

# ВЪЗНИКВАНЕ, РЕГЛАМЕНТАЦИЯ И СПЕЦИФИКИ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ NUTS РЕГИОНИ

Гл. ас. д-р Юлиана Гълъбинова

*Департамент „Публична администрация“*

*Нов български университет*

**Резюме:** Целта на студията е да представи същността на европейските региони, създадени по Номенклатура на териториалните статистически единици (NUTS региони), в т.ч. тяхното възникване през 1961 г., нормативна регламентация, принципи и спецификите им в страните от Централна и Източна Европа. Тезата, която се защитава е, че формирането на NUTS региони оказва влияние върху териториалната структура на страните-членки. Изключенията от адаптиране на NUTS класификацията на съществуващото административно устройство са главно в новите държави-членки от ЦИЕ, където създаването на NUTS класификации често е придружено с йерархично налагане на нови поднационални административни единици.

**Ключови думи:** регион, Номенклатура на териториалните статистически единици, кохезионна политика, Структурни фондове, Европейски съюз.

## ORIGIN, REGULATION AND SPECIFICS OF THE EUROPEAN NUTS REGIONS

Assist. Prof. Yuliyana Galabinova, Ph.D.

*Department Public Administration*

*New Bulgarian University*

**Summary:** The purpose of this paper is to present the essence of the European regions, established in accordance with the Nomenclature of Territorial Units for Statistics (NUTS region), including their creation in 1961, legislative framework, principles and specifics in the Central and East European countries. The thesis that is defended is that the formation of NUTS regions influences the territorial structure of the member states.

**Keywords:** Region, Nomenclature of Territorial Units for Statistics Cohesion policy, Structural funds, European Union.

## **1. Същност на понятието „регион“**

Въпреки централното място, което заема в редица научни области и практически сфери на дейност, понятието "регион" е сред най-трудните за дефиниране. Традиционното понятие за регион по мнението на Маркоу намира своите корени в географската наука и се приписва на ареал, определен по набор от физически, климатични или други черти, показващ някаква степен на съществуваща във времето стабилност [Marcou, 2002, p. 13].

Според Джонстън като „регион“ може да се определи всяка част от земната повърхност с характерни особености на природата или на човешкото развитие, които ѝ придават идентичност, обособеност и различие от други подобни части на земната повърхност [Джонстън, 1987, стр. 16]. Според същия автор регионите се определят на базата на различни критерии, които могат да се обединят в две групи: природни условия (климат, релеф и др.) и социално-икономически характеристики (стопанска структура, икономическа активност, земеползване, етно-културен облик на населението и др.).

През 1954 г. Уитлеси подчертава, че регионите могат да се приемат като комплекс от природни и социални особености, които са описани или функционално са асоциирани към човешките занимания в определена територия [Whittlesey, 1954, p. 117].

Котер посочва, че земната повърхност е обект на изучаване от географи и други учени, които се опитват да я поделят на части, наричани региони. Според критериите за тяхната диференциация авторите разграничават културни, икономически, политически, природни и редица други видове региони [Koter, 1998, p. 116].

Имайки предвид многозначността на използване и високата степен на обобщеност на термина регион, Георгиев го дефинира като част от територията на страната, която променяйки условията си за съществуване, променя в решаваща степен благосъстоянието на

страната. Именно това тълкуване предопределя използването му в следните възможности [Георгиев, 1998, стр. 70]:

- синоним на район;
- за означаване на различни съпоставими таксони, принадлежащи към различни таксономични системи или към различен ранг на една и съща система;
- за означаване на каквато и да е територия, която не може да се означава чрез друг термин.

Според Гудал като регион може да се определи всяка част от земната повърхност, която има ясни черти на природните условия или на човешкото развитие, които от своя страна определят единството на територията и различието ѝ от заобикалящите я други територии. Критериите за определянето на границите на регионите са природните условия, социално-икономическите му характеристики като структура на заетост на населението, икономическата му активност, земеползването, лингвистичната структура на населението и др. [Goodall, 1987, p. 220]. Според същия автор регионалната концепция става фундаментална за географията, когато в науката и обществото се налага регионализацията като възглед за значението на региона в събирането и обработката на информация.

Някои автори предлагат регионът да се тълкува като сложна институционализирана конструкция, която се променя в съответствие със социалните, пространствените и други предпоставки, използвани за структуриране. По същия начин А. Мърфи смята, че районът е социална структура [Murphy, 1991, p. 25].

Идеите за регионалното планиране, регионалната икономика и политика, които еволюират през последните десетилетия се появяват в контекста на пространствените концепции и представят разнообразни дефиниции относно това какво е и какво не е регионът [Vesperis, Jančava, 2011, p. 2]. Следователно историческият и териториалният контекст са решаващите фактори, които влияят върху възникването на региона, неговото предназначение и функции.

Според Брандтен и според Ганг при определяне на понятието "регион" възниква проблемът, че като цяло няма универсална дефиниция, която отговаря на всички видове дисциплини. Изследователите от различни научни области и практиците имат възприета собствена дефиниция [Brandtjen, 2011, p. 11; Gang, 2012, p. 3]. Географите определят региона като териториална единица със сходни природо-географски характеристики; чиновниците считат, че регионът е административна единица на държавното управление; социолозите възприемат понятието като общност със свой собствен език, вероизповедание и етническа принадлежност.

По същество регионът е част от земната повърхност. В географската литература регионите се категоризират като функционални и административни области [Dunford, 2010, p. 1-2]. И според Фьон и Ганг регионът може да се възприеме като функционален (например региони с демографски проблеми, региони с висока/ ниска безработица на населението, или трансграничните региони) или като нормативен - административна единица на поднационално ниво [Föhn 2003, p. 12].

Най-подходящи за целите на икономическото развитие са функционалните териториални единици, които съчетават места, характеризиращи се с висока степен на взаимозависимост и допълване, която служи като критерий за регионално разграничаване. Примерите включват области, съчетаващи пазарни центрове, в които се реализира стопанска дейност, и местата, в които хората, използващи тези пазарни центрове, пребивават. Хувър и Гаритани дават интересна дефиниция на функционалните региони като оприличават структурата им с тази на жива клетка или атом – т.е. подобно на последните и регионите притежават ядро и допълваща периферна зона [Hoover and Giarratani, 1984, p. 125].

Въпреки че функционалната дефиниция от научна гледна точка е най-подходяща за изследване на икономическите тенденции в териториалните единици, най-използваните в литературата са

регионите, притежаващи административни функции. Въведени в законодателството на една страна регионите получават свой статут, особено ако развитието им е свързано със създаването на сравнително сплотени общности, които настояват за запазване на формираните регионални единици. Възможно е, обаче и обратното: като част от проект за икономическа и политическа трансформация да бъде въведена напълно нова форма за вертикално разпределение на властта, поставяща акцент върху деконцентрацията и децентрализацията на управлението, която да създаде регионални подразделения с цел усъвършенстване на административната система без държавата да има исторически опит във формирането на региони. Пример в това отношение са въведените през 1960 г. във Франция регионални нива на администрацията и комисии за регионално развитие като част от държавна програма, насочена към икономическа и социална модернизация чрез по-добре координирано регионалното планиране и реорганизиране на старите регионални структури, така че новите региони да не съвпадат с исторически унаследените. Процесите на европейска интеграция включват много примери, както за създаване на региони в държави без исторически традиции, така и за пренареждане на административно-териториалната структура. [Dunford, 2010, p. 1-2].

Блеар и Карол, подобно на Дънфорд, Фьон и Ганг категоризират регионите на функционални и административни, като дефиницията им за първите съвпада с тези на останалите автори. Според Блеар и Карол административни региони са създадени с управленски и организационни цели, а територията им може да се различава или да съвпада напълно с тази на функционалните региони [Blair, Carrol, 2009, p. 15-16].

Определението за регион в рамките на Европейския съюз е деликатен въпрос, поради наличието на политика за икономическо и социално сближаване (Кохезионна политика), която по принцип зачита границите на страните и не се намесва в политическата и

административната структура на държавите-членки. Отделните страни-членки на ЕС също не могат да възприемат едно единствено определение за регион, поради тяхната индивидуална държавна структура [Tauras, 1997, p. 19]. Някои автори наричат такова понятие "мултидисциплинарно" [Lautner 1999, p. 40].

В широк смисъл регионът е сравнително хомогенна, средна по размери територия, за която са наблюдават специфични характеристики [Sinz, 1995, p. 805]. Регионите могат да притежават само една особеност, която да ги отличава един от друг, или набор от специфични черти. В първия случай разграничаването на отделните региони се извършва на базата на една единствена характеристика, като например икономически показатели или исторически специфики. Вторият случай характеризира регионите по различни показатели [Schobben, 2004, p. 115]. Според Скот регионите в ЕС са разделени в категории на базата на административните структури на държавите-членки, както и тяхната икономическа ситуация, географско местоположение и т.н. [Scott, 2002 г. p. 2].

Регионите стават все по-важни по време на икономическия и политическия процес на ЕС. Още в преамбюла на Римския договор за създаване на Европейската общност от 1957 г. е въведена концепцията за премахването на регионалните различия и развитието на по-необлагодетелстваните региони. Освен това създаването на Комитета на регионите с Договора от Маастрихт е важна стъпка по отношение на ролята на регионалните власти в интеграционния процес и правото, което получават за официално участие във взимането на решения на ниво ЕС.

Въпреки наличието на политика за намаляване на регионалните дисбаланси в Общността и създаването на Европейски фонд за регионално развитие, в нито един от договорите на ЕО и ЕС не е дадена правна дефиниция на региона. Има няколко причини, поради които ЕС не е в състояние да намери подходящо определение на понятието. Регионите в ЕС са твърде хетерогенни и имат различни

компетенции във всяка държава-членка. Това създава някои трудности при транснационалните проучвания, тъй като изследователите се опитват да разберат различните значения, свързани с дефиницията на термина "регион" [Brandtjen, 2011, р. 11]. Регионите в рамките на отделните държави могат да бъдат дефинирани на основата на редица характеристики, които варират от административни области до общи географски, културни или социално-икономически характеристики, като климат, език, етническа принадлежност или споделена история.

Европейската комисия определя региона като участък земя, който често служи като административна единица под нивото на националната държава [Eurostat, 2004, стр. 1]. Регионите имат идентичност, която се състои от специфични характеристики, като например спецификите на тяхната повърхност (планински, крайбрежни, горски), климат, език (например в Белгия, Финландия, Испания), етнически произход (например регионите в Уелс, Северна Швеция и Финландия,) или обща история [Eurostat, 2005, р. 2-3].

Както е видно от гореизложеното, понятието регион, в качеството си на територия и обособена част от земната пространство, може да бъде дефинирано чрез набор от географски, исторически, социални, административни, исторически и т.н. характеристики.

Според доклад на Евростат повечето, ако не всички от тези характеристики могат да бъдат особено типични в рамките на една локация, но обикновено са откриваеми в някаква степен върху твърде голяма територия и не могат да се използват за разграничаване на даден регион от друг, с други думи техните граници са твърде "размити". Ако са необходими с административна или статистическа цел, обаче, регионите трябва да имат точно определени граници. Определянето на границите на даден регион обикновено се базира на една от следните специфики [Eurostat, 2007, р. 2-3]:

а) естествените граници - река, планина, море или езеро, рядко населени райони, като например гори или блата. Всички те са физически бариери, които разделят две групи от хора и по този начин

им пречат да образуват по-голяма общност. Често в миналото, тези естествени граници са били удобна естествена линия, чрез която да се постигне споразумение за границата на правомощията, които имат местните власти.

