

I

(Rezoluții, recomandări și avize)

AVIZE

COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN

A 505-A SESIUNE PLENARĂ A CESE, DIN 18 ȘI 19 FEBRUARIE 2015

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de inventariere a strategiilor macroregionale în Europa

(aviz din proprie inițiativă)

(2015/C 251/01)

Raportor: dl Etele BARÁTH

La 27 februarie 2014, în conformitate cu articolul 29 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, Comitetul Economic și Social European a hotărât să elaboreze un aviz din proprie inițiativă pe tema

Propunere de inventariere a strategiilor macroregionale în 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 3 februarie 2015.

În cea de a 505-a sesiune plenară, care a avut loc la 18 și 19 februarie 2015 (ședința din 18 februarie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 166 de voturi pentru, 1 vot împotriva și 6 abțineri.

Introducere

Răspunsurile oferite până acum de Europa la criza generală determinată de criza financiară nu au fost suficiente. Numeroase analize au arătat că deciziile s-au concentrat în mod excesiv pe sectorul financiar și că mecanismul decizional foarte ierarhic al Uniunii împiedică adoptarea măsurilor necesare pentru soluționarea tensiunilor sociale. Se constată diferențe semnificative între, pe de o parte, obiectivele și planurile de acțiune din cadrul Strategiei Europa 2020, menite să sprijine dezvoltarea pe termen lung a Uniunii, și, pe de altă parte, resursele disponibile. Consolidarea coerenței dintre diferite măsuri în domeniul politicii economice are o importanță capitală.

Cu toate că unele state membre din Europa de Est și Centrală au redus decalajele, acestea au crescut între alte state membre, atât în ce privește producția economică, cât și veniturile și nivelul de viață. Aceste decalaje au sporit în anumite regiuni pe fondul caracteristicilor lor, generând tensiuni greu de controlat în anumite zone.

Atât evoluțiile în planul politicii sociale necesare pentru ieșirea din criză, cât și obiectivele și programele reînnoite din cadrul politicii de coeziune necesită să se pună accentul pe dimensiunea teritorială a politicilor europene.

Această necesitate a fost recunoscută de Comisia Europeană reînnoită, care a lansat programul „Un nou început” în favoarea creșterii economice, creării de locuri de muncă și ameliorării condițiilor de viață. Planul Comisiei Europene reprezintă o nouă oportunitate și responsabilitate pentru strategiile macroregionale, vizând nu numai creșterea semnificativă a fondurilor de investiții și de dezvoltare pentru perioada 2015-2017, ci și eliminarea barierelor juridice și organizaționale. Faptul că cele 10 priorități definite în acest plan de lucru consolidează, în mod direct sau indirect, conexiunile dintre macroregiunile europene, dezvoltarea lor comună contribuie la redefinirea rolului politicii macroregionale, poziției și fezabilității strategiilor.

Un nou model de guvernare orientat spre dezvoltare, foarte descentralizat, care îi implică într-un mod mai sistematic pe partenerii economici și sociali și care ține seama și de strategiile macroregionale, ar putea contribui în mod semnificativ la stimularea creșterii și la îmbunătățirea eficacității și eficienței investițiilor ⁽¹⁾.

Grație unei guvernări reînnoite, strategiile macroregionale pot servi drept instrumente excelente pentru accelerarea proceselor de dezvoltare, consolidarea coeziunii teritoriale, facilitarea realizării obiectivelor Strategiei Europa 2020 și nu în ultimul rând, protecția mediului. Regula „celor 3 NU” nu mai reprezintă un obstacol: cadrul financiar multianual 2014-2020 deschide posibilitățile financiare, cadrul strategic comun stabilește regulile, iar în practică se dezvoltă un mecanism de execuție de mici dimensiuni.

Prin elaborarea acestui aviz din proprie inițiativă, CESE dorește să pună în aplicare ceea ce s-a stabilit cu ocazia sesiunii plenare din toamna anului 2013 și să analizeze, în special din punctul de vedere al societății civile, impactul strategiilor macroregionale în Europa. De asemenea, dorește să propună o modalitate de integrare a acestor strategii în politica europeană de dezvoltare.

