

DIGITALES ARCHIV

ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
ZBW – Leibniz Information Centre for Economics

Ioniță, Sorin; Nuțu, Ana Otilia

Book

Revitalizarea Strategiei Uniunii Europene pentru Regiunea Dunării : între priorități politice și interese economice

Provided in Cooperation with:

European Institute of Romania (EIR), Bucharest

Reference: Ioniță, Sorin/Nuțu, Ana Otilia (2019). Revitalizarea Strategiei Uniunii Europene pentru Regiunea Dunării : între priorități politice și interese economice. București : Institutul European din România.

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/11159/3146>

Kontakt/Contact

ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft/Leibniz Information Centre for Economics
Düsternbrooker Weg 120
24105 Kiel (Germany)
E-Mail: [rights\[at\]zbw.eu](mailto:rights[at]zbw.eu)
<https://www.zbw.eu/econis-archiv/>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Dieses Dokument darf zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen. Sofern für das Dokument eine Open-Content-Lizenz verwendet wurde, so gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

<https://zbw.eu/econis-archiv/termsfuse>

Terms of use:

This document may be saved and copied for your personal and scholarly purposes. You are not to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public. If the document is made available under a Creative Commons Licence you may exercise further usage rights as specified in the licence.



Institutul
European
din România

Revitalizarea Strategiei Uniunii Europene pentru Regiunea Dunării – între priorități politice și interese economice

Sorin IONIȚĂ (coordonator)
Ana-Otilia NUȚU

STUDII DE
STRATEGIE
ȘI POLITICI
SPOS 2018
NR. 2

Studii de Strategie și Politici SPOS 2018

Studiul nr. 2

Revitalizarea Strategiei Uniunii Europene pentru Regiunea Dunării – între priorități politice și interese economice

Autori:

Sorin IONIȚĂ (coordonator)

Ana-Otilia NUȚU

București, 2019

Coordonator de proiect din partea Institutului European din România: **Bogdan Mureșan**

© Institutul European din România, 2019

Bd. Regina Elisabeta nr. 7-9

Sector 3, București

www.ier.gov.ro

ISBN online: 978-606-8202-61-7

Studiul exprimă opinia autorilor și nu reprezintă poziția Institutului European din România.

Despre Autori:

Sorin Ioniță (coordonator): Președinte Expert Forum (EFOR), expert în reforma administrației publice, dezvoltare și politici locale; consultant al Consiliului Europei, Băncii Mondiale și PNUD pe Europa de Est și Balcani; fost reprezentant al României în Comitetul Economic și Social European (CESE), secțiunile Transport-Energie și Mediu-Agricultură; lector asociat al Maastricht School of Management (MSM). A terminat Institutul Politehnic București (IPB); Master la Central European University (CEU), Budapesta; a fost Fulbright fellow la Georgetown University, Washington DC.

Adresa de e-mail: sorin.ionita@expertforum.ro

Ana-Otilia Nuțu (autor): Analist de politici publice în energie și infrastructură, companii publice, autorități de reglementare. Lucrează în proiecte de consultanță pentru Banca Mondială privind reforma administrației publice și a sectorului energiei, precum și în analize privind funcționarea programelor europene în sectoarele de energie și transporturi. Coordonează proiecte Expert Forum în România, Republica Moldova și alte țări din regiune. Proiectele susțin reforma reglementărilor în domeniul energiei, a guvernancei companiilor de stat și interconectarea în piața europeană de energie. A absolvit Facultatea de Finanțe-Bănci la ASE (București) și are un Master în Politici Publice la CEU, Budapesta. Din 2015 este membru al Grupului de Lucru III - Energie și Mediu al Forumului Societății Civile pentru Parteneriatul Estic (EaP CSF).

Adresa de e-mail: otilia.nutu@expertforum.ro

About the authors:

Sorin Ioniță (coordinator): President of Expert Forum, expert in public administration reform, development and local affairs; consultant within the Council of Europe, World Bank and UNDP on Eastern Europe and the Balkans; former representative of Romania in the European Economic and Social Committee (EESC), sections Transport-Energy and Environment-Agriculture; associate lecturer at the Maastricht School of Management (MSM). He graduated from the Bucharest Polytechnic Institute (IPB); Bucharest University; has a Master from Central European University (CEU), Budapest; former Fulbright fellow at Georgetown University, Washington DC.

E-mail address: sorin.ionita@expertforum.ro

Ana-Otilia Nuțu (author): Policy analyst on energy and infrastructure, state-owned companies, regulators. She works as a consultant for the World Bank on public administration reform and on the energy sector, as well as on analysis of EU-financed programs in energy and transport. Otilia Nutu coordinates Expert Forum's projects in Romania, Moldova and other countries in the region on reforms of energy regulations, corporate governance of state-owned companies and interconnections with the European energy markets. She graduated Finance and Banking – BA at the Academy of Economic Sciences (Bucharest) and has a Master's Degree in Public Policy at the Central European University (Budapest). Since 2015, she is a member of Working Group 3 - Energy and Environment in the Eastern Partnership Civil Society Forum (EaP CSF).

E-mail address: otilia.nutu@expertforum.ro

Cuprins

Despre studiu	7
SINTEZĂ	8
EXECUTIVE SUMMARY	20
Introducere	32
Evoluția conceptului de strategie macroregională europeană și apariția SUERD	32
Definirea teritorială și direcțiile de dezvoltare a strategiilor macroregionale	35
Guvernanța unei strategii macroregionale	37
Capitolul I. Experiența SUERD până în prezent	38
Prezentare și analiză	38
Experiența SUERD până în prezent: ce s-a realizat?	45
Flexibilizarea regulii „celor 3 NU”: Programul Transnațional Dunărea 2014-2020	48
Strategia Uniunii Europene pentru Regiunea Dunării – în ce măsură aduce valoare adăugată?	52
Capitolul II. SUERD și România: Realizările de până acum și perspective pentru 2019	56
Recomandări de politici	59
Provocări în politica de tip strategie macroregională și, în special, pentru SUERD ...	59
Reorientări strategice posibile în structura SUERD	62
Abordarea privind finanțarea în noul Cadru Financiar Multianual post-2020	64
Concluzii: România, reforma strategiilor macroregionale și a SUERD	68
Bibliografie selectivă	75

Despre studiu

Scopul acestui studiu îl reprezintă radiografierea critică a provocărilor și a oportunităților ce derivă din exercitarea de către România, în perioada 1 noiembrie 2018-1 noiembrie 2019, a Președinției Strategiei Uniunii Europene pentru Regiunea Dunării. Dat fiind dezideratul unui material cu aplicabilitate practică, s-a avut în vedere mai ales realizarea de recomandări de politici menite să revitalizeze implementarea strategiei la nivel național și la nivelul Uniunii, ținând cont și de prioritățile României pe perioada Președinției Consiliului Uniunii Europene din semestrul I al anului 2019.

Mai concret, autorii au urmărit:

- Analizarea cadrului regional și european în care s-a dezvoltat Strategia Uniunii Europene pentru Regiunea Dunării (de la viziune la acțiune), în contextul mai larg al discuțiilor despre regionalizare din ultimele decenii, în cadrul Uniunii Europene, dar și pe plan global.
- Evidențierea beneficiilor pe care strategia macroregională le-a adus pentru consolidarea coeziunii socioeconomice și reducerea disparităților de dezvoltare teritorială, precum și valoarea adăugată dimensiunii de cooperare a Politicii de Coeziune.
- Reliefarea unor exemple de bune practici și lecții învățate de România, atât ca participant cât și în calitate de coordonator pe trei arii prioritare.
- Identificarea provocărilor și a oportunităților pentru revitalizarea strategiei cu alocarea unor resurse financiare dedicate în Cadrul Financiar Multianual post-2020.
- Formularea de recomandări de politici publice, complementare celor ce vizează Președinția RO2019EU, pentru promovarea strategiei macroregionale la nivelul Uniunii Europene, inclusiv prin operaționalizarea Punct Focal al Strategiei Dunării/Secretariat al SUERD împreună cu alte state membre.

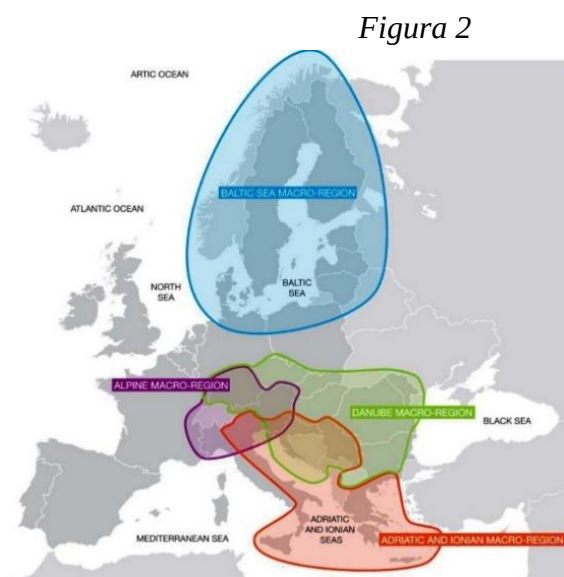
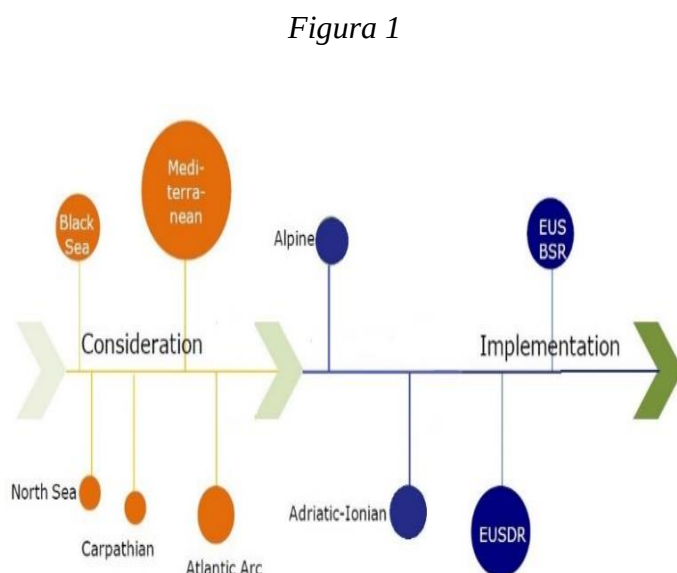
Redactarea raportului de către cei doi autori s-a făcut iterativ, prin contact permanent și consultare directă cu Institutul European din România în câteva etape; două întâlniri cu un *grup de lucru* alcătuit din specialiști provenind din rândurile instituțiilor de specialitate ale administrației publice, în cadrul cărora versiuni preliminare au fost discutate; preluarea și integrarea de observații și comentarii după fiecare astfel de întâlnire; și o prezentare finală în cadrul unui eveniment public de anvergură: Forumul național SUERD desfășurat la București în noiembrie 2018. Studiul este însoțit de două rezumate, în limbile română și respectiv engleză.

SINTEZĂ

Politica regională în Uniunea Europeană nu este o inovație recentă. Uniunea Europeană a alocat fonduri pentru dezvoltarea regională încă din anii 1970, în special pentru redistribuire și coeziune teritorială. Ceea ce este nou în ultimii ani este totuși o schimbare a statutului regiunilor UE: de la beneficiarii pasivi ai politicilor redistributive la subiecții activi cu putere de decizie. Actorii regionali devin din ce în ce mai implicați în acest proces. În comparație cu alte mecanisme de coordonare ale UE, strategiile macroregionale (SMR) sunt menite să opereze atât (i) pe orizontală, pentru armonizarea teritorială a instrumentelor de dezvoltare, cât și (ii) pe verticală, prin armonizarea acțiunilor actorilor relevanți dintr-un stat sau dincolo de granițele acestuia.

Strategiile macroregionale au sporit considerabil mizele politicilor de coeziune ale UE încă de la adoptarea Strategiei UE pentru regiunea Mării Baltice (SUERMB) în 2009. De atunci, au fost propuse și adoptate de către UE mai multe strategii similare. În prezent, se poate imagina cu ușurință că o viitoare Uniune va fi complet acoperită de strategiile macroregionale, în care factorii de decizie, la nivel local, regional, național și la nivelul UE, interacționează în moduri complexe și formează politici sectoriale. La urma urmei, Comisia Europeană a descris strategiile macroregionale drept „blocuri regionale de construcție a politicii la nivelul UE” (CE, 2013a).

Figurile 1-2. Strategiile macroregionale în diferite stadii de dezvoltare; acoperirea geografică a SMR actuale



Surse: Parlamentul European, 2015; COWI, 2017.

Spre deosebire de politica regională tradițională a UE, strategiile macroregionale au câteva caracteristici principale:

- Sunt foarte diverse, cuprinzând diferite sectoare, de la *hard* (infrastructură) la *soft* (capital uman, inovare).
- Depășesc cooperarea interguvernamentală tradițională, construind rețele complexe de actori locali, regionali, naționali, UE, privați și publici.
- Acoperă nu numai state membre ale Uniunii, dar și țările de la granițele UE, aflate în diferite etape ale negocierilor de aderare sau sub forme de cooperare cu UE.
- Într-o anumită măsură, se bazează pe trăsături comune (geografie, istorie) care dau actorilor un sentiment de comunitate de valori comune.
- Sunt supuse regulii celor „3 NU”: pentru strategiile macroregionale nu există instituții noi, nici reglementări sau noi alocări financiare dedicate.

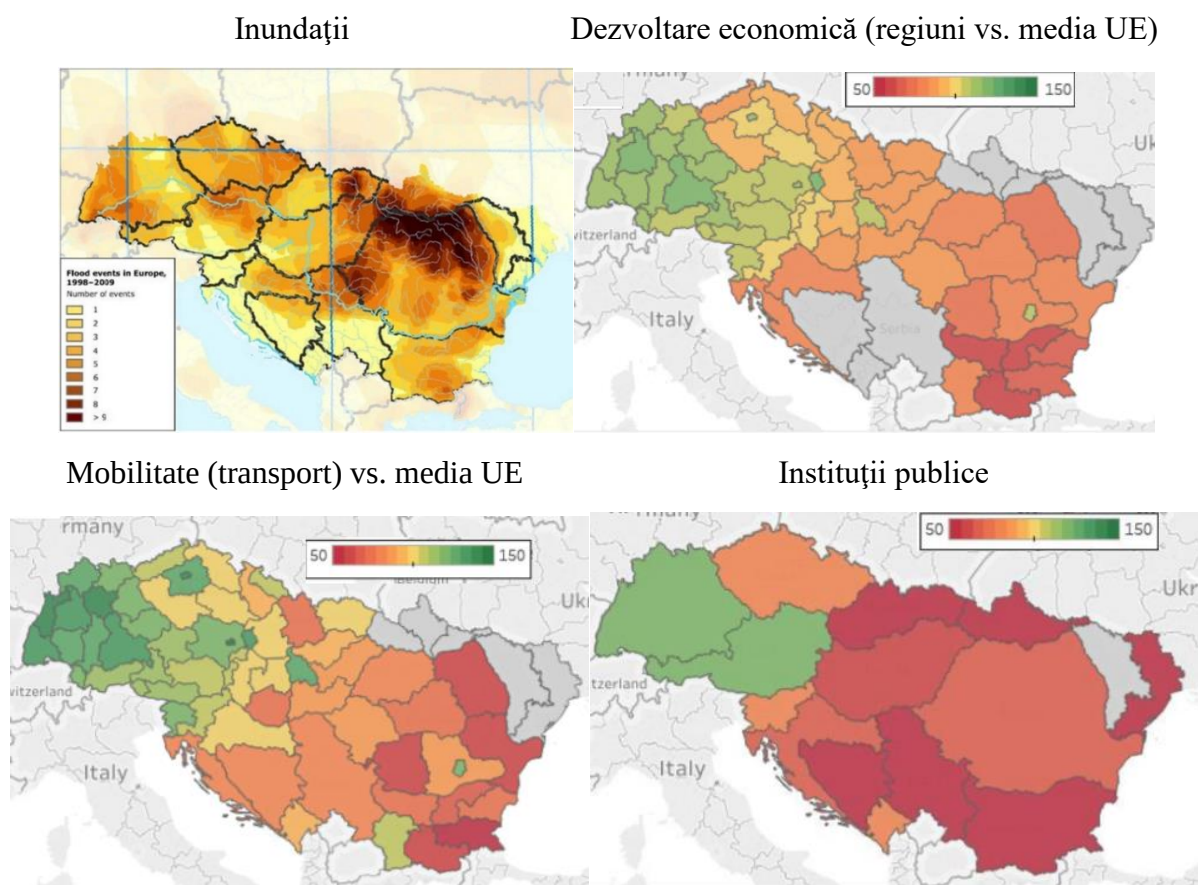
În prezent, există patru SMR funcționale; în ordinea cronologică a apariției, acestea sunt: Strategia UE pentru regiunea Mării Baltice (SUERMB – 2009), Strategia UE pentru Regiunea Dunării (SUERD – 2010), Strategia UE pentru Regiunea Adriatico-Ionică (SUERAI – 2014) Strategia UE pentru Regiunea Alpină (SUERA – 2015); contururile lor sunt prezentate în Figura 2. Există discuții aflate în diverse stadii privind adoptarea unor strategii macroregionale pentru Marea Nordului, Marea Neagră, Marea Mediterană sau Regiunea Carpatică (Figura 1).

