

РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА

В ТЪРСЕНЕ НА РЕГИОНАЛНОТО НИВО НА УПРАВЛЕНИЕ

Елена Калфова

Резюме

В последните две десетилетия мястото и ролята на регионалното ниво на управление в общата управленска и институционална система на държавата е предмет на постоянен научен, а и политически дебат. Предлагат се множество варианти за административно-териториални и институционални реформи. На фона на този нарастващ практически интерес се очертава липсата на теоретична яснота - понятия като „регион”, „регионално управление”, „регионални институции” се употребяват едновременно за доста различни феномени. Настоящата статия си поставя за цел ясното дефиниране на интегрирано понятие за регионално ниво на управление, за регионални институции и за факторите за тяхното развитие.

REGIONAL LEVEL

Elena Kalfova

Abstract

In the last two decades the place and the role of the regional level of governance in the municipalities and in the central government is a permanent subject of debate among the scientists and the politicians. Recently many solutions for territorial and administrative reforms emerged. Despite the increasing practical interest there is no clear theoretical definition – concepts like “region”, “regional governance”, “regional institutions” are used for naming quite different phenomena. The goal of the paper is to set clear definition for integral concept regarding regional level of governance, regional institutions and main factors for its development.

В последните две десетилетия регионалното ниво на управление е предмет на постоянен научен, а и политически дебат. От една страна активно се поставят въпросите свързани с процесите на структурна и функционална децентрализация – отнасящи броя на нивата на управление и обхвата на техните функции. Предлагат се и множество варианти за административно-териториални и институционални реформи. От друга страна проблемите на регионалното развитие стават все по-осезаеми и съответно все по-често навлизат в дневния ред на осъществяваните публични политики и то именно чрез прилагането програми и мерки, които адресират регионите и налагат организирането на управленски процес на регионално ниво.

Освен това в рамките на ЕС принципът на многостепенното управление постепенно се налага като един от основните за публичното управление. Редица институции на ЕС подкрепят концепцията за многостепенно управление като задължителен подход при осъществяването на управленските процеси и публичните политики (например: Бяла книга

на Комитета на регионите за многостепенното управление¹). Прилагането на концепцията за многостепенното управление касае два основни аспекта. Първият аспект се отнася до равнищата на управление. Той предполага, че управлението се развива на няколко нива – поднационални и наднационални, които е необходимо да си партнират при реализацията на публични политики. Вторият аспект предполага, че управлението се осъществява от множество актьори на една ниво. Следователно, за да се случи управленският процес отново е необходимо партньорство между отделните участници в управленския процес както по вертикалата – между различните нива на управление, така и по хоризонталата – между различните участници на едно управленско ниво. Прилагането на този подход води до увеличаване на ролята на поднационалните нива на управление при осъществяването на общностните политики, включително и на регионалното такова.

Регионалното управление попада в центъра на всички тези дискусии. Интересен е фактът, че понятията „регион”, „регионално управление”, „регионални институции” се употребяват едновременно за доста различни феномени. Например, в България често като регионално ниво на управление се определят и областите и районите за планиране, а понякога дори и общините. Настоящата статия си поставя за цел ясното дефиниране на интегрирано понятие за регионално ниво на управление, за регионални институции и за факторите за тяхното развитие. Това ще даде възможност създаването на управленска визия за развитието му, за необходимите или пък не институционални и административни реформи.

Първо е необходимо да изясним значението на понятието „регион”. То е обект на изследване от различни науки. От една страна с него се обозначават групи от страни, най-често съседни, от друга страна с него се обозначават поднационални територии. Като исторически региони се определят тези, които имат население със сходни езикови, етнически и религиозни характеристики. От географска гледна точка като регион се определя територия, която притежава сходни устойчиви характеристики. В тези характеристики се включват определени физични, климатични и демографски измерители. **Икономическата наука изследва най-вече въпроса, как националната икономика може да бъде разделена на регионални такива.** Първият доклад за Социалната и икономическата ситуация на регионите в ЕС, дефинира икономическия регион като достатъчно голяма територия, с достатъчно голямо население, така че да може да подсури развитие на специфични социо-икономическите процеси, като тя е по-малка от тази на националната държава.