1. Concluzii și recomandări

1.1. Comitetul Economic și Social European, analizând situația strategiilor macroregionale, avizele și recomandările referitoare la acestea ⁽²⁾, constată că este necesar, pe baza rezultatelor obținute, să se dezvolte strategii macroregionale la nivel european. Macroregiunile nu urmăresc să separe, ci să unească.

1.2. CESE recomandă Consiliului European să adopte o poziție favorabilă față de integrarea politicii macroregionale în structura de guvernanță a Uniunii și să solicite elaborarea de orientări pentru întreaga UE în vederea elaborării unei strategii de dezvoltare macroregionale care să servească dezvoltării economice și sociale.

1.3. În opinia CESE, rolul strategiilor macroregionale este tot mai important pentru viitorul Uniunii. Programele macroregionale existente:

- au contribuit în plan politic la apariția unui nivel european intermediar, inexistent în prezent, care ar putea apropia punctele de vedere federaliste și naționale diametral opuse;
- au soluționat problema concentrării ierarhice și a birocrăției excesive, acționând ca instrumente de guvernanță bazate pe cooperarea orizontală;
- au facilitat implicarea sistematică a sferei civile și a partenerilor economici și sociali în întregul proces de elaborare și de punere în aplicare a strategiilor.

1.4. Strategiile macroregionale pot contribui la îmbunătățirea competitivității economice, la creșterea dorită a PIB și, dincolo de acestea, la sporirea valorii adăugate europene. Grație monitorizării bazate pe o bază de date corespunzătoare, punerii în aplicare eficiente a principiului parteneriatului și unei analize comparative bazate pe experiența acumulată, aceste strategii s-au dovedit a fi politici eficiente. Astfel:

1.4.1. în cadrul semestrului european, se poate asigura o mai bună vizibilitate a realizării obiectivelor Strategiei Europa 2020 la nivel teritorial;

1.4.2. în cursul procesului de evaluare intermediară a obiectivelor și rezultatelor generale și specifice ale Strategiei Europa 2020 va fi posibilă integrarea, în spiritul eficacității, a elementelor de protecție a mediului, urbanistice și de dezvoltare a cooperării macroregionale incluse în diferite „acorduri de parteneriat”;

1.4.3. pe baza celor 11 obiective ale politicii de coeziune pentru perioada 2014-2020, consolidarea contextului macroregional al măsurilor planificate din cadrul programelor operaționale va putea asigura valoarea lor adăugată, eficacitatea și eficiența lor la nivel european;

⁽¹⁾ Raport al Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor privind guvernarea strategiilor macroregionale [COM(2014) 284 final].

⁽²⁾ Avize recente și viitoare ale CESE privind zonele și strategiile macroregionale, precum și privind chestiuni orizontale – aspecte esențiale

1.4.4. contextul macroregional al programelor de cooperare regională stabilite în cadrul programului urban și al rețelei de aglomerații europene va putea facilita integrarea socioculturală și crearea condițiilor necesare pentru satisfacerea nevoilor sociale;

1.4.5. ia naștere un nou instrument macroregional de protecție a mediului și de exploatare durabilă a resurselor.

1.5. CESE recomandă consolidarea structurii de guvernare la nivel european prin implicarea societății civile și a autorităților teritoriale în fiecare etapă a procesului decizional, alături de grupul de coordonare la nivel înalt alcătuit din reprezentanți ai celor 28 de țări, responsabili cu gestionarea la nivel macroregional.

2. Dezbateri

2.1. Experiența de până acum arată, iar analizele Comisiei confirmă că strategiile macroregionale au o valoare adăugată europeană în ceea ce privește:

- consolidarea identității europene și regionale;
- planificarea și punerea în aplicare a strategiilor europene;
- utilizarea coordonată a resurselor.

2.2. Strategiile macroregionale pun la dispoziție noi instrumente, care sunt foarte utile având în vedere că:

- răspunsurile la criză nu sunt complexe, astfel că trebuie găsit un echilibru între diferitele aspecte teritoriale și sociale;
- alegerile pentru Parlamentul European au arătat că relația dintre Uniunea Europeană și societatea civilă nu este încă desăvârșită;
- sistemul instituțional al Uniunii necesită o reformare (de exemplu, cu privire la democratizarea și descentralizarea sa, consolidarea structurilor orizontale, eficacitatea și eficiența punerii în aplicare a politicilor, precum și parteneriatul socioeconomic).