SUERD: experiența de până acum

Strategia UE pentru Regiunea Dunării este a doua strategie macroregională, după SUERMB, și se bazează în principal pe cele două provocări principale din regiune: inundațiile din bazinul fluviului Dunărea și posibilitățile de transport de-a lungul fluviului. Dată fiind complexitatea provocărilor și oportunităților, acestea pot fi abordate cel mai bine într-o manieră coordonată, în loc să se urmărească politicile la nivel de stat individual. SUERD reprezintă o încercare de a răspunde unui set de teme sectoriale foarte diverse (Stojic Karanovic, 2017):

- *Transporturi*: deși Dunărea este un coridor TEN-T, traficul total de mărfuri reprezintă doar o fracțiune (10-20%) a celui pe Rin. Infrastructura de transport, inclusiv legăturile intermodale, este foarte fragmentată în regiune.
- *Energie*: piețele sunt fragmentate, cu furnizori dominanți (de exemplu, gazele) și intensitate energetică ridicată.
- *Mediu*: există probleme de poluare sistemică, de la canalizare până la scurgerile legate de agricultură; conservarea ecosistemului dunărean necesită o abordare coordonată.
- *Riscuri climatice*: regiunea este expusă secetelor și inundațiilor.
- *Dezvoltarea socioeconomică*: există mari disparități între țări în ceea ce privește dezvoltarea economică, capitalul uman, potențialul de inovare, ocuparea forței de muncă.

Figurile 3-6. Disparități în regiunea Dunării



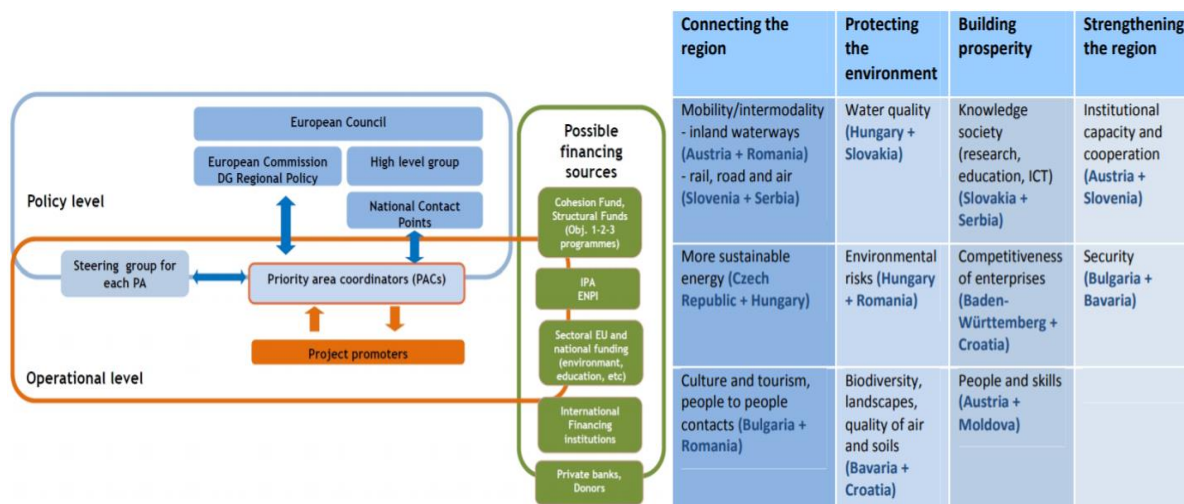
Surse: *Interact*, 2017; *Studiu asupra strategiilor macroregionale și legăturile acestora cu Politica de Coeziune*, 2017.

La fel ca și SUERMB, SUERD are o structură complexă de guvernare, rezumată în Figurile 7-8, de mai jos. Consiliul oferă principalele direcții politice; Comisia Europeană (CE) coordonează și monitorizează strategia; Grupul la nivel înalt (reprezentanți oficiali ai statelor) modifică obiectivele sau planul de acțiune; Punctele naționale de contact oferă orientări și coordonează activitățile din fiecare țară. Fiecare arie prioritară (AP) are doi coordonatori (reprezentând două țări) care sunt responsabili cu punerea în aplicare a planului lor de acțiune tematic și raportează către CE. Un grup de coordonare pentru fiecare AP, format din reprezentanți ai statelor, CE și alți actori implicați, oferă sprijin. Promotorii proiectului caută parteneri și finanțare și raportează progresele înregistrate. Există mai mult de 10 alte inițiative și instituții care funcționează la nivelul regiunii Dunării ale căror activități trebuie corelate cu SUERD. Punctul Focal pentru Asistență Tehnică (DSP) facilitează coordonarea ariilor prioritare și propune un model de evaluare pentru SUERD. Există un set de ținte pentru obiectivele și ariile care au fost revizuite în 2016; totuși, aceste ținte variază de la foarte concret („creșterea traficului de mărfuri cu 20%”) până la oarecum vag („transfer crescut de inovare”).

Finanțarea este disponibilă prin Fondurile structurale și de investiții europene pentru membrii Uniunii Europene (ESI); IPA pentru țările candidate; Instrumentul european de vecinătate (IEV) pentru țările din afara UE. Deși nu există un fond alocat în mod direct pentru SUERD, Programul Transnațional Dunărea (PTD) 2014-2020 este o excepție: aproximativ 274

mil. EUR au fost alocate din partea FEDER, IEV și IPA pentru prioritățile SUERD. Au fost două apeluri în PTD.

Figurile 7-8. Structura de guvernanta a SUERD; piloni; arii prioritare; țările coordonatoare



Până în prezent, SUERD a avut anumite succese, în special în ceea ce privește facilitarea cooperării dintre actori pe orizontală (între sectoare) și pe verticală (între niveluri de guvernanta). Proiectele și inițiativele de succes sunt prezentate mai jos (Tabelul 1); mai multe dintre acestea au fost rezultatul eforturilor comune ale coordonatorilor diferitelor arii prioritare.

Tabelul 1. Proiecte și inițiative pe arii prioritare

AP1a – căi navigabile interioare	Masterplan reabilitare și întreținere Dunărea și afluenții (2014/2016) Masterplan transport GNL Rin-Main-Dunăre Manualul practic cu privire la procedurile de control la frontieră de-a lungul Dunării și afluenților săi navigabili (2015)
AP1b – mobilitate: cale ferată, rutier, feroviar	<i>Danube Region Intermodal Strategy</i> ; inițiativă de includere a coridorului Alpin-Balkanii de Vest în coridoarele europene
AP2 – energie durabilă	Studii, modele de piață (gaze, energie regenerabilă), contribuind la prioritățile ulterioare CESEC/alocări financiare PCI/PECI
AP3 – cultură, turism, <i>people-to-people</i>	Includerea rutelor <i>Roman Emperors</i> și <i>Danube Wine Route</i> pe lista de circuite culturale ale Consiliului Europei (2015)
AP4 – calitatea apei	STURGEON – plan de acțiuni pentru salvarea sturionului dunărean (AP4-AP6)
AP5 – riscuri de mediu	SEERISK – metodologie pentru riscurile privind schimbările climatice CC-WARE – proiecte pentru reducerea vulnerabilității resurselor de apă DANUBE FLOODPLAIN – management inundații (susținut de miniștrii mediului în 2016)

	<i>Danube Air Nexus cluster</i> – măsurarea calității aerului și a impactului poluării asupra sănătății
AP6 – biodiversitate	STURGEON – plan de acțiuni pentru salvarea sturionului dunărean (AP4-AP6) DANUBEPARKS – proiecte pentru ariile naturale protejate (parcuri naționale, parcuri naturale, situri Natura 2000, alte rezervații naturale) SONDAR – proiecte pentru îmbunătățirea calității solurilor TRANSGREEN – proiect pentru infrastructura verde (AP 6-AP 1), ca suport pentru Convenția Carpatică CONNECTGREEN – proiect pentru stabilirea coridoarelor ecologice pentru speciile de carnivore mari și a conexiunilor între situri Natura 2000 din regiune, ca suport pentru Convenția Carpatică MEASURES – proiect pentru îmbunătățirea condițiilor de habitat și a culoarelor de migrație a sturionilor și a altor specii de pești importanți din Dunăre (AP 6-AP 4-AP 5) DIAS – proiecte pentru cartarea și identificarea soluțiilor pentru stoparea și eradicarea speciilor invazive de-a lungul Dunării <i>Lower Danube Green Corridor</i> – proiecte pentru evaluarea managementului ariilor naturale protejate din România, Bulgaria, Republica Moldova și Ucraina
AP7 – societatea cunoașterii	INCO.NET – rețea cuprinzând toți actorii interesați de promovarea științei și inovării în regiunea Dunării (2014) <i>Danube Funding Coordination Network</i> (DFCN) – inițiativă de coordonare a eforturilor naționale pentru colaborare multilaterală în cercetare și inovare
AP8 – competitivitate	Studiu referitor la obstacolele în calea creșterii economice, antreprenoriatului, IMM-urilor în regiunea Dunării
AP9 – oameni și competențe	Lansarea inițiativei <i>SUERD Youth Platform</i> <i>Learning by Doing</i> – schimb de bune practici pentru îmbunătățirea sistemelor de formare profesională
AP10 – capacitate instituțională	Proiecte-pilot pentru creșterea capacității instituționale, cu sprijinul Comisiei Europene – ex. AT pentru transformarea propunerilor de proiecte în proiecte bancabile START – granturi pentru pregătirea de proiecte pentru SUERD (foarte solicitat) <i>Danube Financing Dialogue</i> – conectarea IMM-urilor cu IFI și surse bugetare naționale pentru match grants <i>Danube Strategic Project Fund</i> (2016) – fond pentru pregătirea proiectelor care ar putea fi finanțate din alte surse europene (ESIF), în special în state non-UE
AP11 – securitate	DARIF – proiect de creștere a securității în regiunea Dunării, conferință interministerială (2016) <i>Danube Property Crime Project</i> (DPCP) – Bavaria Proiecte de reducere a criminalității informatice, trafic de persoane, trafic de arme

Surse: Raportul CE privind implementarea SMR, 2016; rapoarte de progres pe arii prioritare SUERD; DG Regio, studiu privind SMR și legăturile cu Politica de Coeziune, 2017.

Programul Transnațional Dunărea este o sursă de finanțare pentru SUERD, cu un buget dedicat acțiunilor specifice incluse în strategie (de exemplu, proiectele pe AP, facilitarea *seed money* și DSP), dar și pentru proiectele „regulate”, pentru care criteriile de evaluare includ relevanța acestora pentru SUERD sau alte SMR. Programul Transnațional Dunărea semnalează, de asemenea, o schimbare importantă în strategia de guvernanță a UE. Strategia UE pentru

Regiunea Dunării a fost inițial (2012-2014) sprijinită direct de CE și apoi prin DSP. Din 2017, cu toate acestea, principalele elemente ale strategiei – prioritățile și DSP – au fost finanțate prin PTD. Pe scurt, prioritățile și alocările bugetare pentru PTD sunt ilustrate în Tabelul 2:

Tabelul 2. Programul Transnațional Dunărea – priorități, obiective și bugete

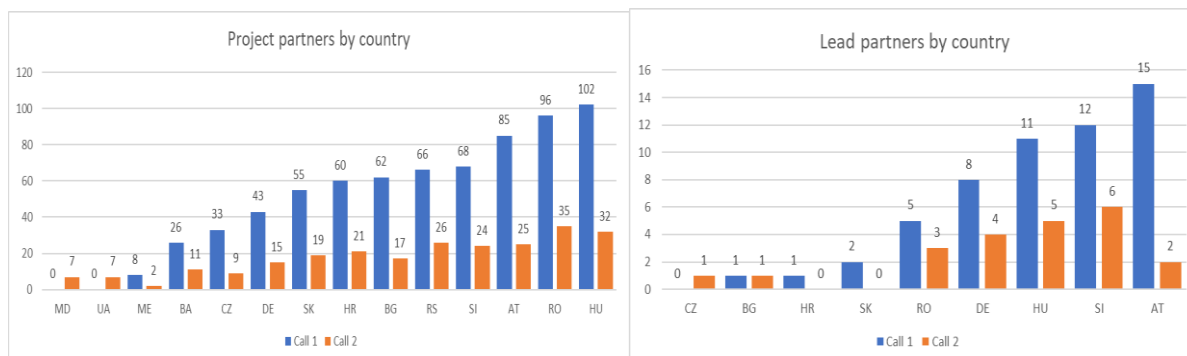
	Prioritate	Priorități	Obiective specifice	Buget
1	Inovare și responsabilitate socială	Ecoinovare, transfer de cunoștințe, politici cluster, inovare socială, antreprenariat competent. Accent pe inovare socială, educație, competențe	Îmbunătățirea cadrului inovării și creșterea competențelor de afaceri și inovare socială	76 mil EUR
2	Mediu și cultură	Păstrarea și gestionarea diversității naturale și culturale. Printre priorități intră administrarea apelor și controlul riscurilor de mediu, de ex. inundații. Prevenirea dezastrelor cauzate de ecosisteme nefuncționale și schimbări climatice	Creșterea cooperării privind managementul apei și prevenirea inundațiilor; folosirea sustenabilă a resurselor naturale și culturale; restaurarea și administrarea coridoarelor ecologice; pregătire pentru managementul riscurilor de mediu	87 mil EUR
3	Conectivitate și folosire responsabilă a energiei	Sisteme de transport ecologice, porturi, căi navigabile interioare, conectivitate și accesibilitate urbană și rurală; securitate energetică, integrarea piețelor, infrastructură; distribuție inteligentă pentru integrarea energiei regenerabile, pentru eficiență energetică și dezvoltarea rețelelor inteligente	Susținerea modurilor de transport sigure și prietenoase cu mediul și accesibilitate echilibrată rural/urban; creșterea securității energetice și eficienței energetice	57 mil EUR
4	Bună guvernare	Creșterea capacității autorităților publice și altor actori, inclusiv privați; îmbunătățirea cadrului legal și instituțional; creșterea capacității în zona politicilor de muncă, educație, schimbări demografice, migrație, incluziunea grupurilor vulnerabile și marginalizate, planificare participativă, implicarea societății civile, cooperare urbană/rurală, cooperare pe justiție și securitate. Sprijină inclusiv guvernanta SUERD	Creșterea capacității pentru abordarea unor schimbări sociale majore; susținerea guvernantei și implementării SUERD	35 mil EUR

Sursa: www.interreg-danube.eu.

Au fost două runde de solicitări regulate de proiecte în cadrul PTD, una pentru coordonatorii AP și o facilitate de tip *seed money*. Deși toate țările au aprobat proiecte, există o discrepanță majoră în ceea ce privește numărul de proiecte aprobate, care evidențiază probleme de capacitate instituțională preexistente. România este destul de bine plasată, situându-se pe

locul doi în ceea ce privește numărul de proiecte și pe locul cinci în clasamentul partenerilor lider.

Figurile 9-10. Statistica rundelor de proiecte PTD



Sursa: <http://www.interreg-danube.eu/>.