б) исторически граници - голяма част от Европа е представлявала смесица от графства, градове, царства и др. В редица случаи, някои от разпръснатите територии на феодалната епоха се появяват на съвременната карта като анклави. Дали тези исторически граници да продължат да се използват като регионални зависи често от степента, в която старите поделения на територията са запазени по време на формирането на националната държава. В северната част на Испания, например, сложните административни граници отразяват разпръснати територии на кралете на Арагон и Навара. От друга страна, Франция напълно реструктурира административните звена от времето на Наполеон. По време на обединенията на Германия и Италия много от по-слабите политически единици изчезват като разпознаваеми райони, докато по-силните запазват функциите си като региони в рамките на новата национална държава.

в) административните граници - функциите на държавно управление (първоначално основно в сферата на отбраната, данъчното облагане и правосъдието) изискват упражняване на власт от страна на административните единици на по-ниско от националното ниво, било то чрез прехвърляне на отговорностите "отгоре-надолу" или чрез федерална структура.

От изложеното дотук се налага изводът, че въпреки големия научен интерес на изследователите към дефинирането на понятието "регион", към днешна дата в рамките на Европа няма общоприето определение за регионите. Проблемът при превода само допълнително усложнява нещата. В миналото названието на всякакъв вид междинно ниво на управление се превежда на английски като „графство/окръг" (county), докато „регион" се употребява преди всичко в географски аспект. Понастоящем все по-



често графство/окръг се заменя с регион. Това отразява тенденцията да се идентифицират определени институции като междинно ниво на управление. Но този тип институции се различават значително в отделните страни [Marcou, 2002, p. 6].

Многообразието от определения на понятието "регион" е резултат от многообразието на различните видове, съществуващи в реалната практика. Отсъствието на единно понятие не означава в никакъв случай отсъствие на практика по разделянето територията на отделните страни на региони. Регионът се третира като географска област, независимо от връзките и взаимоотношенията си с други държави или група от държави.

Като взимаме под внимание всяка от представените по-горе дефиниции и характеристики на понятието регион, е необходимо да отбележим, че еволюцията на европейската интеграция и практиката по създаването на региони в европейските страни дообогатява неговата същност и дава възможност за ясно разграничаване на две категории региони:

- Региони, представляващи административни структури на поднационалното ниво, възникнали в процеса на децентрализация на държавното управление. Дефиниция за този вид региони е дадена в текста на Хартата на Конгреса на местните и регионалните власти в Европа, а именно - "административна власт на ниво непосредствено под националното правителство, която притежава собствени функции в управлението и органи, назначени чрез избори" [CLRAE, 1994]. Формирането на региони като децентрализирани, самоуправляващи се административно-териториални единици не е задължително за страните-членки с оглед на факта, че то юридически не е регламентирано в договорите и регламентите (първично и вторично законодателство) на ЕС. Тяхното наличие в определени страни-членки на съюза е вследствие от решения на вътрешното законодателство. Тенденциите през последните десетилетия и наличието на наднационални институции (Комитета на регионите, Съвета на Европа,

Асамблеята на регионите), водят до задълбочаване процесите на регионализация в общеевропейски контекст, но хартите и декларациите, установяващи общите принципи за създаването на самоуправляващи се региони представляват необвързваща политическа препоръка.

- Региони, създадени на базата на установената през 60-те години на миналия век от Евростат класификация, наречена "Номенклатура на териториалните статистически единици" ("Nomenclature of Territorial Units for Statistics", наричана отук нататък NUTS). Основанието за тяхното създаване и разделянето на европейската карта на приблизително еднакви по размери територии е прагматично и цели да се въведе механизъм за общ запис и измерване на регионалните промени с оглед предприемане на конкретни политически интервенции за преодоляване на социално-икономическите различия между тях. Значимостта на NUTS регионите е свързана с европейската кохезионна политика и достъпа до финансов ресурс по линия на предприсъединителните и структурните фондове. За разлика от самоуправляващите се региони, NUTS регионите са задължителни за всички страни-членки на Европейския съюз. Тяхната същност, принципи и териториален обхват са уредени нормативно в Регламент на Европейската Комисия от 2003 година.

Освен тенденцията, свързана със създаването на региони като поднационално ниво на самоуправление, през последните десетилетия се наблюдава и едно засилващо се въздействие за формиране на региони, свързано с провеждането на европейската Кохезионна политика. Всъщност, както подчертава Брусис, до създаването на Комитета на регионите с Договора от Маастрихт, регионът е използван преди всичко със своето икономическо значение, кореспондиращо с изпълнението на задачите на Структурните фондове, и не толкова като административна единица за самоуправление (Brusis, 1999, p. 8). Именно изискванията на Европейската комисия за провеждането на целенасочена политика за намаляване на регионалните различия

оформят, налагат формирането на втората категория региони, които са обект на изследване в настоящата студия.

## **2. Възникване на NUTS регионите**

С оглед на изискванията за ползване на средствата по линия на Структурните фондове всички страни-членки на ЕС следва да създадат NUTS региони. Причината за това е географският обхват на кохезионната политика, която се основава на Номенклатурата на териториалните единици за статистически цели. Тази номенклатура е въведена от статистическата служба на ЕС – Евростат, с цел унифициране и съпоставимост на регионалната статистика.

Становищата в научната литература, относно възникването на Номенклатурата на унифицираните статистически единици, са крайно разнообразни. Част от авторите поддържат твърдението, че тя е създадена с възникването на Европейския регионален фонд през 1975 г. [Brandtjen, 2011; Gang, 2012; Vuković, Jovanović, Zakić, 2011], други възприемат като такъв момент 1988 г., когато за първи път в свой регламент Комисията на европейските общности употребява понятието "NUTS номенклатура", а трети – 2003 г., годината, в която с регламент на Европейската Комисия детайлно са конкретизирани същността, изискванията и принципите за създаване на NUTS региони.

Всъщност идеята за обособяването на териториални единици, които да подсиgurят данни за събиране, анализ и хармонизиране на Общностната регионална статистика е резултат от Брюкселската конференция на регионалните икономики, организирана от Комисията на Европейските общности през 1961 г., на която министрите, отговорни за регионалното развитие в шестте държави-членки на Общността се обединяват около становището, че NUTS 2 („основни региони“) е териториалното ниво, което обикновено се използва от държавите-членки за прилагане на техните регионални политики и

следователно именно тези региони представляват подходящото равнище за анализ на регионалните проблеми. NUTS 1 (социално-икономически региони, представляващи обединение на основните) следва да се използват за анализ на регионални проблеми на Общността, както и на ефектите, които имат върху тях митническият съюз и икономическата интеграция. NUTS 3 регионите, от друга страна, са твърде малки за комплексни икономически анализи и биха могли да се използват единствено за много специфични анализи, или за да се установи къде и какви регионални мерки трябва да бъдат предприети.

Регионалната статистика е една от най-значимите сфери на европейската статистическа система. Тя е основата за определяне на регионалните показатели, създадени в началото на 70-те години въз основа на преговори между националните статистически служби на държавите-членки и Евростат. По това време ползвателите на статистически данни (на общностно, национално и регионално ниво) изразяват нарастващата необходимост от хармонизиране, с което да им се осигури достъп до сравними данни за целия Европейски съюз. Именно с цел да се улесни събирането, публикуването и анализите на хармонизирана регионална статистика е въведена номенклатурата NUTS за класификация на европейските региони [European Parliament, 2013, p. 1].

През 70-те години на миналия век, NUTS постепенно измества специфичните териториални подразделения, използвани от европейската статистика (селскостопански райони, транспортни райони и т.н.), и освен за събиране на данни, номенклатурата и регионите, дефинирани по нея започват да служат още за:

- социално-икономически анализ на районите;
- за формиране на политиката за икономическо и социално сближаване на Общността - за целите на преценката относно допустимостта до помощ от Структурните фондове, регионите, чието развитие изостава (регионите, обхванати от целта за

сближаване) са класифицирани на ниво NUTS 2, а тези, които отговарят на условията на други приоритетни цели основно са NUTS 3 ниво.

Едни от най-ранните проучвания на Комисията на европейските общности във връзка с политиката за изравняване на регионалните различия, базирани на NUTS 2 регионите по класификацията на териториалните единици за статистически цели, са разработени в периода 1980-1991 г. В четири поредни доклада Комисията прави задълбочен анализ на няколко конкретни показателя – демографски процеси (тенденции в броя на населението, миграционни потоци, плътност и степен на урбанизация), пазар на труда (заетост и безработица), икономика (брутен вътрешен продукт, инвестиции, малки и средни предприятия, доходи на населението), селско стопанство, услуги, социална инфраструктура.

***В първия доклад за социалната и икономическа ситуация на регионите в Общността [СоЕС, 1980]*** Комисията подчертава, че той се явява продължение на предходни анализи на регионите на Общността, последният от които е докладът „Регионални проблеми в разширената Общност“ от 1973. Периодът, обхванат в разработката от 1980 г. е 1970-1977 г., с особено внимание към годините преди и след 1974 г. (т.е. преди и след икономическата криза от средата на седемдесетте години).

Важен момент във връзка с подготовката на доклада е изборът на териториалната единица, която да служи като ниво за възможно най-подходящ за анализ на Общностните регионални проблеми и регионалния икономически капацитет. Комисията подчертава, че избраните региони трябва да бъдат съобразени с броя на населението, за да позволят да се направи оценка на цялостното социално-икономическото положение и да се прецени дали е необходима финансова подкрепа от страна на Общността. В доклада Комисията възприема за най-подходящо териториално ниво "основната административна единица" (NUTS 2 или региони от ниво 2), като

подчертава, че голяма част от Общностната регионална статистика, както и регионалните данни, обслужващи отделните държави-членки към тогавашния момент, се събират само на това териториално равнище.

**Таблица 1. Региони от ниво 2 (NUTS 2) в страните-членки на ЕО към 1980 г.**

<b>Държава</b>	<b>Брой региони</b>	<b>Наименования на регионите</b>
<b>Германия</b>	30	Шлезвиг-Холщайн, Хамбург, ХанOVER, Люнебург, Брауншвайг, Весер Емс, Бремен, Дюселдорф, Кьолн, Мюнстер, Детмолд, Амсберг, Дармщат, Касел, Кобленц, Трир, Рейнхесен Пфалц, Щутгарт, Карлсруе, Фрайбург, Тюбинген, Горна Бавария, Долна Бавария, Горен Пфалц, Горна Франкония, Средна Франкония, Долна Франкония, Швабия, Саарланд, Западен Берлин
<b>Франция</b>	22	Ил дьо Франс, Шампан-Арден, Пикардия, Горна Нормандия, Централен регион, Долна Нормандия, Бургундия, Норд-Па-дьо-Кале, Лорейн, Елзас, Франш Конте, Пеи дьо ла Лоар, Бретан, Поату-Шарант, Аквитания, Средни Пиринеи, Лимузен, Рона-Алпи, Оверн, Лангедок-Русийон, Прованс-Алпи-Френска Ривиера
<b>Нидерландия</b>	11	Гронинген, Фризия, Дренте, Оверейсел, Гелдерланд, Утрехт, Северна Нидерландия, Южна Нидерландия, Зеландия, Северен Брабант, Лимбург
<b>Италия</b>	20	Пиемонте, Вале д Аоста, Лигурия, Ломбардия, Трентино-Алто Адидже, Венето, Фрули-Венеция-Джулия, Емилия Романия, Тоскана, Умбрия, Марше, Лацио, Кампания, Абрузо, Молис, Пулия, Базиликата, Калабрия, Сицилия, Сардиния
<b>Белгия</b>	9	Антверпен, Брабант, Хайнаут, Лиеж, Лимбург (Белгия), Люксембург (Белгия), Намур, Източна Фландрия, Западна Фландрия
<b>Великобритания</b>	11	Северен регион, Йоркшир Хъмбърсайд, Източен Мидландс, Източна Англия, Югоизточен регион, Югозападен регион, Западен Мидландс, Северозападен регион, Уелс, Шотландия, Северна Ирландия
<b>Дания</b>	3	Копенхаген, Източен регион, Западен регион

Общият брой на регионите в държавите членки на ЕО към 1980 г. е 108 (Таблица 1), като поради малкия си размер всяка от страните Люксембург и Ирландия е определена като един регион от ниво 2.

