрез примери и/или добри практики (те са представени по-подробно в придружаващия работен документ на службите на Комисията). Предложен е също така кратък преглед на текущите мерки, прилагани от Комисията или националните институции, и накрая, когато е възможно, се предлагат нови действия на Комисията или се препоръчват действия на държавите членки и други заинтересовани страни.

Изпълнението на десетте посочени по-долу действия ще бъде подпомогнато чрез създаването на „гранично координационно звено“ към Комисията. Функциите на това звено ще бъдат: 1) да следи основните бъдещи действия на Комисията да отчитат надлежно трансграничните регионални измерения, 2) да оказва на държавите членки и на други ключови участници подкрепа за справяне с проблемите на граничните региони от правно и административно естество, по-специално във връзка с транспонирането на директивите на ЕС или изискванията за координиране, 3) да следи за осигуряването на практически условия за новите действия, произтичащи от настоящото съобщение, 4) да споделя ефективно и широко опит и добри практики със съответните заинтересовани страни.

### **3.1. Задълбочаване на сътрудничеството и обмена**

Новите инициативи на Комисията няма да окажат цялото желано положително въздействие в граничните региони, ако не се задълбочат ефективните механизми за трансгранично сътрудничество. Тези механизми, били те институционализирани или не, трябва да отразяват измерението на многостепенно управление, присъщо на създаването на политики в ЕС. Редица подобни механизми за сътрудничество вече съществуват.

**Добра практика:** На междуправителствено равнище Северният съвет на министрите и съюзът Бенелюкс са създали процеси за установяване и преодоляване на спънките от двете страни на границите. На регионално равнище в рамките на Спогодбата за Горен Рейн или на Комитета за Голям Копенхаген и Сcone са разработени институционализирани начини за установяване на пречките на местно равнище и за организиране на ответни действия.

Комисията призовава държавите членки и регионите да продължават да развиват редовни форми на диалог по въпроси, свързани с граничните региони. Държавите членки и регионите следва да обърнат повече внимание на основни за европейската интеграция въпроси като взаимното признаване или съгласуването на правилата и процесите. Те се приканват да използват пълноценно наличните възможности за

сключване на споразумения или спогодби. Четирите макрорегионални стратегии<sup>15</sup> например биха могли да послужат като подходяща рамка за трансгранично институционално сътрудничество. Освен това, когато сътрудничеството се изисква изрично по силата на законодателството на ЕС, какъвто е случаят например с много правни актове в областта на околната среда, това трябва да се използва пълноценно.

Действие: За да подкрепи процеса и да гарантира споделянето на добрите практики, Комисията ще създаде **онлайн професионална мрежа** за целия ЕС, в която пограничните проблеми от правно и административно естество и съответните решения ще може да се представят и да се обсъждат между заинтересованите страни от граничните региони. Мрежата ще ползва Futurium — съществуваща онлайн платформа, създадена от Комисията, а модератор ще бъде Комисията чрез своето гранично координационно звено.

Действие: В допълнение към това преди края на 2017 г. Комисията ще публикува открита покана за **пилотни проекти**. Тя ще бъде насочена към публични органи, желаещи да решат един или повече характерни за граничните региони правни или административни проблеми. Проектите биха могли да се фокусират например върху подобряване на съвместимостта на административните системи, улесняване на трудовата мобилност чрез повишени възможности за признаване на квалификациите или гарантиране на хармонизацията на правните стандарти. Тези проекти ще послужат като основа за търсенето на иновативни начини за решаване на пограничните проблеми. Накрая резултатите от тях ще бъдат обобщени в сборник, който ще бъде разпространен до широка аудитория и ще се използва за насърчване на по-голяма осведоменост и по-висок капацитет сред основните участници. Процедурата ще бъде отворена за всички публични органи, които желаят да се заемат с набиеляването на решения за пограничните проблеми в рамките на сферата си на компетентност. Ще бъдат избрани до 20 пилотни проекта въз основа на високата си демонстрационна стойност и степен на възпроизводимост.