SUERD: valoare adăugată

O serie de evaluări efectuate de Comisia Europeană și de mediul academic evidențiază mai multe avantaje ale SUERD, deși unele sunt destul de greu de cuantificat pe indicatori:

- Orientări politice strategice pentru o mai bună coordonare regională.
- Integrarea obiectivelor SUERD în alte programe și proiecte la nivelul UE, inclusiv prioritizarea fondurilor europene prin trimiteri concrete la obiectivele SUERD (de exemplu, interconexiunile energetice).
- Coordonarea politicilor intersectoriale (verticale și orizontale).
- Un efect mai pronunțat de cointerесare, la diferite niveluri de guvernare, ca rezultat al formulării politicilor de jos în sus și implicarea unei game mai largi de actori, inclusiv a societății civile.
- O mai bună conștientizare a provocărilor regionale pentru implementarea politicilor publice, implicând actorii relevanți la nivel regional.
- O mai bună integrare politică prin implicarea în discursul public a subiectelor relevante ale SUERD și a reuniunilor ministeriale de nivel înalt.
- Schimbarea mentalității, către o cultură a cooperării și a responsabilității din partea actorilor instituționali și funcționarilor publici.
- O mai bună integrare instituțională prin parteneriate în diverse proiecte comune în cadrul strategiei sau cu finanțare PTD.
- Formularea politicilor publice la nivel național și european prin colectarea de informații și date și implicarea actorilor relevanți la nivel regional.
- Chiar și în cazul proiectelor și programelor care ar fi fost realizate fără contribuția SUERD, rețelele de actori construite în cadrul SUERD contribuie la o mai bună

vizibilitate și diseminare a bunelor practici. De asemenea, SUERD oferă un cadru de prioritzare pentru atingerea impactului maxim al proiectelor la nivel regional; permite găsirea surselor de finanțare și a partenerilor în rețelele deja formate; și permite o mai bună evaluare a proiectelor cu impact regional pentru donatori (UE, dar și alte IFI).

Una dintre vulnerabilitățile majore ale SUERD este faptul că are o structură complexă, probabil prea multe priorități și puține obiective și ținte SMART. Acest lucru face dificilă evaluarea, spre deosebire de alte strategii. În același timp, o strategie care nu are finanțare, instituții și reglementări dedicate nu poate promite cu ușurință atingerea unor obiective SMART. În ceea ce privește coordonarea, Comisia Europeană și-a exprimat mai degrabă interesul de a se retrage din punct de vedere strategic din rolul de conducere, lăsând mai mult loc inițiativelor transnaționale și DSP. Cu toate acestea, având în vedere disparitățile regionale, inclusiv în ceea ce privește capacitatea instituțională (vizibilă, de exemplu, în numărul proiectelor aprobate pentru finanțare în apelurile DTP), CE continuă să joace un rol de „echilibrare” care asigură coeziunea.

România și SUERD: rezultate și perspective post-2018

Tema principală a proiectelor în care România este implicată o reprezintă infrastructura portuară și navigația pe Dunăre. Principalele proiecte care vizează infrastructura portuară, în valoare însumată de aproximativ 52 mil. EUR, sunt:

- Platformă port multimodală la Galați
- Port ecologic de înaltă performanță Giurgiu – Etapa a II-a – Construcție
- Modernizarea infrastructurii portuare prin asigurarea creșterii adâncimilor șenalelor și bazinelor și a siguranței navigației în Portul Constanța
- DAPhNE – Rețea de porturi dunărene

Pe lângă acestea, există încă șase proiecte în valoare de aproximativ 33 milioane EUR, concentrându-se pe îmbunătățirea sistemelor de navigație și pe formarea oferită de Centrul Roman pentru Pregătirea și Perfectionarea Personalului din Transporturi Navale (CERONAV). Principalele proiecte care vizează navigația pe Dunăre și infrastructura de căi navigabile sunt:

- FAST Danube – Asistență tehnică pentru revizuirea studiului de fezabilitate, privind îmbunătățirea condițiilor de navigație, pe sectorul comun româno-bulgar al Dunării și studii complementare
- FAIRway – Implementarea Master Planului privind reabilitarea și întreținerea șenalului Dunării și afluenților săi navigabili
- SWIM – Sistem Integrat inteligent de management al căii navigabile
- DANTE – Îmbunătățirea procedurilor și proceselor administrative pentru transportul pe căile navigabile interioare pe Dunăre

În ceea ce privește pregătirea personalului și armonizarea cerințelor privind pregătirea profesională în navigația interioară, România, prin Centrul Român pentru Pregătirea și Perfectionarea Personalului din Transporturi Navale, participă activ și este lider regional al unor proiecte, cum ar fi Danube SKILLS. Un alt proiect important este monitorizarea și prevenirea inundațiilor de-a lungul râurilor Prut și Siret, în valoare de 9,2 mil. EUR, unul dintre puținele

care implică atât Republica Moldova, cât și Ucraina. În afară de cele amintite, există mai multe proiecte mai mici, în valoare totală de 18 mil. EUR (1-2 mil. EUR fiecare) care se axează pe patrimoniul cultural, conservarea resurselor naturale, instruirea și promovarea activităților de economie bio. Mai multe proiecte sunt deosebit de valoroase, de asemenea, deoarece deschid noi domenii (clustere, noi industrii, rețele de cooperare), oferind lecții instituționale pentru viitor.

În afară de proiecte, România are și câteva alte inițiative relevante pentru SUERD. În toamna anului 2018, România și Austria au creat un DSP cu rol de Secretariat al SUERD, după discuții cu coordonatorii AP și coordonatorii naționali. În același timp, Ministerul Afacerilor Externe a promovat o Hotărâre de Guvern (462/2018) menită să clarifice rolurile și responsabilitățile pentru implementarea SUERD de către autoritățile române.

Următoarea provocare pentru România o reprezintă revizuirea planului de acțiune al strategiei, prevăzută pentru perioada Președinției române la Strategia Uniunii Europene pentru Regiunea Dunării. Acest efort va ține cont de următoarea evaluare a SUERD, ce va fi dată publicității de Comisia Europeană la o dată ulterioară definitivării acestui studiu.

* * *

Provocări pentru SMR și SUERD

Strategia UE pentru Regiunea Dunării propune o abordare foarte complexă, cu 11 arii prioritare și nu mai puțin de 57 de obiective asociate, pentru cea mai mare macroregiune și cea cu cele mai mari disparități, incluzând atât state membre UE, cât și state nemembre. De asemenea, ea se suprapune parțial din punct de vedere geografic cu alte două macroregiuni (SUERAI și SUERA), ceea ce presupune un anumit nivel de coordonare și convergență. Comitetul Regiunilor a subliniat necesitatea de a raționaliza și simplifica obiectivele, ariile prioritare și finanțarea pentru SUERD; acest lucru ar necesita însă voința politică la nivel național și regional. Nu există încă un consens între principalii actori, de ex. Parlamentul European și Comisia Europeană, în ceea ce privește SMR, în special cu privire la posibilitatea finanțării dedicate.

Reorientare strategică

În ciuda unor semnale ambigue și ambivalente, strategiile macroregionale au câștigat un nou impuls în ultimii ani, în special ca o reacție la *Brexit* și la valul politic de euroscepticism. Ele au mai multe avantaje care răspund îngrijorărilor potrivit cărora prea multă putere de decizie ar fi fost transferată către Bruxelles:

- Actorii locali și regionali se implică în politica regională;
- SMR evită abordarea „unică pentru toți” a politicilor UE, implicând cunoaștere locală și rețele complexe de actori;
- SMR pot reprezenta un canal de comunicare pentru politicile și valorile UE la nivel local, folosind rețelele și potențând actorii locali.

Mai multe scenarii pot fi concepute pentru SUERD pe termen lung (în principal post-2027, deși procesul va trebui să fie gradual):

- Interreg poate fi încorporat în SMR, ocolind principiul celor „3 NU”, cel care exclude finanțarea dedicată. Dacă se va întâmpla acest lucru, va fi cu siguranță un proces treptat: astăzi nu toate statele membre ale UE care sunt eligibile pentru Interreg sunt acoperite de o SMR; nu toți actorii UE sunt în favoarea finanțării dedicate pentru strategiile macroregionale; iar acestea trebuie întâi să fie mai bine integrate în acordurile de parteneriat, în planurile operaționale și să aibă mai multe obiective SMART.
- Politicile sectoriale ale UE pot fi canalizate prin intermediul SMR. Multe politici sectoriale ale UE (de exemplu, cea din energie) pornesc de la o abordare regională ca pas intermediar către o politică la nivelul întregii Uniuni. Prioritizarea proiectelor de infrastructură de gaze în statele din Europa Centrală și de Est, prin inițiativa CESEC și bazată pe un studiu privind piața de gaze realizată în cadrul SUERD, este un bun exemplu. De asemenea, politicile sectoriale ar putea fi mai bine formulate „de jos în sus”, pornind de la actorii locali și regionali.
- Strategiile macroregionale pot deveni o alternativă pentru „Europa cu mai multe viteze” deoarece, prin abordarea mai incluzivă, acestea pot conduce către mai multă implicare și politici UE mai bine orientate.

Finanțarea în 2021-2027

În prezent, discuțiile privind CFM 2021-2027 sunt prea avansate pentru a permite o schimbare radicală a cursului, iar o astfel de schimbare nu este recomandată oricum. Strategiile macroregionale nu sunt încă susținute de toate statele membre, deoarece unele din acestea nu sunt acoperite de nicio macroregiune. În ceea ce privește finanțarea, există și un cerc vicios: SUERD nu are suficiente obiective SMART pentru a justifica mai bine nevoia de finanțare; în același timp, nu poate promite obiective SMART dacă nu există un buget clar pentru acestea.

În ciclul bugetar actual (2014-2020) au existat tentative de integrare mai bună a SMR în politicile UE. În cea mai mare parte, SUERD a fost inclusă în acorduri de parteneriat, axe prioritare ale programelor operaționale și reglementări; proiectele din cadrul SUERD primesc „puncte” suplimentare în evaluarea finanțării UE. Cu toate acestea, integrarea a fost uneori ad-hoc, iar beneficiile nu au fost întotdeauna clare pentru actorii vizati, cum ar fi solicitanții de proiecte.

Este de așteptat ca în viitorul cadru financiar multianual SMR să devină mai bine integrate. Regulile și reglementările aplicabile instrumentelor de finanțare ale UE (CF, FEDER, IPA, NDICI) vor fi simplificate pentru a acorda prioritate proiectelor incluse într-o SMR, în cazul în care există una. Pentru 2A Interreg (cooperare transnațională) toate finanțările UE disponibile vor fi programate pentru a atinge obiectivele SMR. Pentru 2B Interreg (cooperare maritimă), cel puțin 70% din finanțarea UE disponibilă va fi programată pentru a atinge obiectivele strategiei. Cu toate acestea, trebuie spus că pachetul total al bugetului pentru Interreg a scăzut cu 12% față de perioada anterioară și reprezintă doar 2,5% din bugetul politicii de coeziune (față de 2,8% anterior). Cofinanțarea prin grant a scăzut, de asemenea, de la 85% la

70%, pe baza ipotezei că beneficiarii trebuie să își dovedească interesul față de politici și priorități

România, strategiile macroregionale și revitalizarea SUERD

Președințiile suprapuse ale României – a Consiliului UE și a SUERD – reprezintă o bună ocazie de a formula un consens constructiv și o sinergie pozitivă cu privire la strategiile macroregionale, astfel încât importanța acestora (și eventual finanțarea dedicată) să poată fi sporită în viitor.

1. *Prioritățile Președinției României la Consiliul UE:* România trebuie să încerce să evite urcarea bruscă pe agenda de priorități a politicilor europene a unor domenii precum migrația. Agenda UE-SMR trebuie să rămână prodezvoltare, ca instrument de reducere a decalajelor de infrastructură și a capacităților instituționale din regiune. Deși nu se prevăd schimbări radicale pentru perioada 2021-2027, România trebuie să pună pe agenda dezbatelor europene teme precum simplificarea mecanismelor de finanțare, prioritățile și obiectivele SMR, pe baza scenariilor formulate mai sus (rol mai important al Interreg, direcționarea politicilor regionale prin SMR).
2. *Prioritățile pentru președinția SUERD:* România trebuie să limiteze tentația statelor membre de a crea noi priorități, în special având în vedere finanțarea mai limitată pentru sectoarele „tradiționale”, inclusiv pentru politica regională. Accentul ar trebui să fie pus pe interconexiunile fizice transfrontaliere și cooperarea instituțională. De asemenea, având în vedere că România e singura țară cu capacitatea de a deveni lider regional pe această temă în proiecte care necesită cooperare cu Republica Moldova și Ucraina, ar trebui să ne concentrăm și pe potențialul Deltei Dunării (infrastructură, activități economice și culturale durabile etc). România poate solicita mai multă atenție, de asemenea, pe agricultură, dar numai pe activități inovatoare, cum ar fi monitorizarea de mediu și promovarea activităților cu valoare adăugată ridicată: cercetare, producție bio, produse noi care încorporează *know-how*.
3. Există o întreagă dezbatere globală care va deveni tot mai relevantă pentru UE în următoarea perioadă: *modul de abordare a proiectelor mari de investiții venind din țări terțe* (Rusia, China, Turcia, țările arabe din zona Golfului etc.). Subiectul e sensibil din două perspective: (i) investițiile masive au potențialul de a crea pe termen lung poziții dominante pe piața locală; și (ii) riscul concurenței neloiale cu companiile din UE, în cazul în care investitorii din țările terțe negociază scheme de ajutoare de stat cu încălcarea legislației UE. Acesta a fost principalul punct de discuție legat de proiecte precum Nord Stream (1 și 2) sau Turk Stream al Gazprom; investiția rusă în centrala nucleară Paks 2 din Ungaria; sau negocierile cu investitorii chinezi pentru reactoarele 3 și 4 din România. Trebuie să avem rolul de lider în promovarea unei abordări comune față de acești investitori din țări terțe, susținând regulile Uniunii Europene (concurență loială, achiziții transparente, limitarea ajutorului de stat, diversificarea aprovizionării). Aceste reguli sunt în interesul consumatorilor UE (și români) care beneficiază de pe urma unei concurențe mai mari; și în interesul investitorilor UE (și români) atunci când merg în străinătate, cum ar fi Transgaz pe interconectarea cu Republica Moldova.

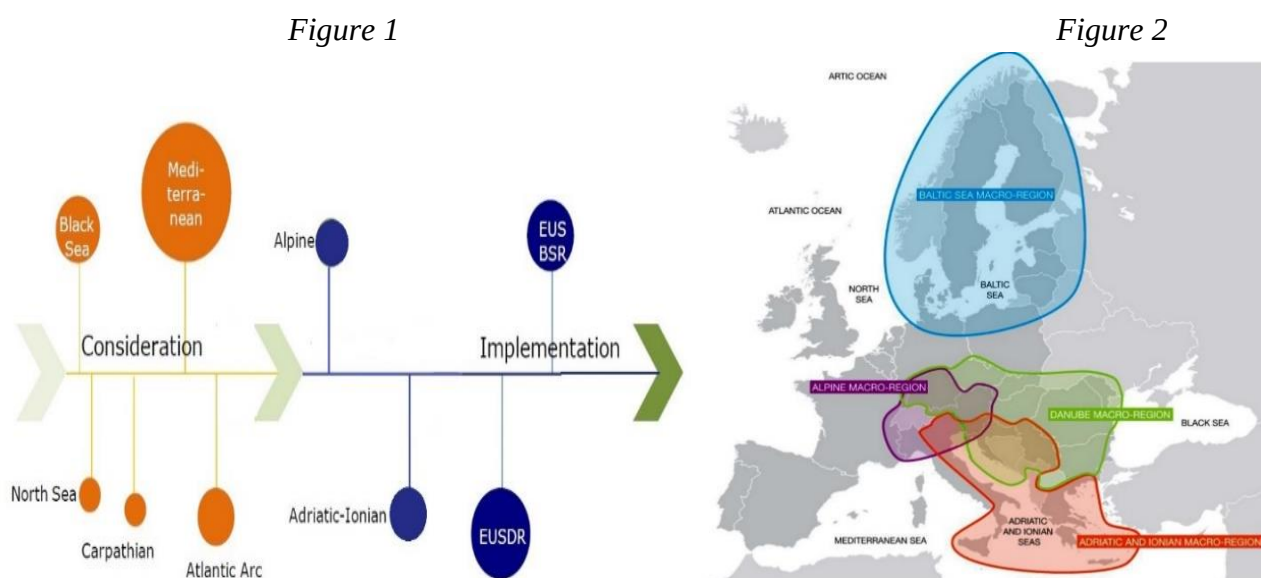
4. *Proces*: un aspect important îl reprezintă modul concret prin care România poate promova simplificarea SUERD în rândul partenerilor cu opinii divergente și atunci când prioritățile pot fi uneori mai mult politice decât economice. Procesul poate urma exemplul CESEC, o inițiativă la nivel înalt implicând 15 țări, de a acorda prioritate interconexiunilor de gaz pe baza unui studiu al pieței gazelor pregătit în cadrul SUERD. În timpul negocierilor fiecare țară intenționa de asemenea să includă proiecte „favorite”, care nu răspundeau bine intereselor statelor vecine, pe lista de finanțare pentru Facilitatea de Conectare a Europei. Cu toate acestea, având în vedere finanțarea limitată, în timpul negocierilor participanții au convenit să sprijine șapte proiecte majore alese pe baza criteriului decisiv al diversificării rutelor și surselor de gaze. Țările au convenit, de asemenea, să armonizeze mai bine regulamentele, accelerând *de facto* adoptarea *acquis*-ului sectorial al UE. Inițiativa e considerată un succes și, din 2016, se extinde la sectoarele electricitate și surse regenerabile. Un proces de negociere similar ar trebui urmărit pentru eficientizarea SUERD.
5. *Mecanisme*: România ar putea să propună înființarea unei comisii ministeriale permanente pentru a evalua progresul în ariile prioritare și a adopta documentația necesară; în plus, un secretariat care să coordoneze proiectele și inițiativele de vizibilitate.
6. *Bune practici*: România ar trebui să dea un exemplu prin modul în care implementează propriile proiecte de importanță regională. Interconectarea cu Republica Moldova în sectorul gaz, care necesită investiții susținute de Uniunea Europeană în România (la Transgaz) și investiții Transgaz în Republica Moldova, trebuie finalizată în timp, până la sfârșitul anului 2019.

