

Avizul Comitetului Economic și Social European privind raportul Comisiei către Parlamentul European, Consiliul, Comitetul Economic și Social European, Comitetul Regiunilor privind valoarea adăugată a strategiilor macroregionale

COM(2013) 468 final

(2014/C 67/11)

Raportor: **dl Etele BARÁTH**

Co-raportor: **dl Stefano MALLIA**

La 3 iulie 2013, în conformitate cu articolul 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Comisia Europeană a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Raportul Comisiei către Parlamentul European, Consiliul, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor privind valoarea adăugată a strategiilor macroregionale

COM(2013) 468 final.

Secțiunea pentru uniunea economică și monetară și coeziune economică și socială, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 4 octombrie 2013.

În cea de-a 493-a sesiune plenară, care a avut loc la 16 și 17 octombrie 2013 (ședința din 16 octombrie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu unanimitate de voturi.

1. Introducere

1.1 În aprilie 2011, Consiliul a invitat Comisia Europeană să precizeze principiile de elaborare a strategiilor UE pentru regiunea Mării Baltice (denumită în continuare „Strategia baltică”) și pentru regiunea Dunării (denumită în continuare „Strategia Dunării”), să evalueze valoarea adăugată a acestora și, înainte de iunie 2013, să prezinte un raport Consiliului și Parlamentului European. În 2012, Consiliul European a solicitat Comisiei Europene să prezinte, înainte de sfârșitul anului 2014, o strategie a UE pentru regiunea Mării Adriatice și a Mării Ionice, în funcție de rezultatele acestei evaluări.

1.2 La invitația Comisiei Europene, Comitetul Economic și Social European a elaborat un aviz pe tema raportului privind valoarea adăugată a strategiilor macroregionale, elaborat în cadrul definit mai sus.

1.3 În mod logic, prezentul aviz al CESE nu se poate extinde la elaborarea de strategii macroregionale pentru coasta atlantică⁽¹⁾ și regiunea mediteraneeană⁽²⁾ și nici la propunerile Comitetului în aceste domenii.

2. Constatări și concluzii

2.1 CESE aprobă principalele concluzii formulate în raport.

⁽¹⁾ Avizul CESE privind Strategia UE pentru regiunea atlantică, JO C 229, 31.7.2012, p. 24.

⁽²⁾ Avizul CESE pe tema „Către o strategie de dezvoltare a coeziunii în zona mediteraneeană” (nepublicat încă în Jurnalul Oficial)

2.1.1 Noțiunea de macroregiune, care se bazează pe principiul abordării de jos în sus, poate constitui un răspuns real la provocările cu care se confruntă regiunile. Principiile aplicate în cadrul celor două strategii macroregionale experimentate până în prezent în Europa s-au dovedit instrumente excelente, care au permis sporirea coeziunii și a convergenței sociale, economice și teritoriale.

2.1.2 Perspectiva macroregională, în sens politic, de mediu și socioeconomic, poate fi un instrument valoros de consolidare a cooperării între statele și regiunile europene, poate domoli aspirațiile naționaliste, în scopul obținerii unui consens social, a respectului și a acceptării reciproce și poate contribui, prin crearea de valoare adăugată europeană pentru comunitățile de interese, la realizarea obiectivelor Strategiei Europa 2020.

2.1.3 Strategiile macroregionale pot constitui instrumente utile pentru a acoperi lacunele în materie de comunicare și pentru a informa populația. Locuitorii din localitățile și regiunile vizate și întreprinderile trebuie să fie mai bine informate cu privire la programele și proiectele în curs de desfășurare.

2.1.4 Dezvoltarea unei perspective strategice comune în cele două macroregiuni, implementarea unor relații instituționale și planificarea mai creativă reprezintă un bun exemplu al primelor succese ale cooperării macroregionale de la egal la egal, noua tentă politică europeană. Succesele obținute, „dincolo de simpla impresie”, de noile proiecte și inițiative și acțiunea comună sunt dovada eforturilor depuse de actorii socioeconomi în cadrul regiunilor.