### **3.2. Подобряване на законодателния процес**

За съществена част от установените в граничните региони трудности основните причини се приписват на успоредното съществуване на различни уредби в националните правни и административни системи. Дори в области, в които съществува европейска правна рамка, държавите членки разполагат с известна гъвкавост и право на преценка за начина, по който да транспонират това законодателство в националните си системи. Често някои предвидени в правото на ЕС нива на стандарти се прилагат в различните държави членки с различна степен на строгост. В резултат на това, когато две различни системи влязат в съприкосновение по вътрешните граници, това може да

---

<sup>15</sup> Стратегията на ЕС за региона на Балтийско море, стратегията на ЕС за региона на река Дунав, стратегията на ЕС за региона на Адриатическо и Йонийско море и стратегията на ЕС за региона на Алпите.

доведе до усложнения, а понякога и дори до правна несигурност, и да породи допълнителни разходи.

**Пример:** В Директива 2014/24/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г. за обществените поръчки се съдържат 19 случая, при които се прилагат минимални стандарти, например за определянето на конкретни срокове. Това създава 19 потенциални случая, при които трансграничните обществени поръчки може да бъдат особено затруднени, тъй като някои държави членки ще прилагат по-дълги срокове от други.

В пакета си за по-добро регулиране, приет през 2015 г.<sup>16</sup>, Комисията предложи мерки с цел да се гарантира, че териториалните аспекти се отчитат във вариантите на политики. Това става основно чрез прилагането на солидни оценки на въздействието на законодателството, които включват териториални елементи.

**Добра практика:** Независим орган (Институтът за транснационално и еврорегионално трансгранично сътрудничество и мобилност към Университета в Маастрихт) извършва оценки на трансграничното въздействие от бъдещо национално законодателство и законодателство на ЕС въз основа на работна програма, разработена съвместно със заинтересованите участници на национално, регионално и местно равнище по границите на Нидерландия с Германия и съответно с Белгия<sup>17</sup>.

**Действие:** Комисията ще полага и по-нататъшни усилия за установяване на **трансграничното въздействие**, когато то е значително, чрез прилагането на съществуващите методи и инструменти. Посредством граничното си координационно звено и професионалната мрежа, описана по-горе, Комисията ще се стреми към по-засилено включване в този процес на заинтересованите страни от граничните региони.

**Действие:** За да подкрепи държавите членки с необходимите координационни усилия в процеса им на национално транспониране, граничното координационно звено на Комисията ще предлага **експертен опит и консултации** по трансгранични регионални аспекти. Наред с другото това ще се основава на резултатите от посочените по-горе пилотни проекти и съществуващите добри практики.

### 3.3. Създаване на условия за трансгранично публично администриране

Културите и системите на административно управление на държавите — членки на ЕС са различни. При съприкосновението на различните системи това многообразие може да се окаже ограничаващо. Повечето административни процедури най-често са от национален характер, а трансграничните са по-слабо застъпени. Не е изключено обаче заинтересованите страни от граничните региони редовно да се нуждаят от процедури от

<sup>16</sup> Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: „По-добро регулиране за постигането на по-добри резултати — Програма на ЕС“, COM(2015) 215 final, 19 май 2015 г.

<sup>17</sup> Институт за транснационално и еврорегионално трансгранично сътрудничество и мобилност към Университета в Маастрихт: <https://www.maastrichtuniversity.nl/research/institute-transnational-and-euregional-cross-border-cooperation-and-mobility-item>.

наднационално естество. Липсата на общ подход или общо разбиране и ограниченото наличие на взаимно признавани документи може да доведе до продължителни и скъпи процедури, дори в случая на основни житейски събития.

Например някои публични органи възприеха по-бързо от други електронното управление — това може да доведе до затруднения при взаимодействие през границите, особено когато са необходими документи или формуляри. Когато се внедряват решения в областта на електронното управление, те са приложими повече в национален контекст, отколкото в трансгранична перспектива<sup>18</sup>. Оперативната съвместимост на електронните системи на публичните органи все още е ограничена.

