



*Comitetul Economic și Social European*

**ECO/190**  
**Politicile structurale**  
**și de coeziune**

Bruxelles,

AVIZ  
al Secțiunii specializate „Uniunea economică și monetară, coeziune economică și socială”  
despre  
„Influența și consecințele politicilor structurale asupra coeziunii  
**Uniunii europene”**

---

Raportor: Dl. DERRUINE

---

La 20 iulie 2006, Parlamentul European a decis, în conformitate cu articolul 262 din Tratatul instituind Comunitatea Europeană, să consulte Comitetul Economic și Social European privitor la

„Influența și consecințele politicilor structurale asupra coeziunii Uniunii Europene.”

Secțiunea specializată „Uniunea economică și monetară, coeziune economică și socială”, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului despre acest subiect, a adoptat avizul la 7 decembrie 2006 (raportor: Dl. DERRUINE).

În a ... ședință plenară...a ...și... (ședința din ....), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu ....voturi pentru, ....voturi împotriva și ....abțineri.

\*

\* \*

## 1. Concluzii și recomandări

- 1.1 Prezentul aviz exploratoriu a fost întocmit ca urmare a scrisorii președintelui Parlamentului European din 20 iulie 2006 prin care se solicită Comitetului Economic și Social European un raport despre influența și consecințele politicilor structurale asupra coeziunii Uniunii europene.
- 1.2 CESE atrage atenția asupra faptului că în conformitate cu spiritul Tratatului (articolele 2, 158 și 159), toate politicile europene trebuie să aibă ca scop acest obiectiv de coeziune care nu poate să se bazeze doar pe politicile structurale. Acest mesaj a fost subliniat și de Consiliul european din martie 2006.
- 1.3 După părerea CESE, coeziunea nu trebuie înțeleasă doar prin indicatorii PNB. CESE ar dori să se creeze un „indicator de coeziune mai reprezentativ (care ar include) pe lângă PNB, variabile precum procentajul ocupării forței de muncă și al șomajului, amploarea protecției sociale, gradul de acces la serviciile de interes general etc.”
- 1.4 Planurile naționale de reformă a Strategiei Lisabona, programul comunitar Lisabona, liniile directoare integrate propuse de Comisie și analizele influențelor pe care le efectuează aceasta ar trebui să reflecte mai bine măsurile luate pentru întărirea coeziunii, inclusiv dimensiunea sa teritorială.
- 1.5 Fondurile structurale și de coeziune au reprezentat o punere în aplicare timpurie a Strategiei Lisabona cu toate dimensiunile ei: dezvoltare, coeziune, locuri de muncă mai multe și mai bune, durabilitatea ecologică. Acestea au contribuit la afirmarea modelului social european.

- 1.6 Fondurile structurale și de coeziune au avut o influență evidentă, care a permis țărilor/regiunilor rămase în urmă din punctul de vedere al ocupării forței de muncă, al dezvoltării și al infrastructurilor să inițieze un proces de ajungere din urmă și au generat efecte de pârghie, au instaurat principiul (perfectibil) al parteneriatului pe teren, au contribuit la disciplinarea administrațiilor locale și la asigurarea vizibilității UE.
- 1.7 În același timp, politicile structurale susțin piața internă datorită comerțului și locurilor de muncă generate prin conceperea și punerea în aplicare a proiectelor finanțate de fondurile structurale și, care, în plus, nu s-ar fi realizat niciodată fără rolul de catalizator al intervenției europene.
- 1.8 Cu toate acestea, CESE atrage atenția asupra faptului că acordul istoric care a permis dezvoltarea politicilor structurale (instrumente, credite) concomitent cu piața internă și UEM a dispărut în ultimii ani.
- 1.9 De-a lungul anilor, s-a format o zonă care are forma unui poligon delimitat de orașele Londra, Hamburg, München, Milano și Paris, care reprezintă 20 % din teritoriul european, 40 % din populație și 50 % din bogăția sa și care a devenit forța motrice pentru celelalte regiuni europene. În urma extinderilor recente și viitoare, este necesar să se creeze și alte asemenea ansambluri regionale dinamice, pentru a acoperi tot teritoriul european.
- 1.10 Trebuie create infrastructuri în vederea interconectării acestei zone, precum și a centrelor urbane și periferiilor rurale care le alcătuiesc. Însă restricțiile bugetare aprobate în cadrul perspectivelor financiare și a Pactului de stabilitate și dezvoltare împiedică modernizarea acestora.
- 1.11 Comitetul apreciază că trebuie să se țină cont de criteriile bugetare definite de Pactul de stabilitate și dezvoltare și de consecințele lor asupra finanțării rețelelor transeuropene, în special la crearea tronsoanelor care lipsesc, în măsura în care proiectele calificate pentru finanțarea din ajutoare europene necesită cofinanțare din partea autorităților naționale.
- 1.12 CESE repetă ideea de a administra mai bine fondurile structurale și apreciază că ar trebui abandonată practica de a înapoia creditele neutilizate din bugetul european statelor membre pentru a-și reduce astfel contribuția.
- 1.13 CESE reiterează cererea adresată Comisiei de a elabora (1) un set de propuneri cu efect constrângător pentru statele membre prin care să se organizeze modalitățile de asociere a actorilor socioprofesionali la politicile structurale și (2) indicatori referitori la procesul consultativ în statele membre. Comitetul apreciază că statele membre ar trebui să explice cum este organizată colectarea de informații despre punerea în aplicare a principiului de parteneriat de către comitetele de monitorizare.

1.14 CESE solicită sprijinul Parlamentului european pentru ca mesajul inclus în acest aviz să fie luat în considerare de către Comisie când își va prezenta, în 2008/9, documentul despre reforma bugetului european și în reflecțiile ulterioare asupra viitorului Europei și contribuției politicii regionale.