EXECUTIVE SUMMARY

Regional policy in the European Union is not new. The European Union, in its former iterations, has earmarked funds for regional development since the 1970s, mostly for redistribution and territorial cohesion. What is new in the recent years, however, is the “shift” in the status of EU regions: from passive beneficiaries of redistributive policies to active subjects with increasing decision-making powers. Regional actors become more and more engaged in the process. Compared to other EU coordination mechanisms, macroregional strategies (MRS) intend to operate both (i) *horizontally*, for the territorial harmonization of the instruments for development, as well as (ii) *vertically*, by harmonizing the actions of relevant actors from one state, or beyond its borders.

Macroregional strategies have greatly enhanced the stakes of the cohesion policies of the EU, ever since the adoption of the EU Strategy for the Baltic Sea Region (EUSBSR) in 2009. From that moment on, more strategies along similar lines were proposed and adopted by the EU. One can nowadays easily imagine a future EU fully covered by macroregional strategies, in which decision-makers, local, regional, national and at EU level, interact in complex ways and shape sectorial policies. After all, the European Commission has described macroregional strategies as “*regional building blocks for EU-wide policy*” (EC, 2013a).

Figures 1-2. MRS in various stages of development; geographical coverage of current MRS



Unlike the traditional regional policy of the EU, macroregional strategies share several main characteristics:

- They are very diverse, comprising various sectors, from “hard” (infrastructure) to “soft” (human capital, innovation).
- They go beyond the traditional inter-governmental cooperation, building complex networks of local, regional, national, EU, private and public actors.
- They cover not only EU Member States, but also countries at the borders of the European Union, in various stages of negotiations for accession or forms of cooperation with the EU.
- To a certain extent, they share common features (geography, history) which gives the actors a sense of community of shared values.
- They are subject to the rule of the “3 NOs”: for macroregional strategies there are no new institutions, no new regulations and no new dedicated financial allocations.

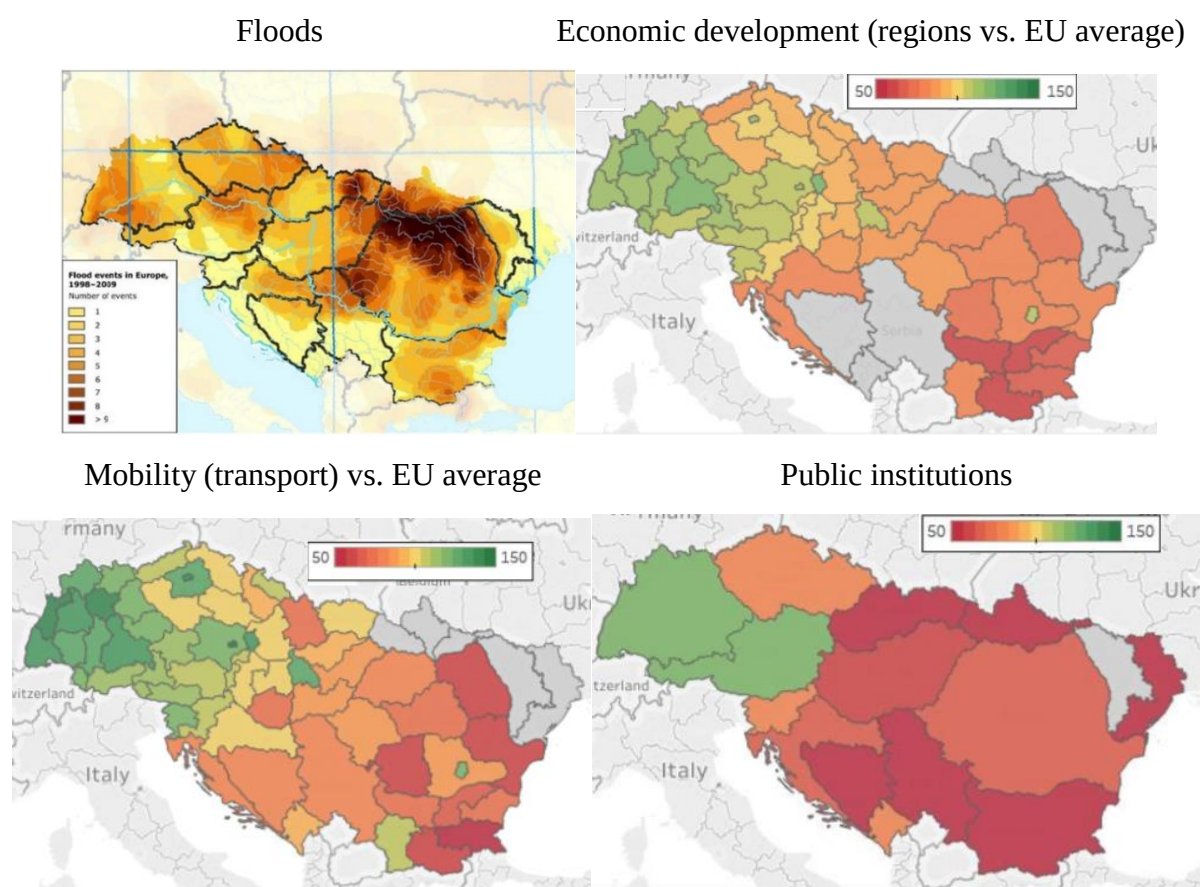
As of now, there are four functional MRSs; in chronological order of their appearance, these are: EU Strategy for the Baltic Sea Region (EUSBSR – 2009), EU Strategy for the Danube Region (EUSDR – 2010), EU Strategy for the Adriatic-Ionic Region (EUSAIR – 2014) and the EU Strategy for the Alpine Region (EUSALP – 2015); their contours are shown on Figure 2. There are discussions in various stages to adopt macroregional strategies for the North Sea, Black Sea, Mediterranean Sea, Carpathian Region and the Atlantic Arc (Figure 1).

EUSDR: the experience so far

The EU Strategy for the Danube Region is the second macroregional strategy, after EUSBSR, and it is based mainly on the two main challenges revolving around the region: the floods in the Danube’s basin and the transportation opportunities along the river’s course. Given the complexity of the challenges and opportunities, they can be best tackled in a coordinated manner, instead of pursuing policies at individual states level. EUSDR represents an attempt to respond to a set of very diverse sectoral issues (Stojic Karanovic, 2017):

- *Transportation*: although the Danube is a TEN-T corridor, the total freight traffic is just a fraction (10-20%) of the freight traffic on the river Rhine. Transport infrastructure, including intermodal links are very fragmented in the region.
- *Energy*: markets are fragmented, with dominant suppliers (e.g., gas) and a high energy intensity.
- *Environment*: there are problems of systemic pollution, ranging from sewage to agriculture-related spillage; the conservation of the Danube’s ecosystem requires a coordinated approach.
- *Climate risks*: the region is highly exposed to droughts and floods.
- *Socioeconomic development*: there are wide disparities across the countries in terms of economic development, human capital, innovation potential, employment.

Figures 3-6. Disparities in the Danube Region

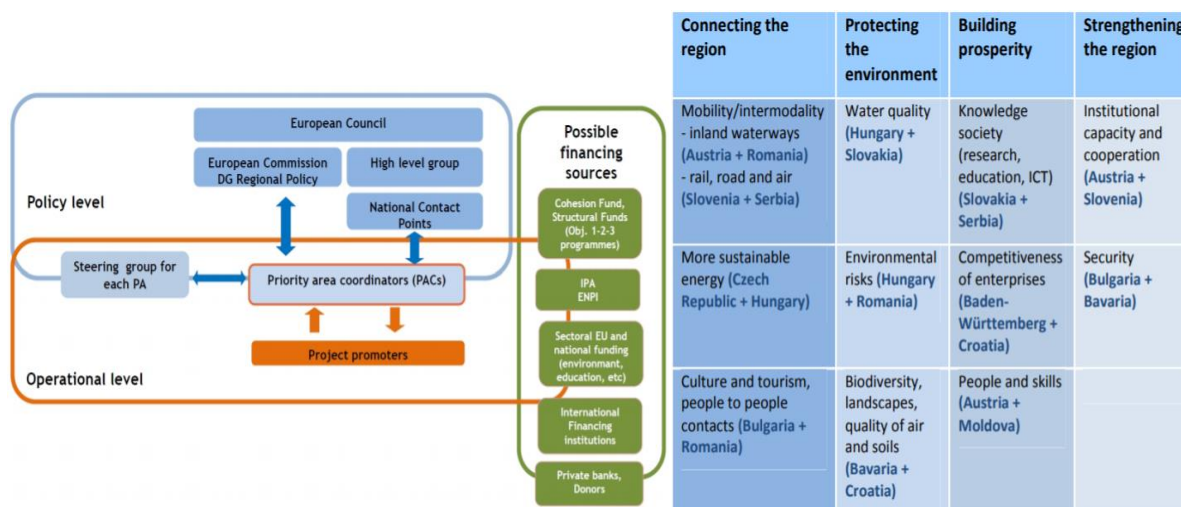


Source: Interact, 2017; *Study on Macroregional Strategies and Their Links with Cohesion Policy*, 2017.

Just like EUSBSR before it, EUSDR has a complex governance structure, summarized in Figures 7-8 below. As such, the Council provides main policy directions; the European Commission coordinates and monitors the strategy; the High-Level Group (official representatives of states) amends targets or the action plan; the National Contact Points provide guidance and coordinate the activities in each country. Each Priority Area (PA) has two coordinators (representing two countries) who are responsible with the implementation of their thematic action plan and report to the EC. A Steering Group for each PA, comprised of representatives of states, EC and other stakeholders provide support. Project promoters look for partners and funding and report on progress. There are more than 10 other initiatives and institutions operating at the Danube region level whose activities have to be correlated with the EUSDR. The Danube Strategy Point (DSP) facilitates the coordination of PAs and proposes an evaluation model for the EUSDR. There is a set of targets for its objectives and priority areas, which have been revised in 2016; however, these targets vary from the very concrete (“increase of freight traffic by 20%”) to the somewhat vague (“enhanced transfer of innovation”).

Funding is available from ESIF for EU members; IPA for candidate countries; ENI for non-EU states. While there is no fund directly allocated for EUSDR, the Danube Transnational Programme (DTP) 2014-2020 is an exception: about 274 mil EUR have been allocated from ERDF, ENI and IPA for EUSDR priorities. So far, there have been two calls in the DTP.

Figures 7-8. EUSDR's governance structure; pillars; priority areas; and coordinating countries



At the time of writing, EUSDR has achieved certain accomplishments, mostly in facilitating cooperation of actors horizontally (across sectors) and vertically (across levels of governance). The successful projects and initiatives are summarized below; several of them have been the result of joint efforts of coordinators of different PAs.

Table 1. Projects and initiatives by PA

PA1a – mobility: interior waterways	Masterplan rehabilitation and maintenance Danube (2014/2016) Masterplan transport LNG Rhine-Main-Danube Customs guide for Danube (2015) to optimize transport planning
PA1b – mobility: rail, roads	Danube Region Intermodal Strategy; initiative to include the Alpine-W. Balkans corridor among European corridors
PA2 – sustainable energy	Studies, market models (gas, renewables), which have later contributed to the CESEC priorities/financial allocations PCI/PECI
PA3 – culture, tourism, people-to-people	Inclusion of the Roman Emperors and Danube Wine Routes on the list of cultural circuits of the European Council (2015)
PA4 – water quality	STURGEON – action plan to save the Danube sturgeon (PA4-PA6)
PA5 – environment risks	SEERISK – methodology for risks concerning climate change CC-WARE – projects to reduce the vulnerability of water sources DANUBE FLOODPLAIN – flood management (supported by ministers of environment in 2016) Danube Air Nexus cluster – measurement of air quality and pollution impact on health
PA6 – biodiversity	STURGEON – action plan to save the Danube sturgeon (PA4-PA6) DANUBEPARKS – projects for protected areas (national parks, Nature 2000, other natural reservations) SONDAR – projects for improvement of soil quality

	TRANSGREEN – project for green infrastructure (PA 6 – PA1), as support for the Carpathian Convention CONNECTGREEN – project to establish ecological corridors for large carnivorous animals and to connect Nature 2000 sites in the region, as support for the Carpathian Convention MEASURES – project to improve the habitat and migration corridors for sturgeons and other Danube fish (PA6-PA4-PA5) DIAS – projects to map and identify solutions for invasive species on the Danube Lower Danube Green Corridor – projects to evaluate the management of natural protected areas in Romania, Bulgaria, Moldova and Ukraine
PA7 – knowledge society	INCO.NET – network of stakeholders in the promotion of science and innovation in the Danube region (2014) Danube Funding Coordination Network (DFCN) – initiative to coordinate national efforts for multilateral collaboration in research and innovation
AP8 – competitiveness	Study concerning the barriers to economic growth, entrepreneurship, SMEs in the Danube region
AP9 – people and competencies	Launch of the initiative EUSDR Youth Platform Learning by Doing – exchange of good practices to improve vocational training
AP10 – institutional capacity	Pilot projects to increase institutional capacity with the support of the EC - ex. TA to transform project proposals in bankable projects START – grants for project preparation for EUSDR (in high demand) Danube Financing Dialogue – connecting SMEs with IFIs and national budgetary sources for matching grants Danube Strategic Project Fund (2016) – fund to prepare projects that could be financed from other EU sources (ESIF), particularly in non-member states
AP11 – security	DARIF - project to enhance security in the Danube region, interministerial conference (2016) Danube Property Crime Project DPCP-Bavaria Projects to reduce cybercrime, human trafficking, arms trafficking

Sources: EC report on the implementation of MRS, 2016; progress reports by PA EUSDR; DG Regio, study on MRS and links to cohesion policy, 2017.

The Danube Transnational Programme is a source of financing for the EUSDR, with a budget dedicated to specific actions included in the strategy (e.g., projects for PA, Seed Money Facility and DSP), but also for “regular” projects, for which evaluation criteria include their relevance to EUSDR or other MRS. DTP also signals an important shift in EUSDR’s governance strategy. The Danube Strategy has been initially (2012-2014) supported directly by the EC and then through the DSP. Since 2017, however, the main elements of the strategy – PAs and DSP – have been financed through the DTP. In summary, the priorities and budget allocations for the DTP are illustrated in Table 2 below.