**Пример:** Взаимодействието между гражданите и публичните органи в Дания е в значителна степен цифровизирано. Получаването на необходимата идентификация и на права за достъп може да бъде сложно за лица, установени в съседни държави, които редовно преминават границата с цел работа. Например кратките срокове за издаване на данъчен идентификационен номер (*skattepersonnummer*) може да забавят уреждането на трудови договори и здравно осигуряване. Третирането на някои въпроси извън цифровите системи носи риск от забавяне и изпускане на крайни срокове.

В своя план за действие за електронно управление през периода 2016 — 2020 г.<sup>19</sup> Комисията определя дългосрочна визия за отворени, ефикасни и приобщаващи публични администрации, които ще предоставят пълната гама от независещи от границите персонализирани цифрови обществени услуги. Въпреки че планът е от общ характер, в него се предлагат мерки и инструменти, които ще бъдат от особено значение за граничните региони, като например принципа „само веднъж“ (т.е. информацията да се предоставя на публичните органи само веднъж независимо от държавата на произход<sup>20</sup>) и инструмент за автоматизиран превод за публичните органи<sup>21</sup>.

**Действие:** Регионалните/местните органи на държавите членки трябва да **приемат предизвикателството на електронното управление** и да предприемат конкретни стъпки, които да променят живота на гражданите от граничните региони. Комисията ще подкрепя този процес чрез активното популяризиране на съществуващите електронни решения сред заинтересованите страни от граничните региони и публичните органи, най-засегнати от трансграничния обмен на данни. За целта Комисията ще активизира своите **текущи и бъдещи проекти за електронно**

<sup>18</sup> Докладът за 2016 г. на Европейска комисия за електронното управление в ЕС показва, че онлайн обществените услуги са се подобрили неравномерно, „Цифров единен пазар“, „Новини“, Digibytes, 3 октомври 2016 г.: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eu-egovernment-report-2016-shows-online-public-services-improved-unevenly>.

<sup>19</sup> Европейска комисия, „План за действие на ЕС за електронно управление през периода 2016 — 2020 г. — Ускоряване на цифровото преобразуване на управлението“, COM(2016) 179, 19 април 2016 г.: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?qid=1503566265012&uri=CELEX:52016DC0179>.

<sup>20</sup> Европейска комисия, *The “Once-Only” Principle (TOOP) Project launched in January 2017* („Проектът относно принципа „само веднъж“ стартира през януари 2017 г.“), „Цифров единен пазар“, „Новини и резултати от проекти“, 26 януари 2017 г.: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/once-only-principle-toop-project-launched-january-2017>.

<sup>21</sup> Автоматизиран превод за публичните администрации — MT@EC: [https://ec.europa.eu/info/resources-partners/machine-translation-public-administrations-mtec\\_en](https://ec.europa.eu/info/resources-partners/machine-translation-public-administrations-mtec_en).

**управление** с цел да се ангажират заинтересованите страни от граничните региони, така че да бъдат предоставяни трансгранични обществени услуги, отговарящи на нуждите на хората и предприятията. Успешните текущи проекти, като например взаимното признаване на електронната идентификация или електронният обмен на данни за социалната сигурност (EESSI), осигуряват солидна основа за това.

### 3.4. Предоставяне на надеждна и разбираема информация и помощ

Отстраняването на пречките от гранично естество ще отнеме време и ще изисква упорити усилия. Същевременно достъпът от другата страна на границата до налична и надеждна информация и услуги, разрешаващи житейски или професионални проблеми, е жизненоважен. Подготвителната работа за настоящото съобщение очерта загрижеността на хората и предприятията от липсата на надеждни информационни услуги, което може да доведе до правна несигурност, спъваща трансграничното взаимодействие или удължаваща и оскъпяваща изпълнението на трансграничните проекти.

**Добра практика:** Мрежата Infobest<sup>22</sup> — обединяваща единните звена за контакт в граничния регион Горен Рейн, лежащ на три граници между Франция, Германия и Швейцария — която първоначално се финансираше по линия на Interreg, понастоящем предлага на хората надеждна информация за всички аспекти на живота от всяка страна на границите, включително за заетостта и образованието, и поддържа трансграничен контакт с различни публични органи.