## 2. Coeziunea conform Tratatului și caracteristicile sale

2.1 Începând cu 1957, Tratatul de la Roma fixa obiectivul ambițios de „a reduce diferența dintre diferitele regiuni și întârzierea celor defavorizate”. Tratatul de la Amsterdam evocă „dezvoltarea echilibrată și durabilă ca fiind unul dintre principiile fundamentale ale Comunității Europene”. Această intenție se regăsește în articolul 158: *”În scopul promovării unei dezvoltări armonioase a ansamblului Comunității, aceasta dezvoltă și își continuă acțiunile care duc la întărirea coeziunii sale economice și sociale. În mod special, Comunitatea urmărește reducerea decalajului dintre nivelurile de dezvoltare ale diferitelor regiuni și rămânerea în urmă a regiunilor sau insulelor defavorizate, inclusiv a zonelor rurale.”*

2.2 Articolul 159 prevede că *„statele membre aplică politicile economice și le coordonează în vederea realizării și a obiectivelor menționate la articolul 158. Formularea și punerea în aplicare a politicilor și acțiunilor Comunității, precum și crearea pieței interne țin cont de obiectivele menționate la articolul 158 și participă la realizarea acestora. Comunitatea sprijină de asemenea realizarea acestor obiective prin acțiunile întreprinse prin intermediul fondurilor structurale (Fondul european de orientare și de garanție agricolă, componenta „Orientare”; Fondul social european; Fondul european pentru dezvoltare regională), a Băncii Europene de Investiții și a altor instrumente financiare existente”*.

2.3 Este important de subliniat aici că, în spiritul Tratatului, toate politicile trebuie să contribuie la realizarea acestui obiectiv de coeziune, care nu se poate baza doar pe politicile structurale. Acest mesaj a fost subliniat și de Consiliul european din martie 2006<sup>1</sup>.

2.4 Înainte de a continua, este necesar să se precizeze ceea ce se înțelege prin „coeziune”. Acest termen este deseori înțeles prin indicatorul PNB pe cap de locuitor. Însă, în avizul Comitetului despre *„Contribuția politicilor comunitare la coeziunea economică și socială”*<sup>2</sup>, acesta își exprimase deja dorința de a fi creat un *„indicator de coeziune mai reprezentativ (care ar include) pe lângă PNB, variabile ca procentajul ocupării forței de muncă și a șomajului, mărirea protecției sociale, gradul de acces la serviciile de interes general etc.”*

2.5 Proiectul de tratat constituțional a inovat, consacrand dimensiunea teritorială a coeziunii. Acest ultim aspect al coeziunii a fost neglijat până în prezent, în ciuda adoptării Proiectului de

---

<sup>1</sup> Alineatul (70).

<sup>2</sup> JO C 10, 14.1.2004, p. 92.

Dezvoltare a Spațiului Comunitar (SDEC), care a permis acumularea unei experiențe prețioase și care ar trebui actualizat sub președinția germană pentru a ține cont de adeziunile recente și viitoare.

- 2.6 În consecință și în spiritul concluziilor unui Consiliu informal privitor la coeziunea teritorială<sup>3</sup>, această dimensiune teritorială ar trebui inclusă în planurile naționale de revizuire a Strategiei Lisabona precum și în programul comunitar Lisabona și Comisia ar trebui să o ia în considerare într-o măsură mai mare atunci când elaborează liniile directoare integrate și analizele de impact, documente în care a fost privilegiat până acum doar criteriul competitivității în detrimentul altor criterii.

---

<sup>3</sup> Concluziile președinției, reuniunea ministerială informală despre coeziunea teritorială, 20 și 21 mai 2005 (cf. alineatelor (2.3) și următoarele).

### 3. Scopul și natura politicilor structurale

- 3.1 În momentul elaborării Tratatului de la Roma din 1957, cei șase membri fondatori au fost conștienți de faptul că integrarea economică va duce la restructurări în sectoarele strategice ale oțelului și cărbunelui. Din această cauză s-a creat Fondul social european (FSE) cu scopul de a contracara efectele mutațiilor industriale prin finanțarea sistemelor de ajutoare pentru angajarea forței de muncă și pentru acțiunile de formare.
- 3.2 În 1975, în urma unui prim val de aderări a unui grup de state mai sărace decât cele șase state fondatoare, a șocurilor petroliere și a gravei crize economice care a urmat și ca o urmare a cererii explicite a Regatului Unit unde aveau loc importante restructurări industriale a fost creat Fondul de dezvoltare regională, FEDER. Acest instrument a fost redefinit în 1988 (și perfecționat în 1994) pentru a completa acțiunea FSE și FEOGA- componenta Orientare, prin furnizarea de sprijin financiar regiunilor defavorizate: prin investiții productive care permit crearea sau menținerea unor locuri de muncă durabile, proiecte de infrastructură, ajutoare acordate IMM-urilor, transfer de tehnologii, dezvoltarea unor instrumente de finanțare, ajutoare directe pentru investiții, ajutoare acordate prestatorilor de servicii locale.
- 3.3 La mijlocul anilor '80 au avut loc noi aderări a unor democrații tinere care trebuiau consolidate. Liderii politici europeni doreau ca acele state să ajungă la nivelul de dezvoltare al statelor membre și și-au demonstrat solidaritatea financiară dublând creditele alocate fondurilor structurale (precum și fondului FEOGA- componenta Orientare cu obiectivul 5b). Coeziunea economică și socială a devenit un nou obiectiv al Tratatului și creditele alocate politicii regionale au fost dublate pentru a facilita convergența lor. Ideea că ajungerea din urmă nu trebuie să se facă prin dumping social ci prin respectarea acquis-ului comunitar și a programelor de dezvoltare regională la care sunt asociați partenerii sociali este profund ancorată în viziunea politică. S-a recunoscut de asemenea faptul că politica de *laisser-faire* aplicată forțelor pieții nu este suficient pentru a crea coeziunea dorită de către membrii fondatori și că această coeziune trebuie să fie susținută de intervenții publice care să permită reechilibrarea între regiuni. Începând cu 1988, a intrat în vigoare politica de coeziune. Obiectivul ei era: reducerea diferenței de dezvoltare dintre diferitele regiuni ale UE. Obiectivul ei era de asemenea de a compensa tensiunile și dezechilibrele născute din eforturile naționale de a se conforma regulilor UEM.
- 3.4 Rezultă foarte clar din alineatele anterioare că fondurile structurale și de coeziune au reprezentat o punere în aplicare timpurie a Strategiei Lisabona în toate dimensiunile ei: dezvoltare, coeziune, locuri de muncă mai multe și mai bune, durabilitatea ecologică.
- 3.5 Fondul de coeziune a fost creat în 1994. Destinatarii acestui fond nu mai sunt regiunile, ci statele, spre deosebire de FEDER. Mai exact, acest fond este destinat statelor al căror PNB pe cap de locuitor nu depășește 90 % din media comunitară și finanțează proiecte de infrastructură pentru mediu și transport.