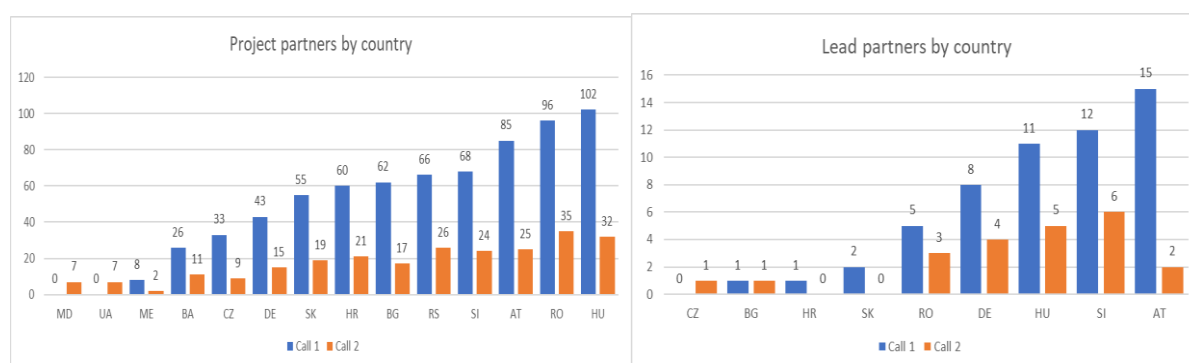
Table 2. DTP priorities, objectives and budgets

	Priority area	Priorities	Specific objectives	Budget
1	Innovative and socially responsible Danube region	Eco-innovation, knowledge transfer, cluster policies, social innovation, competent entrepreneurship. Emphasis on social innovation, education, skills	Improving the innovation framework and increasing business skills and social innovation	76 mil EUR
2	Environment and culture responsible Danube region	Preservation and management of natural and cultural diversity. Priorities include water management and environmental risk control, including floods. Preventing disasters caused by non-functional ecosystems and climate change	Increased cooperation on water management and flood prevention; sustainable use of natural and cultural resources; restoration and management of ecological corridors; preparation for environmental risk management	87 mil EUR
3	Better connected and energy responsible Danube region	Environmentally friendly transport systems, ports, inland waterways, connectivity and urban and rural accessibility; energy security, market integration, infrastructure; smart distribution systems for the integration of renewable energy, energy efficiency and the development of smart grids	Supporting safe and environmentally friendly transport modes and balanced rural/urban accessibility; increasing energy security and energy efficiency	57 mil EUR
4	Well governed Danube region	Increasing the capacity of public authorities and other actors, including private ones; improving the legal and institutional framework; capacity building in the area of labour policies, education, demographic change, migration, inclusion of vulnerable and marginalized groups, participatory planning, civil society involvement, urban/rural cooperation, justice and security cooperation. It also supports EUSDR governance	Increasing capacity to address major social changes; supporting the governance and implementation of EUSDR	35 mil EUR

Source: www.interreg-danube.eu.

There have been two regular calls for projects under the DTP, one for coordinators of PAs and a “Seed Money Facility”. Although all countries have approved projects, there is a major discrepancy in terms of number of approved projects, which highlights pre-existing institutional issues. Romania is quite well-placed, ranking 2nd in terms of number of projects and 5th by number of lead partners.

Figures 9-10. Statistics of DTP project calls



Source: <http://www.interreg-danube.eu/>.

EUSDR: added value

Several evaluations done by the European Commission and the academia highlight some of the main benefits of EUSDR, though they are rather difficult to capture with indicators:

- Strategic policy guidance for better regional coordination.
- Integration of EUSDR objectives in other programs and projects at EU level, including the prioritization of European funds through concrete references to EUSDR targets (e.g., energy interconnections).
- Inter-sectoral policy coordination (vertical and horizontal).
- A deeper sense of ownership, at various levels of governance, as a result of bottom-up policy formulation and the involvement of a wider range of actors, including civil society
- Better awareness of the regional challenges for the implementation of public policies, involving relevant actors at regional level.
- Better political integration by engaging in the public discourse of relevant EUSDR topics and high-level ministerial meetings.
- Changing mentality towards a culture of cooperation and ownership by institutional actors and civil servants.
- Better institutional integration through partnerships in various joint projects within the strategy or with DTP funding.
- Supports public policy formulation at national and European level by collecting information and data and involving relevant actors at regional level.
- Even in the case of projects and programs that would have been done without EUSDR's contribution, networks of actors built within EUSDR contributes to better visibility and dissemination of good practice. EUSDR also provides a prioritization framework for achieving the maximum impact of projects at regional level; allows finding funding sources and partners in the formed networks; and allows for better evaluation of projects with regional impact for the donors (EU but also other IFIs).

One of EUSDR's major vulnerabilities is the fact that it has a very complex structure, probably too many priorities and few "SMART" objectives and targets. This renders it difficult to assess, unlike other strategies. At the same time, a strategy that has no dedicated funding,

institutions and regulations cannot easily promise to deliver “SMART” targets. In terms of coordination, the EC has rather expressed its interest to withdraw strategically from the driver’s seat, leaving more powers to transnational initiatives and the DSP. However, given the regional disparities, including in institutional capacity (visible, for example, in the numbers of projects approved for financing in DTP’s calls), the EC continues to play a “balancing” role ensuring cohesion.

Romania and EUSDR: results and post-2018 prospects

The focus of projects where Romania is involved lays on port infrastructure and navigation on the river Danube. The main projects on port infrastructure, amounting to about 52 mil EUR, are:

- Multimodal port platform in Galați
- High performance ecological port Giurgiu – Phase II – Construction
- Modernization of port infrastructure – Constanța Port
- DAPhNE – Danube ports network

On top of these, there are six more projects amounting to about 33 mil EUR focusing on improving navigation systems and training provided by the Romanian Center for the Training of Naval Transport Staff – CERONAV. The main projects concerning navigation on the Danube and the river infrastructure are:

- FAST Danube – Technical Assistance to revise the feasibility study on improvements of the navigation conditions on the joint Romanian-Bulgarian Danube section and additional studies
- FAIRway – Implementation of the Master Plan concerning the rehabilitation and maintenance of Danube and its tributaries
- SWIM – Smart integrated management system of the waterways
- DANTE – Improvement of procedures and processes for the transportation of inland waterways on the Danube

On the training of staff and harmonization of requirements concerning skills in waterway navigation, Romania, through CERONAV, is actively involved and is a regional leader of certain projects, such as Danube SKILLS.

Another important project is the monitoring and prevention of floods along the Prut and Siret rivers, amounting to 9.2 mil EUR, which is one of the few involving both the Republic of Moldova and Ukraine. Beside the above mentioned, there are several other smaller projects, totalling 18 mil EUR and amounting to 1-2 mil EUR each, which focus on cultural heritage, conservation of natural resources, training and promotion of bio economic activities. Several projects are particularly valuable also because they open new fields (clusters, new industries, cooperation networks), providing institutional lessons for the future.

Apart from these projects, Romania also has several initiatives relevant for EUSDR. In the autumn of 2018, Romania and Austria were working to set up a DSP as the Secretariat of EUSDR, after discussions with PA coordinators and national coordinators. At the same time, the

Ministry of Foreign Affairs of Romania promoted a Government Decision (462/2018) clarifying roles and responsibilities for the implementation of EUSDR by Romanian authorities. The next challenge for Romania will be the revision of EUSDR's action plan, envisaged during the Romanian presidency of EUSDR. This effort will consider the next assessment of the EUSDR to be finalized by the European Commission at a later date.

* * *

Challenges for MRS and EUSDR

The EU's Danube Strategy proposes a very complex approach, with 11 PAs and no less than 57 targets, for the largest macroregion and the one with the highest disparities, including both EU Member States and non-members. It also partly overlaps geographically with two other macroregions (EUSAIR and EUSALP), which requires coordination. The Committee of Regions (December 2017) highlighted the need to streamline and simplify the objectives, the PA and financing for EUSDR; this would require, however, political will at national and regional levels. There is no consensus between the main actors, e.g. the European Parliament and European Commission, concerning MRS, and in particular the idea of dedicated financing.

Strategic reorientation

Despite ambiguous signals, MRS have gained new momentum in recent years, in particular as a reaction to *Brexit* and the wave of renewed Euroscepticism on the continent. Macroregional strategies have several advantages that respond to local concerns that too much of the decision-making power may have been transferred to Brussels:

- Local and regional actors have ownership over regional policy;
- MRS avoids the “one size fits all” approach of some EU policies, involving local knowledge and complex networks of actors;
- MRS can be a channel for communication for EU policies and values at local level, using the networks and empowering local actors.

Several scenarios can be conceived for EUSDR over the long term (mainly post-2027, though the process will have to be a gradual one):

- Interreg may be incorporated in MRS, bypassing the “3 NOs” principle of no dedicated financing. If this happens, it will be a gradual process: as of now, not all EU Member States eligible for Interreg are covered by an MRS, not all EU actors are in favour of dedicating financing for them, and MRS need first to be better integrated in partnership agreements, in operational plans, and to develop “SMART” objectives.
- EU sectorial policies may be channelled through MRS. Many EU sectorial policies (e.g., energy) start from a regional approach as an intermediate step for an EU-wide policy. The prioritization of gas infrastructure projects in CEE states, through the CESEC

initiative and based on a gas market study done under EUSDR, is a good example. Also, sector policies could be better formulated “bottom-up”, starting from local and regional actors.

- Macroregional strategies may become an alternative for the “multi-speed Europe” because, with its more inclusive approach, it builds ownership and better targeted EU policies.

Financing in 2021-2027

Currently, the discussions on the Multiannual Financial Framework 2021-2027 are too advanced to allow for a radical change of course, and such a change is anyway not recommended. Macroregional strategies are not yet supported by all Member States, as some of them are not covered by any MRS. Concerning financing there is also a vicious cycle: EUSDR does not yet have only “SMART” objectives, to better justify the need for funding; in the same time, it cannot promise “SMART” targets unless there is clear budget for them.

In the current budgetary cycle (2014-2020) there have been attempts to integrate better the MRS in EU policies and support. Mostly, EUSDR has been included in partnership agreements, priority axes of operational programs, and regulations; projects under EUSDR receive additional “points” in the evaluation for EU financing. However, this integration has been sometimes ad hoc and the benefits have not always been clear to the concerned actors, such as project applicants.

In the 2021-2027 MFF, macroregional strategies have the chance to become better integrated. The rules and regulations applicable to EU financing instruments (CF, ERDF; IPA; NDICI) will be streamlined in order to give priority to projects included in an MRS, where such MRS exists. For 2A Interreg (transnational cooperation), all available EU financing will be programmed to reach the objectives of the MRS. For 2B Interreg (maritime cooperation) at least 70% of the available EU financing will be programmed to reach the objectives of the strategy. However, it must be said that the total budget envelope for Interreg has been decreased by 12% compared to the previous period and represents just 2.5% of the budget for the cohesion policy (compared to 2.8% previously). The grant cofinancing has also dropped from 85% to 70%, based on the assumption that beneficiaries must prove their ownership for the policies and priorities.

Romania, MRS and EUSDR reforms

Romania’s overlapping presidencies of both the European Council and the EUSDR are a good opportunity to formulate a constructive consensus and a positive synergy as regards the MRS so that their importance (and dedicated financing) may be increased in the future.

1. *Priorities for the Romanian Presidency of the European Council:* Romania must avoid the exaggerated shift of European policies towards topics such as migration. EUSDR’s agenda must remain pro-development, as an instrument to bridge the infrastructure and institutional capacity gaps of the region. While no radical changes are envisaged for 2021-2027, Romania must put on the EC’s agenda the discussion on streamlining

financing, priorities and objectives of MRS, based on the scenarios formulated above (stronger role of Interreg, channelling regional policies through MRS).

2. *Priorities for the presidency of EUSDR*: Romania must limit the tendency of Member States to create new priorities, particularly given the more limited financing in the MFF for “traditional” sectors, including regional policy. Major priorities should focus on physical cross-border interconnections and institutional cooperation. Also, given that Romania is the only country with capacity to become a regional leader on the topic (in projects that require cooperation with the Republic of Moldova and Ukraine), Romania should focus also on the Danube Delta potential (infrastructure, sustainable economic and cultural activities etc.). Romania can also focus on agriculture, but only on innovative activities, such as environment monitoring and promotion of high value-added activities: research, bio production, new products embedding know-how.
3. There is a global debate that will become relevant for the EU in the next period: *how to approach large investment projects from third party countries* (Russia, China, Turkey, Arab countries in the Gulf etc.). The topic is sensitive from at least two perspectives: (i) massive investments with a long-term prospect of gaining dominant positions; and (ii) the risk of unfair competition with EU companies, if investors from third party countries negotiate state aid schemes in breach of the EU law. This has been the main point of contention with projects such as North Stream (1 and 2) and Turk Stream of Gazprom; the Russian investment in the nuclear power plant Paks 2 in Hungary; or the negotiations with Chinese investors for the reactors 3 and 4 in Romania. Romania must display leadership in promoting a common approach towards these investors from third party countries, upholding EU rules (fair competition, transparent procurement, limitation of state aid, diversification of supplies). These rules are both in the interest of EU (and Romanian) consumers, who benefit more competition; and in the interest of EU (and Romanian) investors abroad, such as Transgaz in the interconnector with Moldova.
4. *Process*: an important aspect is the concrete way by which Romania can promote the simplification of EUSDR among stakeholders with diverging views and where priorities are sometimes more political than economic. The process can follow the example of CESEC, a high-level initiative of 15 countries to prioritize gas interconnectors, based on a gas market study prepared under EUSDR. During negotiations, each country also intended to include “pet” political projects in the list, conflicting with other countries’ priorities, to get financing from Connecting Europe Facility. However, given the limited funding and during negotiations the participants agreed to support seven large projects, in which the deciding idea was to diversify both gas routes and sources. The countries also agreed to harmonize better the regulations, accelerating de facto the adoption of the sectoral EU’s acquis. The initiative is considered successful and since 2016 it is being extended to electricity and renewables. A similar negotiation process should be pursued for streamlining EUSDR.

5. *Mechanisms*: Romania can support a permanent ministerial committee to assess progress in PAs and adopt needed documentation; and a secretariat to coordinate projects and visibility efforts.
6. *Good practices*: Romania should lead by example in the manner in which it implements its own projects of regional importance. The gas interconnection with Moldova, which requires EU-supported investments in Romania by Transgaz and Transgaz' investment in the pipeline in Moldova

Introducere

Evoluția conceptului de strategie macroregională europeană și apariția SUERD

Odată cu anii '90, în statele europene au început să se manifeste tot mai pronunțat două presiuni contrare: pe de-o parte, cea a globalizării, căreia i se poate subsuma și integrarea tot mai strânsă a statelor membre ale Uniunii pe o piață economică și de circulație comună; iar de cealaltă parte, presiunea noilor mișcări regionaliste, de diverse tipuri, care reînviau identități istorice sau tendințe/tipare de cooperare locală redescoperite ca relevante pentru dezvoltare și prosperitate.

Regionalismul european contemporan este un fenomen complex și multiform, îmbrăcând pe alocuri aspecte economice, politice, de organizare teritorială sau culturale, și mergând de la teoretizare academică și până la activism politic intens. În măsura în care s-a putut cristaliza o paradigmă, ea a primit chiar numele de „noul regionalism”, iar acesta are la rândul său o mulțime de accepțiuni (Keating, 1998; Scully și Wyn Jones, 2010). Într-un fel sau altul, statele nu se mai confruntă doar ele însele cu globalizarea, ci entitățile lor componente cum ar fi regiunile (NUTS I sau NUTS II) intră tot mai mult în competiția deschisă și mondializată.

În final, integrarea europeană și regionalizarea au ajuns să fie privite, într-o notă de optimism și de *wishful thinking*, ca procese complementare. Poate că integrarea europeană, privită ca un proces evolutiv, dar nu ireversibil – vezi cazul Poloniei și Ungariei sau Ucraina 2013 –, poate fi considerată și o tentativă de „îmblânzire” a globalizării, de controlare a forțelor sale centrifuge și a efectelor uneori ambivalente, și nu de combatere sau respingere. După cum ne-au arătat-o ultimii ani, integrarea și cointeresarea reciprocă intraeuropeană în plan economic sunt cumva mai avansate decât integrarea și solidaritatea intraeuropeană politică.

Uniunea Europeană dedică fonduri publice și eforturi politicii regionale încă de la jumătatea anilor '70, ca strategie eminamente redistributivă, vizând coeziunea teritorială. De altfel, coeziunea are rădăcini profunde în construcția europeană. Apărută ca mecanism, încă din 1957, ca parte a politicilor regionale, coeziunea a căpătat o dimensiune proprie în 1988, când și-a definit obiectivul ca instrument esențial de atingere a convergenței economice, sociale și teritoriale la nivelul Uniunii Europene. Ceea ce este însă cu adevărat nou în „noul regionalism” este mutația graduală și subtilă în statutul regiunilor UE dinspre acela de ținte pasive ale acestor politici compensatorii, care vizau ajutarea celor rămași în urmă și eliminarea decalajelor structurale, către un rol de subiecți activi, iar uneori chiar de decidenți. Actorii la nivel regional și local sunt din ce în ce mai implicați în proces, nu doar ca beneficiari ai unor programe și proiecte de coeziune socioeconomică, ci și influențează politica europeană de jos în sus. De asemenea, un al doilea element important îl reprezintă divizarea înțelesului termenului de „regiune” în trei sensuri diferite, după cum urmează:

- i. fie o parte componentă a unui stat membru al UE, cu sau fără vocație politică proprie (adică având consiliu ales direct de cetățeni)
- ii. fie o entitate supranațională, constituită după o anume logică, ce include state membre ale UE și/sau regiuni ale acestora (în sensul i)

- iii. fie o grupare exclusivă de state care decid să aplice un regim comun de comerț internațional, concretizat printr-un acord sau tratat, prin abatere de la regimul general agreeat sub egida Organizației Mondiale a Comerțului (OMC), care, în principiu, impune norme universale valabile¹; este o lungă discuție dacă asemenea aranjamente parțiale, „regionale”, creează sau nu efecte optimale pentru comerțul mondial ca întreg.