Функциониращите в цяла Европа услуги и инструменти, като „Вашата Европа“, Информационната система за вътрешния пазар и мрежата SOLVIT, са полезни в този контекст.

**Действие:** Неотдавна Комисията представи проекта за регламент за **единния цифров портал**<sup>23</sup>, който след приемането си ще предостави на хората и дружествата — посредством единна цифрова входна точка — по-лесен достъп до висококачествена информация, онлайн административни процедури и услуги за оказване на съдействие. В рамките на единния цифров портал се предвижда за пръв път да се приложи на равнището на ЕС принципът „само веднъж“, като ще се позволи обмен на удостоверителни документи пряко между компетентните органи от различни държави членки по серия основни процедури. Ще бъде насърчена и обратната информация от потребителите на портала, за да може да се развива той непрекъснато, така че да отговаря на техните нужди, и да се събира информация за пречките пред единния пазар.

<sup>22</sup> Infobest: <https://www.infobest.eu/>.

<sup>23</sup> Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на единен цифров портал за предоставяне на информация, процедури и услуги за оказване на съдействие и решаване на проблеми и за изменение на Регламент (ЕС) № 1024/2012 от 2 май 2017 г.: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A52017PC0256>.

**Действие:** В наскоро приетото си съобщение „План за действие относно укрепването на SOLVIT: довеждане на ползите от единния пазар до гражданите и предприятията“<sup>24</sup> Комисията се ангажира заедно с държавите членки да **укрепи още повече SOLVIT**, за да могат повече хора и предприятия да решават своите трансгранични проблеми.

### 3.5. Подкрепа за трансграничната заетост

Подготвителната работа показва, че най-важната област, пряко повлияна от пречките от гранично естество, е трудовата мобилност. Това засяга особено трансграничните работници, които живеят от едната страна на границата и пътуват за работа от другата ѝ страна всеки ден или всяка седмица<sup>25</sup>.

На европейско равнище съществуват редица инструменти и механизми за координиране, които да улесняват трансграничната заетост, като например европейската мрежа на службите по заетостта (EURES), правилата за координиране на системите за социална сигурност, Европейската квалификационна рамка, която подкрепя разбирането и сравняването на квалификациите, рамката „Европас“, която позволява на хората да представят своите умения и квалификации, европейската класификация на уменията, компетентностите, квалификациите и професиите и европейската професионална карта — цифрова процедура, приложима в целия ЕС, за признаването на професионалните квалификации. Що се отнася до финансирането, подкрепа за трудовата мобилност в граничните региони предоставят както Програмата на ЕС за заетост и социални иновации (EaSI), така и Европейският социален фонд. По оста EURES на програмата EaSI се оказва подкрепа за трансгранични партньорства, предоставящи на трансграничните работници и техните работодатели информация и услуги за намиране на работа.

**Добра практика:** От Инспекцията по социалната сигурност и труда в Галисия и от тази в Северна Португалия са създали мрежа, подкрепяна от местното трансгранично партньорство на EURES, която позволява по-бързо преодоляване на пречките за трансгранична мобилност на работодателите и работниците. Двете страни са развили ефективни мостове за сътрудничество между органите за социална сигурност и инспекциите по труда в трансграничния регион.

Положителният ефект от тези мерки/инструменти обаче не е достигнал пълния си потенциал в граничните региони. Още подобрения са възможни в процеси като провеждането на стаж, пълното признаване на уменията и компетентностите, достъпа до свободни работни места, идентифицирането на работниците, подсигурирането на правна сигурност по данъчни въпроси, гарантирането на пълно социалноосигурително покритие, получаването на професионална застраховка от страна на медицинските

<sup>24</sup> Съобщение на Европейската комисия „План за действие относно укрепването на SOLVIT: довеждане на ползите от единния пазар до гражданите и предприятията“, COM(2017) 255 от 2 май 2017 г.: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:52017DC0255>.

<sup>25</sup> Определението за трансгранични (погранични) работници е: граждани на ЕС/ЕАСТ, които живеят в една държава от ЕС или ЕАСТ и работят в друга, като редовно — ежедневно или ежеседмично — се придвижват през границата независимо от своето конкретно гражданство (при условие че са граждани на ЕС-28 или на ЕАСТ).

