

Avizul Comitetului Economic și Social European privind cooperarea macroregională: extinderea Strategiei pentru Marea Baltică la alte macroregiuni din Europa (aviz exploratoriu)

(2009/C 318/02)

Raportor: dl Michael SMYTH

La 18 decembrie 2008, dna Cecilia MALMSTRÖM, ministrul afacerilor europene, a solicitat Comitetului Economic și Social European, în numele Președinției suedeze, elaborarea unui aviz exploratoriu privind

„Cooperarea macroregională: extinderea Strategiei pentru Marea Baltică la alte macroregiuni din Europa.”

Secțiunea pentru uniunea economică și monetară și coeziune economică și socială, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 11 septembrie 2009. Raportor: dl Michael SMYTH.

În cea de-a 456-a sesiune plenară, care a avut loc la 30 septembrie și 1 octombrie 2009 (ședința din 30 septembrie 2009), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz în unanimitate.

1. Concluzii

1.1 CESE sprijină obiectivele materializate în cei patru piloni ai Strategiei pentru regiunea Mării Baltice, cu privire la prosperitatea regiunii, siguranța și securitatea acesteia, dezvoltarea durabilă a regiunii din punct de vedere al protecției mediului, precum și atractivitatea și accesibilitatea acesteia.

1.2 CESE recunoaște procesul amplu de consultare care a precedat finalizarea strategiei, precum și rolul jucat în acest proces de partenerii sociali și de părțile interesate. CESE evidențiază din nou rolul crucial al societății civile organizate în punerea în aplicare a Strategiei pentru regiunea Mării Baltice și își reafirmă sprijinul pentru crearea unui Forum al societății civile din regiunea Mării Baltice, care ar contribui la implicarea societății civile în evoluția strategiei.

1.3 CESE salută planul de acțiune din cadrul strategiei, care cuprinde 15 măsuri prioritare, a căror punere în aplicare intră în responsabilitatea câte unui stat membru din regiunea baltică.

1.4 Strategia pentru regiunea Mării Baltice are atât puncte forte, cât și puncte slabe. Principalele puncte forte sunt sfera de acțiune cuprinzătoare și faptul că va fi revizuită în mod regulat de către Comisie și Consiliul European. Punctele slabe sunt complexitatea strategiei și problemele de guvernare legate de punerea în aplicare a acesteia. Strategia intră în sfera de competență a 21 de direcții generale, precum și a opt state membre, plus Rusia. Luând în considerare cei patru piloni, cele 15 măsuri prioritare și numeroasele acțiuni orizontale, miezul strategiei se caracterizează printr-o „geometrie variabilă” complexă, care o poate face inoperabilă. CESE consideră că ar trebui depuse toate eforturile necesare pentru simplificarea sistemului de guvernare pentru punerea în aplicare a strategiei.

1.5 CESE joacă un rol important în asigurarea unui spirit de cooperare pe parcursul dezvoltării și punerii în aplicare a stra-

tegiei. Prin crearea Forumului societății civile din regiunea Mării Baltice, societății civile organizate îi revine un rol însemnat în evoluția viitoare a strategiei.

1.6 Strategia pentru regiunea Mării Baltice reprezintă o provocare importantă pentru CESE în general, dar în special pentru membrii Comitetului din regiunea baltică. Aceasta îi obligă să preia inițiativa în reprezentarea societății civile organizate în dezvoltarea strategiei, prin intermediul activităților Forumului societății civile. Având în vedere faptul că Strategia pentru regiunea Mării Baltice va fi în vigoare mai mulți ani, există argumente puternice pentru constituirea unui grup permanent în cadrul CESE, prin care să se asigure participarea eficientă a Comitetului la ceea ce ar putea deveni un model de cooperare macroregională în Uniunea Europeană.