От гледна точка на политологическата наука, регионът е важен в следните основни аспекти – в контекста на отношението „център – периферия” и в контекста на развитието и изграждането на институции на регионално управленско ниво². От политологическа гледна точка регионът е средно ниво на институционална организация на държавата, което има две основни функции. Първо, да осигурява връзката между местното и централното ниво на управление. Второ, на регионално ниво на управление е възможно изграждането на самоуправляващи се власти като средство за повишаване на демократичността и ефективността на политическия и управленския процес.

Въпреки различните критерии, които използват отделните науки, за да дефинират понятието „регион” и различните цели на това, може да бъде изведена една обща характеристика на понятието „регион”. **То се употребява, за да обозначи междинно или средно ниво на организация на икономическата дейност, на управление, на институционална и административна организация на държавата** и т.н, като под „средно ниво” разбираме ниво, намиращо се между националното и местното (локалното) ниво. Дефинирането по този начин на понятието „регион” дава възможността да се

¹ „Бяла книга на Комитета на регионите за многостепенното управление“ - CdR 89/2009 fin.

² Стефанова, М., Местна власт и местно самоуправление, С., 2003, стр. 196-200.

анализира връзката между икономическите, социалните, политическите процеси на това ниво, да се отчете връзката между социално-икономическите процеси и институционалната организация на управлението на това ниво.

Въвеждането на различни нива на управление в рамките на държавата е процес, който не е факт само през последните 20-30 години, не се дължи единствено на процеса на интеграция в ЕС и/или на преходния период в посткомунистическите държави. **Необходимостта от създаване на институции, които да осъществяват управленски процес на регионално ниво е феномен на модерното буржоазно общество.** Специфичният начин на функциониране на изпълнителната власт в модерните държави в голяма степен определя развитието, функционирането и моделите на институционализация на регионално ниво. Налагането на бюрократичната система (или господството на закона)³ не просто подменя една система на териториално управление с друга, а спомага за налагането на управление чрез общи абстрактни принципи и едновременно на територията на цялата държавата.

Още Русо, а след него и Джон Стюарт Мил⁴ и Макс Вебер, много ясно обосновават основните функции на регионалните институции - те трябва да наложат достатъчно бързо едни и същи закони в “... различни провинции, които имат различни обичаи, живеят при противоположни климати и не могат да понасят една и съща форма на управление”⁵. Разбира се тези функции трябва да бъде разбирани в конкретния исторически и политически контекст и необходимостта от премахване на съществуващата уникално сложната, тромава и неефективна управленска и административна система, която се базира на огромното традиционно многообразие на местните политически и управленски традиции. Това по същество е модернизация на управлението на държавата, което, още на този ранен етап от развитието на буржоазната държава, е основен фактор за налагането на различни форми на институционализация на регионално ниво. В този период на регионално ниво съществуват бюрократични структури, които функционират въз основа на общите за нацията закони. Основна им задача е да налагат бързо и ефективно общото законодателство (т.е. общата политическа воля) над всички териториални единици в държавата. Те реализират волята на централното управление по места. Поради тази причина те са изначално изолирани от политическите и икономически интереси в поднационалните общности, които управляват.

До средата на 20-ти век регионалните управленски институции са напълно подчинени на централната власт. Скрытата предпоставка за съществуването им в тази функционална форма е идеята за “перфектната представителност”⁶, при която всички граждани навсякъде и по всяко време образуват политическото хомогенно тяло. Доколкото идеята, че всички индивиди са в състояние да сформират единна, неделима и наиндивидуална политическа общност, която да генерира обща воля, която на свой ред да защитава собствеността и интересите на всички, е социално валидна и служи за основа на политическия живот, регионалните институции нямат и не могат да изпълняват други функции освен описаните по-горе.

Предпоставка за трансформация на регионалното управление и институции е тъкмо в невъзможността принципа на “перфектната представителност” да бъде поддържан. Настъпва нов етап и съществена промяна във формите на институционализация на регионално ниво и функциите, които регионалните управленски

³ Вебер, М. Социология на господството, София, 1993, стр. 140 –144.

⁴ Mill, John., S., Representative government, Chapter 15, 1861, The Gutenberg project

⁵ Русо, Ж., Избрани съчинения, том 2, С., 1988, стр. 122.

⁶ Loughlin, John, Subnational Democracy in The European Union: Challenges and opportunities, Oxford press, 2000, pp. 13-15.