служители, сложните процедури за получаване на професионални удостоверения. Други области, които се нуждаят от подобрене, са предоставянето на информация, включително на отделни лица и на работодатели, както и събирането на данни с цел вземане на решения.

Действие: Държавите членки и регионалните органи се насърчават да укрепват сътрудничеството между **публичните служби по заетостта** в граничните региони, включително чрез съвместни трансгранични служби по заетостта, с цел да се подобри достъпът до информация и работни места на трансграничния пазар на труда. Чрез предложената по-горе професионална мрежа ще бъде осигурен по-широк достъп до съществуващите практики.

### 3.6. Насърчаване на пограничното многоезичие

Богатството на култури и традиции в Европа е голяма ценност. Многоезичието е цел на европейската интеграция. Способността да се говорят чужди езици придобива освен това все по-голямо значение за стимулирането на пригодността за заетост, мобилността и конкурентоспособността, което е от особена важност в граничните региони.

***Добра практика:*** Със „Стратегията „Франция“, която германската провинция Саарланд<sup>26</sup> прие през 2014 г., се насърчава двуезичният подход на всички равнища на администрацията. В подкрепа към нея има учебна програма, включваща задължително обучение по френски език още от предучилищна възраст. В резултат на това над половината от всички детски градини в областта са двуезични.

При все това в обществената консултация във връзка с настоящото съобщение мнозина изтъкват езика като източник на затруднения. Опитът на заинтересованите страни от граничните региони често свидетелства за случаи, при които негъвкавото използване на различни езици от двете страни на границата увеличава административната тежест и пречи на смисления обмен между публичните администрации и хората.

Комисията следва стратегия, подкрепяна от Съвета и основаваща се на целта, определена от държавните и правителствените ръководители от ЕС, според която всички граждани следва да имат възможността да изучават от ранна възраст по два чужди езика<sup>27</sup>. В граничните региони един от тези езици може, в идеалния случай, да бъде езикът на съседите. Изучаването на езици е също така първостепенен приоритет за европейската програма за финансиране в областта на образованието, обучението, младежта и спорта „Еразъм+“. Езиковото обучение в граничните региони може да бъде подкрепяно по програмата по много начини.

Действие: Държавите членки, регионите и общините се призовават настойчиво да използват възможностите на ученето през целия живот и да положат по-сериозни усилия за **насърчаване на двуезичието** в граничните региони. Съществуващите добри

<sup>26</sup> Стратегията „Франция“ на провинция Саарланд, октомври 2016 г.:

[https://www.saarland.de/dokumente/ressort\\_finanzen/MFE\\_Frankreich\\_Startegie\\_LangDIn4S\\_UK\\_Lay2.pdf](https://www.saarland.de/dokumente/ressort_finanzen/MFE_Frankreich_Startegie_LangDIn4S_UK_Lay2.pdf).

<sup>27</sup> Европейски съюз — Съвет на ЕС, „Заключения на Съвета относно многоезичието и развиването на езикови компетентности“, май 2014 г.: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:52014XG0614\(06\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:52014XG0614(06)) .

практики следва да бъдат източник на вдъхновение и Комисията ще продължава да ги насърчава. Когато е уместно, съществуващите инструменти за финансиране като „Еразъм+“ или програмите за трансгранично сътрудничество по линия на Interreg ще бъдат използвани в подкрепа на това.

### 3.7. Улесняване на трансграничната достъпност

Транспортът е основен движещ фактор в обмена между регионите отвъд националните граници. Обществените транспортни услуги по-специално не само спомагат за интеграционните процеси, но и укрепват устойчивостта на трансграничната свързаност. Липсващите, недостатъчните или нискокачествените обществени транспортни услуги са все още реалност за много граждани в граничните региони. Три нива са засегнати от това: 1) инфраструктурните връзки, 2) предоставянето на услуги и 3) качеството на услугите. В редица случаи най-вече липсва или не работи по-маломасщабната железопътна инфраструктура по вътрешните граници на ЕС, което се дължи на редица трудности (напр. разминаващи се приоритети, различни правни/процедурни/организационни подходи, бюджетни ограничения).