2.1.5 CESE aprobă principalele lecții învățate menționate în raport:

- ar fi de preferat un număr mai mic de priorități;
- se impune un angajament politic puternic;
- este necesar să existe mai multe surse de finanțare disponibile;
- consolidarea cunoștințelor administrative (gestiune, organizare) este o chestiune esențială;
- măsurarea și evaluarea rezultatelor din punct de vedere cantitativ și calitativ este absolut indispensabilă;
- este de dorit să se reducă sarcina administrativă.

2.2 CESE atrage atenția asupra faptului că cooperarea macroregională se înscrie în cadrul consolidării democrației în UE și al inițiativelor emane de la nivelul cetățenesc. Aceasta este un catalizator, care apără și completează valorile fundamentale ale UE.

2.3 CESE recunoaște rigoarea metodologiei utilizate în raport, precum și baza solidă a evaluării aprofundate, având în vedere în special faptul că metoda de analiză a strategiilor macroregionale nu a fost îndelung testată și că nu există indicatori statistici specifici.

2.4 CESE aprobă concluziile Consiliului din iunie 2012, potrivit cărora piața internă și competitivitatea UE trebuie aprofundate. Este regretabil că, dincolo de principiile generale – integrare, coordonare, cooperare, guvernanța pe mai multe niveluri, parteneriat – Consiliul nu contribuie la realizarea strategiilor macroregionale și prin intermediul instrumentului pe care îl reprezintă fondurile suplimentare.

2.5 CESE atrage atenția asupra opiniei experților, potrivit căreia principala problemă o constituie lipsa coerenței dintre voința politică descentralizată și finanțare.

2.6 Un element firesc al oricărei reflecții de natură macroregională este prioritatea care trebuie acordată sustenabilității (cf. creșterea „albastră” și „verde”) și dezvoltării infrastructurii. Astfel se creează „valoarea adăugată europeană”.

2.7 Pe termen imediat și scurt, activitățile de la care este de așteptat să realizeze o creștere a „valorii adăugate europene” sunt totuși cele economice, prin creșterea PIB-ului și a ratei de ocupare a forței de muncă.

2.8 În opinia CESE, regula celor „trei de nu” este deja caducă: în cadrul perspectivelor financiare pe termen mediu, 2014-2020, sunt prevăzute resurse, un sistem administrativ și instituțional este implementat pentru a facilita gestiunea, iar cadrul strategic comun cuprinde reglementarea necesară. În interesul accelerării inovării, sprijinirii IMM-urilor, colaborării în rețea și creșterii gradului de ocupare a forței de muncă, ar trebui să se dea dovadă de o mai mare înțelegere față de trecerea la un principiu al celor „trei de da” în cazul strategiilor macroregionale, la evaluarea politicii de ajutorare.

2.9 Strategia macroregională trebuie să fie prioritară în perioada de programare 2014-2020, să integreze „noul” model de cooperare teritorială în acordul de parteneriat și în programele operaționale (FEDER, FSE, FEADR, FEPAM), concentrându-se pe conceptul de „dezvoltare macroregională plasată sub responsabilitatea comunității”, care se caracterizează prin:

- concentrare pe domenii specifice;
- plasare sub responsabilitatea comunității, a unor grupuri de acțiune macroregionale alcătuite din reprezentanți ai intereselor socioeconomice publice și private;
- punere în aplicare pe baza unor strategii de dezvoltare locală integrate și multisectoriale;
- la proiectare, se iau în considerare nevoile și potențialul macroregionale.

2.10 „Dezvoltarea macroregională plasată sub responsabilitatea comunității”

- va încuraja comunitățile macroregionale să adopte o abordare de jos în sus în cazul în care va fi necesar să se răspundă provocărilor care impun schimbări structurale;
- va consolida capacitatea comunitară și va stimula inovarea (inclusiv inovarea socială), antreprenoriatul și capacitatea de schimbare, încurajând dezvoltarea și descoperirea potențialului neexploatat din interiorul comunităților și teritoriilor;
- va sprijini guvernanța pe mai multe niveluri, înlesnind comunităților macroregionale participarea deplină în conturarea punerii în aplicare a obiectivelor UE în toate domeniile.