- 3.6 În momentul elaborării de către Comisia europeană a propunerii pentru perspectivele financiare 2007-2013, comisarul Barnier a avertizat că datorită accentuării disparităților în urma reunificării europene din 2004, creditele alocate politicilor structurale nu puteau să coboare sub 0,45 % din PIB european, pentru a nu periclita coeziunea. În final, bugetul a fost stabilit la 0,37 % din PIB<sup>4</sup> ceea ce Comitetul consideră că este inadmisibil. Guvernele nu au dorit să reînnoiască efortul de solidaritate față de noile state membre.
- 3.7 Această scurtă recapitulare a evenimentelor pune în lumină existența unui acord istoric care a funcționat până acum câțiva ani și care a vizat dezvoltarea fondurilor structurale (a conținutului și mărimii lor) ca răspuns la provocările lansate Uniunii (dezvoltarea pieții interne, moneda unică, noile aderări). Trebuie remarcat că acest acord traversa toate familiile politice care au participat la luarea de decizii în instituțiile europene. Dispariția acestui acord arată justa valoare a retoricii pompoase despre „modelul social european”.

#### 4. **Influența exercitată de fondurile structurale și de coeziune**

- 4.1 Este dificil să se aprecieze influența politicilor structurale asupra coeziunii din cauza unei discontinuități în seriile statistice de date ale Eurostat referitor la PIB sau la ocuparea forței de muncă la nivelurile NUTS-2 și NUTS-3. Există un decalaj care poate fi de câțiva ani, și care poate dura chiar mai mult de un deceniu, între momentul investiției cofinanțate de către UE și momentul în care proiectul devine operațional și rentabil. Acest decalaj în timp nu înseamnă însă că fondurile structurale nu au efect pe termen scurt.
- 4.2 „Între 1994 și 2001, în statele coeziunii, chiar dacă se exclude Irlanda, creșterea PIB pe locuitor a depășit cu 1% pe an media din Uniune [3% față de 2%], și în toate aceste state cu excepția Greciei proporția populației care are vârsta pentru a ocupa un loc de muncă și care ocupă un loc de muncă a crescut mult mai repede decât media. De altfel, în Grecia, ca și în Irlanda, creșterea productivității forței de muncă a depășit dublul mediei Uniunii în cursul acestei perioade, și a fost, de asemenea, cu mult mai mare decât media din Portugalia<sup>5</sup>.
- 4.3 În Spania se apreciază că PIB a fost superior cu 1,5 % față de nivelul pe care l-ar fi atins în lipsa intervenției, superior cu mai mult de 2% în Grecia, cu aproape 3% în Irlanda și cu mai mult de 4,5% în Portugalia. În plus, se apreciază că PIB-ul noilor Länder a crescut cu aproximativ 4% în urma acestor intervenții<sup>6</sup>.

---

4 Al patrulea raport de etapă despre coeziune COM(2006) 281, p.10.

5 Al treilea raport despre coeziunea economică și socială, „Un nou parteneriat pentru coeziune – convergență, competitivitate, cooperare (februarie 2004), p. VIII.

6 Ibidem, p. XIX.

4.4 Ar putea exista tentația de a relativiza influența reală a fondurilor structurale, explicând succesul prin conjunctură, prin alegerile politicii naționale, prin alte politici sectoriale europene etc. Cu toate acestea, elementele următoare confirmă ipoteza unei valori adăugate comunitare reale a politicii structurale asupra coeziunii și convergenței.

- *„Fiecare euro cheltuit la nivelul UE în cadrul politicii de coeziune provoacă alte cheltuieli, cu valoarea medie de 0,9 euro, în regiunile în curs de restructurare (obiectivul 2)<sup>7</sup>”.*

- *În ceea ce privește fondurile structurale în ansamblu, „datele empirice sugerează că o pătrime din cheltuielile structurale se întorc la restul Uniunii sub forma unei creșteri a importurilor, mai ales mașini și echipamente. Acest „retur” este deosebit de mare în cazul Greciei (42 %) din cheltuieli și al Portugaliei (35 %) <sup>8</sup>”.*

4.5 În ciuda acestor indicii despre o aliniere progresivă a performanțelor socio-economice ale statelor membre, discursul trebuie nuanțat, deoarece la nivelul regiunilor această tendință este cu mult mai lentă.

4.5.1 „IDE (Investiție Directă din Străinătate) tinde să se orienteze în mod disproporționat spre părțile relativ mai dezvoltate ale Uniunii decât spre părțile relativ mai slabe. În interiorul statelor, IDE este concentrată în general spre interior și în jurul marilor orașe, mai ales capitalele naționale, foarte puțin ajungând la regiunile defavorizate<sup>9</sup>”.

4.6 Între 2000 și 2004, au fost aprobate aproape 3 600 proiecte mari în cadrul politicii de coeziune. Printre acestea, aproape 1 600 au fost finanțate de Banca Europeană de Investiții (BEI). BEI intervine în cinci domenii pentru a susține coeziunea și Strategia Lisabona-Göteborg: coeziunea economică și socială, i2i („inovație inițiativă 2010”), rețele transeuropene, protecția și îmbunătățirea mediului și ajutoare acordate IMM-urilor. Acțiunea sa este eficace mai ales în proiectele de mare anvergură de care sunt legate riscuri importante (marile infrastructuri, R&D...). Mecanismul de finanțare de către BEI a programelor inovatoare generează, de asemenea, un efect de pârgărie cu un raport de 1:3 până la 1:6.