2. Introducere

2.1 Importanța aspectelor legate de cooperarea macroregională a crescut în ultimii ani. În cadrul UE, macroregiunile sunt considerate în prezent ca având potențialul necesar pentru a contribui în mod semnificativ la politica de coeziune și la atingerea unor niveluri comparabile de dezvoltare în statele membre. Europa a adoptat deja diferite forme de cooperare macroregională. Grupul Visegrad, de exemplu, care cuprinde Republica Cehă, Ungaria, Polonia și Slovacia, reprezintă efortul depus de țările din Europa Centrală pentru a colabora în câteva domenii de interes comun în spiritul integrării europene⁽¹⁾ Recent, în 2008, în cadrul Reuniunii la nivel înalt pentru Mediterana de la Paris, s-a relansat Parteneriatul euromediterranean, cunoscut anterior ca Procesul de la Barcelona. Acest parteneriat cuprinde toate cele 27 de state membre ale Uniunii Europene și 16 state partenere sud-mediteraneene și din Orientul Mijlociu. Obiectivul acestuia este de a aborda probleme comune, cum ar fi poluarea maritimă și siguranța maritimă, aspecte legate de energie și dezvoltarea mediului de afaceri⁽²⁾

⁽¹⁾ <http://www.visegradgroup.eu>

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/index_en.htm

2.2 În noiembrie 2006, Parlamentul European a adoptat o rezoluție pentru elaborarea unei strategii pentru Marea Baltică. Această strategie pentru așa-numita macroregiune a Mării Baltice a fost adoptată de Comisie la 10 iunie 2009 și a fost prezentată Consiliului European la 19 iunie 2009. Președinția suedeză va prelua continuarea dezbaterilor înaintea adoptării strategiei de către Consiliu la sfârșitul lunii octombrie 2009. Prezentul aviz exploratoriu a fost solicitat de Președinția suedeză, întrucât strategia reprezintă un element important al programului său de lucru. Obiectivul acestui aviz este de a evalua strategia propusă pentru Marea Baltică, pregătirea și structura acesteia, precum și planul de acțiune din punctul de vedere al societății civile organizate. Avizul se bazează pe analiza prezentată în Avizul CESE „Regiunea Mării Baltice: rolul societății civile organizate în îmbunătățirea cooperării regionale și în identificarea unei strategii regionale”⁽¹⁾

2.3 Inițiativa pentru o strategie pentru Marea Baltică decurge din ideea că este necesară o coordonare mai intensă și mai eficientă între Comisia Europeană, statele membre, regiuni, autoritățile locale și alte părți interesate, în vederea utilizării mai eficiente a programelor și a politicilor. Marea Baltică este una dintre regiunile maritime cele mai frecventate și aglomerate din lume, după cum se poate observa pe harta deplasărilor zilnice ale navelor, anexată prezentului aviz. Regiunea Mării Baltice cuprinde opt state membre cu ieșire la Marea Baltică (Finlanda, Suedia, Danemarca, Germania, Polonia, Estonia, Letonia, Lituania), plus Rusia. În momentul în care a solicitat Comisiei elaborarea unei strategii, Consiliul European a estimat că aspectele privind relațiile externe incluse în strategie ar trebui legate de cadrul existent al Dimensiunii Nordice⁽²⁾. CESE sprijină inițiativa de a elabora o strategie de dezvoltare macro-regională care să cuprindă toate statele de la Marea Baltică.

2.4 Procesul care a condus la elaborarea strategiei este fără precedent. Comisia pornește de la premisa că, în cazul în care Strategia pentru Marea Baltică se dovedește valabilă și realizabilă în această regiune, se poate aplica o abordare similară și altor macroregiuni, cum ar fi regiunea Dunării⁽³⁾, cea a Alpilor și cea mediteraneeană.

— Comisia a efectuat o serie amplă de consultări pe parcursul anului 2008. Aceste conferințe cu caracter consultativ au avut loc în diferite zone ale macroregiunii, culminând cu reuniunea de la Rostock din februarie 2009. Tematica acestora s-a bazat pe cei patru piloni constituenți ai Strategiei pentru Marea Baltică:

— dezvoltarea durabilă a regiunii Mării Baltice din punctul de vedere al protecției mediului,

— prosperitatea regiunii Mării Baltice,

— atractivitatea și accesibilitatea regiunii Mării Baltice,

(1) Avizul CESE 888/2009 adoptat la 13 mai 2009 (nu a fost încă publicat în JO).

(2) Dimensiunea Nordică reprezintă un acord prin care UE, Rusia, Norvegia și Islanda pot pune în aplicare anumite politici în domeniul de cooperare convenite.

(3) Declarația comisarului Hübner „Towards a Strategy for the Danube Region” („Către o strategie pentru regiunea Dunării”) http://ec.europa.eu/commission_barroso/hubner/speeches/pdf/2009/07052009_ultm.pdf

— siguranța și securitatea regiunii Mării Baltice.