структури поемат. Регионалното управление придобива съвсем различен смисъл от този, който е имало в класическото буржоазно общество.

През последните десетилетия в европейските страни се извършва промяна в системата на управлението. Тя се изразява в тенденцията към трансферирането на сфери на отговорност от страна на централното управление към регионалното и местното ниво на управление. Този феномен се определя с термина децентрализация⁷. Няколко са причините за засилване на процеса на децентрализация - въвеждането на новите практики на управление, целящи ограничаване на разходите и въвеждане на някои практики от частната сфера при управлението на публичните услуги; необходимостта от повишаването на демократичната легитимност на управлението; стремежът да се повиши участието на гражданите при формирането на политическите решения, които ги касаят пряко и т.н.⁸

Основната цел на процеса на децентрализация е преди всичко повишаване на ефективността и демократичността на управлението. Това предполага, от една страна, да бъде постигната максимална оптимизация на вертикалното и хоризонтално разпределение на различните функции и ресурси между нивата на управление - държавно, регионално и местно. От друга страна, да се засили степента на участие на гражданите в политическия и управленския процес, което да повиши тяхната легитимност и демократичност. Процесът на децентрализация влияе върху административната, управленската, институционалната структура на държавата. Въвеждат се нови поднационални нива на управление (предимно регионално, в държавите, в които не е съществувало) и/или се разширяват правомощията на местните и регионалните институции.

Възприемането на концепциите за устойчиво и равномерно развитие в края на 20-ти век също е предпоставка за продължаване и задълбочаване на реформите в институционалната организация на регионалното ниво на управление. Засилването на значението на равномерното териториално социално-икономическо развитие означава, че управлението на регионално ниво трябва да бъде организирано така, че да има капацитет за самостоятелно действие, с цел стимулиране на регионално развитие. Така преотстъпването на правомощия на регионалното ниво да осъществява самостоятелна политика, да взема самостоятелни управленски решения за развитието на регионалните общности, се възприема като основен механизъм за осигуряване на устойчиво развитие на регионите, а следователно и на цялата държава. **Това води до реформа в институционалната и административна организация на регионално ниво, променяйки и функционалните му характеристики.**

Процесът на реформиране и изграждане на нов тип регионалното управление се определя като процес на регионализация. “При него се създава капацитет за независимо целенасочено действие за развитие на конкретна област (поднационална, но надместна) чрез мобилизация на своите икономически ресурси и местна и регионална идентичност (където съществуват), чрез развитие на своя потенциал. Този процес се случва на базата на съществуващи институции, или може да даде началото на нови, които по-пълно ще осъществяват тези цели”⁹. Институциите трябва да спомагат за развитието на потенциала на регионално ниво. Тези институции са предимно регионалните, но и централните и местните власти, които имат отношение към това. *Тази тенденция се определя като “тенденция към регионализация на публичните институции”*¹⁰.

⁷ Hooghe, L., Subnational Mobilization in the European Union, Robert Shuman Centre for Advanced Studies, 2002.

⁸ Illner, M., Multilevel Government in Three Eastern Central European Candidate Countries and Its Reforms after 1989, Robert Shuman Centre for Advanced Studies, 2002, pp. 2-4.

⁹ Marcou, G., Regionalisation in Europe, Luxembourg, 2000, pp 16-18.

¹⁰ Marcou, G., ed., Regionalisation for Development and Accession to the European Union: a Comparative Perspective, OSI/LGI, Hungary, 2002, pp. 13.

Включването на множество институции на различни нива в процеса на регионално управление дава основание то да се дефинира по-скоро като област за взимане на решения (decision space), отколкото като конкретен тип/типове институционална структура¹¹. Алтернативните варианти за развитието на институциите на регионално ниво се възприемат не толкова като изменение на институционалната форма колкото като изменение на функциите, които те изпълняват.