---

<sup>7</sup> Orientările strategice comunitare 2007-2013, COM(2005) 299, p.8.

<sup>8</sup> Al treilea raport despre coeziunea economică și socială, „Un nou parteneriat pentru coeziune – convergență, competitivitate, cooperare (februarie 2004), p. XIX.

<sup>9</sup> Al treilea raport despre coeziunea economică și socială, „Un nou parteneriat pentru coeziune – convergență, competitivitate, cooperare (februarie 2004), p. XIV.



4.7 Trebuie subliniat de asemenea – și acesta nu este un aspect neglijabil – că politica structurală nu numai că ajută regiunile/țările UE să își exploateze potențialul de dezvoltare investind în capitalul fizic, capitalul uman și tehnologii pentru a depăși eventualele dificultăți legate de o puternică integrare economică sau monetară (rata dobânzii și rata de schimb unice, liberalizare, concurență crescută, și restructurările și reducerile de personal rezultate din acestea) dar susține în același timp piața internă prin comerțul și crearea locurilor de muncă generate prin crearea și punerea în aplicare a proiectelor care se bazează pe fonduri structurale și care, deseori, nu s-ar fi realizat fără rolul de catalizator al intervenției europene.

4.8 Pe lângă aceste considerații asupra aspectului financiar al politicilor structurale, nu putem trece sub tăcere alte două efecte ale politicii de coeziune:

- definirea unui cadru financiar pentru o perioadă de 7 ani care să asigure o anumită stabilitate și să permită programarea;
- parteneriatul pe teren care se creează în cadrul proiectelor eligibile pentru finanțarea din fondurile structurale, chiar dacă acest parteneriat este perfectibil<sup>10</sup>;
- *încurajarea disciplinei financiare a administrațiilor locale în administrarea proiectelor finanțate parțial de către Uniune;*
- *vizibilitatea Uniunii pentru cetățeni, prin intermediul proiectelor realizate (chiar dacă guvernele „uită” uneori să menționeze originea europeană (cel puțin parțială) a proiectelor realizate.*

## 5. Un model inadaptat unei Europe extensibile?

5.1 Dacă în ultimii cincizeci de ani proiectului european i s-au adus doar adaptări minore, Europa de azi nu seamănă deloc cu Europa din 1957.

5.2 Pe parcursul a cincizeci de ani, mai mult de douăzeci de state și au manifestat interesul pentru acest proiect – deseori necunoscut și devalorizat de către cele care participă deja la el – până la a cere să fie incluse. Astfel, pe parcursul aderărilor, suprafața geografică a crescut de peste trei ori și populația s-a dublat. Omogenitatea inițială (în termeni de nivel de dezvoltare socioeconomică și de distribuție teritorială) s-a diluat, iar coeziunea socială, economică și teritorială s-a diminuat în urma aderării unor state în general mai puțin bogate.

---

10

Avizul CESE despre „Rolul organizațiilor societății civile și al politicii de coeziune” (JO C 309) din 16.12.2006 și avizul CESE despre „Orientările strategice ale politicii de coeziune (2007-2013) JO C 185 din 8.08.2006, p. 52.

	anul aderărilor	suprafața teritoriului european		densitatea medie a populației din noile state membre	diferența de PIB pe locuitor exprimat în SPC între grupul țărilor deja membre și cel al noilor state membre (în %)	dacă PIB-ul mediu pe locuitor exprimat în SPC = 100 înaintea extinderii, noile adeziuni au provocat o schimbare de... (în %)
		în km <sup>2</sup>	schimbarea în raport cu extinderea precedentă (%)			
UE-6	1957	1.284	-	241,3	-	-
UE-9	1973	1.641	-27,7	143,7	-17,2	-5,72
UE-10	1980	1.773	-8,0	84,0	-25,0	-2,50
UE-12	1986	2.371	-33,7	99,5	-37,4	-6,23
UE-15	1995	3.243	-36,8	53,8	2,5	0,50
UE-25	2004	4.297	-32,5	204,8	-49,2	-19,68
UE-27	2007	4.646	-8,1	80,5	-65,5	-4,85
UE-29	???	5.486	-18,1	87,0		??? (va depinde de data aderării)

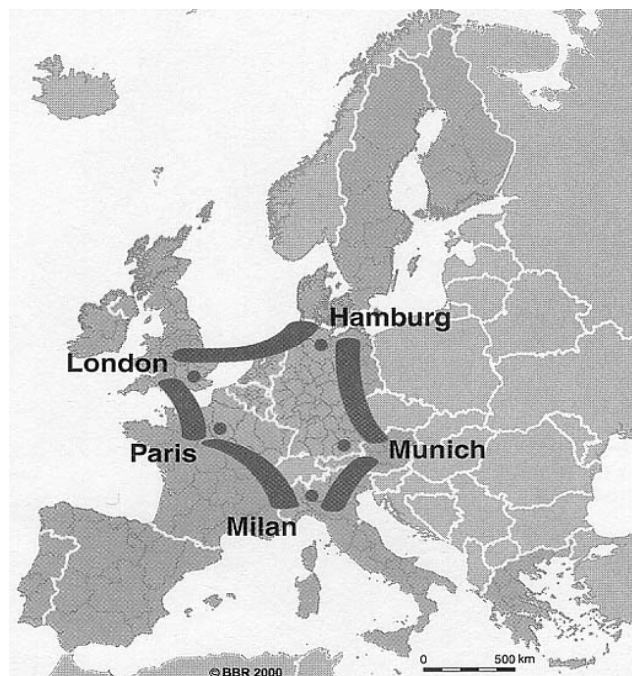
NB. UE-29 = UE-27 + Turcia + Croația

Surse:

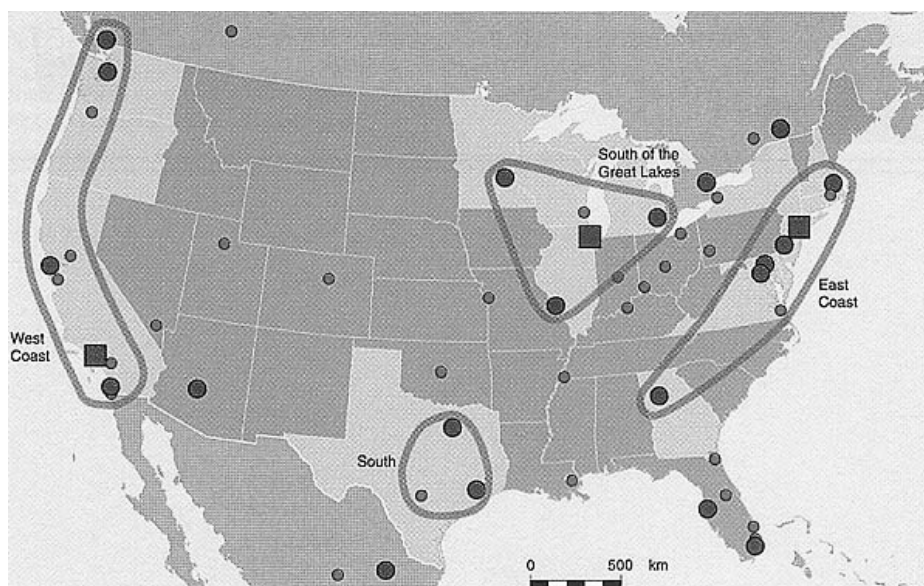
- *Datele economice: Ameco (pentru PIB pe locuitor și SPC)*
- *Datele geografice și demografice: United Nations World Population Prospects, 2004*
- *Calculare proprii*

5.3 Ca rezultat al mai multor factori și datorită „moștenirii istorice”, a apărut un pentagon de creștere economică cuprinzând Londra, Hamburg, München, Milano și Paris, care s-a impus ca un pol de dezvoltare ce concentrează 20% din suprafața a UE-15, 40% din populația totală și generează 50% din bogăția UE. Această coloană vertebrală grupează 7/10 din puterea de decizie europeană și orașele cuprind peste 85% din interconexiunile de transport<sup>11</sup> Această coloană vertebrală este numită adesea „poligonul”.

<sup>11</sup> G. Baudelle, B. Castagnède, "Le polycentrisme en Europe", 2002, pp. 160-161.



Europa – poligonul



Statele Unite – Cele 4 zone de integrare economică

Hărți preluate din *European Spatial Planning*, editată de Andreas Faludi, 2002, și disponibilă pe site-ul [http://www.planum.net/showspace/bookreview-esp\\_images.htm](http://www.planum.net/showspace/bookreview-esp_images.htm)

- 5.4 În vreme ce puterea economică a țărilor care s-au alăturat Uniunii Europene în 2004 nu depășește 5% din puterea economică totală a UE, suprafața teritoriului european a crescut cu 33%. În noul context, „poligonul” singur nu mai este suficient pentru a „trage după sine” regiunile periferice. *„Concentrarea activității economice în regiunile relativ puternice poate favoriza, pe termen scurt, producția economică din UE. Însă pe termen lung acest fenomen riscă să deterioreze potențialul productiv al regiunilor mai puțin dezvoltate economic și să le reducă puterea de a exploata avantajele pe care le dețin. O prea mare concentrare a întreprinderilor și a populației în anumite regiuni este contrară obiectivului de dezvoltare durabilă. Concentrarea constituie, pentru regiunile în cauză, o sursă de congestie și de aglomerare potențiale, de puternice presiuni asupra mediului înconjurător, iar, pentru alte regiuni, o sursă de declin și de depopulare*<sup>12</sup> [A se vedea și articolul 4, alineatul (5)]. După modelul oferit de Statele Unite, unde s-au creat mai multe poluri de dezvoltare, este necesar astăzi, să se promoveze crearea mai multor astfel de zone, răspândite uniform pe întregul teritoriu european, adoptându-se astfel ceea ce specialiștii numesc „policentrism”.
- 5.5 În plus, progresul tehnologic, globalizarea și mobilitatea dau naștere unui număr crescut de regiuni urbane și zone metropolitane în întreaga Europă în afara pentagonului tradițional dar comparabile cu acesta, precum Copenhaga-Malmö, Dublin, Madrid, Viena-Bratislava, Katowice și altele. Această modificare a peisajului european stimulează, de asemenea, noi ambiții între regiuni și noi provocări. Aceste ambiții și provocări vor avea (se speră) o influență progresivă asupra viziunilor și politicilor europene<sup>13</sup>.
- 5.6 Chiar dacă amenajarea teritoriului nu este de competența UE și principiul subsidiarității este prevalent, nu se poate nega faptul că administrarea teritoriului european constituie o responsabilitate comună. Pornind de la acest principiu, UE-15 și Comisia au elaborat un Proiect de dezvoltare a spațiului comunitar (SDEC) adoptat de Consiliul de miniștri din 11 mai 1999 de la Potsdam și urmat în același an de un program adoptat la Tampere care cuprinde douăsprezece măsuri<sup>14</sup>.
- 5.7 Conform articolului 159, SDEC are menirea de a ameliora coordonarea politicilor comunitare care au un impact semnificativ asupra teritoriului, de tipul politicilor regionale sau anumitor politici sectoriale (agricultură, transporturi...).

---

12 DATAR (Secretariatul de stat francez pentru planificare spațială), "European Spatial Development Perspective", 2002 (traducere neoficială).

13 Vezi și avizul CESE privind „mplicațiile socio-economice ale zonelor metropolitane”, iulie 2004, JO C 302 din 7.12.2004, p. 20.