В друг доклад от 1980 г., посветен на общественото възприемане на регионалните различия в държавите-членки на Общността, Комисията използва посочените по-горе административни региони (NUTS 2) за проучване на нагласите на населението, като аргументира избора си с намерението да бъде редуцирано „...разнообразието от констатациите, които се срещат в по-големи териториални единици от ниво 1“ [СоЕС, 1980, р. 4].

Още през 1980 г., обаче, Европейската Комисия признава, че регионите на ниво 2 са твърде разнородни дори в рамките на малкия по това време брой държави-членки – 9 страни. Различията, които се отнасят до географската площ са относително малки в Белгия и Холандия, в сравнение с британските, шотландските и френските региони. Освен това, Ирландия, която се възприема за един NUTS 2 регион има много голяма площ. Такива разлики в размера на регионите, обаче, могат да бъдат компенсирани, ако се отчита гъстотата на населението, тъй като някои от по-големите региони (Шотландия и Ирландия) са с относително ниска гъстота, докато някои по-малки региони на Общността са гъсто населени.

Характеристиките на регионите също се различават значително. Много от тях във Великобритания се състоят от големи градски центрове, съчетани със земеделски зони - пример в това отношение е Югоизточна Англия, която включва както Лондон, така и околните райони. Комбинацията от градски и селски характеристики на регионите, която се наблюдава във Великобритания, прави трудна класификацията на урбанизираните територии и малките населени места поотделно. Обратно, някои германски региони (напр. Хамбург, Бремен, Западен Берлин) са почти изцяло градски.

**Вторият доклад за социалната и икономическа ситуация на регионите в Общността [СоЕС, 1984]** доразвива концепцията за

статистическите региони. Според него регионалният социално-икономически анализ изисква дефиницията, която се използва за региони да дава най-добра възможност за установяване проблемите, които се изследват на Общностно равнище. Комисията констатира наличието на множество теоретични подходи, водещи до различни регионални класификации и определящи отделните региони като: "хомогенни", "функционални", „административни“ или „институционални“.

Изборът на административните райони в доклада е обусловен от два фактора: първият е статистически; вторият фактор е свързан с регионалната политика, която се реализира в отделните държави от национални органи и упълномощени власти на поднационално регионално ниво. В допълнение регионалните статистически данни в страните-членки се събират най-вече на ниво административни региони.

Двата фактора взети заедно и обстоятелството, че в рамките на Общността няма данни за други видове регионално деление според представените в параграф 1 теоретични подходи, налагат използването на институционалната концепция. Основните дефиниции на регионите, използвани във втория доклад, са въз основа на класификацията на териториалните единици за статистически цели (NUTS), договорени между Евростат и държавите-членки с цел предоставяне на единна референтна рамка за регионалната статистика. Тази номенклатура разграничава три нива на регионална класификация:

- NUTS 1 - 54 региона на Европейската общност;
- NUTS 2 - 117 основни административни региона (с присъединяването на Гърция към второто ниво са добавени 9 региона);
- NUTS 3 -742 подразделения на регионите от ниво две.

Комисията подчертава, че стойностите на статистическите показатели са силно зависими от избраната от държавите-членки



административно-териториална структура и мястото на регионите в нея. Относителната позиция на всеки отделен регион според различните статистически показатели, използвани от Комисията, се влияе от големината на регионите и тяхната структура. Както в предходния доклад и в доклада от 1984 г. основното ниво за социално икономически анализ са NUTS 2 регионите. Междувременно, обаче, във Великобритания е извършено ново административно деление и броят на регионите нараства от 11 до 34, което повишава общата сума на регионите от второ ниво от 117 на 140.

Вторият доклад, подобно на първия, подчертава, че използването на административни единици (без значение от избраното ниво) е свързано със значителни различия между отделните региони по отношение на площта и населението.

***Таблица 2. Брой на населението и размери на регионите от ниво две през 1980 г.***

Страна	Площ (в хил. кв. км)			Население (в млн.)		
	NUTS 2			NUTS 2		
	макс.	мин.	средно	макс.	мин.	средно
<b>ЕО 9</b>	<b>78,8</b>	<b>0,4</b>	<b>39,6</b>	<b>16,9</b>	<b>0,1</b>	<b>8,5</b>
Германия	17,5	0,4	8,95	5,2	0,5	2,85
Франция	45,4	8,3	26,85	10,1	0,2	5,15
Италия	25,7	3,3	14,5	8,9	0,1	4,5
Холандия	6,3	1,4	3,85	3,1	0,4	1,75
Белгия	4,4	2,4	3,4	2,2	0,2	1,2
Великобритания	78,8	7,4	43,1	16,9	1,5	9,2
Дания	33,3	2,9	18,1	2,8	0,6	1,7

Данните от Таблица 2 потвърждават, че не е възможно да има "идеален" размер за различните региони, като в някои случаи регионите са големи по площ и малки по брой на населението, а същевременно при други е вярно обратното. По отношение на площта, средният размер на ниво 2 е най-голям във Великобритания, Франция

и Италия (съответно 43,1 хил. кв. км, 26,85 хил. кв. км. и 18,1 хил. кв. км), докато в останалите държави-членки, особено в Белгия и Германия, имат най-малък среден размер. От гледна точка на населението, най-голям е неговият брой в регионите във Великобритания и Франция, следвани от Италия и Германия.

**В третия доклад „Регионите в разширената Европейска общност“** Комисията констатира, че изследванията на състоянието и развитието на регионалните единици до края на 1986 г. потвърждават наличието на сериозни различия между европейските региони. Удвояването на броя на страните-членки, от 6 до 12 - в рамките на 13 години, променя социално-икономическото състояние значително. Освен че нараства като размер, Общността става все по-нехомогенна. Нивата на безработица, инфлацията и дефицитът по текущата сметка, които в новоприсъединилите се държави са над средните за ЕО, представляват индикатор за тази хетерогенност. В допълнение, с всяко едно от трите разширявания след 1973 г. поне една от новите държави-членки заема най-ниска позиция в таблицата на Общността по отношение на ниво на доходите. С последните присъединявания [СоЕС, 1987, р. 3]:

- населението нараства с 18%;
- безработните лица се увеличават с 30%;
- територията на Общността, както и броят на заетите в селското стопанство нарастват с 36%.

В същото време проблемите на регионите, които изостават в развитието си стават два пъти по-тежки и значими, тъй като в разширената Общност около една пета от населението живее в региони, в които доходите, измерени чрез брутния вътрешен продукт на глава от населението са под средните за Общността с повече от 60%.

Нивото на различията между испанските региони е най-високо, надвишавайки разликите в социалното и икономическото развитие на северна и южна Италия. Сериозността на проблемите в двете най-нови

членки, присъединили се през 1986 г. е отражение на факта, че доходите на глава от населението в Португалия са само половината, а в Испания три четвърти от средното за останалите десет държави-членки и че в новоприсъединилите се страни една пета от заетото население работи в селското стопанство, в сравнение с положението в Общността на десетте, където един от тринадесет души са ангажирани със селскостопански дейности. Нито един от регионите на двете нови държави-членки не е с ниво на доходите равно на средното за разширената Общност. Ако се вземат под внимание различията в регионалната безработица в разширената Общност се установява, че един от всеки петима е без работа в двадесет и петте най-неблагодетелствани региони, докато в 25-те най-добре развити един от двадесет е безработен. Още по-големи са различията в заетостта при младите хора, тъй като безработицата в тази категория е два пъти по-висока, отколкото при останалата част от активното население, като всеки трети млад човек в Италия и почти всеки втори млад човек в Испания е без работа.

Комисията подчертава също, че с приемането на Единния европейски акт (член 130 В), всички държави-членки са се ангажирали да провеждат и координират икономическите си политики по такъв начин, че да се постигнат и целите на сближаването. Регионалните различия, посочени в третия доклад, обаче, показват, че Общността е все още далеч от постигането на тези цели.

В доклада е подчертано, че регионалният социално-икономически анализ изисква зад дефиницията на регион да стои териториално ниво, на което най-точно се идентифицират проблемите, изследвани на Общностно ниво. По тази причина Комисията препотвърждава използването на „административните региони“, основани на Номенклатурата на териториалните единици, за статистически цели (NUTS), договорена между Евростат и държавите-членки с цел да се осигури единна рамка на регионалната статистика. В следствие от присъединяването на Испания и Португалия през 1986

г. броят на NUTS 1 регионите през 1987 година нараства с 10 региона, в сравнение със ситуацията през 1984; NUTS 2 са с 50 повече, а NUTS 3 – с 82 и възлизат съответно на:

- NUTS 1 - 64 региона на Европейската общност;
- NUTS2 - 167 основни административни региона;
- NUTS3 - 824 подразделения на регионите от ниво две.

**Четвъртият доклад за социалната и икономическа ситуация на регионите в Общността [СоЕС, 1991]** доразвива определението и спецификите на регионите, които се ползват за регионални изследвания на Общностно ниво. В него е подчертано, че Номенклатурата на териториалните единици за статистически цели е създадена от Статистическата служба на Европейската общност в сътрудничество с други служби на Комисията, така че да се осигури унифицирана структура на териториалните единици за нуждите на регионалната статистика. Освен това, в съответствие с Регламент (ЕИО) № 2052/88, формулиращ задачите на структурните фондове, Номенклатурата формира основата за определяне на регионите, чието развитие изостава (западащи промишлени зони и селски области, допустими за помощ от Общността).

В доклада е отбелязано, че са възможни различни системи за териториалното деление: например „нормативни региони“, чиито граници са административни или „аналитични региони“, които от своя страна биват функционални и хомогенни. По практически причини, свързани с наличността на данни и изпълнението на регионалните политики, номенклатурата NUTS се основава предимно на административните дивизии, които се ползват от държавите-членки.

Определено е, че NUTS се основава на регионалните звена от общ характер, и по този начин са изключени териториални звена, обслужващи специфични цели, и местните звена. Препотвърдено е, че номенклатурата се състои от три йерархични нива на класификация на регионите за всяка държава-членка (NUTS 1, NUTS 2, NUTS 3), като всяка държава-членка се разделя първо на региони от ниво 1, всеки

от които на свой ред се подразделя на определен брой NUTS 2 региони, които от своя страна се състоят от ниво 3 региони. Към 1991 г. NUTS номенклатурата се състои от 66 региони от ниво 1, 174 NUTS 2 региони и 829 териториални единици на ниво 3.

Въпреки намерението да се гарантира, че регионите от съответно ниво (NUTS1, NUTS2 и съответно NUTS 3) са със сравним размер, всяко ниво съдържа региони, които се различават значително спрямо останалите по отношение на площ, население, икономически показатели или административни правомощия.