2.5 Strategia este însoțită de un plan de acțiune care cuprinde 15 domenii prioritare grupate în jurul celor patru piloni. Fiecare domeniu prioritar este coordonat de un stat membru din regiunea Mării Baltice, urmând ca acesta să colaboreze cu toate părțile interesate relevante în vederea punerii în aplicare⁽⁴⁾

2.6 Strategia pentru Marea Baltică și măsurile propuse vor fi finanțate din resursele existente, și anume, fondurile structurale ale UE (55 de miliarde de euro în perioada 2007-2013), participarea financiară a fiecărui stat din regiunea Mării Baltice, ONG-uri, resurse private, precum și finanțarea din partea instituțiilor financiare, cum ar fi BEI, BNI și BERD.

2.7 Pe lângă cei patru piloni, strategia cuprinde, de asemenea, acțiuni orizontale destinate dezvoltării coeziunii teritoriale, printre care:

— măsuri de aliniere a finanțării și a politicilor existente la prioritățile și acțiunile Strategiei pentru Marea Baltică;

— măsuri de coordonare a punerii în aplicare a directivelor UE, pentru a evita obstacolele birocratice inutile;

— măsuri de încurajare a utilizării planificării spațiului maritim în statele membre, ca o modalitate de abordare comună în cadrul cooperării transfrontaliere;

— dezvoltarea amenajării teritoriului în statele membre din regiunea Mării Baltice;

— transpunerea unor proiecte-pilot de succes din cadrul strategiei în acțiuni la scară completă;

— expansiunea cercetării ca bază pentru deciziile politice;

— măsuri de îmbunătățire și coordonare a colectării datelor din domeniul maritim și cel socio-economic în macroregiunea Mării Baltice;

— crearea unei identități regionale.

3. Observații privind Strategia pentru Marea Baltică

3.1 CESE salută abordarea Consiliului și a Comisiei privind dezvoltarea Strategiei pentru Marea Baltică, în special seria de consultări cuprinzătoare cu părțile interesate din macroregiune. Strategia este inovatoare, întrucât va acționa la nivelul unei structuri de guvernare transnaționale, depășind astfel sfera de aplicare a politicilor regionale tradiționale ale UE. Această nouă structură de guvernare se situează între nivelul național și cel supranațional comunitar.

(4) Strategia pentru Marea Baltică și planul de acțiune pot fi consultate la adresa: http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/baltic/documents_en.htm

3.2 Cei patru piloni ai strategiei și planul de acțiune care decurge din aceștia reprezintă un efort semnificativ de a crea un cadru de dezvoltare mai bine coordonat pentru o regiune atât de diversificată precum cea a Mării Baltice, încercând astfel să se promoveze coeziunea teritorială.

3.3 Conceptul de „strategie pentru regiunea Mării Baltice” este descris de Comisie ca fiind „în construcție”. Definierea unor aspecte individuale ale regiunii Mării Baltice este în mod necesar imprecisă, deoarece geografia se schimbă în funcție de problema abordată. De exemplu, aspectul legat de mediu determină o geografie diferită față de geografia economică sau cea a transportului. Modul de abordare a elaborării Strategiei pentru regiunea Mării Baltice este de a începe cu definirea problemelor și dificultăților, urmând ca acestea să definească, la rândul lor, geografia macroregiunii. CESE consideră că, dată fiind complexitatea provocărilor întâmpinate de regiunea Mării Baltice, este necesar să se pună un accent mai puternic pe guvernanta eficientă a strategiei.

3.4 CESE recunoaște nivelul înalt al sprijinului politic câștigat în faza de consultare. Rețeaua sindicală a regiunii Mării Baltice (BASTUN), care îi reprezintă pe membrii sindicatelor din toate statele membre din regiunea Mării Baltice și din Rusia, a jucat un rol semnificativ în procesul de consultare care a dat formă actualei Strategii pentru regiunea Mării Baltice. Elanul creat trebuie menținut pe parcursul punerii în aplicare a strategiei. În acest scop, CESE salută angajamentul de a prezenta evoluția strategiei în cadrul Consiliului European din doi în doi ani, sub Președinția polonă (2011), letonă (2013) și lituaniană (2015).