14 Despre care trebuie subliniat faptul că unele – și nu cele mai puțin importante – nu au fost niciodată puse în aplicare, așa cum este cazul studiilor de impact teritorial, iar altele nu au fost suficient încurajate, cum este cazul susținerii cooperării transfrontaliere, transnaționale și interregionale (*Interreg* pentru care creditele bugetare au fost reduse când s-a încheiat acordul asupra perspectivelor financiare). Din fericire, anumite măsuri, cum este crearea Observatorului în rețea al Amenajării Teritoriului European (ROATE), au fost puse în practică, chiar dacă aceste lucrări rămân subestimate.

5.8 Nu intră în sfera prezentului aviz să identifice zonele unde legăturile dintre orașe, dintre centru și periferie etc. ar trebui întărite. Cu toate acestea, este obligația Comitetului de a insista asupra importanței de a trata cu seriozitate această tematică pentru a împiedica anemierea Europei și dezagregarea teritoriului său.

## 6. **Cheia succesului: infrastructuri moderne care acoperă tot spațiul european**<sup>15</sup>

6.1 Bineînțeles, o asemenea organizare policentrică a spațiului european (aparitia de mari poli regionali care propulsează zonele din jur, întărirea legăturii dintre zonele rurale și zonele urbane) garantează o coeziune reînnoită și mai puternică dar care nu se va putea realiza decât printr-o ameliorare a infrastructurilor de transport, energie, telecomunicații...

6.2 Întârzierile acumulate în realizarea celor 14 proiecte prioritare identificate la Essen (1994), mai ales în ceea ce privește tronsoanele transfrontaliere și reducerea drastică a reperului RTE în previziunile financiare 2007-2013<sup>16</sup> sunt de rău augur pentru asigurarea unei dezvoltări durabile a Uniunii Europene și a unei coeziuni teritoriale.

6.3 Cu toate acestea, nu mai este pusă la îndoială eficacitatea fondurilor structurale în aducerea la nivel a infrastructurilor din țările coeziunii și din regiunile defavorizate, precum și conectarea lor la celelalte infrastructuri pentru a profita pe deplin de posibilitățile oferite de piața internă.

6.3.1 Densitatea rețelei rutiere a trecut în cele patru țări ale coeziunii de la un nivel mai mic cu 20% față de media din UE-15 în 1991 la un nivel mai mare cu 10% față de media UE-15 în 2001. S-au înregistrat progrese (dar de amploare mai redusă) și în alte domenii ale Obiectivului 1.

6.3.2 În ultimul deceniu a avut loc în UE o modernizare a rețelei feroviare, dar procentajul de electrificare a liniilor și de conversie la linii duble a fost aproximativ același în regiunile cu întârziere în dezvoltare și alte regiuni din UE, astfel încât diferența dintre regiuni rămâne semnificativă.

6.4 Pe de altă parte, pentru a consolida reunificarea europeană din 2004 și 2007, este necesar să se asigure resurse suficiente infrastructurilor care leagă vechile și noile state membre, și aceasta din patru motive:

- chiar dacă BEI, Banca Mondială și BERD (Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare) au dat împrumuturi de 21 miliarde pentru a aduce infrastructurile la nivelul normelor din UE-15 între 1990 și 2001, sunt necesare în continuare investiții importate în

---

<sup>15</sup> Din dorința de a simplifica lucrurile, se comite un abuz de exprimare incluzând fondurile de coeziune în fondurile structurale.

<sup>16</sup> Cele 20 miliarde de euro propuse de Comisie au fost reduse la aproximativ 8 miliarde, în timp ce costurile totale pentru realizarea celor 30 de axe prioritare până în 2020 au fost estimate în 2004 la 225 de miliarde de euro.

infrastructurile pentru transport (drumuri și căi ferate). Investițiile necesare au fost estimate la 90 miliarde euro ( la prețurile din 1999)<sup>17</sup>;

- în noile state membre are loc o creștere economică mai viguroasă decât în majoritatea vechilor state membre și prin intensificarea schimburilor comerciale creșterea lor economică influențează pozitiv vechile state membre;
- în schimb, o accesibilitate mai mare la piața internă va avea efecte pozitive asupra noilor state membre;
- *„în regiunile și țările mai puțin dezvoltate (mai ales noile state membre), legăturile internaționale și interregionale pot, pe termen lung, să ducă la un randament ridicat din punct de vedere al competitivității crescute a întreprinderilor, și să faciliteze în același timp mobilitatea forței de muncă<sup>18</sup>”.*

6.5 Redistribuirea și aducerea la nivelul normelor europene a acestor infrastructuri este un obiectiv important mai ales în noile state membre dat fiind că în perioada de existență a COMECON-ului infrastructurile acestora convergeau spre Moscova și că între 1993 și 2003 schimburile noilor state membre cu UE-15 s-au triplat, majoritatea schimburilor lor comerciale făcându-se în prezent cu UE-15, și dat fiind că nivelul infrastructurilor lor este inferior celui din UE-15.

6.6 Este subînțeles că pe plan energetic<sup>19</sup>, este necesar să fie remediată insuficiența investițiilor în raport cu creșterea cererii și a distanțelor de transport. Interconectarea rețelelor electrice și de gaz în Europa a progresat, dar au mai rămas multe obstacole structurale între statele membre”. Observatorul european al piețelor de energie care va fi creat în 2007 va putea da indicații prețioase și linii directoare pentru eliminarea acestor obstacole în viitor.

6.6.1 Pentru a nu cita decât sectorul electricității, „perioada de supra-capacitate se încheie și vor fi necesare investiții în scopul creșterii capacităților de producție de la 600 la 750 GW până în 2030, spre a face față creșterii consumului de electricitate și a înlocui astfel infrastructurile care se învechesc. O parte din investițiile necesare pentru capacități suplimentare, mai ales pentru a face față nivelurilor maxime de consum, ar putea fi evitate dacă s-ar realiza interconectarea completă a rețelelor”.