През 1987 г. Единният европейски акт обявява за основна цел на Общността намаляването на регионалните различия, а четири години по-късно, през 1991 г. Договорът от Маастрихт инициира създаването на нов финансов инструмент, подкрепящ проекти в сферата на транспортната инфраструктура и решаването на екологични проблеми (Кохезионен фонд), с което допълва идеята за сближаване на Европейския съюз. След Маастрихт, най-важната задача на европейската политика за социално и икономическо сближаване е намирането на обективна номенклатура на териториалните единици за статистика [Szegvári, 2003, p. 9].

Въпреки употребата на региони, дефинирани по Номенклатурата на териториалните единици за статистически цели, предложена от Евростат, до втората половина на 80-те години на миналия век, тяхната дефиниция и характеристики не са откриваеми в нито един от Договорите на Общността (първично законодателство) или Регламентите на Комисията (вторично законодателство). В рамките на законодателството на ЕС, NUTS номенклатурата е спомената за първи път в Регламент на Съвета от 24 юни 1988 относно задачите на Структурните фондове в частта, която определя икономически изостаналите райони. Основен недостатък на документа обаче, е, че той не съдържа дефиниция на NUTS регионите и изискванията за тяхното формиране. В член 8 от регламента [Council Regulation (EEC) №2052/1988] е упоменато, че регионите по цел 1 на европейската

Кохезионна политика са регионите на ниво NUTS 2, чиито БВП за последните 3 години е по-нисък от 75% от средния БВП за Общността. В приложение към регламента са публикувани всички региони (Таблица 3), отговарящи на това условие, а списъкът се прилага в рамките на пет годишен период (т.е. до 1993), като малко преди изтичането на този период Комисията трябва да го ревизира и актуализира след консултация със Съвета на ЕО и Европейския парламент.

***Таблица 3. Списък с NUTS регионите от ниво 2 с БВП под 75% от средния за Общността към 1988 г.***

Испания	Андалусия, Астуриас, Кастила и Леон, Кастила ла Манча, Сеута Мелила, Валенсия, Екстремадура, Галисия, Канарските острови, Мурсия
Франция	Френските морски департаменти, Корсика
Гърция	всички региони
Ирландия	всички региони
Италия	Абрузо, Базиликата, Калабрия, Кампаня, Молиз, Апулия, Сардиния, Сицилия
Великобритания	Северна Ирландия
Португалия	всички региони

През 1996 г. ЕС има 77 NUTS 1 региони, 206 NUTS 2 региони и 1031 NUTS 3 региони. Евростат [1995 г.] настоява NUTS 2 да са "основни региони", и описва това ниво като най-подходящо равнище за анализ на регионално-националните проблеми. То е и нивото, на което националните и регионалните политики на Общността се изпълняват. NUTS 2 регионите отговарят на националните административни единици в Австрия (провинции), Белгия (провинции), Финландия (големи региони), Гърция (региони за развитие), Италия (региони), Холандия (провинции), Швеция (национални райони), Франция (региони и четири отвъдморски департамента) и Испания (автономни области). Три държави-членки са

класифицирани като един NUTS 2 регион: Дания, Ирландия и Люксембург. Във Великобритания графствата са въведени като междинно (NUTS 2) равнище между NUTS 1 (стандартни региони) и NUTS 3 (комбинация от окръзи и общини) [Overman, Puga, 2002, p. 2].

За повече от тридесет години, изпълнението и актуализирането на класификацията NUTS се управлява съгласно серия от "джентълменски споразумения" между държавите-членки и Евростат, много често съпътствани с продължителни и трудни преговори [Eurostat, 2005, p. 4]. Функционирането на вътрешния пазар на ЕС, обаче, изисква създаването на статистически стандарти за събиране, обработка и анализ на статистически данни, както на национално, така и европейско равнище. В тази връзка, необходимостта от сравнителни данни е тази, която води до хармонизиране и класификация на статистически стандарти в много различни области, които имат важно значение за функционирането на вътрешния ЕС пазар. Един от основните стълбове на европейската статистическа система е регионалната статистика. Разширяването на процеса на европейска интеграция и укрепването на неговите функционални юрисдикции са изискали еволюирането на тази класификация в правно стандартизирана система на ниво ЕС, както и установяването на ясни правила за бъдещите ѝ изменения.

Работата по документ, който да легитимира NUTS регионите започва през пролетта на 2000 година. Регламентът, който нормативно установява NUTS класификацията (№ 1059/2003) е приет през май 2003 г. и влиза в сила от юли 2003 г. като именно той е първият, който официално дава на NUTS правен статут и определя стабилността на класификацията за най-малко три години с оглед предотвратяване на промени в класификацията по време на преговорите за отпускане на регионална финансова помощ. Регламентът, като вторичен източник на правото на ЕС, съдържа общи правни норми и задължава всички държави-членки да разделят територията си на статистически единици.

До 2003 г. Евростат използва още две нива – NUTS 4 и NUTS 5. След влизането в сила на Регламент 1059/2003 в Класификацията на териториалните единици за статистически цели са включени само регионите NUTS 1, NUTS 2 и NUTS 3, като нивата 4 и 5 вече са извън NUTS и се наричат съответно LAU 1 и LAU 2 (*Local Administrative Units*). В повечето от страните-членки на ЕС последните включват територията на най-малките административно-териториални единици – общини и населени места.

До 2003 година Регламентът обхваща всички региони от трите нива на номенклатурата в петнадесетте страни-членки на ЕС. Присъединяването на 10 нови държави-членки към ЕС през 2004 г. поражда необходимостта от допълнение на съществуващата нормативна рамка. На 27 октомври Европейският парламент публикува Регламент (ЕО) №1888/2005, целящ изменение на Регламент (ЕО) № 1059/2003 за установяване на обща регионална класификация на териториалните единици за статистически цели, поради присъединяването на Чешката република, Естония, Кипър, Латвия, Литва, Унгария, Малта, Полша, Словения и Словакия към Европейския съюз.

Последващо допълнение на класификацията е направено през февруари 2008 г., когато е публикуван Регламент (ЕО) № 1059/2007, изменящ регламента за създаване на регионална класификация, поради разширяването на Европейския съюз с още две държави-членки: България и Румъния.

### **3. Принципи на NUTS номенклатурата на европейските региони**

NUTS е съгласувана и стандартизирана номенклатура на поднационалните региони в Европейския съюз. С приемането на Регламент 1059/2003 Европейската комисия постига няколко важни цели:



- общата класификация на териториалните единици, насочена към събиране и публикуване на хармонизирани регионални статистически данни в ЕС е стандартизирана;
- въведена е тристепенна йерархична структура на разделение и уникална идентификация на икономическата територия на европейските страни (NUTS 1, NUTS 2 и NUTS 3);
- установена е процедура на изменение на номенклатурата;
- идентифицирани са нормативни и аналитични критерии за класификация.

Част от NUTS регионите съответстват на административните единици, създадени в европейските страни, но това не е задължително. Някои нива са формирани единствено със статистическо предназначение, без да се налага те да притежават и административни правомощия [Eurostat, 2009, р. 4].

Номенклатурата на европейските региони е разработена съгласно следните принципи [Eurostat, 1999, Eurostat, 2004, Eurostat, 2007, Hoffmeyer-Zlotnik, 2008]:

### *3.1. NUTS номенклатурата дава предпочитание на институционални подразделения*

При разделянето на националната територия на региони могат да бъдат използвани различни критерии, които обикновено се отнасят до две категории: нормативни и аналитични. Нормативните региони са израз на политическа воля, а техните граници са определени според възложените им отговорности, като за да бъдат изпълнени ефективно и икономично последните, трябва да са съобразени с броя на администрираното население.

Аналитичните (или функционални) региони се определят съобразно конкретни аналитични изисквания и групират определени територии, използвайки социално-икономически (регионална хомогенност или полярност) или географски критерии (напр. височина на земната повърхност, вид почви).

От статистическа гледна точка, всеки един от тези два вида региони има силни и слаби страни. Съществуването на нормативните райони обикновено е законодателно уредено и е съобразено с традициите и административната практика на съответната държава. Те са ясно определени, обикновено всеобщо признати и относително стабилни, представляват структура, в която е определена управленската йерархия и упражняват своите правомощия, най-вече в сферата на регионалната политика. Поради това нормативните (административни) региони обикновено се приемат от националните статистически системи като най-подходящите единици за събиране, обработка и анализ на данни. Недостатъкът съответно е, че административните и исторически основания за определяне на тези региони се различават значително в отделните страни, а това в много случаи затруднява международната съпоставимост дори по отношение на площта и броя на населението.

Както подсказва и името им, аналитичните или функционални райони са подходящи предимно за икономически проучвания. В страните-членки съществуват региони със специфични функционални характеристики (демографски, икономически, инфраструктурни и др.). Хармонизираното прилагане на правилата за определяне на тези региони, което би осигурило международна сравнимост, е изключително трудна задача.

По прагматични причини, свързани с обработката на наличните данни и прилагането на Кохезионната политика, номенклатурата NUTS се основава предимно на административните подразделения, които са в сила в държавите-членки, така че създадените NUTS региони попадат в категорията „нормативни“. В контекста на европейската номенклатура на регионите „нормативна единица“ означава географска единица, която има властта да взема административни или политически решения за региона, съобразно правната и институционална рамка на държавата-членка.

Териториалните единици, специфични за определени сфери на дейност (промишлени региони, селско-стопански региони, региони, свързани с пазара на труда и т.н.) могат да бъдат използвани в отделни държави-членки, но NUTS номенклатурата изключва от обхвата си такива териториални единици и подкрепя регионалните звена от по-общ характер.

*3.2. Критерият за създаване на NUTS региони е „брой на населението“*

Основният критерий за формиране на трите нива NUTS региони е населението. Политическите, административните и институционалните специфики, както и наличието на не-административни единици, също могат да бъдат взети под внимание, но те не трябва да контрастират на основния критерий за брой на населението.

Регламент № 1059/2003, в сила от юли 2003, определя следните прагове за брой на населението във всеки един от трите NUTS региона (Таблица 4).

***Таблица 4. Прагове на населението, влизащо в състава на региони на ниво 1, 2 и 3 по класификацията NUTS:***

Ниво	минимум	максимум
NUTS 1	3 милиона	7 милиона
NUTS 2	800 000	3 милиона
NUTS 3	150 000	800 000

Етапите по прилагането на NUTS класификацията в дадена държава-членка са няколко. Първо се анализира административната структура на страната. След това се извършва проверка дали въз основа на наличната териториална организация се събират и разпространяват регионални данни. На следващия етап се анализира средният размер на различните съществуващи административни нива (основно по отношение на брой на населението), за да се определи

кои от регионите попадат в трите нива на NUTS номенклатурата. Има два възможни подхода:

- средният размер на изследваното ниво съответства повече или по-малко на едно от NUTS нивата. В този случай съществуващата административна структура в държавата-членка се приема и използва за формирането на NUTS региони;
- Когато населението в дадена страна е под минималния праг за дадено NUTS ниво, територията на цялата държава представлява NUTS регион на това ниво (Естония, Кипър, Литва, Латвия, Люксембург, Малта). Ако за дадено ниво от класификацията NUTS в една държава членка не съществуват административно-териториални единици с подходящ мащаб, в съответствие с критерия "население", това ниво NUTS се съставя чрез обединяване на подходящ брой съществуващи по-малки съседни административни единици. Получените обединени единици се наричат „неадминистративни региони“, а техният мащаб в една държава членка за дадено NUTS ниво трябва да бъде в рамките на праговете за брой на населението, посочени в *Таблица 4*. Във Франция, например, съществуват административни региони на нивата 2 и 3, но е създадено допълнителното NUTS 1 неадминистративно ниво. Това се отнася и за Италия, Гърция, Испания и България. От друга страна, допълнителната "неадминистративна" единица е NUTS 2 регион в Обединеното кралство, България, Чехия, Унгария, Португалия и NUTS 3 ниво в Белгия. Осигуряването на цялостна разбивка, т.е. формирането на всички три NUTS нива, следователно означава идентифициране на допълнителни региони, които се ползват за статистически цели и във връзка с подкрепата от европейските фондове. Германия е единствената държава, чиито региони притежават административни правомощия на всяко едно от трите нива по номенклатурата на Евростат.