Прилагайки концепцията за регионалното управление като област за взимане на решения (decision space) можем да отличим и най-съществена особеност на регионалното управление спрямо останалите управленски нива. **Постигането на основната функция на регионалното управление би могло да се осъществи посредством набор от организационни инструменти и от институции, които се намират на различни нива в управленската структура на държавата.**

Внимателният преглед на съществуващите организационни стратегии показва, че развитието на собствена (регионална) организационна структура е само един от възможните варианти. Съществуват множество емпирични доказателства за успешно регионално управление, при което субекта на регионалното управление няма регионален характер, т.е. има национален (на ниво централно управление) или местен (на ниво местни власти) характер. Разбира се, съществуват и редица случаи, при които субекта на регионално управление има регионален характер. **Но най-често, в практиката, се среща ситуацията, при която процесът на регионално управление се реализира едновременно от институции на национално, регионално и местно ниво.** Следователно съвременното развитие на регионалното ниво на управление представлява изменение на институционалната организация на това ниво и изменение на функциите, които то изпълнява в системата на държавното управление.

Институционалното развитие на регионалното ниво на управление е свързано както със създаване на нов тип институции на регионално ниво (предимно въвеждане на самоуправление на това ниво), така и с реформирането на вече съществуващи институции, чиито отговорности се разширяват.

В отделните държави регионалното управление има различна форма на институционализация. На това ниво съществуват различни по тип институции и административни структури, които имат и съответно – различни функции. Освен това, в почти всички европейски държави на регионално ниво паралелно функционират няколко разнотипни институции. Така на регионално ниво се достига до изграждане на някакъв вид регионални мрежи на управление¹².

Регионалните институции са следните основни типове. Това са деконцентрирани структури на централната власт, институции на регионалното самоуправление, сдружения на местните власти на регионално ниво.

Деконцентрирани структури на централната власт на регионално ниво се изграждат по така наречения подход “отгоре - надолу”, при него централната власт е тази, която поема инициатива за реформиране на поднационалните управленски нива. В повечето страни членки на ЕС министерствата имат деконцентрирани структури на регионално равнище, които изпълняват специфичните дейности на съответното министерство на поднационално ниво и контролират дейността на местните власти в съответната сфера. В други държави на регионално ниво на управление се изграждат деконцентрирани институции, които се ръководят от префект, назначен от централната власт. Тези структури провеждат политиката на централната власт на регионално ниво и в повечето случаи имат

¹¹ Sharpe, L.J., ed., Rise of a Meso Government in Europe, London, 1993, pp 37-40.

¹² Larsson, T., ed., Intermediate Level of Government in European States. Complexity versus Democracy?, European Institute of Public Administration, Maastricht, Netherlands, 1999, pp. 350-96.

правомощия за контрол по законосъобразност върху дейността на местните власти. В държави като Франция, например, в тези институции се концентрира изпълнението на задачите, които биха изпълнявали структурите на отделните министерства. Вторият тип институции на регионално ниво – сдруженията на местните власти или т.нар. „**местно-регионално управление**“, са резултат от прилагането подхода „отдолу - нагоре“. Този подход определя случаите, когато различни от централното управление, институции и организации са основни инициатори и участници в процеса на развитие на регионалното ниво на управление. При типа местно-регионално управление, местните власти са задължени да участват в колективни органи на управление на регионално ниво. Целта на задължителното сдружаване на местните власти е да предоставят заедно определен тип публични услуги, за които самостоятелно нямат достатъчно ресурс, а централното управление не би предоставило достатъчно ефективно. Необходимо е да се отбележи, че съществуват и доброволни сдружения на общините. Няма страна членка на ЕС, в която местните власти да нямат право да се сдружават свободно на регионален и национален принцип, както и да участват в международни сдружения на местните власти. Подобен тип доброволни сдружения на местните власти играят съществена роля в процеса на регионално управление в някои европейски държави. В сравнение с доброволните сдружения на местните власти, регионалните колективни управи, основани на задължително сдружаване на общините, разбира се имат по-широк кръг от правомощия и отговорности. В повечето държави двата варианта на сдружаване на местните власти най-често се срещат в комбинация¹³.

Третият тип регионални институции са **структурите на самоуправление на регионално ниво**. Те най-често са резултат от стремежа на местните и регионални общности към самоуправление и са типичен пример за реализиране на децентрализационен натиск в посока „отдолу – нагоре“. Институциите на самоуправление на регионално равнище са пряко избрани от гражданите на съответния регион. Обикновено гражданите имат право да избират регионален съвет, а в някои случаи и изпълнителни органи, които имат общи компетенции по управлението на съответната територия. Подобни институции са класически пример за децентрализирани управленски структури на регионално ниво. Тези три основни типа най-често се срещат в комбинация в различните държави.