Despre care anume sens al „regiunii” este vorba într-o dezbatere concretă se deduce de regulă din context, chiar dacă nu totdeauna apare precizarea „macroregiune”. Însă mult mai important decât terminologia este faptul că întregul corpus de teorii, în special cele economice (comerț) sau de geografie economică, dezvoltate în ultimele decenii în cadrul *Noului Regionalism* se aplică deopotrivă primelor două sensuri ale regiunii: atât sub-, cât și supranațional. Analiza schimburilor comerciale, competitivității firmelor sau coridoarelor de transport se face cu aproximativ aceleași instrumente în ambele cazuri (Grozea-Helmenstein și Berrer, 2013). Aceasta a și dus la schimbarea sensului politicilor la nivelul Uniunii Europene dinspre accepțiunea (i), care se preocupa de planificare teritorială și metropolitană în sens clasic, către accepțiunea (ii), cu o anvergură mai apăsător transfrontalieră.

Odată cu adoptarea primei strategii „macroregionale” în 2009, cea pentru zona Mării Baltice (SUERB), Uniunea Europeană a ridicat miza politicilor comune de coeziune, precum și a celor de cooperare cu statele din vecinătatea imediată, prin crearea unui nou nivel de coordonare, dacă nu chiar de integrare regională. În deceniul care a urmat, strategiile macroregionale (SMR) s-au înmulțit, iar tendința continuă accelerat, cum se vede în imaginea de mai jos (Figura 1). Ne putem imagina un viitor în care toată suprafața UE să fie acoperită de aranjamente de tip SMR, ceea ce ridică întrebări privind politicile regionale în general, care vor capăta astfel o structură matricială de management complex, mai ales în condițiile în care macroregiunile se vor și suprapune parțial (un stat poate face parte din mai multe macroregiuni). Președinția lituaniană a Consiliului UE chiar a vorbit în 2013 despre un viitor cu o „Europă a macroregiunilor”, evident, inspirată de experiența proprie în SUERB, considerată una de succes. De asemenea, Comisia Europeană a calificat SMR drept „*regional building blocks for EU-wide policy*” (EC, 2013a)².

În comparație cu vechea politică regională a UE, politica de tip SMR aduce un număr de elemente noi:

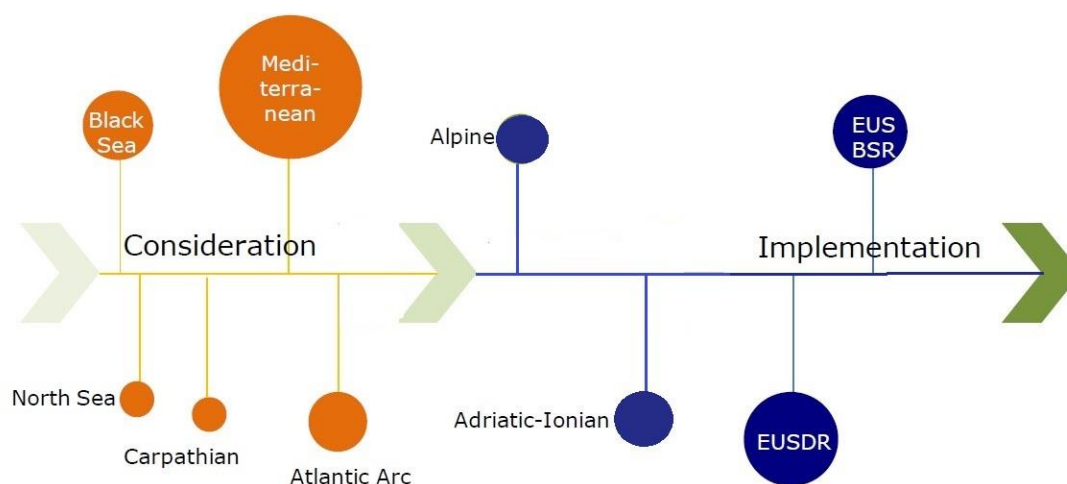
- Strategiile macroregionale nu au un caracter sectorial, ci o structură mixtă și o geometrie variabilă de la regiune la regiune, adunând componente din cele mai diverse. De exemplu, Strategia Dunării (SUERD) are 11 arii prioritare, mergând de la cele „*hard*” (infrastructură de transport) la cele „*soft*” (resursă umană și competențe), plus o dimensiune de securitate transfrontalieră. În schimb, alte SMR nu reproduc neapărat cele 11 arii prioritare ale SUERD, ci au propriile priorități.

¹ În acest sens, Uniunea Europeană este ea însăși o „regiune” în sens comercial, analizată ca atare în rapoartele de comerț internațional (Burfisher *et al*, 2004).

² Le-am putea numi blocuri de construcție regională pentru politici europene.

- Strategiile macroregionale au ambiția să treacă dincolo de cooperarea interguvernamentală, încurajând conexiunile directe între sectoare de activitate, niveluri subnaționale ale guvernării sau actori socioeconomiți privați.
- Strategiile macroregionale nu se limitează la teritoriul statelor membre UE, ci acoperă și state (sau subunități ale acestora) din vecinătatea Uniunii, mergând pe ideea de frontieră flexibilă în spații care împărtășesc provocări comune. Ca atare, o țară sau regiune poate face parte din mai multe SMR simultan, așa cum se și întâmplă în Balcanii de Vest și zona alpină, de exemplu.
- În principiu, o strategie macroregională se bazează pe o unitate geografică, eventual susținută istoric și socioeconomic, a spațiului respectiv, pe baza căreia se intenționează stimularea dezvoltării prin politici care să utilizeze mai eficient factorii locali existenți și rețele locale complexe. Însă problema omogenității regiunilor de dezvoltare este o temă controversată asupra căreia vom reveni mai jos, în special discutând cazul SUERD (cea mai mare și mai eterogenă dintre regiunile înzestrate cu o SMR până acum).
- În cazul SMR funcționează „**Regula celor 3 NU**”: adică NU instituții noi, NU reglementări noi, NU fonduri noi în plus față de cele care existau deja la nivelul Uniunii și statelor membre la momentul deciziei de lansare a unei SMR. Sensul acestei decizii de a nu complica și mai tare sistemul instituțional al UE este destul de evident. Însă, după cum se va vedea, regula inițială a celor 3 NU este tot mai mult pusă în discuție recent, și chiar criticată deschis, odată cu înmulțirea SMR, în special în ce privește alocările bugetare.

Figura 1. Strategii macroregionale existente și în pregătire, la nivelul anului 2015; mărimea bulinei e proporțională cu teritoriul acoperit de SMR (cf. European Parliament. 2015; actualizat de autori)



Ca atare, după cele patru libertăți fundamentale din cadrul Uniunii Europene, politica SMR semnalizează un nou nivel de ambiție integratoare a acestora, poate chiar mai complex de gestionat decât primele, deoarece presupune o armonizare a politicilor publice din diverse

sectoare și o ajustare permanentă a factorilor de decizie, naționali și locali, unul la opțiunile celuilalt, peste granițe istorice și chiar peste frontiera externă a Uniunii. După cum descriu analiștii noul proiect, el sună chiar îngrijorător de ambițios în noul context politic centrifug de după criza economică, *Brexit* și noul val de euroscepticism vizibil în campaniile electorale naționale din ultimii ani:

„(Strategiile macroregionale) sunt un cadru larg și își propun să mobilizeze scheme de finanțare existente, mizând pe expertiza comunităților epistemice și a actorilor de la toate nivelurile sistemului stratificat al UE. Ele sunt menite să ofere o platformă strategică sau cadru de referință care să permită ajustarea planurilor de acțiuni ale diverșilor actori. Ele au în vedere obiectivul de integrare a diverselor politici sectoriale care se influențează reciproc, cum ar, fi de exemplu, controlul surselor de poluare terestră și marină. Și, în vreme ce niciuna din aceste dimensiuni nu este în sine complet nouă, integrarea lor sistematică într-o arhitectură de guvernare cuprinzătoare și în evoluție permanentă, la nivel macroregional, este ceva nou.” (Gänzle and Kern, 2016).

Definirea teritorială și direcțiile de dezvoltare a strategiilor macroregionale

În ultimul deceniu, Uniunea Europeană a formalizat patru astfel de strategii macroregionale, care acoperă diverse sectoare de politici în funcție de decizia entităților care le compun. În ordinea lansării lor, acestea sunt³ (Figura 2):

1. Strategia UE pentru Regiunea Mării Baltice (SUERB), adoptată în 2009
2. Strategia UE pentru Regiunea Dunării (SUERD), adoptată în 2010
3. Strategia UE pentru Regiunea Mării Adriatice și Mării Ionice (SUERAI), adoptată în 2014
4. Strategia UE pentru Regiunea Alpină (SUERA), adoptată în 2015

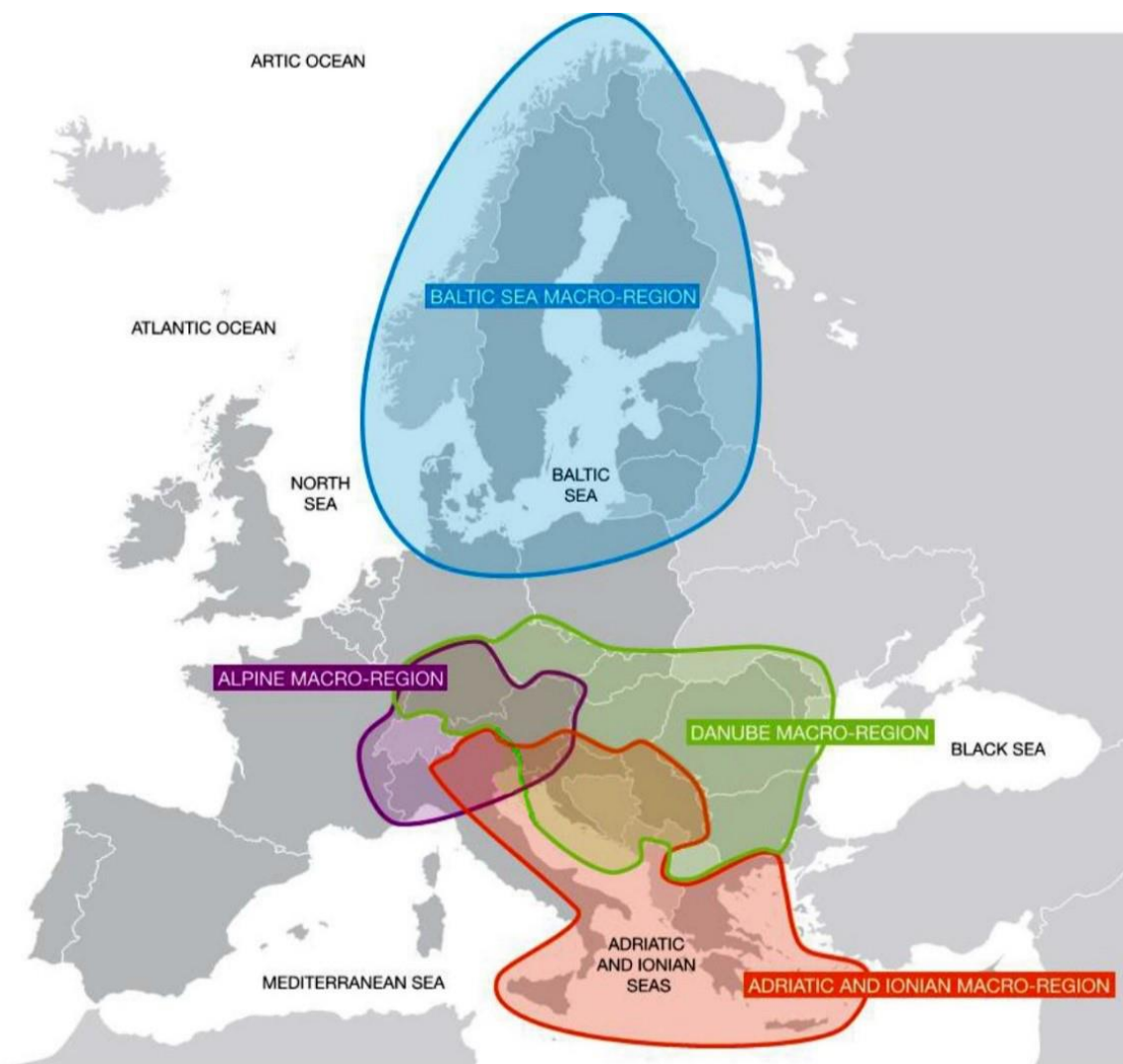
Toate SMR adoptate la nivel UE sunt însoțite de câte un *Plan de Acțiune* care se actualizează regulat în lumina contextelor locale schimbătoare, priorităților naționale și subnaționale care evoluează, experienței acumulate etc. Aceste patru SMR formalizate la nivel comunitar implică 19 state membre ale UE și 8 state nemembre. Cum observăm și mai sus, între regiuni pot exista suprapuneri teritoriale, vizibile în Figura 2.

În același timp, analiștii au observat că deși politica de tip SMR este una relativ nouă în Europa, deja s-a creat o adevărată tendință în direcția creării de noi entități similare, cu profil tot mai divers. Astfel, există discuții, acțiuni de *advocacy* din partea statelor și subregiunilor interesate sau chiar a comunității academice pentru a formaliza propuneri de SMR, chiar în zone problematice și a căror unitate funcțională este sub semnul întrebării, precum „Mediterranean”, la

³ Detalii și documente curente despre cele patru strategii macroregionale pot fi consultate la: http://ec.europa.eu/regional_policy/ro/policy/cooperation/macro-regional-strategies.

fel cum există și analize critice ale unor asemenea proiecte, pe care le califică drept fanteziste (Bialasiewicz *et al*, 2013).

Figura 2. Cele patru Strategii Macroregionale aprobate ale UE (cf. COWI, 2017)



De asemenea, ideea că toate regiunile existente sau propuse formează blocuri funcționale, social și economic, având o coerență internă, este evident discutabilă (pentru cazul Europei Centrale, vezi Dühr, 2014). Cel mai adesea, este vorba de instrumentalizarea anacronică a unor curente cultural-politice de dată recentă, care postulează retoric unitatea unor regiuni mari, transfrontaliere, pe baza unor experiențe istorice selective, ignorând factorii cu valență centrifugă și potențial de destabilizare. Prioritatea este de „institution-building” (construire de instituții), coerența economică și identitară urmând să fie un efect subsecvent.

Însă chiar și doar faptul că asemenea propuneri se vehiculează și se analizează întărește ideea de mai sus, cum că ne îndreptăm spre o Europă a macroregiunilor, cu un nivel de organizare de complexitate crescândă. Ceea ce a pornit în 2009 ca un proiect pilot tinde să completeze actuala politică de coeziune teritorială. Întrebarea crucială în formularea de politici este dacă

SMR vor ajunge să și substituie parțial sau total actualele structuri pe care se derulează programele de dezvoltare regională la nivel comunitar. Există argumente importante de ambele părți ale acestei dezbateri, însă rezistența unor aranjamente atât de complexe și atent negociate timp de decenii cum sunt instrumentele de finanțare ale politicilor de coeziune teritorială nu poate fi subestimată, nici efectele de *path dependence* (dependență de cale de urmat) pe care le creează.

În plus, s-a constatat în ultima vreme o sporire a presiunii pentru ca „regula celor 3 NU” de a se transforma în „regula celor 3 DA”, adică să se accepte crearea de instituții, reglementare și mai ales alocări bugetare dedicate special politicii de tip SMR la nivelul Uniunii Europene. Până în momentul de față, Comisia Europeană a rămas la părerea inițială, discuțiile privind o eventuală schimbare, în special în ce privește un buget dedicat SMR, fiind exploratorii și mai curând informale. Este puțin probabil ca acest lucru să se schimbe pe durata de mandat a actualei Comisii, care își încheie activitatea în iunie 2019.