### *3.3. NUTS е йерархична класификация на три нива*

Регионалната класификация е йерархична с това, че разделя всяка държава-членка на три нива: NUTS 1, NUTS 2 и NUTS 3. Второто и третото ниво са подразделения на първото. Държава-членка може да реши да добави допълнителни нива на йерархията чрез разделяне на NUTS 3 регионите на по-малки териториални единици - LAU 1 и LAU 2. Причината за създаването на местните нива е политиката на Общността, която може да се прилага в области, несъвместими с NUTS. Съществуват например схеми за подпомагане на планински или необлагодетелствани земеделски райони, както и Общностни инициативи за финансова подкрепа на градски територии или крайбрежни зони, чиито жители са по-малко на брой от изискването за формиране на NUTS 3 регион (150 хил. души). Именно, за да отговори на търсенето на статистика, свързана с определянето, изпълнението и мониторинга на тези политики, както и нарастващата обща потребност от информация на местно ниво, Евростат създава посочените две допълнителни нива в съответствие с принципите на NUTS номенклатурата.

Териториалните единици на нива LAU 1 и LAU 2 (местните административни единици), са основните компоненти на NUTS регионите. Нивото LAU 1 (бившите NUTS IV) изобщо не съществува в някои от страните-членки на ЕС, докато за други то има основно статистическа стойност (като например Унгария, Норвегия). В малките държави като Малта, Кипър, Исландия и Люксембург това ниво представлява областна администрация, а в Естония - провинция. За държави като Португалия, България, Ирландия и Великобритания, това ниво е местната власт (общините), която е отговорна за управлението на най-малката административно-териториална единица.

За страните, в които LAU 1 представлява децентрализирана териториална единица, нивото LAU 2 кореспондира на малките населени места или квартали. Общият брой на единиците от най-

ниското статистическо ниво в ЕС, включително страните-кандидатки и страните от Европейската асоциация за свободна търговия, възлиза на повече от 150 000.

Формирането на региони на различните равнища се осъществява съвместно от Евростат и отделните държави, и е в съответствие със съществуващите административни единици в рамките на държавите. По принцип NUTS номенклатурата не поставя изискването на всяко едно от трите нива (NUTS1, NUTS2, NUTS3) да има съответни административни нива, тъй като Евростат не се намесва в определянето на вътрешната административна структура на страните-членки. Главното изискване, което се поставя към регионите е тяхната относителна стабилност във времето.

Йерархията на NUTS регионите и LAU териториалните единици е както следва:

- NUTS 0 - държава;
- NUTS 1 - големи региони;
- NUTS 2 - средни региони;
- NUTS 3 - по-малки региони и големи градове;
- LAU 1 – общини;
- LAU 2 – населени места.

Според Регламент № 1059/2003 размерът на неадминистративните единици в една държава-членка за дадено NUTS ниво трябва да бъде в рамките на праговете за брой на населението, посочени в Таблица 4. Отделни неадминистративни единици обаче могат да се отклоняват от тези прагове, поради определени географски, социално-икономически, исторически, културни или екологични условия, особено на островите или в най-отдалечените региони.

В съответствие с изискванията на регламента съществуващите административни единици, използвани за нуждите на класификацията NUTS, в зависимост от мястото им в йерархичната номенклатура, са както следва:

- NUTS 1: в Белгия – региони (gewesten); в Германия – федерални провинции (länder); в Португалия – области (região); във Великобритания – Шотландия, Уелс, Северна Ирландия и правителствената служба на регионите в Англия; в Унгария – големи статистически райони (statisztikai nagyrégiók), в Полша – региони (regiony); в Чехия – територии (uzemi); в България – икономически региони.
- NUTS 2: в Белгия – провинции (provincies); в Испания – автономни общности (comunidades autónomas); в Ирландия, Италия, Франция – региони; в Холандия и Австрия – провинции (provincies), в Унгария – статистически район (statisztikai régiók); в Полша – воеводства (voivodies); в Словакия и Чехия (oblasti); в България – райони от ниво две; в Румъния – региони за развитие.
- NUTS 3: в Дания – графства (amtskommuner); в Германия – окръзи (kreise, kreisfreie städte); в Гърция – териториални единици; в Испания и Италия – провинции (provincias, provincie); във Франция – департаменти; в Ирландия – регионални органи; в Естония – провинции (maakond); в Латвия – региони; в Чехия и Словакия – области (kraje); в Литва – графства (apskritis); в Словения – статистически райони (statisticne regije); в Полша – подрегиони и области (podregiony, powiat); в България – области; в Румъния – графства и общини (judete”, municipe).

#### *3.4. Промени в съществуващите NUTS региони*

Както бе споменато по-рано в рамките на Европейския съюз се използват основно две категории региони: статистически NUTS региони и децентрализирани региони. В някои страни не са създадени самоуправляващи се административно-териториални единици на регионално ниво, но във връзка с изискванията за хармонизирани статистически данни и достъпа до Структурните фондове всяка държава-членка има формирани NUTS региони. Когато националните

интереси изискват изменение на административното деление на отделна държава-членка, съответната страна трябва да информира Европейската комисия за промените. Комисията от своя страна изменя списъка с регионите в съответствие с правилата на регламента относно NUTS.

Промени в класификацията NUTS се извършват не по-често от три години и единствено през втората половина на съответна календарна година. Държавите-членки трябва да информират Комисията за всякакви промени в административните единици или други промени, които могат да повлияят на класификацията. Измененията в границите на по-малките административни единици (NUTS 3 регионите):

- не трябва да се разглеждат като промяна на NUTS номенклатурата в дадена държава, ако те се изразяват в увеличение или намаление на населението в определена NUTS 3 териториална единица равно на, или по-малко от един процент;
- трябва да се разглеждат като изменения на NUTS, ако включват промяна в населението от повече от един процент от съответните териториални единици NUTS 3.

Всяка промяна в националната административна организация, изменяща броя на населението с повече от един процент, се използва за установяване на нов NUTS регион с почти автоматична промяна в класификацията NUTS. Има, обаче, изменения, които пораждаат продължителни и трудни преговори между европейските наднационални институции и държавите-членки. Причината е, че промяната в класификацията може да окаже влияние върху достъпа на регионите до финансова помощ от Структурните фондове, какъвто е примера с Ирландия, приета за страна-членка на ЕС през 1993 г. През 1999 г., когато става ясно, че като единен регион тя вече няма да отговаря на изискванията за достъп до фондовете, поради по-висок размер на брутния вътрешен продукт, ирландското правителство разделя страната на два NUTS 2 региона. Единият от двата получава



достъп до цел 1 на Кохезионната политика – „Подпомагане на регионите с БВП по-нисък от средния за Общността“, докато другият регион е определен като регион с намаляваща подкрепа (phasing-out). Това решение се дължи на желанието за достъп до финансов ресурс от европейските фондовете и няма нищо общо с административно-териториалната структура на страната. От аналитична гледна точка решението на Ирландия създава затруднения, тъй като голяма част от статистическите данни не са събрани в съответствие с нововъведените NUTS региони. От друга страна, изкуственият характер на регионите също е голямо предизвикателство, тъй като териториалните единици трябва да са съобразени с възможностите за разработване и координация на регионалните политики [СЕС, 1999, р 11].

За периода от 2003 г. (приемането на Регламент № 1059/2003) до 2011 г. са извършени две изменения в административно-териториалната структура на отделни държави-членки, които са довели до промени в NUTS номенклатурата:

- 2007 г. – най-много изменения са направени на NUTS 3 ниво, като те засягат 11 страни. Важни промени в NUTS 2 регионите са осъществени в четири страни, а само в една страна има промени на ниво NUTS 1. След пълна регионална реформа в Дания са създадени нови административни единици и страната е разделена на 5 NUTS 2 региона; предходните 15 административни NUTS 3 единици са премахнати, а на тяхно място чрез консолидиране на общини са формирани 11 нови неадминистративни региона. В Германия 24 NUTS 3 региона са реорганизирани и редуцирани до 14 нови региона. В Полша половината от неадминистративните региони от ниво 3 са изменени, за да отговарят на изискванията за брой на населението, като общо 23 региона са разделени и реорганизирани, и така са формирани 44 нови NUTS 3 региони. Словения е разделена на два региона на NUTS 2 ниво. Броят на регионите от ниво 2 в България се запазва, но пет - от общо

шест - имат нови граници, поради изискването за брой на населението, непременен остава регионът в югозападната част на страната около столицата София. С оглед присъединяването на Румъния през 2007 г. в страната са формирани четири неадминистративни NUTS 1 региона [Eurostat, 2007, p. 11-13].

- 2012 г. – в Германия на ниво NUTS 2 две неадминистративни единици са обединени в един регион Бранденбург. Административната реформа в регион Ланд Зашен на NUTS ниво 3 води до промяна на границите между два NUTS 2 региона - Кемниц и Лайпциг. Вследствие на административна реформа в Ланд Зашен, 26 NUTS 3 региона са реорганизирани, за да бъдат формирани 10 нови региона от ниво 3. В Италия промяната на границата между два NUTS 3 региона – Римини и Песаро Урбино, е повлияло границата между два на NUTS 1 региона – североизточен и централен, както и границата между Емилия-Романя и Марше (NUTS 2). В Холандия, поради административни промени, броят на общините (LAU ниво 2) е намалял от 458 до 431. В три от случаите сливането на общини е засегнало границите на NUTS 3 региони. Във Финландия един от NUTS 2 регионите е разделен на две части, за да се направи разграничение между столицата и останалата част от региона. В допълнение, два слабо населени региона в североизточната част са слети с оглед подобряване на съпоставимостта между NUTS 2 нивата в европейски контекст. Във Великобритания, поради административни промени (реорганизация на местната власт), е извършено разделяне на шест NUTS 3 региона и изменение на границата между два региона от ниво три [Eurostat, 2012, p. 7-8].

Както бе споменато, основната цел на NUTS класификацията е осигуряването на статистически данни и сравняване на социално-икономически тенденции в различни страни, разполагащи с разнообразна национална статистическа организация. Формирането на

приблизително еднакви по брой на населението региони е недостатъчно за сравнения, което налага необходимостта от създаване на структурните показатели, позволяващи количествена оценка и сравнение на конкретни показатели за икономическото и регионалното развитие.

По отношение на структурните показатели, Европейската комисия има изготвен списък с 14 показатели, и пълна онлайн база данни на разположение на обществеността. Броят на структурните показатели се е повишил значително през последните години до 42 през 2003 година. Комисията редуцира този брой до 14. Списъкът, така както е изменен от Съвета, включва: брутен вътрешен продукт, производителност на труда, равнище на заетост, равнище на заетостта на по-възрастните работници, ниво на образование на младите хора (на възраст 20-24 години), изследователско и технологично развитие, равнища на цените, инвестиции, риск от бедност, регионални равнища на заетост, дългосрочна безработица, околна среда и замърсявания, енергия, обем на товарите [Съобщение на Комисията, 8 октомври 2003 г.]. Списъкът на показателите се обновява на всеки три години, за да се гарантира известна стабилност с течение на времето.