Възприемането на един или друг тип институционална организация на регионално ниво в съответната държава е резултат от специфичната за всеки отделен случай комбинация от фактори. Факторите за реформирането, развитието и постоянно увеличаващите се правомощия на регионалното ниво на управление и неговите форми на институционализация, могат да се дефинират в няколко посоки. Първо, това са фактори с политически характер, свързани със запазване и развитие на демократичността на управлението. Второ, те са свързани с разрешаването на икономически проблеми и най-вече с разрешаването на въпросите на регионалното устойчиво развитие. Трето, основен фактор е и тенденцията за модернизация на публичното управление. Интеграционният процес в рамките на ЕС също изиграва катализираща роля в този процес. **Обособяването на отделните фактори дава възможност ясно да се открие връзката: фактори за развитие - обособяване на конкретни типове институции на регионално ниво.**

Основни фактори за съществуването на децентрализационен натиск „отгоре – надолу“ и за реформа на регионалното ниво на управление са **икономическите фактори**. Икономическата криза през 70-те години на 20-ти век води до необходимостта от децентрализация на публичните услуги като основен инструмент за относителното запазване на техния обем и повишаване на ефективността на публичното управление.

¹³ Ibid., pp 5-7

Освен това постоянно нарастват регионалните различия в развитието, увеличава се конкуренцията между регионите, променя се икономическата обстановка, свързана с глобализацията. Всичко това повишава значимостта на регионалната икономическа система за увеличаването на икономическата ефективност и налага или нагаждането на съществуващите местни и централни власти към новите отговорности, или създаването на нови регионални институции, които да подпомагат регионалното развитие. В резултат, централното управление не е в състояние да разреши самостоятелно тези проблеми и търси разрешение в преотстъпването на правомощия на регионалните власти или начини за решение, които активно включват поднационалните власти¹⁴. Подобни фактори са в основата на процеса по изграждане на градските региони в Холандия, както и на департаментите във Франция. Икономическите фактори оказват силно влияние както, когато се създават самоуправляващи се регионални власти, а така също и когато не се реформират съществуващи институции.

Рационализацията и модернизацията на административната и управленската система също е важен фактор за изграждане на нов тип регионални институции и/или развитието на съществуващите такива. Съществуването на този фактор води до децентрализационен натиск както „отгоре – надолу”, така и „отдолу – нагоре”. Във връзка с променените икономически условия, за по-ефективно прилагане на множество публични политики е необходим и регионален подход. Необходимостта от по-добра координация и планиране на регионално ниво (например: поддържането на болници, средни училища, инвестиции в поддръжка и изграждане на транспортна инфраструктура и т.н.), се постига като се модернизират и поставят на регионален принцип съществуващи институции или се изграждат нови такива¹⁵. Освен това, местните власти се оказват с ограничен ресурс да предоставят качествени услуги в тези сфери. Практиката на доброволно сдружаване между общините би могла да разреши част от тези проблеми, но така се поставят в изоставаща позиция други общини в сходно положение. Този фактор също налага въвеждане на регионално управление и/или реорганизация на регионалните институции.

Децентрализационният натиск в посока „отдолу – нагоре” се реализира най-вече, когато са налични **политическите фактори**. Първо, регионалното управление се изгражда, за да отговори на изискванията на самата регионална общност, които тя поставя пред държавата. В случаите, отнасящи се до Европа, най-често решението за създаване на регионално ниво се взема от централното управление¹⁶. От друга страна регионалните институции се приемат като гаранция за защитата на демократичното управление и като реакция срещу диктаторски и тоталитарни режими (например – Италия, Испания и Германия).

Политическите фактори са характерни за изграждането на почти всички типове регионални институции, но преди всичко те са свързани със създаването или увеличаването на пълномощията на самоуправляващите регионални власти.

Основен фактор за развитието на регионалното управление е и процесът на интеграция в рамките на ЕС. **Влиянието на интеграционния процес се реализира чрез прилагането на общностни политики, което налага синхронизиране на административната система и практики.** Влиянието на интеграционния процес в рамките на ЕС върху развитието регионалните институции в държавите членки се реализира основно в две посоки. *Първо, нарастват възможностите на поднационалните*

¹⁴Keating, M., The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change, Cheltenham, 1998, pp. 17-19.