Parlamentul European, prin aprobarea de proiecte pilot și fonduri de susținere financiară temporară a cooperării macroregionale, s-a plasat pe o poziție intermediară între „cei 3 NU” și „cei 3 DA”. În acest sens, a fost susținut explicit de diverși actori cu rol consultativ, precum Comitetul Economic și Social European (CESE) sau Comitetul Regiunilor (CoR, vezi Parlamentul European, 2015). În stadiul actual al discuțiilor pentru ciclul bugetar viitor, având în așteptare și părăsirea Uniunii Europene de către Marea Britanie (ce ar urma să înceapă efectiv în martie 2019), care este contributor net, alocările financiare substanțiale pe instrumente noi sunt dificile.

În ce privește acoperirea teritorială, Figura 1 rezumă care este stadiul discuțiilor pe această listă de noi posibile SMR europene. Lista include:

- Arcul Atlantic
- Regiunea Mării Nordului
- Regiunea Mării Mediterane
- Regiunea Carpatică
- Regiunea Mării Negre

În ce măsură aceste intenții de strategii regionale sunt realiste și cum vor afecta ele interesele consolidării SUERD și cele ale Președinției României la Consiliul UE, vom analiza în secțiunile următoare.

Guvernanța unei strategii macroregionale

Este discutabil în acest moment dacă se poate considera că SMR au devenit un nivel de guvernanță ca atare în cadrul Uniunii Europene, însă una din teorii este că în această direcție se îndreaptă lucrurile. Față de alte instrumente de coordonare disponibile în Uniune, SMR intenționează să facă nu doar o armonizare pe *orizontală*, în profilul teritorial, a instrumentelor

de administrare și promovare a dezvoltării, ci și o armonizare pe *verticală*, atât în cadrul unui stat, cât și dincolo de limitele acestuia.

De asemenea, mai mult decât este cazul în cadrul altor politici comune, în materie de SMR nivelul comunitar a avut rolul prioritar în materie de ghidaj și chiar comunicare, în raport cu statele membre – sau cel puțin așa apreciază Parlamentul European (Parlamentul European, 2015, p. 21). Instituțiile la nivelul Uniunii au asigurat coerența și finanțarea acțiunilor până acum, cel puțin în cazul celor două strategii macroregionale mai avansate: cele ale Mării Baltice și Regiunii Dunării. Pe viitor rămâne un semn de întrebare asupra capacității de a se coordona Politica de Coeziune, cu ciclul ei de șapte ani, cu astfel de inițiative regionale, în cazul în care acestea se vor înmulți. Comisia Europeană a făcut clar în diverse rapoarte că ar dori ca statele membre să preia mai mult din sarcinile substanțiale de coordonare și implementare în cadrul SMR, însă acest lucru s-a dovedit mai greu de realizat în practică (pentru o listă de motive și explicații, vezi Capitolul II în cadrul acestui studiu: provocările ridicate de SMR).

Capitolul I. Experiența SUERD până în prezent

Prezentare și analiză

În ordine cronologică, Strategia Uniunii Europene pentru Regiunea Dunării este a doua strategie macroregională și a fost demarată în principal pornind de la cele două provocări majore ale regiunii: gestionarea inundațiilor în bazinul fluviului (de altfel, o problemă istorică) și, în contrapartidă, oportunitățile de transport oferite de Dunăre, care leagă practic continentul de la Vest la Est. Ideea a fost că, dată fiind anvergura lor și a mijloacelor implicate, aceste provocări ar putea fi abordate mai eficient prin măsuri și politici coordonate la nivel regional decât prin inițiative individuale ale statelor.

Provocările la care încearcă să răspundă strategia SUERD sunt complexe și variate (Stojic Karanovic, 2017):

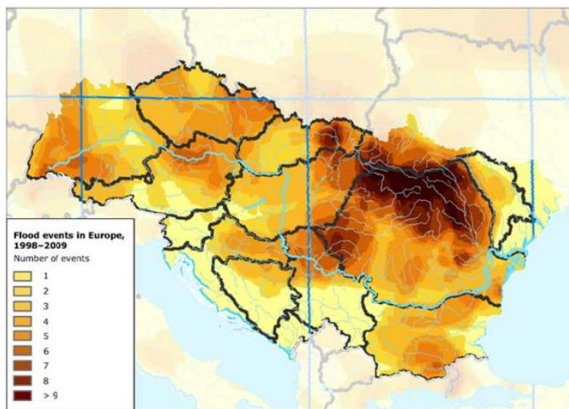
- **Mobilitate și transport:** deși Dunărea este un coridor prioritar TEN-T, transportul de marfă pe Dunăre este de sub 20% din transportul de marfă de pe Rin. Statele din regiunea Dunării se confruntă cu infrastructură de transport fragmentată și de proastă calitate, cu legături intermodale slabe.
- **Energie:** piețele din regiune sunt fragmentate, cu dependență crescută de un număr mic de furnizori (ex. gaze naturale) și eficiență energetică scăzută.
- **Mediu:** bazinul Dunării este un coridor ecologic crucial care necesită o abordare regională pentru conservare; există probleme de poluare sistemică, de la tratamentul apelor uzate și până la îngrășăminte folosite în agricultură.
- **Riscuri climatice:** regiunea este expusă la riscuri de inundații și secetă, iar abordarea acestor probleme este mai eficientă dacă se realizează la nivel regional.

- **Dezvoltarea socioeconomică:** există discrepanțe economice majore în regiune, de capital uman și de cercetare-inovare.
- **Securitate și crimă organizată:** există în continuare probleme semnificative, în special în ceea ce privește traficul de persoane și contrabandă.

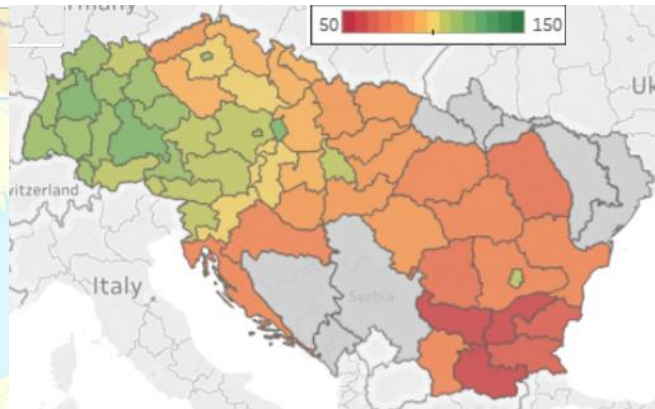
Propunerea de elaborare a unei strategii care să abordeze regiunea Dunării a venit de la România și Austria, care au depus o cerere la Consiliul UE, iar acesta a solicitat apoi formal Comisiei să pregătească o strategie până la finele lui 2010. Pornind de la experiența strategiei Mării Baltice, Comisia a elaborat un document cu principalele arii prioritare printr-un proces de largă consultare cu actorii implicați. Propunerea Comisiei a primit comentarii extinse de la Parlamentul European, de la Comitetul Regiunilor și Comitetul European Economic și Social. **Putem aprecia că SUERD marchează prima inițiativă de amploare a României la nivelul Uniunii Europene.**

Discrepanțe în regiunea Dunării:

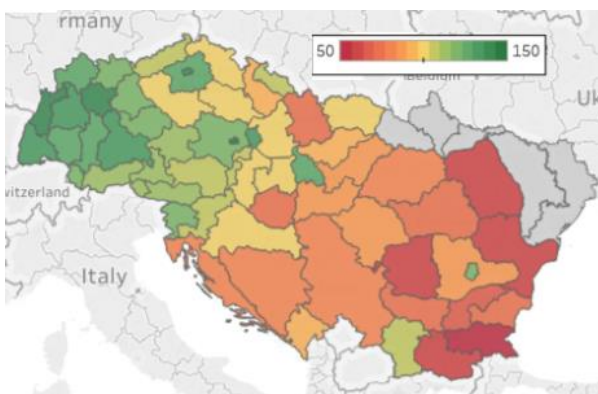
Inundații



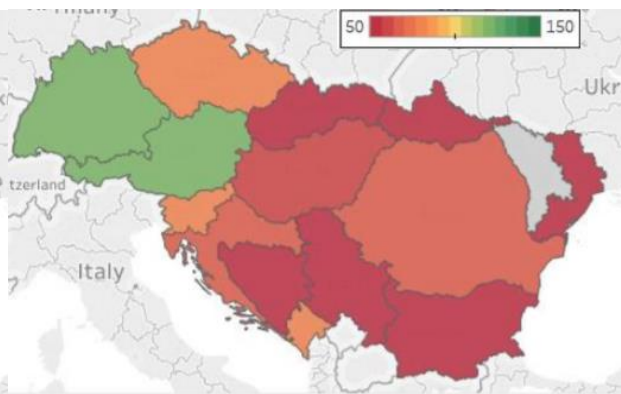
Disparități economice (regiuni vs media UE)



Accesibilitate (transport) vs. media UE



Instituții publice



Sursa: Interact, 2017; Study on Macroregional Strategies and Their Links with Cohesion Policy, 2017.

Strategia trebuie să devină în timp o platformă de cooperare a statelor din bazinul Dunării, cu mai multe componente: dezvoltare economică și socială la nivel transfrontalier; iar, pe plan intern, un cadru de coordonare între obiectivele prioritare de dezvoltare ale României și

cele ale Strategiei Europa 2020 pentru o creștere inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii, asumată de către statele membre UE.

Guvernanța copiază modelul primei SMR, cea a Mării Baltice, fiind organizată pe cele trei niveluri existente de decizie: politic, de implementare și operațional. Coordonarea la nivel politic a SUERD este asigurată de instituțiile responsabile de gestionarea implementării Strategiei în statele membre, precum și de Comisia Europeană, în principal prin intermediul Directoratului General (DG) Regio. Forumul Anual SUERD constituie cadrul de dezbateri și decizii, cu rol de orientare strategică și reprezintă evenimentul central, desfășurat pe perioada exercitării președinției rotative de către statele membre.

Coordonarea procesului de implementare a Strategiei la nivel macroregional se realizează la nivelul celor 14 coordonatori naționali (CN). Nivelul operațional include *coordonatorii Ariilor Prioritare* (AP) și membrii comitetelor directoare ale AP care asigură identificarea proiectelor pentru punerea în aplicare a Planului de Acțiune al Strategiei, în conformitate cu țintele stabilite pentru fiecare AP. Mai concret, în ordine istorică și funcțională, guvernanța SUERD în contextul comunitar și național implică următoarele entități:

- **Consiliul European**, ca organ suprem de decizie în UE, a dat Comisiei în 2010 mandat pentru crearea SUERD.
- **Comisia Europeană**, în baza acestui mandat, a pregătit SUERD și a supus-o consultării cu statele membre. După aprobare, CE este cea care coordonează SUERD la nivel de politică, cu ajutorul unui Grup la Nivel Înalt; în plus, facilitează și susține acțiunile derulate în cadrul Strategiei.
- Fiecare din cele **11 Aii Prioritare ale SUERD** este coordonată în comun de două state membre (sau regiuni componente, după caz), care numesc fiecare câte un **Coordonator de Arie Prioritară**. Aceștia sunt responsabili cu aplicarea Planului de Acțiune la nivel operațional, adică prin stabilirea de calendare, indicatori și ținte comune de politici. Pe verticală, aceștia țin legătura cu Comisia Europeană și cu alte agenții sectoriale de profil.
- Pe lângă coordonatori, fiecare stat participant are un **Punct Național de Contact** pentru Programul Transnațional Dunărea⁴, care monitorizează acțiunile pe cele 11 arii prioritare la nivel național și susține Comisia în efortul de comunicare, promovare și informare a actorilor implicați (*stakeholders*) și publicului larg cu privire la SUERD.
- Există un Grup-Laborator (**Lab Grup**) al SUERD, sub forma unei platforme de *networking* care adună reprezentanți ai Comisiei Europene, experți și reprezentanți ai programelor de coeziune, precum și coordonatori de Aii Prioritare. Acest *Lab Grup* este găzduit de punctul INTERACT⁵ din Viena, iar dezbaterile din cadrul său duc la formularea de ghiduri de acțiune pentru îndrumarea activității Coordonatorilor de Aii Prioritare.
- Punctul **INTERACT** din Viena este însărcinat cu promovarea bunelor practici de cooperare teritorială în zona acoperită de Strategia Dunării și susține Comisia Europeană pe diverse aspecte operaționale ale Planului de Acțiune.

⁴ Site-ul Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, <http://www.mdrap.ro/dezvoltare-regionala/-4970/-7572/-7498>.

⁵ INTERACT este un program de cooperare finanțat din fonduri FEDER care susține tehnic armonizarea politicilor teritoriale în UE, sub umbrela Interreg, ENI, IPA etc <http://www.interact-eu.net/>.

- **Centrul Comun de Cercetare** (Joint Research Centre – JRC) al serviciului de știință și cercetare al Comisiei Europene⁶, care furnizează expertiză independentă și rezultate de cercetare – în cazul de față pentru implementarea SUERD. Strict în beneficiul strategiei, JRC face două lucruri: susține prin informație științifică la zi pe decidenții și actorii vizați din SUERD; și contribuie la cooperarea științifică între membrii SUERD în cadrul Ariei Prioritare 7 (Societatea Cunoașterii).

Cu ajutorul Centrului Comun de Cercetare și pentru mai buna urmărire a progresului acțiunilor, s-au creat patru clustere tematice: *Danube Water Nexus (DWN)*, *Danube Land and Soil Nexus (DLSN)*, *Danube Air Nexus (DAN)*, *Danube Bio-energy Nexus (DBN)*; adică pe scurt clusterele apă, sol, aer și bioenergie.

În plus, există trei activități orizontale, definite suficient de autolămuritor în chiar titlul lor: *Infrastructura de Referință de Date și Servicii a Dunării (DRDSI)*; *Specializarea Smart; Parteneriatul pentru Inovare al Dunării (DIP)*. Acestea fructifică potențialul analizei de date și al sectorului privat în activitatea de cercetare ce acoperă regiunea dunăreană.

Mai multe programe europene contribuie la susținerea SUERD. În afară de instrumentele de finanțare accesibile statelor membre, acestea sunt Instrumentul de Asistență Preaderare (IPA – cu acoperire națională, cooperare transfrontalieră și programe cu mai multe țări beneficiare din zona Balcanilor de Vest) și Instrumentul European de Vecinătate (IEV, în zona vecinătății estice, pentru perioada 2014-2020). Cele câteva instituții relevante la nivel macroregional și ale căror programe și inițiative e necesar să fie corelate cu SUERD includ:

- 1) Institutul pentru Regiunea Dunării și Europa Centrală (IDM, 1953)
- 2) Comisia Dunării (1964)
- 3) Conferința Rectorilor Dunăreni (DCR, 1983)
- 4) Comunitatea de Lucru a Statelor Dunărene (1989)
- 5) Inițiativa Central-Europeană (CEI, 1989)
- 6) Consiliul Orașelor și Regiunilor Dunărene (CDCR, 1998)
- 7) Comisia Internațională pentru Protecția Dunării (ICPDR, 1998)
- 8) Comisia Internațională a Bazinului Râului Sava (ISBRC, 2001)
- 9) Consiliul de Cooperare Regională (2008)
- 10) Comisia Turistică a Dunării (DTC)

(listă identificată în: *Parlamentul European*, 2015)

De asemenea, SUERD a suferit evoluții în timp de la aprobarea strategiei în 2010. În acord cu noua direcție în politica regională europeană, au apărut instrumente de finanțare la nivel comunitar care menționează explicit strategiile macroregionale (deci marchează deja o mică abatere de la principiul „celor 3 NU”). În cazul Strategiei Dunării a apărut **Programul Transnațional Dunărea 2014-2020⁷ (PTD)**, care a lansat până în acest moment două apeluri pentru proiecte (a se vedea mai jos), plus un apel de propuneri de proiecte dedicat Coordonatorilor de Arie Prioritare (în cadrul căruia au fost aprobate 12 proiecte) și un apel de

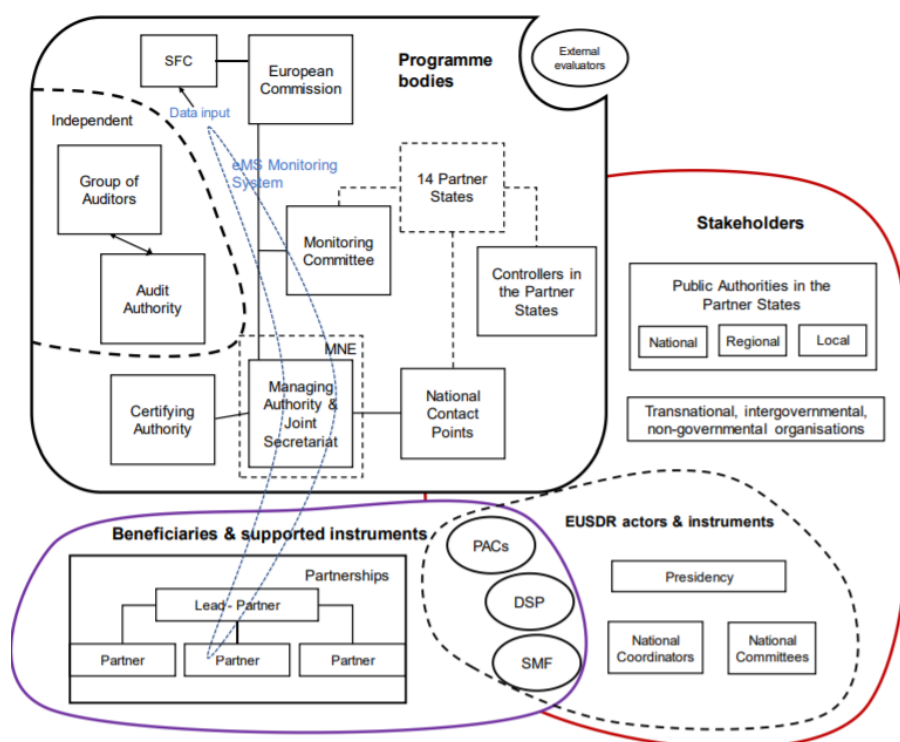
⁶ Site-ul EU Science Hub, <https://ec.europa.eu/jrc/en>.