---

<sup>17</sup> Investițiile necesare pentru a finaliza cu bine RTE –T vor reprezenta în anii următori aproximativ 1,5% din PIB prevăzut pentru acea regiune. Nivelurile actuale de investiții, de 2 până la 3 miliarde de euro pe an, vor trebui să ajungă la 10 miliarde de euro până în 2010 pentru a face față presiunii cererii și a permite furnizarea de servicii în UE corespunzătoare creșterii economice. Pe termen lung, Comisia a estimat la 258 de miliarde de euro suma necesară pentru a aduce rețelele de transport la un nivel de calitate acceptabil. (BEI, „Perspectivele de dezvoltare a RTE”, 2001).

<sup>18</sup> „O politică de coeziune pentru susținerea creșterii și a locurilor de muncă: Orientări strategice comunitare 2007 - 2013”, COM82005) 299, p. 15.

<sup>19</sup> Avizul CESE despre „Aprovizionarea cu energie a UE – Strategia de optimizare” (aviz exploratoriu) (TEN/227) JO C...

- 6.7 În general, modernizarea infrastructurilor reprezintă o provocare din punctul de vedere al protecției mediului. CESE reamintește în legătură cu acest subiect punctul său de vedere conform căruia alegerea proiectelor ce urmează să fie finanțate din fondurile structurale, precum și evaluarea lor ex-post ar trebui să includă criteriile de dezvoltare durabilă sub toate aspectele ei. CESE reamintește,<sup>20</sup> de asemenea, sprijinul său la crearea de comunități durabile fondate pe principiul durabilității (acordul de la Bristol<sup>21</sup>).
- 6.8 Reducerile bugetare impuse de Pactul de Stabilitate și Dezvoltare precum și constantele eforturi necesare pentru a participa la UEM complică realizarea acestor investiții, majoritatea fondurilor provenind de la guvernele naționale și o mai mică parte provenind din fondurile structurale sau de la BEI.
- 6.9 Chiar dacă 78% din populația europeană domiciliază azi în orașele sau aglomerațiile urbane, nu trebuie trecute cu vederea necesitățile specifice zonelor rurale și trebuie evitată rămânerea în urmă a acestora.
- 6.10 UE susține aceste zone prin programe ad hoc. UE a consacrat dezvoltării rurale mai mult de 60 de miliarde de euro între 2000 și 2006. Cu toate acestea, utilizarea acestor fonduri este departe de optim, așa cum a remarcat Curtea de conturi<sup>22</sup>. Aceasta a evidențiat faptul că programele nu țin cont în suficientă măsură de caracteristicile zonei geografice beneficiare. Curtea de Conturi evidențiază de asemenea lacunele în ce privește selecția și scopurile proiectelor, precum și evaluarea necorespunzătoare a rezultatelor acestora.

## 7. Întărirea legăturilor dintre centrele urbane și zonele rurale

- 7.1 Zonele îndepărtate suferă mai ales de îmbătrânirea populației datorită faptului că îndepărtarea lor de centrele de activitate îi determină pe tinerii și muncitorii calificați să plece la oraș. Exodul rural riscă să accelereze declinul acestor teritorii. Cu toate acestea, în marile orașe unde este concentrată majoritatea forței de muncă există anumite dificultăți și disparități, între cartiere și/sau între categoriile sociale. „În aproape toate orașele unde există un procentaj de șomaj egal sau superior la 10% există anumite zone în care acest procentaj este cel puțin dublu față de procentajul mediu al orașului<sup>23</sup>”. Comisia identifică pe bună dreptate patru

---

<sup>20</sup> Avizul CESE despre „Strategia tematică pentru mediul urban” (NAT/308), JO C ...

<sup>21</sup> Acordul de la Bristol, decembrie 2005 ([www.odpm.gov.uk](http://www.odpm.gov.uk) cod prod. 05 EUPMI 03584). Acordul de la Bristol definește 8 caracteristici fundamentale ale comunității durabile: 1) activă, cuprinzătoare și sigură; 2) bună guvernanță; 3) bune legături cu exteriorul; 4) bune infrastructuri de serviciu; 5) aptă să protejeze mediul înconjurător; 6) atractivă; 7) solidă; 8) primitoare pentru toți cetățenii.

<sup>22</sup> A se vedea comunicatul de presă ECA/06/20.

<sup>23</sup> COM(2006) 385 final, p.11.

dimensiuni cărora trebuie să li se acorde o atenție deosebită: transporturi, accesibilitate și mobilitate; accesul la servicii și instalații; mediul natural și fizic; sectorul cultural<sup>24</sup>.

7.2 Comitetul profită de ocazie pentru a reaminti rolul important pe care îl au serviciile de interes general și mai ales serviciile sociale de interes general în garantarea coeziunii economice, sociale, teritoriale și între generații. CESE repetă cererea vizând elaborarea unei directive-cadru de organizare a acestor servicii și complementară directivelor sectoriale<sup>25</sup>.

## 8. Necesitatea crucială ca societatea civilă să sprijine proiectele

8.1 Deși recunoaște necesitatea asocierii actorilor socioprofesionali la politicile structurale, subliniind că aceasta este decisivă pentru o mai bună punere în aplicare a acestei politici pe teren, Comisia nu prezintă, spre regretul CESE, propuneri pentru a defini modalitățile de punere în aplicare, propuneri care ar urma să aibă caracter obligatoriu pentru statele membre.

8.2 Comitetul dorește ca pe viitor să fie elaborați indicatori referitori la procesul de consultare a documentelor de strategie și de programare care sunt elaborate de către statele membre.

8.3 Comitetul apreciază că statele membre ar trebui să explice cum este organizată colectarea de informații despre punerea în aplicare a principiului de parteneriat de către comitetele de monitorizare.

8.4 Comitetul este convins că statele membre și autoritățile regionale ar trebui să exploateze într-o mai mare măsură potențialul pe care îl au organizațiile societății civile, să le asocieze la elaborarea unor planuri de promovare și să susțină inițiativele care provin de la bază, asigurând în acest scop mijloacele financiare adecvate, disponibile pentru acțiunile de promovare și de informare despre fondurile structurale.

