

EUROPEAN TERRITORIAL COOPERATION AND TERRITORIAL CAPITAL^{60, 61}

Svetla Andonova, PhD Student

PhD programme in Political Science

Faculty of Business and Management

University of Ruse "Angel Kanchev", Bulgaria

Tel.: 0887 742070

E-mail: sandonova@uni-ruse.bg

Abstract: A previous publication analysed EU cohesion policy as a territorial approach to development. It concluded, that the policy aims at the achievement of two terminal goals (economic&social cohesion, territorial cohesion) and one instrumental goal - territorial cooperation. This paper continues the conceptual analysis. It explores European territorial cooperation (ETC) and territorial capital (TC) and argues, that governance of ETC is two-fold, i.e. it harnesses TC and at the same time, it develops TC. The more dimensions of TC it harnesses and develops, the more effective it becomes.

Keywords: European territorial cooperation, territorial capital, territorial cohesion

JEL Code: Z18

УВОД

В предишна публикация по тази проблематика анализирахме кохезионната политика като териториален подход към развитието. Установихме, че управлението на тази политика е насочено към постигане на две терминални цели, а именно – 1)икономическа и социална кохезия, 2)териториална кохезия, и на една инструментална цел - териториално сътрудничество. Икономическата и социална кохезия е процес на благоприятна промяна, при който се постига преодоляване на неравенства и дисбаланси, така че стандартът и качеството на живот на гражданите от изоставащи региони да се доближи до нивата, характерни за гражданите от развитите региони. Този процес предполага повишаване на икономическия растеж, насърчаване на заетостта, опазване на околната среда. Чрез териториалната кохезия се решават проблеми на дадена територия като например свръхконцентрация на населението в мегаполиси, големи разстояния между населени места, липсваща инфраструктура, трудно достъпни зони и т.н. Постигат се ефикасност, качество и идентичност на територията. Ефикасността щади ресурсите – енергия, земя, природни богатства; допринася за конкурентоспособност и привлекателност на локалността; осигурява вътрешна и външна достъпност. Качеството се асоциира със средата за живот и труд, с жизнения стандарт и с достъп до знание и до услуги от общ интерес. Идентичността се основава на наличен социален капитал, на природния пейзаж и културното наследство, на местния управленски потенциал да генерира споделена визия за бъдещето, на хора с креативност и призвание, на сравнителните предимства на локалността⁶². Доброто управление⁶³ на кохезията в европейски контекст предполага сътрудничество и резултира в

⁶⁰ Докладът е представен на 27.10.2022 г. в секция Европеистика и международни отношения с оригинално заглавие на български език „ЕВРОПЕЙСКО ТЕРИТОРИАЛНО СЪТРУДНИЧЕСТВО И ТЕРИТОРИАЛЕН КАПИТАЛ“.

⁶¹ Настоящият доклад е в изпълнение на проект на Факултет "Бизнес и мениджмънт" на тема "Изследване на регионалните потенциали за развитие на социално иновативни екосистеми в условия на дигитална трансформация", финансиран от Фонд "Научни изследвания" на Русенски университет „Ангел Кънчев“.

⁶² Вж. в Medeiros, E. online

⁶³ В европейски контекст управлението се осъществява чрез координация между публичните власти и гражданското общество на три териториални равнища – европейско, национално и субнационално (местно и регионално). Вж. по-подробно в Корнажева, М. (2021).

териториален капитал - средата, която осигурява възможности за гражданите да живеят по-добре и на по-добро място. В това изследване ще се фокусираме върху териториалното сътрудничество и териториалния капитал.