#### **4. NUTS регионите в държавите от Централна и Източна Европа**

Съществуват разнородни мнения по въпроса дали преговорите за присъединяване към ЕС се използват от Европейската Комисия за обусловяването на "модел на регионализация" в страните от Централна и Източна Европа (ЦИЕ). Въпросът на пръв поглед изглежда единствено технически - как да се създадат и стандартизират региони в страните от ЦИЕ на NUTS 2 ниво, което е най-важното с оглед на европейската Кохезионна политика. Дали проектът на Комисията за страните от ЦИЕ е да имат изборни органи на регионално равнище, или агенции с административни функции, или да бъдат създадени единствено за статистически цели?

Въпреки че по принцип Европейската комисия и Евростат не се намесват в административно-териториалното устройство на държавите-членки, научните изследвания подчертават тясната корелация между регионалното участие в планирането на средствата по Структурните фондове, успешния икономически растеж и развитие, и правомощията на регионалните власти [Hooghe, Marks, 2001].

За териториалните реформи в отделните страни значение имат договореностите по глава 21 „Регионална политика и координация на структурните инструменти“, която е една от най-важните и обикновено се затваря в самия край на преговорния процес между кандидатстващата за членство страна и Европейския съюз. Всяка държава, чийто БВП е по-нисък от 75% от средноевропейския има право да бъде подпомагана от Структурните и Кохезионния фонд на ЕС, като нивото на локализация на средствата от фондовете е регион на ниво NUTS 2 и NUTS 3, по класификацията на Евростат. С оглед на формирането на такива региони страните избират какъв да бъде техният статут – дали да бъдат само статистически (какъвто е случаят с България например), или да бъдат едновременно и административно-териториални единици (какъвто е Полша).

Процесът на европейска интеграция оказва влияние върху процеса на децентрализация и създаване на региони в новоприсъединилите се страни. По данни на Европейската Комисия около три четвърти от европейското законодателство се изпълнява на местно или регионално ниво. Законодателството на Съюза – както новото, така и измененията - има финансови и административни последици, които според Комитета на регионите непрекъснато нарастват [CoR, 1991 р. 11]. Комитетът посочва четири типа такива последици – преки финансови, непреки финансови, влияние върху административната структура и допълнителни административни разходи.

Европейският парламент също констатира, че независимо от спазването на принципите на ненамеса в правните системи на

страните членки, ЕС влияе върху процеса на регионализация чрез европейската кохезионна политика, която е насочена към намаляване на регионалните диспропорции. Тази политика, както се подчертава в резолюция на парламента: "насърчава административната регионализация в почти всички страни членки – дори и в онези, които не са били готови за това, като катализатор за изпълнение на същите тези политики" (European Parliament, 2002).

Наблюдението за „засилващ се натиск от страна на Европейския съюз относно създаване на представителни институции на регионално ниво, които могат да обезпечат планирането и партньорството в икономическото и социалното развитие" се подчертава и от Дейви [Davey, 2002, p. 36].

Интервюта с отделни членове на Европейската Комисия и делегации на страните от ЦИЕ в Брюксел, проведени по време на разширяването от 2004 г., потвърждават предпочитанията на Комисията към определен модел на децентрализация на поднационално ниво в държавите-кандидатки за членство. Всъщност именно европейската Кохезионна политика и достъпа да финансов ресурс от европейските фондове е ключова област, която обвързва процеса на разширяване с въпросите на териториалното управление, като последните са особено деликатни и касаят политическия суверенитет [Hughes, Sasse, Gordon, 2004, p. 536].

NUTS статистическата система за класификация е важно средство за Комисията в опитите ѝ да направлява и да стандартизира териториалните нива в страните от ЦИЕ, тъй като именно тази номенклатура осигурява не само статистическата информация, но също определя административно ниво, на което се разпределят структурните фондове. Съществуващите до 2003 г. региони в ЕС са формирани независимо, до голяма степен въз основа на посочени от отделните държави-членки териториални единици и впоследствие одобрени, проформа, от Брюксел [Horváth, 1998, p.63–4]. Проектът за регламент относно NUTS номенклатурата, изготвен през 2001

отбелязва, че регионите в съществуващите държави-членки са създадени, като "нормативни региони" и отразяват "политическа воля", а напрежението между Комисията и националните статистически служби, по специално по време на разширяването, доказва необходимостта от ясни насоки относно критериите за NUTS класификация. Съществуващите държави-членки, обаче, са освободени от новия Регламент [CoEC, 2001].

Във връзка с приемането на проекто-регламент за създаване на обща класификация на териториалните единици за нуждите на статистиката, в свое становище от 2001 Комитетът на регионите [CoR, 2001]:

- изразява своите резерви спрямо политическата позиция на Комисията в проекто-регламента и желанието за фиксиране на използваната до 2001 NUTS номенклатура в 15-те държави-членки, тъй като голяма част от регионите не отговарят на изискванията за брой на населението;
- изразява сериозни съмнения по отношение на определянето на средните прагове на населението, според които различните териториални единици се отнасят към различните категории NUTS, тъй като тези средни статистически стойности рядко съвпадат с реалността, и тъй като прилагането на този технически критерий не е съобразен с основния принцип на институционална автономия;
- подчертава, че трактовката на Комисията спрямо NUTS класификацията за 15 държави-членки, в сравнение с предложенията за страните-кандидатки е противоречива. В страните-кандидатки са предложени NUTS 2 региони, които са много сходни по размер и формирани в пълно съответствие с принципите, залегнали в проекта за регламент за надеждност и хомогенност статистически данни, а за настоящите 15 държави-членки, съществуващите отклонения от стандарта, както в

рамките на отделните страни, така и в рамките на Съюза, са одобрени;

- обръща внимание на факта, че при формирането на териториални единици, страните-кандидатки не трябва да се съсредоточават изцяло върху статистическата цел. Териториални единици трябва да бъдат формирани от демократично управлявани региони.

Позицията на Европейската Комисия относно създаването на региони в страните от ЦИЕ, официално е изложена в становищата от 1997 г. и последващите редовни доклади. Отделни държави получават одобрение, тъй като са отбелязали напредък в разработването на "активна" регионална политика, т.е. такава, която включва всички нива на управление, създава приемливи NUTS 2 региони и изгражда регионални институции. Становищата в редовните доклади представляват много ясен знак, че страни, които насърчават принципа на партньорство при изпълнението на регионалната политика и имат намерение за институционалното изграждане на регионално ниво, са постигнали най-добри резултати в предприсъединителната фаза. Първоначално Унгария се възприема за държава, която има най-голям напредък по отношение на преговорите за членство в ЕС. Според позицията на Европейската Комисия по глава 21 „Регионална политика и координация на структурните инструменти“ значим момент е приемането на Закон за регионалното развитие и физическото планиране през 1996 г., с който са установени седем планови и административно-статистически региона, като Унгария е определена за първата държава сред останалите страни-кандидатки, която приема "правна рамка, тясно свързана със структурната политика на ЕС" [СоЕС, 1997, р. 90]. През 1998 г., обаче, Редовният доклад критикува неуспеха да се доразвие "институционалния и административния капацитет в областта на регионалното развитие" [СоЕС, 1998, р. 33].

В същото време, въпреки липсата на правна основа в Полша, намеренията на правителството за преминаване към модернизирана

регионална политика, много сходна с европейската кохезионна политика, получават подкрепа. Комисията одобрява институционалната структура на полската регионалната политика, тъй като тя е съставена от широк кръг от организации - Държавна подкомисия за регионите, която е отговорна за съставянето на предложения и координира инициативите за регионално развитие на централно ниво; Министерството на икономиката също е ангажирано с дейности по намаляване на диспропорциите между регионите; полската агенция за регионално развитие, създадена през 1993 г., администрира чуждестранната помощ в рамките на регионалната политика. Ролята на 49-те воеводства е ограничена до цялостното изпълнение и координация на инициативите за регионално развитие от ресорните министерства в рамките на тяхната територия [СоЕС, 1997, р. 88]. В редовния си доклад за напредъка на Полша от 1999 г. Европейската комисия отбелязва, че териториалната реформа на държавната администрация, която влиза в сила на 1 януари 1999 г. въвежда 16 самоуправляващи се региони в Полша, които съответстват на регионите, определени в съответствие с методологията на ЕС (NUTS 2), и се очаква тяхното създаване да има значителен положителен ефект върху развитието на регионалната политика в Полша.

Същевременно, въвеждането на регионално самоуправление в Словакия през 1996 г. е критикувано за това, че регионите са прекалено зависими от решенията на централното правителство (СоЕС, 1997, р. 100). В случая на Чешката република, Комисията е още по-критична и подчертава факта, че регионалните инициативи за развитие в Чешката република са реализирани чрез секторни политики на национално ниво, и че "не съществува избран орган между държавата и общините, въпреки че Конституцията предвижда създаването на децентрализирани териториални единици, а областите са органи на държавната администрация с общи компетенции, но не са самоуправляващи се". Последното дава основание на Европейската



комисия да констатира, че "Чешката република няма регионална политика" [СоЕС, 1997, р. 83].

Позицията по отношение на България е подобна на тази, относно Чехия. Според Комисията българските власти трябва да осъзнаят по-добре необходимостта да се противодейства на нарастващите регионални различия чрез ефективна регионална политика, а административният капацитет за управление на интегрирани програми за регионално развитие трябва да бъде подобрен. Значителни реформи са необходими, включително изработването на Закон за развитие на българските региони, съгласуван с европейската практика, и създаване на ефективна междуведомствена координация, преди страната да е в състояние да прилага правилата на Общността и да се ползва от средствата на европейските фондове [СоЕС, 1997, р. 95].

В първите два доклада за напредъка на България в процеса на присъединяване е подчертано, че независимо от факта, че страната е предприела значителни стъпки в изграждането на основите на своята регионална политика (приемане на Закон за регионалното развитие, създаване на 28 области като административно-териториални единици за осъществяване на регионална политика и формиране на 6 NUTS 2 региона), все още е необходим значителен напредък, особено в областта на бюджетния и административен капацитет, което ще й осигури пълноценно участие в кохезионната политика на ЕС [КЕО, 1998, стр. 40; 1999, стр. 51]. В докладите от 2000 г. и 2001 г, обаче, становището е изключително критично: „от времето на последния редовен доклад не е постигнат никакъв значителен прогрес. В новосъздадените административни структури се наблюдава липса на яснота в ролята и компетентността на техническите експерти, отговорни за регионалната администрация. Отговорностите на регионално ниво не са ясни... регионалните статистически данни са оскъдни, а създаването на база за съхранение на регионални данни изисква значителни инвестиции от финансови ресурси“ [КЕО, 2000,

стр. 70-72; 2001, стр. 98]. В становището от 2001 г. Комисията настоява ясно да бъдат конкретизирани отговорностите на всички органи на централно и регионално равнище, които участват в ползването на структурни фондове. През 2002 и 2003 г. са констатирани: продължаваща липса на прилагане принципа на партньорство на регионално ниво и отсъствие на развитие по въпросите на териториалното устройство. В редовния доклад от 2004 Комисията оценява като голям напредък факта, че България е подобрила териториалната организация, като е разделила територията си на два NUTS 1 региона, но е необходимо приемането на вторично законодателство по отношение на създаването на институционални структури на NUTS 2 ниво [КЕО, 2004, стр.106-108].