**Добра практика:** По линия на Interreg се финансират проекти за трансгранична мобилност, повечето от които може да бъдат намерени в базата данни KEEP<sup>28</sup>. Например в тройната гранична зона между Германия, Нидерландия и Белгия доставчиците на обществени транспортни услуги са създали обща платформа (<http://mobility-euregio.com>) с комбинирани графици, общо ценообразуване и модернизирана система за издаване на билети. На германско-швейцарската граница е открита нова автобусна линия между Гренцах-Вюлен (Германия) и Базел (Швейцария) за превоз на 1900-те местни лица, които редовно преминават границата с цел работа (от общо 14 000 души население).

На равнището на ЕС важни приоритети са по-доброто хармонизиране и координиране на техническите и правните стандарти, заедно с постигането на оперативна съвместимост в транспортния сектор. Координирането и хармонизирането бяха успешно постигнати в областта на трансевропейската транспортна мрежа, която може да послужи като пример за други области на политиката извън транспорта. Например що се отнася до предоставянето на информационни услуги за мултимодални пътувания на територията на целия ЕС, законодателен акт на Съюза, чието приемане предстои, ще предвижда подходящи рамкови условия, които ще позволяват на всички съответни заинтересовани страни по веригата на стойността в сферата на информацията за пътуванията да си сътрудничат<sup>29</sup>.

**Действие:** През 2018 г. ще излезе **проучване на Комисията за липсващите железопътни връзки** по вътрешните граници. То ще бъде разпространено до заинтересованите страни чрез граничното координационно звено.

<sup>28</sup> [www.KEEP.eu](http://www.KEEP.eu).

<sup>29</sup> Това ще се осъществи чрез делегиран регламент за допълване на Директива 2010/40/ЕС.

Действие: Организирането и въвеждането в действие на трансгранични обществени транспортни услуги е в правомощието на структурите на национално, регионално и местно равнище. Ето защо държавите членки, регионите и общините се призовават настойчиво да **увеличат своите усилия за предоставяне на по-качествени, по-интегрирани обществени транспортни услуги за хората**. Граничното координационно звено ще осигурява достъп до добри практики и, когато е възможно, ще предлага експертни консултации.

### **3.8. Насърчаване на по-тясното сдружаване на здравни заведения**

Насърчаването на сътрудничеството между държавите членки с цел да се подобри допълняемостта на здравните им услуги в граничните региони е приоритет за ЕС<sup>30</sup>. Съществуват различни структури и принципи за възстановяване на разходите за трансгранично здравно обслужване, в резултат например на различни и сложни процедури за предварително одобрение на здравните услуги и плащанията/възстановяването на суми; административна тежест за пациентите, които извършват трансгранична консултация със специалисти; несъвместимост при употребата на технологиите и обмена на данни на пациентите; липса на уеднаквиена достъпна информация, което също така включва липса на информация на езика на пациентите. Следователно ограничената достъпност от двете страни на границата спъва пълноценното използване на лечебното заведение. Службите за спешна помощ и спасителните служби понякога също са възпрепятствани да извършват трансгранични интервенции.

**Добра практика:** От институционализираното споразумение, с което се определят седем организирани трансгранични зони на здравно обслужване по френско-белгийската граница<sup>31</sup>, са се възползвали над 20 000 пациенти, които са получили здравно обслужване в съседната държава, по-близо до своето местопребиваване.

Действие: Едно всеобхватно **картографиране на трансграничното сътрудничество в областта на здравеопазването** в целия ЕС от страна на Комисията ще установи добрите практики и ще предложи анализ на бъдещите предизвикателства. То ще излезе през 2018 г. и ще бъде разпространено до заинтересованите страни чрез граничното координационно звено. През 2018 г. Европейската комисия ще организира и стратегическа проява с цел да се изтъкнат добрите практики на трансгранично сътрудничество в областта на здравеопазването и да се потърсят начини, по които това може да бъде доразвито в целия Съюз.