¹⁵Marcou, G., ed., Regionalisation and its effect on local self-government, Council of European Publishing, 1998, pp. 22-23.

¹⁶Hollis, G., Plokker, K., Towards democratic decentralization: transforming regional and local government in new Europe, 1995, pp. 12-16.

власти да влияят при взимането на решения на европейско ниво след промените в регламентацията на работата на структурните фондове след 1988 г.¹⁷ ЕС като наднационална организация има огромна роля при въвеждането на подходите на общите европейски политики, които имат регионална насоченост, т.е. целят развитието на изоставащите региони и се прилагат основно от регионалните власти. Разпределянето на значителни средства между регионите и необходимостта да се предприемат активни стъпки, за да се получат и усвоят тези средства засилва конкуренцията между регионите. Изискванията на ЕС за участие на регионите при изработването на Националните програми за подкрепа от Структурните фондове окуражава регионалните власти да водят по-активна политика в отношенията не само с държавата, но и с европейските институции и помежду си, дори и чрез трансгранични асоциации.

Второ, децентрализацията и регионализацията на управлението е факт в повечето страни членки на ЕС, което води до по-висок ангажимент на поднационалните нива в повече сфери на управлението. От друга страна, голяма част от общностните политики и регламентации се изпълняват на поднационално равнище, което допълнително повишаване на капацитета на тези власти. Така регионалните и местните власти намират ново място в нова Европа. Те постепенно взимат много по-голямо участие при изработването на политиките и са по-свободни в действията си, отколкото когато и да било преди. В новите обстоятелства поднационалните власти имат широки възможности да развиват самостоятелно връзки с институциите на ЕС и с поднационалните власти от други държави от и извън Европа, чрез асоциации като Асамблеята на европейските региони, Съюза на периферните крайморски региони и много други.

Основните последици от процесите на интеграция в ЕС са, че ролите, природата и функциите на различните нива на управление - национално, регионално и местно - са в състояние на постоянна промяна. Някои икономически добре развити държави и региони стават все по-силни, докато слабите се борят срещу по-нататъшно обедняване. В повечето държави децентрализационната тенденция се засилва. Новата ситуация може да бъде и възможност за регионалните и местните власти да формулират нови модели на регионално и местно развитие, основани на едновременно използване на вътрешно регионалните ресурси и на значителни, външни за региона ресурси - например: европейските структурни фондове¹⁸. Изградената нова управленска среда и институционални система не е нито отстъпление на европейската национална държава, нито създаване на европейска федерация, а може да бъде определена по-точно като нова система на управление. Общностните политики имат голямо влияние над институциите, тъй като чрез тях се изграждат нови мрежи от институции за реализацията им. Това води до създаването на повече или по-малко институционализирано регионално ниво на управление в държавите членки, особено в страните, които са най-големите бенефициенти от Структурните и Кохезионния фондове.

Факторите за изграждането и развитието на регионалното ниво на управление и формите на институционализация на това ниво могат да се обобщят в три групи. Първо, това са **фактори с политически характер**. Те са свързани с разрешаването на проблеми с представителството и защитата на интересите на етнически малцинства, също така и с повишаване на демократичността на управлението. При така поставени цели и проблеми, най-често се достига до засилен процес на децентрализация и **изграждане на регионални самоуправляващи се власти**. Второ, факторите за развитието на регионалните институции са свързани с **модернизирането на административната и управленската структура на държавата**, с оглед на повишаването на качеството на предоставянето на

¹⁷ Rhodes, M., ed., The Regions and the New Europe: patterns in core and periphery development, Manchester University Press, Manchester, 1995, pp. 316-20.

¹⁸ Pinder, J., European Community: the Building of a Union, Oxford University Press, 1995, pp. 73-77.

публични услуги и разрешаването на проблеми с неравномерното регионалното развитие, при тези случаи също е възможно изграждането на самоуправляващи се власти на регионално ниво (например - във Франция, Полша), но по-често като резултат се създават различни форми на деконцентрирани структури на централната администрация и институции, на основата на сдружения на местните власти. Изграждането на деконцентрирани структури се налага и когато има необходимост от засилване на връзката и контрола между централното и местно управление. Разрешаването на определени проблеми, имащи предимно икономически характер, води до сдружаване между общините и до изграждане определени деконцентрирани структури.