ЕВРОПЕЙСКО ТЕРИТОРИАЛНО СЪТРУДНИЧЕСТВО

Европейското териториалното сътрудничество (ЕТС) възниква през 50-те години на миналия век чрез реализирани проекти за побратимяване на градове и последващите инициативи за **трансгранично сътрудничество (ТГС)**, осъществени на холандско-германската граница. Инициативата *Interreg* на Европейската общност през 1990 г. положи основите на устойчива политика за сближаване чрез Регламента за Европейския фонд за регионално развитие, който осигури необходимата финансова подкрепа. Програмата *Interreg I* се съсредоточава основно върху неблагоприятното състояние на периферните/граничните региони. Целта е да се даде тласък на тяхното развитие, като същевременно се подкрепя планираното за 1992 г. завършване на европейския единен пазар чрез премахване на всички физически и други бариери пред свободното движение на стоки, услуги, работна сила и капитал по вътрешните граници на Общността. Оттогава ЕТС е крайъгълен камък на кохезионната политика на ЕС.

Първоначалният бюджет за кохезия е относително скромен - 1,1 милиарда евро, но през годините нарасна значително. Ранните инвестиции са предназначени за справяне с дефицити в инфраструктурата и услугите. Транспортната инфраструктура получава до 45 % от подкрепата на Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) през периода 1990-1993 г.

На следващите етапи нарастват инвестициите в проекти за околната среда и изменението на климата. Освен това, докато през годините от 1990 г. до 1993 г. трансграничното сътрудничество има за цел да укрепва интеграцията по вътрешните граници на ЕС, след 1994 г. то придобива външно измерение. Въвеждат се първите програми за сътрудничество между държавите-членки и страните от Централна и Източна Европа. Нова форма на сътрудничество, **транснационално сътрудничество (ТНС)**, е иницирана през 1997 г. Третата форма на ЕТС е **интеррегионалното сътрудничество (ИРС)**.

Както посочихме по-горе, **ТГС** насърчава интегрираното регионално развитие между съседните сухопътни и морски гранични региони и има за цел да се справи с общи предизвикателства, идентифицирани съвместно в граничните региони, като напр. липсваща инфраструктурна свързаност, замърсяване на околната среда, липса на здравни и образователни услуги, дефицити на пазара на труда. В това сътрудничество се включват региони, области, провинции и други териториални структури на субнационално равнище, които се намират от двете страни на националните граници.

ТНС обхваща големи територии от повече държави, обособени на базата на обща географска характеристика – река, море, планинска верига. Чрез него се решават проблеми, присъщи на съответната географска специфика, и се насърчават дейности, произтичащи от силните страни на съответната територия. Така няколко държави-членки работят заедно по общи стратегии за справяне с наводнения, опазване на редки биологични видове и т.н.

ИРС е форма на сътрудничество за пренасяне на добри практики при управлението на териториалното развитие. Обхващайки всички държави-членки, ИРС предоставя платформа, чрез която местните и регионалните органи от различни държави-членки могат да споделят опит.

Всички програми за ЕТС по дефиниция се реализират чрез сътрудничество, при което се преодоляват национални граници. Проектите обединяват организации от поне две държави-членки. Държавите-членки са свободни да решават помежду си как най-добре да работят заедно, но се нуждаят от специфични структури, които да улесняват съвместната дейност.

Европейската група за териториално сътрудничество (ЕГТС) е една такава структура, която решава проблема с различните правни системи. Тя позволява на участниците от различни държави да регистрират юридическо лице, което функционира съгласно правната система на една от държавите. ЕГТС е правен инструмент, създаден на 5 юли 2006 г. с Регламент (ЕО) 1082/2006 на Европейския парламент и на Съвета. Той е възможност за местните и регионалните власти да си сътрудничат, без да е необходимо споразумение, ратифицирано от съответните държави-членки. Решенията на ЕГТС са правно обвързващи и членството им е отворено дори за страни извън ЕС при определени условия. Европейските групи за териториално сътрудничество (ЕГТС) обхващат широка гама дейности, включително експлоатацията на трансгранични съоръжения като болници и транспортни мрежи, управление на проекти за трансгранично развитие и споделяне на най-добри практики. Съгласно актуални данни на Комитета на регионите в момента функционират около 80 ЕГТС⁶⁴. По-голямата част от ЕГТС (64) се занимават с трансгранични проблеми. Особено популярни са в трансграничните зони на Унгария и Словакия (25), Южна Испания и Южна Франция (15). ЕГТС обхващат 20 държави членки, с население от 137 милиона души, както и четири държави извън ЕС (Албания, Палестина, Швейцария, Украйна). През 2019 г. се наблюдава увеличение на броя на проектите, изпълнявани от ЕГТС. В процес на подготовка са 25 потенциални ЕГТС.