Налага се изводът, че за разлика от ситуацията по отношение на старите държави-членки, Комисията се намесва пряко във формирането на NUTS регионите в страните от ЦИЕ. В своите редовни доклади относно напредъка на държавите-кандидатки за членство, Комисията препоръчва формирането на определени NUTS 2 региони и дава положителна оценка на тези държави, които са се съобразили напълно с препоръките, а за някои страни (Унгария, Румъния, Чехия) изразява мнението, че е необходимо създаването и на самоуправляващи се региони.

Приетият през 2003 Регламент за установяване на обща номенклатура на териториалните единици за статистически цели също оказва сериозно въздействие върху избора на конкретни териториални единици, които да формират NUTS регионите в държавите от Централна и Източна Европа. Средните им площ и брой на населението се вписват в стандартите на Комисията много по-добре (*Таблица 5*), отколкото при старите членки на ЕС, а отклонението от максималните и минималните стойности е значително по-малко. Кипър, Латвия, Литва, Естония и Малта с цялата си територия съответстват поотделно както на един NUTS 1, така и на един единствен NUTS 2 регион. Територията на Чехия, както и на Словакия

- се приемат поотделно като NUTS 1 регион. NUTS 1 регионите в останалите по-големи по брой на жителите държави - България, Полша и Румъния, напълно съответстват на изискването на Регламента за прагове на населението между 3 и 7 млн. жители, като условие за създаване на това статистическо ниво.

**Таблица 5. Брой на населението по региони от ниво 1, 2 и 3 в страните от ЦИЕ (в хил. души)**

	<b>NUTS 1</b>	<b>NUTS 1</b>	<b>NUTS 1</b>	<b>NUTS 2</b>	<b>NUTS 2</b>	<b>NUTS 2</b>	<b>NUTS 3</b>	<b>NUTS 3</b>	<b>NUTS 3</b>
	мин.	макс.	<i>средно</i>	мин.	макс.	<i>средно</i>	мин.	макс.	<i>средно</i>
България	3 683	4 057	3 859	954	2 117	1 286	119	1 226	276
Чехия	10 236	10 236	10 236	1 127	1 641	1 281	304	1 252	732
Естония	1 346	1 346	1 346	1 346	1 346	1 345	141	521	269
Кипър	758	758	758	758	758	758	758	758	758
Латвия	2 300	2 300	2 300	2 300	2 300	2 300	244	730	382
Литва	3 414	3 414	3 414	3 414	3 414	3 414	131	848	340
Унгария	2 848	4 155	3 359	974	2 848	1 440	216	1 698	504
Малта	404	404	404	404	404	404	32	371	202
Полша	3 940	7 956	6 360	1 009	5 152	2 385	280	1 695	578
Румъния	4 240	6 582	5 403	1 932	3 735	2 701	224	1 929	515
Словакия	2 000	2 000	2 000	922	1 079	1 000	46	498	167
Словения	5 387	5 387	5 387	602	1 864	1 347	554	798	674
<b>Средно</b>	<b>3 380</b>	<b>3 662</b>	<b>3 736</b>	<b>1 312</b>	<b>2 222</b>	<b>1 638</b>	<b>254</b>	<b>1 027</b>	<b>450</b>
<b>ЕС-15</b>	<b>27</b>	<b>18 067</b>	<b>5 081</b>	<b>27</b>	<b>11 360</b>	<b>1 819</b>	<b>10</b>	<b>5 218</b>	<b>378</b>

Положението по отношение на едно от най-важните за статистиката и за допустимостта до европейските фондове ниво е идентично на първото ниво. В България, Чехия, Естония, Латвия, Унгария, Словакия и Словения създадените региони от ниво NUTS 2 напълно отговарят на условието за брой на жителите между 800 хил. и 3 млн. души. Единствените отклонения от стандарта са: Литва (3,4 млн. души), приета за един NUTS 2 регион, Малта и Кипър (по обективни причини, свързани с броя на населението в държавите) и Полша и Румъния. Полските NUTS 2 региони съвпадат със създадените

през 1999 г. 16 на брой самоуправляващи се административно-териториални единици, а Полша е единствената от присъединилите се след 2004 г. страна, в която административните региони съответстват на статистическите. Четири от общо 16-те региони на ниво две (Мазовики – 5,1 млн. души; Сласки – 4,6 млн. души; Виелкополски – 3,3 млн. души; Малополски - 3,2 млн. души) надвишават условието на Евростат за брой на населението, но от друга страна отговарят на критерия за предпочитание от страна на Комисията към нормативно установените административни единици, които се ползват и за статистически нужди. В Румъния към 2005 година два от регионите на ниво две – Североизточен и Южна Мунтения надхвърлят прага от 3 млн. души съответно със 735 хил. и 329 хил. души.

Средният размер на NUTS 3 регионите в дванадесетте държави от последните две разширявания на ЕС е в пълен синхрон с критериите за брой на населението (150-800 хил.). Отклоненията от минималните и максималните изисквания са породени основно от специфичната административно-териториална структура (нормативни региони) и наличието на столични градове с голям брой на населението (София, Варшава, Букурещ, Будапеща, Прага).

## **5. Кохезионната политика в периода 2007-2013 и регионите**

След присъединяването на България и Румъния през 2007 г. Европейският съюз се състои от 27 държави-членки: Германия, Франция, Италия, Белгия, Холандия и Люксембург, в качеството им на основателки на Общността; Дания, Ирландия, Великобритания (1973), Гърция (1981), Испания и Португалия (1986) и Австрия, Швеция и Финландия (1995 г.); Естония, Латвия, Литва, Полша, Чехия, Словакия, Унгария, Словения, Малта и Кипър (2004 г.),

представляващи най-големият световен икономически съюз, който обхваща 4 325 675 кв. км и около 503 милиона души.

Между държавите-членки, както и между регионите, които ги съставляват, продължават да съществуват значителни различия. Третият доклад за сближаване (февруари 2004 г.) потвърждава продължаващия акцент върху регионите и ролята на регионалното развитие в Европейския съюз. Той определя визията на Европейската комисия за бъдещето на политиката за намаляване на различията и за насърчаване на икономическото, социалното и териториалното сближаване. Основният акцент на доклада са големите различия в производството, производителността и заетостта, които продължават да съществуват между страните и регионите, създадени по нормативно регламентираната през 2003 г. NUTS номенклатура на ЕС.

В рамките на Европейския съюз съществуват 97 региона на ниво NUTS 1, нивото NUTS 2 наброява 271 региона, а регионите на ниво NUTS 3 са най-многобройни - 1303 (Таблица 7).

Текущата версия на NUTS номенклатурата, публикувана на 01.01.2008 г. (Eurostat, 2009, р. 8) се различава изключително малко от нейния вариант през 2003 г. (Eurostat, 2004, р 7-8) което доказва, че нейната структура, състояща се от три нива региони, е зависима преди всичко от добре обмислени решения на държавите-членки в сферата на административно-териториалното им устройство.

Освен за набиране и анализ на съпоставима статистическа информация NUTS регионите имат още една цел – те служат и за определяне на избираемите териториални единици, към които следва да се разпределят средствата по линия на Структурните и Кохезионния фонд на ЕС. Най-голямата част от финансовите ресурси се насочва към региони на равнище NUTS 2 (по цел 1 - Сближаване на региони, изоставащи в развитието си) и NUTS 3 (по цел 2 – Регионална конкурентоспособност и заетост). Същевременно и двете равнища са инструмент за наблюдение и съгласуване на националната подкрепа за регионално развитие.

**Таблица 6. Брой на регионите в отделните страни-членки на ЕС според действащата от 01.01.2008 версия<sup>1</sup>**

	<b>Ниво 1</b>	<b>Ниво 2</b>	<b>Ниво 3</b>
Белгия	3	11	44
България	2	6	28
Чехия	1	8	14
Дания	1	5	11
Германия	16	39	429
Естония	1	1	5
Ирландия	1	2	8
Гърция	4	13	51
Испания	7	19	59
Франция	9	26	100
Италия	5	21	107
Кипър	1	1	1
Люксембург	1	1	1
Латвия	1	1	6
Литва	1	1	10
Унгария	3	7	20
Малта	1	1	2
Холандия	4	12	40
Австрия	3	9	35
Полша	6	16	66
Португалия	3	7	30
Румъния	4	8	42
Словения	1	2	12
Словакия	1	4	8
Финландия	2	5	20
Швеция	3	8	21
Великобритания	12	37	133
<b>ЕС 27</b>	<b>97</b>	<b>271</b>	<b>1303</b>

Именно във връзка с финансирането на различните нива региони в отделните страни-членки, NUTS класификацията може да бъде определена като изключително важен елемент на европейската

<sup>1</sup> Неадминистративните региони са маркирани в сиво.

кохезионна политика. Съгласно одобрения през юли 2006 г. от Съвета на ЕС и Европейския парламент пакет от регламенти за настоящия период, географската допустимост на регионите по трите цели на тази политика е както следва [Regulation (EC) No 1083/2006, art. 5-7]:

- **Сближаване** - регионите, които отговарят на изискванията за финансиране от структурните фондове по цел „Сближаване“ са съответстващите на ниво 2 от общата класификация NUTS, чийто брутен вътрешен продукт (БВП) на глава от населението, измерен чрез паритетите на покупателната възможност за периода 2000—2002 г., е по-малък от 75 % от средния БВП на ЕС-25 за същия референтен период. За реализацията на тази цел са определени 264 милиарда евро за периода 2007-2013 г., а Европейската комисия публикува списък на регионите, които отговарят на посочените по-горе критерии (Таблица 7).

***Таблица 7. Списък с регионите на ниво NUTS 2, допустими за финансиране по цел "Сближаване"***

<b>България</b>	цялата територия – всички 6 региона на ниво NUTS 2
<b>Чехия</b>	7 региона на ниво NUTS 2 - Střední Čechy, Jihozápad, Severozápad, Severovýchod, Jihovýchod, Střední Morava, Moravskoslezsko
<b>Германия</b>	7 региона на ниво NUTS 2 - Brandenburg-Nordost, Mecklenburg-Vorpommern, Chemnitz, Dresden, Dessau, Magdeburg, Thüringen
<b>Естония</b>	цялата територия – всички региони на ниво NUTS 2
<b>Гърция</b>	9 региона на ниво NUTS 2 - Anatoliki Makedonia, Thraki, Thessalia, Ipeiros, Ionia Nisia, Dytiki Ellada, Peloponnisos, Voreio Aigaio, Kriti
<b>Испания</b>	4 региона на ниво NUTS 2 - Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia
<b>Франция</b>	4 региона на ниво NUTS 2 - Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion

<b>Унгария</b>	6 региона на ниво NUTS 2 Közép-Dunántúl, Nyugat-Dunántúl, Dél-Dunántúl, Észak-Magyarország, Észak-Alföld, Dél-Alföld
<b>Италия</b>	4 региона на ниво NUTS 2 - Calabria, Campania, Puglia, Sicilia
<b>Латвия</b>	цялата територия цялата територия – всички региони на ниво NUTS 2
<b>Литва</b>	цялата територия цялата територия – всички региони на ниво NUTS 2
<b>Малта</b>	цялата територия цялата територия – всички региони на ниво NUTS 2
<b>Полша</b>	цялата територия цялата територия – всички региони на ниво NUTS 2
<b>Португалия</b>	4 региона на ниво NUTS 2 - Norte, Centro, Alentejo, Região Autónoma dos Açores
<b>Румъния</b>	цялата територия цялата територия – всички региони на ниво NUTS 2
<b>Словения</b>	цялата територия цялата територия – всички региони на ниво NUTS 2
<b>Словакия</b>	3 региона на ниво NUTS 2 - Západné Slovensko, Stredné Slovensko, Východné Slovensko
<b>Великобритания</b>	2 региона на ниво NUTS 2 - Cornwall and Isles of Scilly, West Wales and the Valleys

- **Регионална конкурентоспособност и заетост** – насочена е към региони на ниво NUTS 2, които не са обхванати от цел „Сближаване“. Докато интервенциите в по-слабо развитите страни - членки и региони остават приоритет на Кохезионната политика, съществуват важни предизвикателства, касаещи всички страни – членки на ЕС, като: бърза икономическа и социална промяна и реструктуриране; търговска глобализация; движение към икономика и общество, основаващи се на знанието; застаряващо население; нарастваща имиграция; липса на квалифицирани кадри в ключови сектори и проблеми със социалната интеграция. За преодоляване на тези предизвикателства, Съюзът трябва да



изиграе ключова роля, а за постигането на тази цел е заделен бюджет от 57,9 милиарда евро.