Трето, **процеса на интеграция в рамките на ЕС**, променя природата на отношенията между националната държава и регионалните и местните власти. Този процес води до **административна и институционална реорганизация на регионалното ниво на управление, до институционално укрепване и/или изграждането на нови регионалните институции**¹⁹. Тези зависимости отчитат влиянието на основния фактор, но не трябва да се забравя, че винаги различните фактори се срещат в комбинация. Това често води и до съществуване на няколко типа регионални институции едновременно в една и съща държава (например – Франция, Унгария и др.).

В заключение можем да обобщим, че развитието на регионалното ниво на управление представлява както промяна на институционалната му организация, така и промяна на функциите, които до този момент то е изпълнявало. Това, което се явява отличителна характеристика на функциите на регионалните институции, в променената управленска реалност в края на 20-и и началото на 21-ви век, е участието им в изграждането на капацитет за независимо целенасочено управленско действие за развитие на региона. Този процес се случва осъществява както от съществуващи институции, така и може да даде началото на нови териториални организации и институции. Регионалното ниво на управление може да бъде дефинирано като средно ниво на управление, намиращо се между това на националната държава и местното ниво. Създаването и реформирането на институциите на регионално ниво е преди всичко резултат от необходимостта те да поемат нови и различни функции в управленската система на държавата. В допълнение, натискът за промяна често е разнопосочен. Това води до значително разнообразие в типа на институционална организация на регионално ниво в отделните държави на ЕС.

Общото във всички случаи обаче е тенденцията към повишаването на капацитета за самостоятелно действие на регионално ниво. Регионалните институции започват активно да сътрудничат с гражданските организации на регионално ниво и се стремят да подпомогнат самоинициативата на регионално ниво, което на свой ред води до устойчив икономически и политически растеж. Регионалните институции трябва да се развиват в такава посока, че те имат капацитет да подпомагат целия спектър от взаимовръзки между различни участници в регионалното управление, с цел генериране на решение и неговото изпълнение на именно на регионално ниво.

¹⁹ За спецификите на процесите на развитие на регионалното ниво на управление и факторите които го налагат, виж: Калфова, Е., „Процесът на регионализация в Централна и Източна Европа”, в: Стефанова, М., Е. Калфова, съст., „Децентрализация и интеграция: регионално и местно управление”, София, 2004.

БИБЛИОГРАФИЯ

- „Бяла книга на Комитета на регионите за многостепенното управление“ - CdR 89/2009 fin.
- Вебер, М. Социология на господството, София, 1993.
- Русо, Ж., Избрани съчинения, том 2, С., 1988.
- Стефанова, М., Местна власт и местно самоуправление, С., 2003.
- Hollis, G., Plokker, K., Towards democratic decentralization: transforming regional and local government in new Europe, 1995.
- Hooghe, L., Subnational Mobilization in the European Union, Robert Shuman Centre for Advanced Studies, 2002.
- Illner, M., Multilevel Government in Three Eastern Central European Candidate Counties and Its Reforms after 1989, Robert Shuman Centre for Advanced Studies, 2002.
- Keating, M., The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change, Cheltenham, 1998.
- Larsson, T., ed., Intermediate Level of Government in European States. Complexity versus Democracy?, European Institute of Public Administration, Maastricht, Netherlands, 1999.
- Loughlin, John, Subnational Democracy in The European Union: Challenges and opportunities, Oxford press, 2000.
- Marcou, G., Regionalisation in Europe, Luxembourg, 2000.
- Marcou, G., ed., Regionalisation for Development and Accession to the European Union: a Comparative Perspective, OSI/LGI, Hungary, 2002.
- Marcou, G., ed., Regionalisation and its effect on local self-government, Council of European Publishing, 1998.
- Mill, John., S., Representative government, Chapter 15, 1861, The Gutenberg project
- Pinder, J., European Community: the Building of a Union, Oxford University Press, 1995.
- Rhodes, M., ed., The Regions and the New Europe: patterns in core and periphery development, Manchester University Press, Manchester, 1995.
- Sharpe, L.J., ed., Rise of a Meso Government in Europe, London, 1993.