3.5 Elaborarea unor rapoarte anuale cu privire la progresele făcute în cadrul strategiei, alături de o revizuire bianuală, reprezintă, de asemenea, un mecanism important pentru asigurarea faptului că părțile interesate își mențin angajamentul. În timpul consultărilor cu Comisia, a reușit faptul că Strategia pentru Marea Baltică va fi lansată oficial la 19 iunie, însă, în esență, rămâne în stadiul de lucrare în curs. CESE sprijină acest lucru și salută conferința la nivel înalt și reuniunea ministerială privind strategia care vor avea loc în septembrie și în octombrie 2009, sub Președinția suedeză. Ținând seama de atenția acordată consultării părților interesate în timpul pregătirii strategiei, este important ca CESE să participe în mod activ la dezvoltarea, punerea în aplicare și diseminarea acesteia.

3.6 În timp ce, în urma consultărilor, a ieșit în evidență consensul cu privire la punerea în aplicare a strategiei, nu s-a ajuns la un acord cu privire la caracterul adecvat al cadrelor instituționale pentru acest proces de punere în aplicare. Acest aspect și altele relaționate vor face, fără îndoială, obiectul dezbatărilor dintre părțile interesate și Comisie ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Pentru o dezbateră generală de calitate privind aspectele instituționale și de guvernanta a se vedea: C. Schymik și P. Krumrey, „EU Strategy for the Baltic Sea Region: Core Europe in the Northern Periphery?” („Strategia UE pentru regiunea Mării Baltice: miezul Europei la periferia nordică?”), Working Paper FG1 2009, SWP Berlin.

3.6.1 Cu toate acestea, între timp, strategia ar trebui să utilizeze posibilitățile oferite de inițiativele europene existente, cum ar fi cea de programare în comun a cercetării, care a fost puternic susținută de CESE. Această inițiativă va contribui la urmarea recomandării Comisiei, cuprinsă în Strategia pentru Marea Baltică, referitoare la exploatarea întregului potențial al regiunii Mării Baltice în domeniul cercetării și al inovării, astfel încât aceasta să devină o regiune prosperă.

3.7 În ceea ce privește finanțarea strategiei, CESE dorește să evidențieze sprijinul său pentru utilizarea mai eficientă a multiplelor căi de finanțare comunitare existente. Aceasta poate deveni mai transparentă prin stabilirea și prezentarea bugetelor pentru domeniile prioritare ale strategiei. Dacă nu se prevăd mijloace adecvate de finanțare a inițiativelor din cadrul Strategiei pentru Marea Baltică, există riscul ca întreaga strategie să devină incoerentă, neclară și să piardă angajamentul părților interesate din statele membre. În acest scop, CESE își reiterează punctul de vedere, conform căruia punerea în aplicare eficientă a Strategiei pentru Marea Baltică necesită stabilirea unui buget propriu separat, pentru a evita riscul ca strategia să devină doar o declarație politică ale cărei obiective rămân neîndeplinite ⁽²⁾.

3.8 Se pot observa tensiuni evidente la nivelul planului de acțiune. Acesta reprezintă o încercare de a asigura în continuare sprijinul părților interesate, prin propunerea unei game largi de acțiuni de mare vizibilitate. Această abordare prezintă riscul de a încerca să răspundă tuturor așteptărilor. Complexitatea strategiei este, în același timp, una dintre principalele ei slăbiciuni.

3.9 Comisia intenționează să abordeze complexitatea procesului de punere în aplicare prin atribuirea de responsabilități fiecărui stat membru pentru una sau mai multe măsuri prioritare. Teoretic, această abordare este fiabilă, însă în practică poate fi foarte greu de realizat. Se va solicita fiecărui stat membru să coordoneze acțiuni în întreaga macroregiune și în multiple direcții generale. În ansamblul ei, strategia intră în sfera de competență a 21 de direcții generale. Până în prezent, experiența acumulată în cadrul altor cooperări politice interguvernamentale a fost variată. Carta de la Leipzig pentru orașe europene durabile, care a adoptat o abordare similară cu privire la punerea în aplicare, a dezamăgit într-o anumită măsură și a înregistrat progrese modeste până în prezent ⁽³⁾. Strategia pentru regiunea Mării Baltice poate fi considerată chiar mai complexă decât Carta de la Leipzig și există riscul ca guvernanta acesteia să se dovedească a fi prea greoaie.