2.3. Strategiile macroregionale sunt de actualitate, întrucât:

- în urma alegerilor se formează o nouă Comisie, care a definit noi priorități, obiectivele principale fiind: crearea de locuri de muncă și consolidarea creșterii economice, eficacitatea investițiilor, care depinde în mare măsură de capacitatea de adaptare regională;
- se pregătește evaluarea la jumătatea perioadei a Strategiei Europa 2020, iar în 2015 vor fi supuse adoptării liniile directoare reformate; trebuie să se aibă în vedere consolidarea abordării macroregionale;
- s-a dovedit că, atât din punctul de vedere al guvernării, cât și al valorii adăugate europene, strategiile macroregionale adoptate deja și în curs de implementare (Strategia pentru regiunea Dunării și cea pentru Marea Baltică) dispun de noi resurse, printre altele, în domeniul protejării valorilor naturale (mări), prevenirii catastrofelor (inundații), cooperării economice în domeniul turismului și în sectoarele sensibile la inovare;
- inițiativele Comisiei (Marea Adriatică, zona Alpilor) largesc în spațiu și accentuează necesitatea ca statele membre și regiunile să-și planifice legăturile la nivel macroregional (cu atenție sporită față de implicarea în cooperare a „țărilor terțe”);
- posibilitățile de cooperare macroregională (regiunea mediteraneeană, coasta Atlanticului) mijlocite prin sfera socială și economică dau dovadă de o evoluție semnificativă și în plan politic. În acest sens, este importantă și contribuția la armonizarea strategiilor maritime și a politicilor terestre;
- cooperările macroregionale cu semnificație istorică devin tot mai puternice pe firul marilor infrastructuri transfrontaliere și lineare, îndeosebi datorită dezvoltării axelor macroregionale ale mecanismului „Conectarea Europei”;

- prezentarea cooperării macroregionale a devenit un element obligatoriu al acordurilor de parteneriat pentru perioada de programare până în 2020.

2.4. Prin natura lor, strategiile macroregionale sunt orientate către dezvoltare, fiind astfel în măsură să contribuie în mod semnificativ la consolidarea și punerea în aplicare a politicii de dezvoltare a Uniunii, în special în ce privește inițiativele demarate la bază. Principalele domenii (funcții) care pot fi avute în vedere:

- activitatea economică a IMM-urilor;
- cercetare, educație, învățarea limbilor străine, cooperarea în materie de cultură și sănătate;
- cooperare în domeniile energiei, protecției mediului, logisticii și serviciilor publice (apă, canalizare, deșeuri);
- planificarea comună realizată de organisme publice, instituții regionale și autorități locale;
- cooperare în materie de securitate și migrație;
- consolidarea practică a concurenței pe piață (cooperarea concretă de pe piața forței de muncă, sprijinind IMM-urile sau producând fonduri de dezvoltare);
- cooperare în domeniul statisticii.

Majoritatea acestora sunt domenii în care inițiativele care emană în primul rând de la bază sunt justificate, întrucât rolul de reglementare al instituțiilor europene este marginal.

2.5. Participanții la strategiile macroregionale trebuie să coopereze ca actori cu responsabilitate orizontală, reprezentând guvernele lor.

2.6. Abordarea macroregională oglindește, atât în ce privește perspectiva, cât și instrumentele de guvernare, direcția de înnoire a Uniunii:

- guvernanța sa politică și orientarea strategică coordonează participarea actorilor de la diferite niveluri în așa fel încât nu este necesară crearea de noi instituții de mare anvergură;
- are capacitatea de integrare a politicilor și programelor de la diferite niveluri (europene, naționale, de cooperare teritorială, privind țările asociate sau candidate la aderare, privind instrumentele sectoriale, financiare etc.);
- coordonează instrumentele politice, strategice și financiare în interesul unei implementări eficiente și eficiente;
- contribuie la suprimarea granițelor regionale dintre organizațiile teritoriale și diferitele sectoare, și, în cele din urmă;
- asigură înțelegerea clară a conceptului de asumare de-a lungul întregului proces de elaborare și punere în aplicare a strategiei.

2.7. O „bună” guvernare macroregională trebuie să dispună de următoarele elemente:

- capacitate de planificare strategică;
- o bază de date specifică teritoriului în cauză și capacitate de analizare;
- un organism de execuție adecvat;

- un sistem de control atât pentru etapa de planificare, cât și pentru punerea în aplicare;
- instrumente de comunicare corespunzătoare;
- capacitatea de adaptare necesară; și
- transparența activităților în scopul efectuării de controale.