Друг инструмент на ЕТС са макрорегионалните стратегии (МРС), чрез които се реализират политики в рамките на ТНС. Макрорегионите в честия случай са базирани на регионална идентичност, като напр. Дунавския или Балтийския регион. Те обединяват ресурси, за да постигат обща цел: решаването на проблем, който засяга целия макрорегион. Приоритет се дава на въпроси от стратегическо значение, обхващащи предизвикателства, при които по-тясното сътрудничество е жизненоважно, като напр. опазване на околната среда, и възможности, при които сътрудничеството е от взаимна полза, напр. в научните изследвания и иновациите. Макрорегионалните стратегии се ръководят от три основни принципа: без нови фондове на ЕС, без допълнителни структури на ЕС, без ново законодателство на ЕС. Идеята е да се подобри съгласуването на съществуващите фондове и политики на европейско, национално и субнационално равнище и да се разчита на съществуващите органи за изпълнение. От периода 2014-2020 г. са въведени нови правила, изискващи от оперативните програми да вземат предвид реализацията на такива стратегии⁶⁵.

Както изяснихме дотук, ЕТС обособява **територии за развитие**, като чертае „граници“ отвъд политическите граници на националните държави. Тези нови граници обозначават зони на сътрудничество, те събират, сближават и преодоляват исторически обусловени разделения, предпоставят превръщане на територията в общ капитал.

ТЕРИТОРИАЛЕН КАПИТАЛ

⁶⁴ Вж. в Комитет на регионите. *Доклад за мониторинг на ЕГТС за 2018-19 г.*

⁶⁵ Първата макрорегионална стратегия на ЕС, Стратегията на Европейския съюз за региона на Балтийско море (EUSBSR), послужи като модел за още три стратегии на ЕС: Дунавската стратегия, Адриатическо-Йонийската стратегия и Алпийската стратегия.

В тази част на публикацията ще отговорим на въпроса кои са компонентите на територията, които подлежат на развитие.

От теоретична гледна точка територията обичайно е описвана като:

- Система от локализирани външни ефекти, както парични, така и технологични,
- Система от локализирани производствени дейности, традиции, умения и ноу-хау,
- Система от локализирани връзки от социално-психологическо и политическо естество, която усилва статичната и динамична продуктивност на местните фактори,
- Система от културни елементи и ценности, които придават смисъл и значение на местните практики и определят местната идентичност; те придобиват икономическа стойност, тъй като могат да бъдат трансформирани в продаваеми продукти,
- Система от правила и практики, определящи модела на местно управление.

Този синтез е бил релевантен до навлизането на понятието **териториален капитал**.

Терминът е дефиниран от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие през 2001 г. като дълъг, но добре структуриран списък от фактори, действащи като детерминанти на територията: географското местоположение, размер, производствени фактори, климат, традиции, природни ресурси, качество на живот, агломерационна икономика на градовете, бизнес инкубатори, индустриални зони или други бизнес мрежи, които намаляват транзакционните разходи. Други фактори са взаимозависимости, като обичаи и неформални правила, които позволяват на субектите да работят заедно дори в условия на несигурност, като солидарност, взаимна помощ и кооптирането на идеи, които често се развиват в групи от малки и средни големи предприятия, работещи в един и същи сектор (социален капитал). И накрая, според Маршал, има нематериален фактор, „нещо във въздуха“, наречено „среда“, което е резултат от комбинация от институции, правила, практики, производители, изследователи и политици, които правят възможна определена иновация (ОИСР, 2001 г., стр. 15).