2.11 CESE elaborează, din proprie inițiativă, o analiză globală privind importanța strategiilor macroregionale pe viitor, pentru Europa și va redacta o propunere privind adaptarea acestor strategii pentru a se ajunge la o practică de dezvoltare europeană uniformă.

3. Rezultate

3.1 Raportul Comisiei constată că, potrivit rapoartelor privind punerea în aplicare a Strategiei baltice și a Strategiei Dunării, strategiile macroregionale au permis concretizarea de noi proiecte și au accelerat realizarea propunerilor trans-naționale existente. Strategiile au facilitat colaborarea în rețea și au permis, de asemenea, lansarea de inițiative comune în regiunile respective. Proiectele emblematică pot fi excelente forțe motrice și totodată proiecte exemplare pentru macroregiuni.

3.1.1 Strategia baltică, ca primă strategie macroregională, având și rol de exemplu, cu cele trei mari obiective și cele 15 priorități ale sale, a delimitat încă de la început, cu un grad înalt de certitudine, teritoriile care ar putea constitui principalele obiective ale cooperării regionale, contribuind totodată la aplicarea de politici specializate și de politici orizontale europene.

3.1.2 Dezvoltarea sectorului maritim, consolidarea legăturilor regionale, investițiile în viitorul omenirii și creșterea economică sunt domeniile-țintă care au contribuit la definirea altor abordări ale dezvoltării macroregiunilor.

3.2 Strategia Dunării, a doua strategie macroregională care urmează să fie adoptată și care conține 4 mari obiective și 11 priorități, concentrează și îmbogățește reflecția regională și domeniile de acțiune comune.

3.2.1 În ceea ce privește domeniile tematice ale Strategiei baltice, domină prioritățile de mediu și infrastructură (legăturile dintre regiuni, protecția mediului, consolidarea regiunilor), dar propunerile și proiectele legate de îmbunătățirea prosperității economice și sociale reflectă intențiile politice de conformare la Strategia Europa 2020.

3.3 În mai multe studii, CESE salută eforturile depuse de UE pentru ca resursele disponibile să fie utilizate în modul cel mai eficient și eficace posibil. În acest sens, este necesar să se armonizeze instrumentele și să se consolideze acțiunile comune. O cerință naturală este utilizarea de resurse „externe”. Și în acest domeniu inițiativele macroregionale au produs rezultate noi. (Se poate cita în acest sens exemplul Baden-Württemberg sau coordonarea fondurilor de capital de risc menționate în raport.)

3.4 Atât cele două strategii examinate, cât și avizele din proprie inițiativă adoptate până în prezent de CESE, în special cu privire la strategiile macroregionale pentru regiunea mediteraneană și coasta atlantică au menționat importanța cooperării politice și economice cu țările terțe și au atras atenția asupra posibilităților de reducere a riscului în materie de politică de securitate, asupra soluționării problemelor legate de imigrația ilegală etc.

3.5 CESE subliniază cu fermitate importanța crucială a acordurilor de parteneriat în faza de pregătire și în cursul negocierilor. Este necesar să se solicite reprezentarea contextului macroregional, coordonarea corespunzătoare cu partenerii sociali,

armonizarea „orizontală” între țări și regiuni a propunerilor și proiectelor din fiecare program operațional, precum și participarea activă a mediului economic și social și a societății civile.

4. Propuneri

4.1 CESE consideră că este indispensabil și posibil să se lărgască și să aprofundeze principiile adoptate.

4.2 Ar fi greșit să se abordeze macroregiunile doar ca un fenomen pur geografic; trebuie avute în vedere legăturile sociale, economice, istorice și politice complexe.