2.8. Conform definiției strategiilor macroregionale, o macroregiune:

- acoperă o zonă cu caracteristici geografice, economice și culturale comune;
- se confruntă cu aceleași provocări și poate valorifica aceleași posibilități; și
- se bazează pe o cooperare consolidată a resurselor, în scopul coeziunii teritoriale.

2.9. În practica europeană actuală, două tipuri de macroregiuni corespund definiției de mai sus. Ambele se caracterizează prin faptul că pot include și țări terțe:

- macroregiunile de tip linear, legate de marile infrastructuri, cum ar fi regiunea Dunării sau regiunile situate de-a lungul coridoarelor; și
- macroregiunile care cuprind zone largi, cum ar fi Marea Baltică sau Adriatică și zona Alpilor sau regiunea mediteraneană și coasta Atlanticului.

2.10. Odată cu clădirea Uniunii Europene, granițele istorice ale Europei au devenit practic virtuale din punct de vedere funcțional. Abordarea macroregională face posibilă redesenarea funcțională a hărții Europei. Pe baza sistemelor macroregionale, mecanismele de cooperare deschisă consolidate sau în curs de a fi consolidate reflectă deja conduita politică a secolului XXI, care va favoriza, într-o Europă democratică, o cooperare care se reînnoiește în favoarea economiei și a unei societăți favorabile incluziunii, asigurând în același timp protecția durabilă a mediului.

3. Observații generale, recomandări pentru extinderea rolului strategiilor macroregionale

3.1. Realizarea unui echilibru între noile linii directoare ale Strategiei Europa 2020 și ale guvernantei financiare și economice și conceptul de „dincolo de PIB” este posibilă prin reducerea decalajelor dintre regiuni și o dezvoltare armonioasă care ține seama de nevoile sociale și condițiile de mediu.

3.2. Strategiile macroregionale contribuie la îmbunătățirea coeziunii teritoriale prin consolidarea mecanismelor de solidaritate, precum și printr-o mai bună coordonare a instrumentelor de dezvoltare, ținând seama de caracteristicile teritoriale.

3.3. Propunerile referitoare la dezvoltarea macroregională coordonată și avantajele economice care rezultă din cooperarea macroregională consolidată contribuie la atragerea mai multor investiții atât în domeniul inovării, cât și în ce privește capacitățile importante de producție și aprovizionare.

3.4. Rețelele și relațiile instituționale și economice din interiorul macroregiunilor pot atenua în mod semnificativ efectele crizei globale prin valorificarea resurselor și sprijinirea egalizării diferitelor niveluri de dezvoltare teritorială; în acest sens, metropolele și alte regiuni urbane dezvoltate pot avea un rol considerabil, acestea fiind motoare ale dinamicii dezvoltării.

3.5. Zonele metropolitane, policentrice constituite în rețea au un imens potențial economic și inovator, fiind motoare pentru crearea de locuri de muncă, dar acestea prezintă și riscuri mari pentru mediu. Strategiile macroregionale pot compensa riscurile legate de schimbările climatice generate de urbanizarea la scară largă și pot contribui la planificarea eliminării acestora.

3.6. Strategiile macroregionale pot sprijini dezvoltarea proporțională a aglomerațiilor mici și mijlocii, consolidarea relațiilor dintre acestea și astfel, consolidarea valorilor locale și regionale.

3.7. Politica macroregională poate contribui la reducerea decalajelor teritoriale și economice prin adaptarea programelor din cadrul Strategiei Europa 2020 la caracteristicile regiunilor.

3.8. Strategia macroregională poate fi un instrument adecvat pentru a crea acea masă critică care reunește potențialele economice, sociale și de mediu în interesul dezvoltării. Acest lucru poate fi deosebit de important în cazul programelor transnaționale transfrontaliere.

3.9. Strategiile macroregionale pot sprijini dezvoltarea mai echitabilă și accesibilă a serviciilor de interes general și pot îmbunătăți accesul la informații și la cunoștințe, precum și condițiile de mobilitate.

Bruxelles, 18 februarie 2015.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Henri MALOSSE