8.5 De asemenea, ar fi necesar să se promoveze, în cadrul programelor transfrontaliere sau interregionale, consultări în comun și parteneriate socioprofesionale transfrontaliere sau interregionale.

## 9. O finanțare viitoare inovatoare

9.1 Date fiind, pe de o parte, provocările cărora trebuie să le facă față o Uniune Europeană cu mai mulți membri, cu frontiere externe îndepărtate și mai eterogene în ceea ce privește caracteristicile și performanțele regiunilor sale și, pe de altă parte, dată fiind insuficiența

---

<sup>24</sup> Comisia europeană „Politica de coeziune și orașele: contribuția orașelor și a aglomerațiilor la dezvoltarea și ocuparea forței de muncă în cadrul regiunilor”, COM(2006) 385 final.

<sup>25</sup> Vezo avizul CESE despre „Serviciile pe piața internă”, JO C 221 din 8.9.2005, p. 113, avizul despre „Viitorul serviciilor de uz general”, JO C 309 din 16.12.2006, p. 135 și mai exact în avizul, în curs de elaborare, despre „Serviciile sociale de interes general în Uniunea Europeană”



bugetului, pentru care nu există nici o justificare, și influența crescândă a globalizării, ar trebui concepute mecanisme mai performante și mai moderne pentru a finanța modelul nostru economic și social și a reda încredere cetățenilor europeni (oameni de afaceri, muncitori, șomeri...) în capacitatea Uniunii de a fi din nou stăpână pe propriului său destin. În acest sens, recentele inițiative JASPERS, JESSICA și JEREMIE sunt un pas în direcția cea bună.

9.2 În prezent, fondurile structurale sunt limitate la acordarea de subvenții. Într-un aviz precedent<sup>26</sup>, Comitetul a sugerat că este necesar să se modifice modul de administrare a fondurilor structurale pentru a le multiplica efectul datorită sprijinului Fondului European de Investiții și al BEI. CESE propunea convertirea acestor subvenții în produse financiare pentru crearea unui efect de pârghie: de exemplu, un euro pentru garantarea unui împrumut de capital speculativ ar permite finanțarea a cinci - zece euro investiți într-o IMM. Avantajele acestui sistem sunt triple:

- s-ar încuraja o împărțire între sectorul public și cel privat a finanțării investițiilor care sunt considerate speculative de către partenerii financiari tradiționali;
- s-ar responsabiliza mai mult beneficiarii decât în cazul subvențiilor nerambursabile;
- ar crește numărul lor, cu toate că bugetul rămâne limitat.

9.3 De asemenea, ar fi interesant să se aibă în vedere posibilitatea de a utiliza creditele neexecutate din bugetul european deja destul de redus, în loc de a le restitui statelor membre. Aceste credite nu reprezintă decât un procentaj foarte mic din bugetul anual. Cu toate acestea, dacă s-ar fi procedat astfel, s-ar fi putut aloca în prima perioadă intermediară a programului de la Lisabona aproape 45 de miliarde suplimentare unor proiecte de interes general.

Excedentele bugetare ale UE (în milioane de euro)	
2000	11.613
2001	15.003
2002	7.413
2003	5.470
2004	2.737
2005	2.410
Total 2000-2005	44.646

Notă: excedentele includ creditele neexecutate din buget (inclusiv rezervele speciale) și de asemenea încasările suplimentare.

Sursă: Comisia Europeană, IP/06/494

<sup>26</sup>

Avizul CESE despre „Orientările strategice ale politicii de coeziune (2007-2013)”, JO C 185, 8.08.2006.

- 9.3.1 Reiese în mod evident din alineatele precedente că o parte din aceste credite ar putea accelera realizarea tronsoanelor lipsă, adevăratul călcâi al lui Ahile în cazul rețelelor transeuropene, care permit conectarea țărilor între ele, eliminând blocajele în trafic, accelerând integrarea europeană și promovând mai mult inter-modalitatea.
- 9.3.2 O altă parte ar putea fi atribuită Fondului European de Adaptare la Mondializare (FAM). Acest instrument, care nu este bugetar, este destinat sprijinirii financiare a angajaților disponibilizați ca „victime ale globalizării”, precum și completării acțiunii fondurilor structurale. Spre deosebire de acestea, care necesită lungi perioade de programare pentru proiecte pe termen lung în cele mai multe cazuri, FAM este un instrument pe termen scurt. Chiar dacă a fost aprobat de Consiliu, acesta a redus la jumătate creditele inițiale propuse de către Comisie (FAM se ridică la 500 de milioane de euro). Date fiind condițiile, este greu de crezut în eficacitatea acestui instrument pe care mulți îl prezintă ca pe un „instrument de marketing”. În paralel, ar trebui să se revadă criteriile de selecție, diminuând numărul de angajați disponibilizați necesar pentru a accede la acest fond (când a fost creat, după modelul „Trade Adjustment Assistance Programme” american datând din 1962, inițiatorii au uitat că, spre deosebire de Statele Unite care are o economie bazată pe marile întreprinderi, UE este o economie care se bazează pe IMM)<sup>27</sup>.
- 9.3.3 Această revizuire este cu atât mai importantă cu cât o integrare mai accentuată a regiunilor din spațiul european riscă să accentueze concurența între teritorii și să dea loc la restructurări și deci la pierderea de locuri de muncă, ceea ce ar putea da impresia cetățeanului că Europa nu este propice ocupării forței de muncă.

Bruxelles, 7 decembrie 2006.

Președintele secțiunii pentru uniunea economică  
și monetară și coeziune economică și socială

Secretarul general al Comitetului Economic și  
Social European

Georges DASSIS

Patrick VENTURINI

---

<sup>27</sup>

Cele mai mari 100 întreprinderi generează 74% din PIB Statelor Unite și doar 34 % în Europa. În economia de piață nefinanciară, IMM (<250 angajați) reprezintă 99,8% din întreprinderi (91,5% din microîntreprinderile care au mai puțin de 9 persoane) și 67,1% din totalul forței de muncă.