- **Европейско териториално сътрудничество** – регионите, съответстващи на ниво NUTS 3, разположени по всички вътрешни и някои външни сухоземни граници и всички региони от NUTS ниво 3 на Общността, разположени по морски граници, които са отделени, по общо правило, най-много със 150 км, отговарят на изискванията за финансиране. сътрудничество. Целта е да се насърчават съвместни решения на общи проблеми между съседни власти, като градско, провинциално и крайбрежно развитие; подобряване на икономическите отношения; разработване на мрежи за сътрудничество между малки и средни предприятия. За тази цел са предвидени 13,2 милиарда евро.

В допълнение към целите, които финансира Кохезионната политика за последните два периода: 2000-2006 и 2007-2013, Комисията поставя изисквания към държавите-членки, които се състоят в задължителното спазване на следните основни принципи (Regulation (EC) No 1260/1999, art. 9, 11 & 1083/2006, art. 10, 15, 17):

- принцип на програмиране - дефинира, че средствата от фондовете се отпускат на основата на многогодишни програми, определящи приоритетите, използването на ресурсите и споразумения за използване на средствата;
- принцип на устойчивостта - свързан с постигане на устойчиво развитие и отчитане въздействието върху околната среда от действията, предприети от регионалната политика;
- принцип на допълняемостта - средствата от Европейската общност да са допълнителни към тези, които страната отпуска за публични инвестиции;
- принципът на партньорство, обвързан с институционалната рамка на регионалната политика, чрез който Европейската комисия "въвежда по-голяма децентрализация на отговорностите и правомощията, които имат страните-членки, техните региони и

общини, във връзка с провеждането на регионална политика“ (Commission of the European Communities, 2004, p. 9). Принципът изисква от всички държави-членки на ЕС изграждането на механизми за консултация (там, където липсват) и участие на национално и поднационално равнище, чрез които представителите на различните нива на управление да дават своите мнения и предложения по прозрачен начин.

### **Заклучение**

Безспорно формирането на NUTS региони оказва влияние върху териториалната структура на страните-членки и създава възможност за провеждането на единна европейска политика, която е насочена към “висока степен на конкурентоспособност и сближаване на икономическите показатели, повишено равнище на заетост и социална закрила, нарастване на жизнения стандарт и качеството на живот, постигане на балансирано и устойчиво развитие ...” (*Treaty Establishing the European Community, 1957, art. 3*). Имаме ли основания, обаче, да твърдим, че провеждането на тази политика е довело към 2007 г. до промяна в поднационалното управление на страните-членки по посока на неговата децентрализация?

Отговорът на този въпрос не е еднозначен. От една страна, няма задължение в правото на Европейския съюз, което да определя, че статистическите региони трябва да съвпадат с формираните в отделните страни-членки самоуправляващи се надобщински административно-териториални единици (там където последните са създадени или предстои да бъдат изградени). От друга страна, по време на преговорите за присъединяване на държавите от Централна и Източна Европа Комисията изразява своята позиция относно създаването на децентрализирани региони.

Формирането на NUTS регионите трябва да следва два основни принципа, единият от които е свързан с използването на

съществуващите административно-териториални единици (без значение дали те са самоуправляващи се или - не). В допълнение Комисията поставя определени изисквания за достъп до финансовия ресурс, осигуряван от основните инструменти на регионалната политика - Структурните и Кохезионния фонд.

Всъщност, именно институционалната рамка на кохезионната политика е проявление на променящия се характер на Европейския съюз към провеждането ѝ. Както посочват Хюс, Саас и Гордън в свой доклад от 2003 година, преди три десетилетия в Западна Европа тази политика се характеризира с първостепенно значение на институциите на централно ниво при оформянето и прилагането на политическите мерки [Hughes, Saas, Gordon, 2003, p.4]. Основната промяна, датираща от средата на 80-те години на XX век е свързана със значителното разширяване на отговорностите за регионалната политика и осъществяването от много държави-членки на ЕС важни трансфери на власт към по-ниските равнища на управление – регионите и общините.

В същото време в законодателството на ЕС не съществува пряко изискване за децентрализация, но принципът на партньорство, който трябва да бъде зачетен при разпределението на средства по структурните фондове и осъществяването на конкретни проекти, предполага някаква децентрализация, доколкото подчинените институции не могат да бъдат партньори - моделът и степента на децентрализация, обаче, остават в рамките на вътрешното законодателство на всяка страна.

### **Библиография:**

1. Георгиев, Л., Регионална икономика, София, 1998
2. Джонстън, Р., Дж., География и географы. М., Прогресс, 1987
3. Blair, J., Carrol, M., Local Economic Development: Analysis, Practices, and Globalization, Sage Publications, Los Angelis, 2009,

4. Brandtjen, R. Does European Regionalism lead to Separatism? – An analysis and forecast of regionalism in Europe under consideration of the Kingdom of Denmark and its autonomous regions, Europa-Kolleg Hamburg, Institute for European Integration, Study Paper No 1/11, Hamburg, 2011
5. Brusis, M., Re-creating the regional level in Central and Eastern Europe: An analysis of administrative reforms in six countries, Munich: Centre for Applied Policy Research, 1999,
6. Commission of the European Communities (1997) Agenda 2000 – Commission Opinion on Hungary's, Poland's, Slovak's, Czech Republic's and Bulgaria's Application for Membership of the European Union, Doc. 97/13 (Luxembourg: OOPEC).
7. Commission of the European Communities (2001) Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on the Establishment of a common classification of Territorial Units for Statistics (NUTS), 14 February, available at «[http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/pdf/2001/en\\_501PC0083.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/pdf/2001/en_501PC0083.pdf)»
8. Committee of the regions, Opinion on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS) (COM(2001) 83 final - 2001/0046 (COD)), 2001, Brussels
9. European Commission, Decision of 4 August 2006 drawing up the list of regions eligible for funding from the Structural Funds under the Convergence objective for the period 2007-2013. Official Journal of the European Union L 243/45, 6.9.2006
10. European Parliament resolution on the role of regional and local authorities in European integration (2002/141(INI)).
11. European Parliament, Common classification of territorial units for statistics (NUTS), Fact Sheets on the European Union, 2013, [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU\\_4.5.6.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_4.5.6.pdf)

12. Eurostat, European regional and urban statistics, Reference Guide, 2005, 2007& 2009, Luxembourg
13. Eurostat, Regions in the European Union– Nomenclature of territorial units for statistics –NUTS 2006 /EU-27, 2007, Luxembourg
14. Eurostat, Regions in the European Union, Nomenclature of territorial units for statistics NUTS 2010/EU-27, Luxembourg, 2011
15. Eurostat, Regions, Nomenclature of territorial units for statistics, Luxembourg, 1999
16. Eurostat, Regions, Nomenclature of territorial units for statistics, NUTS 2003 /EU-25, Methods and nomenclatures, Luxembourg, 2004
17. Föhn, Cornelia, Der Ausschuss der Regionen – Interessenvertretung der Regionen Europas; eine Darstellung unter besonderer Berücksichtigung der deutschen Bundesländer, München 2003
18. Gang, L., The Origin of EU Regional Policy In a Theoretical Perspective, Working paper series of European Studies Institute Vol. 6, No. 5, 2012, Beijing
19. Goodall, Br., Penguin Dictionary of Human Geography, Harmondsworth, 1987, p. 220.
20. Hoffmeyer-Zlotnik, Nuts and Lau: only political or also analytical units? in Europe and its Regions: The Usage of European Regionalized Social Science Data, edited by Grözinger, G., Matiaske, W., Spieß, K., Cambridge Scholars Publishing, 2008
21. Hoover, E., Giarratani F., An introduction in regional economics, New York, 1984,
22. Horváth, G. (1998) `Regional and Cohesion Policy in Hungary. Discussion Paper 23, (Pécs: Centre for Regional Studies of the Hungarian Academy of Sciences).

23. Hughes, J., Sasse, G., Gordon, C., Conditionality and Compliance in the EU's Eastward Enlargement: Regional Policy and the Reform of Sub-national Government, *JCMS* 2004 Volume 42. Number 3. 2004, pp. 523–51
24. Koter, M.-Heffner, C., Borderlands or Transborder Regions - Geographical, Social and Political Problems, *Region and Regionalism* Nr. 3., University of Łódź Silesian Institut in Opole-Lodz
25. Krahl, W., The influence of sub-state actors on EU Cohesion Policy A case study of Latvia, Centre for European Studies, Twente, 2009,
26. Lautner, Gerd, Funktionen raumordnerischer Verfahren – Ein Beitrag aus der Sicht des Verwaltungsrechts und der Verwaltungswissenschaften, Berlin 1999
27. MacFeely, S., Moloney, R., Kenneally, M., A Study of the NUTS 2 Administrative Regions using Input-Output Analysis, *Journal of the Statistical and Social Inquiry Society of Ireland*, Vol. XL, 2010
28. Marcou, G., Les structures regionales dans les pays candidates et leur compatibilite avec les fonds structurels (Europe centrale et orientale), Parlement européen, Luxembourg, 2002
29. Marcou, G., Regionalization for Development and Accession to the European Union: A Comparative Perspective, LGI, Budapest, 2002
30. Murphy, A. B. Regions as Social Constructs: The Gap between Theory and Practice, *Progress in Human Geography* No. 15, 1991, London, pp 22-35
31. Overman, H., Puga, D., Unemployment clusters across European regions and countries, *Economic Policy*, 34, 2002
32. Regulation (EC) No 1059/2003 of the European parliament and of the Council of 26 May 2003 on the establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS) ,

33. Schobben, Rob, Political regions and the European Union; European Union (ed.), Committee of the Regions thesis competition 1996-2003, Luxembourg 2004, pp.115-121
34. Scott, A. Constitutional Regions and the European Union. Richard Commission on the Powers and Electoral Arrangements of the NAW, University of Wales at Aberystwyth, 2002
35. Sinz, Manfred, Region, in Akademie für Raumforschung und Raumplanung (ed.), Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover 1995, pp. 805-808
36. Szegvári, P., New Governmental Functions of the Hungarian Regions regarding to the Accession to the European Union: Challenges and Realities, Paper for the discussion in working group on the main conference theme of the 11th NISPAcee Annual Conference, 2003, Bucurest
37. Tauras, Olaf, Der Ausschuss der Regionen – Institutionalisierte Mitwirkung der Regionen in der EU, Münster 1997
38. Vesperis, V., Jankava, A., Regions in Latvia – current state and perspective, Management theory and studies for rural business and infrastructure development. 2011. Nr. 2 (26). Research papers.
39. Whittlesey, D. , The Regional Concept and the Regional Method in American Geography Inventory and Prospect. *Edited by* P.E. James and C.F. Jones. Syracuse, NY: Syracuse University Press, 1954, p. 19-69.