Четири години по-късно и Европейската комисия възприема понятието: *Всеки регион има специфичен „териториален капитал“, който е различен от този на други области и генерира по-висока възвръщаемост за определени видове инвестиции, отколкото за други, тъй като те са по-подходящи за района и използват неговите активи и потенциал по-ефективно. Политиките за териториално развитие (политики с териториален подход към развитието) трябва преди всичко да помогнат на регионите да развият своя териториален капитал* (Европейска комисия, 2005, стр.15).

Понятието става предмет и на научен интерес, фокусиран върху целта да се формулира таксономия на различните аспекти на териториален капитал⁶⁶. Тук ще разгледаме теоретична таксономия, която идентифицираме като като най-подходяща за целите на нашето изследване (Samagni, 2009). Тя обхваща девет категории:

- а) Публични блага и ресурси. Традиционните блага са основни услуги, необходими на общностите и обществата като водоснабдяване, електрификация, транспорт, здравеопазване, образование и др., инфраструктура, природни и културни ресурси и

⁶⁶ Вж. Fratesi & Perucca, 2014, 2016, 2018a, 2018b, Balázs, 2015, Nicholas et al, 2014

ресурси на околната среда. Всички те са в основата на общата привлекателност на местната територия.

- b) Публични или частни материални активи като собствени мрежи в транспорта, комуникациите и енергетиката; колективни блага като красиви градски и селски пейзажи, или допълващи активи, изграждащи система за културно наследство.
- c) Частни дългосрочни активи като земя, сгради, средства за производство и други подобни.
- d) Социален капитал. Той може да се дефинира като съвкупност от норми и ценности, които управляват взаимодействията между хората, които са присъщи на институциите, които характеризират релационните мрежи, установени между различни социални участници, които обуславят цялостната сплотеност на обществото. С една дума, социалният капитал е „лепилото“, което държи обществото заедно.
- e) Релационен капитал. Той обхваща двустранни и многостранни връзки, които местните участници са развили, както вътре, така и извън местната територия, и които създават атмосфера на улеснено взаимодействие. Релационният капитал съответства на концепцията за местната среда, която се състои от връзки между субекти, сбижавани от обстоятелствата на единната местна производствена система, на общата индустриална култура, на локализирания динамичен процес на колективно познание. Географската близост означава и социокултурна близост – споделени модели на поведение, взаимно доверие, общ език и представи, общи морални и когнитивни кодекси.
- f) Човешки капитал. Наличието на човешки капитал се разглежда като основен капиталов актив на териториите, така че те да могат да се конкурират на международната арена чрез укрепване на местни дейности и привличане на чужди.
- g) Агломерационна икономика. Тя възниква при свързване на големи градове и разположени около тях по-малки селища в обща урбанизирана територия. Така се поражда икономически предимства като намаляване на транзакционните разходи, както и ползи от достъпността на услуги от всякакъв характер, от общ език и споделено разбиране между институции и организации.
- h) Мрежи за сътрудничество. Тази категория е централна за териториалния капитал. Тя интегрира материални и нематериални активи и предоставя стоки и услуги, традиционно доставяни чрез публично-частни или частно-частни мрежи. Става дума за стратегическите съюзи за научноизследователска и развойна дейност, които функционират на отворения пазар за иновации. Чрез тях териториалните общности се превръщат в общности на знанието.
- i) Релационни услуги от частни доставчици. Чрез тях се създават междуличностни отношения, събират се местни общности и се осигурява възможност за решаване на проблеми напр. за фирми, които търсят външни партньори, технологичен трансфер и други подобни форми на взаимодействие.

ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЕ: за взаимовръзката между териториалното сътрудничество и териториалния капитал

Очертаната картина на териториалния капитал с неговите девет категории може да се разглежда като обобщена картина на целите на европейското териториално сътрудничество. Вместо да инвестира публични финанси директно в отделни фирми, университети и други автономни структури, ситuirани в части от европейската територия, управлението на европейското териториално сътрудничество се насочва към развитие на териториален капитал в неговата поли-дименсионалност. То подкрепя „релационни“ действия, общи схеми и съвместни проекти, разработвани чрез сътрудничество между участници, работещи на местно или регионално ниво. Така се утвърждава и нова роля за местните и регионалните политици като „фасилитатори“ на връзките и отношенията между участниците, както в регионален, така и в междурегионален и международен мащаб. Тази нова роля е толкова по-ефективна, колкото повече компоненти на териториалния капитал е успяла да впрегне в различните форми на европейското териториално сътрудничество – ТГС, ТГС, ИРС и колкото повече компоненти на териториалния капитал е успяла да изгради и/или развие.

ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА

Корнажева, М. (2022) *Субнационалното равнище в многостепенното управление на Европейския съюз. Дема прес ООД. Русе*. ISBN978-619-7546-70-5

Balázs István Tóth (2015) *Territorial Capital: Theory, Empirics and Critical Remarks*, *European Planning Studies*, 23:7, 1327-1344, DOI: 10.1080/09654313.2014.928675

Camagni, R. (2009). *Territorial capital and regional development*. In R. Capello, & P. Nijkamp (Eds.), *Handbook of regional growth and development theories* (pp. 118–132). Cheltenham: Edward Elgar.

Camagni R. & R. Capello (2013) *Regional Competitiveness and Territorial Capital: A Conceptual Approach and Empirical Evidence from the European Union*, *Regional Studies*, 47:9, 1383-1402, DOI: 10.1080/00343404.2012.681640

Christiaan van Lierop (2020). *Thirty years of European territorial cooperation*.

European Commission. (2005). *Territorial state and perspectives of the European Union, Scoping document and summary of political messages* (May). Brussels: European Commission.

Fratesi, U., & Perucca, G. (2014). *Territorial capital and the effectiveness of cohesion policies: An Assessment for CEE regions*. *Investigaciones Regionales: Journal of Regional Research*, 29, 165–191.

Fratesi, U., & Perucca, G. (2016). *Territorial capital and EU Cohesion Policy*. In J. Bachtler, P. Berkowitz, S. Hardy, & T. Muravska (Eds.), *EU Cohesion Policy: Reassessing performance and direction* (pp. 255–270). Abingdon: Routledge.

Fratesi, U., & Perucca, G. (2018a). *Territorial capital and the resilience of European regions*. *Annals of Regional Science*, 60(2), 241–264. doi: 10.1007/s00168-017-0828-3

Fratesi, U., & Perucca, G. (2018b). *EU regional development policy and territorial capital: A systemic approach*. *Papers in Regional Science*. doi: 10.1111/pirs.12360

Margaras V. (2020) *Cross-border regional healthcare cooperation to combat the Coronavirus pandemic*, EPRS, European Parliament.

Medeiros, Eduardo. *Territorial Cohesion: a conceptual analysis*.
//<https://www.regionalstudies.org/wp-content/uploads/2018/07/medeiros.pdf>

Nicholas C., L. Dijkstra, V. Lapuente (2014) *Regional Governance Matters: Quality of Government within European Union Member States*. January 2014, *Regional Studies* 48(1) DOI:10.1080/00343404.2013.770141

OECD *Territorial Outlook, Territorial Economy*, 2001

Perucca, G. (2013). *A redefinition of Italian macro-areas: The role of territorial capital*. *Rivista di Economia e Statistica del Territorio*, 2, 37–65. doi: 10.3280/REST2013-002003

Van Lierop C. (2020) *European territorial cooperation 2021-2027*, EPRS, European Parliament.