<sup>30</sup> Освен разпоредбите, посочени в самия Договор, може да бъдат изтъкнати и Директива 2011/24/ЕС за упражняване на правата на пациентите при трансгранично здравно обслужване и Регламент (ЕО) № 883/2004 за координация на системите за социална сигурност.

<sup>31</sup> *Espaces Transfrontaliers, La Communauté de santé transfrontalière:*  
<http://www.espaces-transfrontaliers.org/ressources/themes/sante/sante-4/>.

### 3.9. Разглеждане на правната и финансовата рамка за трансгранично сътрудничество

ЕС въведе редица правни и финансови инструменти за улесняване на сътрудничеството през европейските граници. Например Европейската група за териториално сътрудничество (ЕГТС)<sup>32</sup> позволява на организации от две или повече държави членки да работят заедно под формата на обща структура, притежаваща правосубектност. Това улеснява трансграничното сътрудничество в много случаи и предлага на регионалните и местните органи начин да си сътрудничат, без да е необходимо ратифицирано на равнището на държавите членки споразумение. Изцяло институционалният характер обаче на тези инструменти невинаги е подходящ за отстраняване на правните и административните пречки.

**Добра практика:** ЕГТС Lille—Tournai—Kortrijk Eurometropolis<sup>33</sup> е най-големият трансграничен метрополис в Европа. Групата обединява 14 институции от Франция и Белгия (национални, регионални и местни органи, агенции за развитие), които работят заедно, за да заличат „граничния ефект“ и да улеснят ежедневието на своите 2,1 милиона жители.

Действие: Редица държави членки обмислят ползите от нов **инструмент**, който би позволил — на доброволни начала и по споразумение между компетентните органи — правилата в една държава членка да се прилагат в нейната съседка за конкретен проект или за определено действие, ограничени във времето, локализиращи в граничен регион и иницирани от местни и/или регионални публични органи. Службите на Комисията следят това отблизо. Като вземе предвид сведенията, получени от посочените по-горе в раздел 3.1 пилотни проекти, Комисията ще разгледа начините, по които да продължи работата по този инструмент.

Действие: Държавите членки и европейските институции следва да започнат ранен диалог и да проучат как бъдещите **програми за финансиране** могат да допринесат по по-стратегически начин за предотвратяването и преодоляването на пречките от гранично естество и за развитието на трансграничните обществени услуги.

### 3.10. Събиране на сведения за трансграничното взаимодействие, които да послужат като основа за вземането на решения

Събирането на данни и сведения за пречките от гранично естество е първата необходима стъпка за тяхното отстраняване, но в това събиране и в анализа на информацията за трудностите и сложностите по границите се инвестират само ограничени ресурси. Във Франция<sup>34</sup> и Унгария<sup>35</sup> съществуват прекрасни примери за събиране и анализ на информация.

<sup>32</sup> Регламент (ЕО) № 1082/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юли 2006 г. (ОВ L 210, 31.7.2006 г., стр. 19), изменен с Регламент (ЕС) № 1302/2013 от 17 декември 2013 г. (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 303).

<sup>33</sup> Eurometropolis: <http://www.eurometropolis.eu/>.

<sup>34</sup> Mission Opérationnelle Transfrontalière: [www.espaces-transfrontaliers.org](http://www.espaces-transfrontaliers.org).

<sup>35</sup> Централноевропейска служба за трансгранични инициативи: [www.cesci-net.eu](http://www.cesci-net.eu).

Аналогично ограничената наличност на статистически и геопространствени данни за трансграничните потоци стеснява полето на действие за истинско развиване на трансграничната политика и за вземане на решения. Бяха направени някои регионални усилия, които другите региони може да ползват като основа.

**Добра практика:** Чрез портала за данни за Големия регион<sup>36</sup> във и около Люксембург се събират данни от пет национални и регионални статистически служби с цел да се предоставят на създателите на политики сведения за трансграничните потоци и териториалните тенденции в район, за който е характерна висока степен на взаимодействие (напр. 200 000 трансгранични работници).