4.3 Formulări precum „provocări comune” și „cooperare consolidată” în scopul coeziunii, reduc posibilitatea de interpretare funcțională a noțiunii de macroregiune dincolo de frontierele acestora, precum și impactul său asupra proceselor paneuropene de dezvoltare și de coeziune.

4.4 Noțiunea de „valoare adăugată europeană” nu a fost definită în ceea ce privește macroregiunile. CESE consideră că, în cazul strategiilor macroregionale, noțiunea de „valoare adăugată” se poate referi numai la acea valoare pe care regiunile sau statele membre care acționează singure nu o pot crea decât la un cost al investițiilor mai mare sau cu o eficiență mai mică.

4.5 Dacă principiul celor „trei de nu” era justificabil la vremea respectivă, astăzi, nu există nicio îndoială că el duce la probabilitatea abandonării valorii adăugate europene, într-un moment în care redresarea este încă fragilă și trebuie consolidată.

4.6 Situația actuală a strategiilor macroregionale reflectă abordarea europeană potrivit căreia instrumentele și resursele disponibile în fiecare regiune ar putea fi mai eficiente printr-o cooperare și coordonare adecvate pe teritoriul statelor membre și regiunilor participante (Comisia Europeană jucând în acest sens un rol destul de redus). Astfel crește valoarea adăugată europeană creată la nivel macroregional.

4.7 În opinia CESE, este probabil că valoarea adăugată paneuropeană care poate fi creată la nivelul macroregiunilor ar spori semnificativ datorită dezvoltării unor instrumente suplimentare, îmbunătățirii capacității juridice și instituționale și punerii la dispoziție de resurse suplimentare.

4.8 Ca parte a monitorizării scenariilor de dezvoltare a Uniunii Europene până în 2020 și a anumitor propuneri de interes european pe care le cuprind acestea, cum ar fi, de exemplu, obiectivele și fondurile separate ale mecanismului Conectarea Europei, ar trebui să se ceară o justificare la toate nivelurile pentru fiecare „valoare adăugată” creată, de fiecare dată când se utilizează fonduri UE pentru o investiție sau o dezvoltare.

4.9 Extinderea unor astfel de instrumente și la nivel macro-regional este o condiție esențială pentru realizarea Strategiei Europa 2020.

4.10 CESE consideră că extinderea cadrului politic, instituțional, juridic și financiar, în plus față de controlul „valorii adăugate europene”:

— va contribui la accelerarea procesului de ieșire din criză;

— în ceea ce privește viitorul Europei, va permite, în cadrul controlului reformelor instituționale și al reglementărilor, să supravegheze îndeaproape în ce măsură acțiunile fiecărui stat membru sunt conforme cu logica europeană și în concordanță cu principiile „valorii adăugate”, chiar dacă dezvoltarea sau investiția respectivă nu a fost realizată utilizând direct fonduri europene;

— va genera valoare adăugată suplimentară în interesul creșterii și al creării de locuri de muncă.

4.11 În opinia CESE, consolidarea guvernancei politice și orientată spre dezvoltare în domeniul de aplicare a strategiilor generează o „valoare adăugată” europeană importantă; se poate presupune că tensiunile politice mai mult sau mai puțin puternice dintre federaliști și „naționaliști”, care, până acum, au marcat neîntrerupt, în valuri succesive, istoria Uniunii Europene, ar putea fi compensate prin consolidarea unui nivel intermediar de coordonare și cooperare.

4.12 Comitetul consideră că macroregiunile pot primi o interpretare funcțională, potrivit căreia evoluțiile intereselor europene care se produc în afara granițelor lor și alte măsuri care implică rețele noi consolidează simultan creșterea economică și coeziunea UE.