⁽²⁾ A se vedea Avizul CESE pe tema „Regiunea Mării Baltice: rolul societății civile organizate în îmbunătățirea cooperării regionale și în identificarea unei strategii regionale”, punctele 2.6 și 2.7. De exemplu, Parteneriatul euromediterranean dispune de un buget substanțial și destinat EuroMed. Aviz adoptat la 13 mai 2009 (nu a fost încă publicat în JO).

⁽³⁾ Această cartă a fost semnată la 24 mai 2007 sub Președinția germană a Consiliului în cadrul unei reuniuni informale a miniștrilor din UE responsabili pentru dezvoltare urbană și coeziune teritorială. Această cartă interguvernamentală face două recomandări principale, și anume să se utilizeze în mai mare măsură o politică de dezvoltare urbană integrată și să se acorde o atenție deosebită zonelor urbane defavorizate.

4. Potențialul rol al CESE în Strategia pentru regiunea Mării Baltice

4.1 CESE a prezentat deja o propunere de instituire a unui Forum al societății civile din regiunea Mării Baltice și și-a semnalat disponibilitatea pentru a începe lucrările pregătitoare pentru un astfel de forum ⁽¹⁾. Forumul ar trebui să funcționeze în paralel cu strategia și să contribuie la revizuirea bianuală a acesteia. Succesul conferințelor de consultare care au condus la pregătirea strategiei conferă și mai multă importanță necesității de a continua dezbaterile publice și sensibilizarea opiniei publice cu privire la punerea în aplicare a strategiei.

4.2 CESE, împreună cu consiliile economice și sociale din statele membre din regiunea Mării Baltice joacă un rol important în asigurarea unei atmosfere de cooperare și de colaborare pe parcursul punerii în aplicare a strategiei. În vederea consolidării instituțiilor și a structurilor participative ale societății civile, în special în noile state membre și în țările vecine, cum ar fi Rusia, ar putea fi utilă stabilirea unor relații și a unei cooperări transfrontaliere între organizațiile pereche, cum ar fi sindicatele, asociațiile consumatorilor și organizațiile din comunitate și cele de voluntariat. În special, membrii CESE din cele opt state membre din regiunea Mării Baltice ar trebui să își asume rolurile de emisari, interlocutori și raportori, astfel încât Comitetul să fie tot timpul informat cu privire la progresul strategiei, succesul acesteia și provocările întâmpinate, putând astfel să sprijine îndeplinirea obiectivelor.

4.3 CESE salută eforturile susținute din cadrul Strategiei pentru regiunea Mării Baltice pentru dezvoltarea unei abordări integrate a cooperării macroregionale. Comitetul pledează de mai mult timp pentru o astfel de abordare, la fel ca și Parlamentul European.

4.4 CESE susține abordarea vastă privind punerea în aplicare pentru care pledează strategia. Această abordare prevede ca statele membre să preia coordonarea punerii în aplicare a celor 15 domenii prioritare, precum și a proiectelor-cheie asociate.

4.5 S-ar putea argumenta că Strategia pentru regiunea Mării Baltice reprezintă un test important pentru rolul CESE. Aceasta reprezintă o provocare pentru Comitet, în sensul implicării depline în evoluția strategiei, în ciuda aspectelor dificile privind guvernarea dezbătute anterior în prezentul aviz. Provocarea se adresează în special membrilor CESE din cele opt state membre din regiunea Mării Baltice incluse în strategie, obligându-i să preia inițiativa în reprezentarea societății civile organizate în procesul de punere în aplicare a strategiei, prin intermediul activităților Forumului societății civile din regiunea Mării Baltice. Având în vedere faptul că strategia va fi în vigoare mulți ani de acum înainte, există argumente puternice în favoarea constituirii în cadrul CESE a unui observator ad-hoc pentru regiunea Mării Baltice sau a unui grup de studiu, astfel încât CESE, în ansamblul său, să poată participa în mod eficient la ceea ce va deveni, cu siguranță, un model de cooperare macroregională în întreaga Uniune Europeană.

Bruxelles, 30 septembrie 2009

*Președintele
Comitetului Economic și Social European*
Mario SEPI

⁽¹⁾ A se vedea Avizul CESE pe tema „Regiunea Mării Baltice: rolul societății civile organizate în îmbunătățirea cooperării regionale și în identificarea unei strategii regionale”, punctul 3.4. Aviz adoptat la 13 mai 2009 (nu a fost încă publicat în JO).