Статистическите и геопространствените данни, описващи трансграничните потоци и явления, не винаги са налични в достатъчна степен или стандартизирани, така че да позволяват на създателите на политики да вземат информирани решения. Под координацията на Европейската статистическа служба държавите членки следва да проучат иновативни методики за събиране на данни (напр. географското рефериране или географското кодиране), подходящи за трансграничен анализ, като например методики за събиране на данни, базирани на координатни мрежи.

**Действие:** Комисията финансира **едногодишен пилотен проект със статистически служби** за изпробване на възможното използване на данни от наблюдения на работната сила, административни данни и данни от преброявания на населението, както и на данни от мобилни телефони. Тази работа в сътрудничество с държавите членки следва да продължи и да бъде затвърдена в зависимост от резултатите от пилотния проект, които ще станат готови през 2018 г.

**Действие:** Комисията работи с програмата за териториално сътрудничество „Европейска мрежа за наблюдение на териториалното планиране“ (ESPON) с цел по-нататъшно **насърчаване на териториалните научни изследвания, свързани с граничните региони**. Освен това Комисията ползва като основа успешни дейности от териториални научни изследвания, финансирани по линия на Седмата рамкова програма за научни изследвания и технологично развитие „Хоризонт 2020“, както и чрез Съвместния изследователски център. Тази работа ще бъде използвана от граничното координационно звено за насърчаване на информираното вземане на решения с оглед на противодействие на предизвикателствата, стоящи пред общностите в граничните региони.

#### 4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Регионите по вътрешните граници на ЕС допринасят в значителна степен за социално-икономическото благосъстояние на Европа. Това са географски райони, в които процесите на европейска интеграция всекидневно се преживяват от хората, предприятията и публичните органи.

<sup>36</sup> Grand Région: <http://www.grande-region.lu/portal/>.

Данните показват, че ако се намали отрицателното въздействие от липсата на териториална, правна и административна последователност, каквато продължава да съществува в граничните региони, може да се спечели много.

За да се използва по-добре потенциалът на граничните региони, са необходими действия на равнището на ЕС в сътрудничество с държавите членки, регионите и другите заинтересованите страни. В това отношение ролята на Комисията е ключова. Тя може да предприеме преки действия в своите области на компетентност, когато предлага законодателство или механизми за финансиране. Не по-малко важно е и това, че Комисията може да оказва подкрепа на държавите членки и регионите, за да разбират по-добре предизвикателствата и да развиват оперативни механизми, по-специално чрез насърчаване на споделянето на информация и популяризирането на успешни практики.

Бюджетът на ЕС има значителен принос за развитието на граничните региони през последните 25 години. Бъдещите програми за финансиране следва да продължат това възможно най-ефективно и ефикасно, като се съсредоточат върху зоните с особено висока добавена стойност за ЕС. Би могло да се помисли например как да се гарантира, че в основата на програмите за трансгранично сътрудничество да е поставено намирането на решение за трудностите в граничните региони. Аналогично, пропуските и липсващите връзки в различни области на политиката, като например транспорта, следва да бъдат основен компонент от тези програми. И накрая, обединяването на съвместните обществени услуги в съседни гранични региони и нуждите, свързани с институционалното изграждане, също може да бъдат взети предвид.

Държавите членки и регионите също играят централна роля в този процес — те трябва да предприемат действия в областите от своята компетентност, за да се предотвратява появата на пречки и да се отстраняват вече съществуващите. Те трябва сериозно да помислят за по-тясно координиране (напр. при транспониране на законодателството на ЕС), по-висока степен на взаимно признаване и по-близко съгласуване с всяка държава съседка.

Комисията ще предприеме действия още през 2017 г., а също и през следващите години, както е посочено по-горе. Граничното координационно звено скоро ще започне да функционира, така че предложените действия ще може да бъдат приложени в кратки срокове.

Целта е да се покаже, че граничните региони могат да увеличат своя принос за социално-икономическото благоденствие на гражданите на ЕС, като същевременно се превърнат в живи лаборатории на европейската интеграция в полза на европейските територии и техните жители.