4.13 CESE propune să se realizeze progrese la nivel politic în privința modului de tratare a macroregiunilor; Consiliul ar trebui să anunțe un sprijin de principiu al inițiativelor emenate de la bază, precum și un viitor sprijin „lateral” și „descendent” acordat tuturor instituțiilor. În general, pe baza lecțiilor învățate până acum, se pot preconiza următoarele domenii (funcții):

- a) cercetare, educație, învățarea limbilor străine, cooperarea în materie de cultură și sănătate;
- b) cooperarea în domeniile energiei, protecției mediului, logisticii, transportului și serviciilor publice (apă, canalizare, deșeuri);
- c) planificare comună realizată de organisme publice, instituții regionale și autorități locale;
- d) consolidarea participării societății civile și a organizațiilor neguvernamentale;

e) cooperarea în materie de securitate și migrație;

f) consolidarea practică a concurenței pe piață (cooperarea concretă de pe piața forței de muncă, sprijinind IMM-urile sau producând fonduri de dezvoltare);

g) cooperarea în domeniul statisticii.

4.14 Strategiile macroregionale pot contribui în mod semnificativ la cooperarea transfrontalieră dintre orașe, la punerea în rețea a polilor tehnologici și la dezvoltarea mai rapidă a inovării.

4.15 Este vorba de cele mai multe domenii în care inițiativele provenite în special de la nivelul cetățenesc/bază sunt justificate, iar consiliile economice și sociale naționale pot juca un rol semnificativ. Raportul nu menționează importanța participării și consultării mediilor sociale și economice.

5. Lucrările viitoare

5.1 CESE este de acord că participanții la strategii macroregionale ar trebui să ia în considerare faptul că acestea intră în responsabilitatea orizontală a guvernelor lor.

5.2 CESE consideră că sarcinile de natură administrativă trebuie reduse la minimum, iar Comisia Europeană trebuie să elaboreze și să propună noi metode pentru a asigura participarea cetățenilor, de exemplu prin intermediul instrumentelor precum e-democrația. Este primordial să se intensifice participarea atât la nivel de elaborare, cât și la nivelul punerii în aplicare.

5.3 Este necesar să se respecte principiul potrivit căruia obiectivele macroregionale trebuie să fie integrate în toate acordurile de parteneriat și programele operaționale.

5.4 Comisia Europeană ar trebui să sprijine punerea în aplicare a celor mai bune practici cu privire la instrumentele de programare actuale, inclusiv în cazul regiunilor aflate în pregătire sau în discuție.

5.5 În opinia CESE, lipsa capacității de gestiune nu poate fi acoperită decât dacă se demonstrează că acest demers este în interesul utilizării eficiente a resurselor.

5.6 CESE apreciază ca necesară introducerea unor măsuri și indicatori realiști în scopul monitorizării progresului, dar participarea activă a Comisiei Europene și a celorlalte instituții europene este esențială, în special pentru elaborarea indicatorului „valoare adăugată”, având în vedere multiplele sale fațete.

5.7 CESE salută consolidarea abordării de jos în sus, care s-a dovedit a fi până acum o reușită, dar consideră că este de dorit ca partenerii economici, de mediu, sociali și locali să fie mai strâns asociați și să se stabilească relații „orizontale” cu macroregiunile nou-înființate.

5.8 CESE consideră că este necesar să se accelereze implementarea sistemelor de gestionare a strategiilor și să se urmărească nu numai menținerea specificității acestora, dar și extinderea lor.

5.9 CESE propune Comisiei Europene ca, la elaborarea unor noi forme de gestiune, să pledeze și pentru o opțiune care să poată duce la instituirea pe teritoriul UE a unei gestiuni de „nivel intermediar”, macroregionale și axate pe dezvoltare.

5.10 Inițiativele macroregionale au în esență două dimensiuni, o dimensiune transnațională și cealaltă, europeană. În opinia CESE, atenția s-a concentrat până acum exclusiv pe cooperarea și coordonarea între diferite țări. Una dintre principalele concluzii ale raportului este că ar fi recomandabil să se depună eforturi pentru ca acțiunile comune să primească o dimensiune europeană și astfel să genereze valoare adăugată europeană.

5.11 În opinia Comitetului, dacă au un sprijin adecvat, inițiativele macroregionale cu dimensiune europeană pot contribui la îmbunătățirea credibilității politice a Uniunii și la punerea în aplicare a unei noi practici de dezvoltare, grație participării sporite a societății.

5.12 Întrebarea care se pune o dată în plus este dacă angajamentele politice luate la nivel european care trebuie realizate la nivel local nu ar putea fi completate de angajamente macroregionale, care să fie puse în aplicare la nivel european. „Cooperarea sporită” menționată de Comisie poate implica și acest lucru.

5.13 Comisia Europeană constată pe bună dreptate că strategiile macroregionale și strategiile bazate pe bazinele maritime răspund unor aspirații similare, dar acest lucru reflectă diviziunile interne din cadrul Comisiei și riscurile legate de fragmentarea strategiilor. Nu este posibil să se prezinte elementele de „strategie maritimă” ca elemente macroregionale, dacă elementele cum ar fi infrastructura coastelor maritime sau oceanice, urbanizarea, producția etc. nu sunt sau nu pot fi puse în legătură cu sarcinile referitoare la capacități sau cu pericolele maritime sau oceanice care au o anumită importanță din punctul de vedere al producției și protecției.

5.14 Ar trebui aprobate fără rezerve concluziile raportului potrivit cărora există și alte posibilități neexploatate. În schimb, nu este acceptabilă poziția potrivit căreia extinderea și consolidarea acțiunilor sunt posibile, „dar fără implicarea Comisiei sau bazată mai exclusiv pe un program transnațional”.

5.14.1 Acesta este singurul punct din evaluare în care Comisia Europeană arată în mod explicit că nu dorește să participe la elaborarea și punerea în aplicare a strategiilor macroregionale și nici să joace vreun rol, chiar dacă se estimează că în continuare se pot dezvolta și pune în aplicare mai multe paradigme. Acestea fiind spuse, trebuie adăugat că documentul nu oferă niciun detaliu cu privire la natura acestor paradigme!

5.15 CESE îndeamnă Comisia să continue să joace un rol central în dezvoltarea și implementarea strategiilor macroregionale. De asemenea, CESE solicită Consiliului să ofere Comisiei instrumentele și resursele necesare pentru a-i permite să-și îndeplinească acest rol în mod corespunzător.

5.16 Noțiunea de program transnațional arată că programele cu valoare adăugată europeană pot obține un anumit sprijin, chiar dacă se încadrează în cei „trei de nu”, cum este cazul programelor care urmăresc o mai bună respectare a dispozițiilor privind protecția mediului, creșterea investițiilor în conectivitate la nivelul UE sau realizarea unei mase critice care să permită inovarea.

5.17 Raportul nu conține nicio informație cu privire la modul de exploatare a valorii adăugate europene și de evaluare a acesteia, la forma de utilizare a rezultatelor și la alte stimulente necesare.

5.18 Elementele rezumate surprinzător de scurt în capitolul „Concluzii” merită, în opinia Comitetului, să fie amplu completate pentru a îndeplini cerințele din titlu. Chestiunea „guvernanței” este, desigur, importantă, deoarece în final, Uniunea Europeană este cea căreia îi revine luarea deciziilor privind temele generale de guvernare.

5.19 Perspectiva macroregională, în sens politic, de mediu și socioeconomic, poate fi un instrument valoros de consolidare a cooperării între statele și regiunile europene, poate domoli aspirațiile naționaliste, în scopul obținerii unui consens social, a respectului și a acceptării reciproce și poate contribui, prin crearea de valoare adăugată europeană pentru comunitățile de interese, la realizarea obiectivelor Strategiei Europa 2020.

5.20 Strategiile macroregionale pot constitui instrumente utile pentru a acoperi lacunele în materie de comunicare și pentru a informa populația. Locuitorii din localitățile și regiunile vizate și întreprinderile trebuie să fie mai bine informate cu privire la programele și proiectele în curs de desfășurare.

Bruxelles, 16 octombrie 2013.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Henri MALOSSE