⁷ Site-ul Danube Transnational Programme, <http://www.interreg-danube.eu/>.

tipul „Seed Money Facility”⁸. Acesta din urmă își propune finanțarea pregătirii de proiecte cu impact în Strategia UE pentru Regiunea Dunării, conform priorităților stabilite de Coordonatorii de Arie Prioritare SUERD. De asemenea, a avut loc și un alt apel de propuneri de proiecte dedicat finanțării unui Punct Focal al Strategiei Dunării/Secretariat (Danube Strategy Point/DSP)⁹. Programul Transnațional Dunărea are o alocare bugetară totală de 275 mil euro, combinând sume din instrumentele FEDER, IPA și IEV, plus cofinanțările naționale corespunzătoare, și este direct accesibil actorilor administrativi, sociali și economici din regiunea Dunării.

Schema de mai jos ilustrează complexitatea programării și administrării PTD, ținând cont de întregul ecosistem construit pentru strategia SUERD.

Ecosistemul actorilor implicați în administrarea și implementarea PTD, ca parte a SUERD



Sursa: Operational Evaluation of the Danube Transnational Programme, 2018, <http://www.interreg-danube.eu/uploads/media/default/0001/21/f47b29e8df5ea77083365b5d76613a9b323b4abb.pdf>.

În 2015 s-a creat acest Punct Focal al Strategiei Dunării, menționat anterior, cu misiunea de a facilita coordonarea și a susține mai bine coordonatorii de Arie Prioritară din statele/regiunile membre ale SUERD, precum și de a propune un model de evaluare pentru efectele strategiei. În fine, în 2016 s-au revizuit țințele asumate inițial de SUERD, în direcția unei rafinări suplimentare. Figura 3 rezumă obiectivele, ariile prioritare de cooperare și cele 57

⁸ Site-ul Danube Transnational Programme, <http://www.interreg-danube.eu/calls/calls-for-proposals/seed-money-facility-call>.

⁹ Pentru mai multe detalii, a se vede <https://www.mae.ro/node/19761> și <https://danube-region.eu/contact/danube-strategy-point>.

de ținte de politică ce sunt acum parte componentă a strategiei, fiecare cu statele care funcționează drept co-coordonatori (Chilla și Sielker, 2016).

Obiectivele și ariile prioritare ale SUERD

Obiectivul 1 Conectarea în regiune	Obiectivul 2 Protejarea mediului	Obiectivul 3 Consolidarea regiunii	Obiectivul 4 Construirea prosperității
AP 1a – Mobilitate: căi navigabile interioare <i>AT & RO</i>	AP 4 – Calitatea apei <i>HU & SK</i>	AP 7 – Societatea cunoașterii <i>Srb & SK</i>	AP 10 – Capacitate instituțională <i>AT & Slo</i>
Creșterea cantităților transportate cu 20% între 2010 și 2020	Atingerea obiectivelor planului de management al bazinului Dunării	Creșterea eficienței investiției în R&I prin minim două activități coordonate pentru SUERD	Îmbunătățiri pe indicatorii WB comparat cu 2011
Rezolvarea obstacolelor din calea navigației pe Dunăre și afluenții săi și stabilirea gestiunii eficiente a infrastructurii navigabile până în 2020	Reducerea nivelului nutrienților	Creșterea numărului de cereri de brevete EPO și PCT cu 20% până în 2020 depuse din regiunea Dunării	80% din țările SUERD implică autoritățile naționale, regionale și locale, precum și OSC-urile prin intermediul consultărilor naționale ale SUERD
Dezvoltarea de terminale multimodale eficiente până în 2020	Elaborarea raportului de analiză a Deltei Dunării și elaborarea Planului de management al datelor	Consolidarea cooperării regionale în materie de cercetare și educație pentru atingerea unei mobilități academice de 20% în regiune până în 2020	UPDR – platforma urbană a regiunii Dunării, și cel puțin un proiect Urban Dunărea
Implementarea sistemului riveran de informații și schimbul de date până în 2020	Asigurarea de populații viabile de specii de sturioni dunăreni	Creșterea publicațiilor comune anuale cu 15% până în 2020	Creșterea ratei medii de absorbție a fondurilor UE în comparație cu perioada 2007-2013
Rezolvarea lipsei de personal calificat și armonizarea standardelor educaționale	Elaborarea și implementarea planurilor de gestionare a sub-bazinelor pentru Sava, Tisa și Prut	Dezvoltarea RIS 3 până în 2020 în toate țările dunărene	
AP 1b – Mobilitate: cale ferată, rutier, aerian <i>Slo & Srb</i>	AP 5 – Riscuri de mediu <i>HU & RO</i>	AP 8 – Competitivitate <i>HR & Baden-Wurt</i>	AP 11 – Securitate <i>Bayern & BG</i>
Sprijinirea serviciilor feroviare de marfă eficiente și îmbunătățirea timpilor de călătorie	Considerarea provocărilor legate de deficitul de apă și de secetă și de adaptarea la schimbările climatice	Îmbunătățirea transferului de inovare și tehnologie prin măsuri noi prin consultanță de către camere de comerț etc.	Consolidarea cooperării polițienești în vederea îmbunătățirii securității și a combaterii criminalității grave și organizate; intensificarea eforturilor împotriva amenințărilor teroriste
Sprijinirea coridoarelor rețelei de bază principale TEN-T multimodale pe	Sprijinirea punerii în aplicare a Planului de gestionare a riscului de inundații al Dunării pentru	Stabilirea unei rețele de clustere care să se axeze pe industriile bazate pe biologie și analiza	Dezvoltarea cooperării strategice pe termen lung între instituțiile de lege și ordine până în 2020

deplin funcționale până în 2030	reducerea semnificativă a riscurilor de inundații până în 2021	strategiilor de specializare inteligentă	
Sprijinirea îmbunătățirii terminalelor multimodale eficiente pe porturile maritime, fluviale și uscate și asigurarea conectivității și integrării până în 2030	Actualizarea bazei de date a punctelor de risc pentru accidente	Îmbunătățirea cunoștințelor tehnologice și implementarea tehnologiilor de mediu prin cele mai bune practici în zonă, de ex. tratarea apelor uzate, gestionarea deșeurilor solide	Îmbunătățirea sistemelor de control la frontiere, managementul inspecției documentelor
Îmbunătățirea conectivității aeriene și punerea în aplicare a inițiativei privind cerul unic european		Îmbunătățirea capacităților pentru sporirea competitivității în zonele rurale și în sectorul agricol	Promovarea statului de drept și combaterea corupției
Facilitarea îmbunătățirii drumurilor secundare și terțiare		Modele de bune practici și proiecte-pilot pentru formarea profesională	
Sprijinirea transportului și mobilității sigure și durabile		Îmbunătățirea educației antreprenoriale, în cadrul IMM-urilor prin intermediul unui sistem de învățare antreprenorial de-a lungul vieții, în conformitate cu SBA pentru Europa	
		Îmbunătățirea sprijinului pe piață al IMM-urilor pentru cooperarea internațională	
AP 2 – Energie durabilă HU & CZ	AP 6 – Biodiversitate, peisaje, calitatea aerului și solurilor Bayern & HR	AP 9 – Oameni și competențe AT & MD	
Contribuție la atingerea obiectivelor naționale pentru obiectivele privind clima și energia din 2030	Oprirea deteriorării statutului tuturor speciilor și habitatelor până în 2020	O rată mai ridicată a ocupării forței de muncă prin reducerea șomajului în rândul tinerilor și pe termen lung	
Eliminarea blocajelor din sectorul energie pentru a îndeplini obiectivele Uniunii Energiei	Stabilirea infrastructurii ecologice și restaurarea a 15% din ecosistemele degradate până în 2020	Îmbunătățirea rezultatelor și competențelor educaționale	
O mai bună interconectare prin activități comune	Identificarea și eradicarea speciilor străine invazive, împiedicarea apariției unora noi până în 2020	Creșterea calității și a eficienței educației, formării și pieței forței de muncă	
	Asigurarea populațiilor viabile de sturioni din Dunăre și altor specii de pești indigeni până în 2020	Cooperarea mai strânsă între instituțiile de învățământ, formare și piața forței de muncă și de cercetare	

AP 3 – Cultură, turism, people-to-people (RO & BG)			
Dezvoltarea unui brand al Dunării			
Implementarea unui sistem armonizat de monitorizare a datelor turistice			
Dezvoltarea rutelor culturale			
Dezvoltarea produselor turistice ecologice			
Crearea unei „cărți albastre” pe identitatea culturală a Dunării			
Asigurarea păstrării patrimoniului cultural și a valorilor naturale prin rețele și grupuri			
Promovarea schimburilor și a rețelelor în artele contemporane			

Sursa: Chilla și Sielker 2016.

Experiența SUERD până în prezent: ce s-a realizat?

Începând cu 2012, s-au făcut eforturi pentru aplicarea planului de acțiune al Strategiei Uniunii Europene pentru Regiunea Dunării, atât pornind de la proiecte cofinanțate în programele de cooperare transnațională, cât și prin proiecte noi realizate sub ariile prioritare ale SUERD. În tabelul de mai jos sunt prezentate principalele inițiative realizate în SUERD, pentru fiecare arie prioritară (pe lângă acestea, în cadrul fiecărei arii prioritare s-au organizat evenimente, conferințe, activități de *networking*, dar și alte proiecte de dimensiuni mai reduse).

Pe lângă inițiativele propriu-zise aferente unei arii prioritare, trebuie notate câteva realizări ale strategiei SUERD care nu se circumscriu unei singure arii prioritare. De pildă, este foarte important faptul că, în deceniul de când a fost demarată SUERD, s-a dezvoltat într-adevăr o cultură a cooperării, atât pe **orizontală** (între diferite sectoare), cât și pe **verticală** (între diferite niveluri de guvernare), așa cum se și intenționase. Câteva dintre activitățile menționate au fost realizate în cooperare între responsabili mai multor arii prioritare, de pildă: ghidul pentru controlul vamal a fost realizat în colaborare între AP1a (mobilitate căi navigabile – ape interioare) și AP11 (Securitate). INCO.NET, rețea de actori în inovare, a fost realizat prin lucrul comun între AP7 (societatea cunoașterii) și AP8 (competitivitate). Proiectul DANUBEPARKS, deus spre finanțare din Programul Transnațional Dunărea, a fost elaborat în comun de AP3 (turism/cultură), AP6 (biodiversitate) și AP7 (societatea cunoașterii); el s-a continuat cu DANUBE PARKS 2.0.

În ceea ce privește cooperarea pe verticală, o serie de proiecte și inițiative au constatat în conectarea mai bună a actorilor de pe diverse niveluri. De pildă, au existat activități de promovare de jos în sus pentru includerea unor proiecte în strategii și priorități europene (transporturi – includerea rutei Alpi-Balkanii de Vest în coridoarele europene; energie – în baza unor studii detaliate de piață a gazelor, realizate chiar în cadrul SUERD, proiectele prioritare de interconectare în regiune au fost preluate în inițiativa grupului la nivel înalt CESEC (*Central and South Eastern Europe Connectivity*) și au obținut finanțare europeană, cum este cazul interconectorului de gaze naturale BRUA. În aplicarea planului de acțiune se creează rețele complexe de actori de pe diverse niveluri de guvernare, local, regional, național, european, public și privat (mediul de business, IMM-uri, ONG-uri). **Prin însăși structura sa și prin respectarea principiului „celor 3 NU”, SUERD s-a dovedit într-adevăr un instrument flexibil, bazat pe politici promovate de la nivel local și național, deci „de jos în sus” și cu un sistem de guvernare centrat sectorial prin intermediul ariilor prioritare.**

Exemple de proiecte și inițiative pe arii prioritare

AP1a – mobilitate: ape interioare	Masterplan reabilitare și întreținere Dunărea și afluenții (2014/2016) Masterplan transport GNL Rin-Main-Dunăre Ghid control vamal pe Dunăre și afluenți (2015) pentru optimizarea planificării transporturilor
AP1b – mobilitate: cale ferată, rutier, feroviar	Danube Region Intermodal Strategy; inițiativă de includere a coridorului Alpin-Balkanii de Vest în coridoarele europene
AP2 – energie durabilă	Studii, modele de piață (gaze, energie regenerabilă), contribuind la prioritățile ulterioare CESEC/alocări financiare PCI/PECI
AP3 – cultură, turism, <i>people-to-people</i>	Includerea rutelor Roman Emperors și Danube Wine Route pe lista de circuite culturale ale Consiliului Europei (2015)
AP4 – calitatea apei	STURGEON – plan de acțiuni pentru salvarea sturionului dunărean (AP4-AP6)
AP5 – riscuri de mediu	SEERISK – metodologie pentru riscurile privind schimbările climatice CC-WARE – proiecte pentru reducerea vulnerabilității resurselor de apă DANUBE FLOODPLAIN – management inundații (susținut de ministrii mediului în 2016) Danube Air Nexus cluster – măsurarea calității aerului și a impactului poluării asupra sănătății
AP6 – biodiversitate	STURGEON - plan de acțiuni pentru salvarea sturionului dunărean (AP4-AP6) DANUBEPARKS – proiecte pentru ariile naturale protejate (parcuri naționale, parcuri naturale, situri Natura 2000, alte rezervații naturale) SONDAR – proiecte pentru îmbunătățirea calității solurilor TRANSGREEN – proiect pentru infrastructura verde (AP 6-AP 1), ca suport pentru Convenția Carpatică CONNECTGREEN – proiect pentru stabilirea coridoarelor ecologice pentru speciile de carnivore mari și a conexiunilor între situri Natura 2000 din regiune, ca suport pentru Convenția Carpatică MEASURES – proiect pentru îmbunătățirea condițiilor de habitat și a culoarelor de migrație a sturionilor și a altor specii de pești importanți din Dunăre (AP 6-AP 4-AP 5)

	DIAS – proiecte pentru cartarea și identificarea soluțiilor pentru stoparea și eradicarea speciilor invazive din lungul Dunării Lower Danube Green Corridor – proiecte pentru evaluarea managementului ariilor naturale protejate din România, Bulgaria, Republica Moldova și Ucraina
AP7 – societatea cunoașterii	INCO.NET – rețea cuprinzând toți actorii interesați de promovarea științei și inovării în regiunea Dunării (2014) Danube Funding Coordination Network (DFCN) – inițiativă de coordonare a eforturilor naționale pentru colaborare multilaterală în cercetare și inovare
AP8 – competitivitate	Studiu referitor la obstacolele în calea creșterii economice, antreprenoriatului, IMM-urilor în regiunea Dunării
AP9 – oameni și competențe	Lansarea inițiativei EUSDR Youth Platform Learning by Doing – schimb de bune practici pentru îmbunătățirea sistemelor de formare profesională
AP10 – capacitate instituțională	Proiecte-pilot pentru creșterea capacității instituționale, cu sprijinul Comisiei Europene – ex. AT pentru transformarea propunerilor de proiecte în proiecte bancabile START – granturi pentru pregătirea de proiecte pentru SUERD (foarte solicitat) Danube Financing Dialogue – conectarea IMM-urilor cu IFI și surse bugetare naționale pentru match grants Danube Strategic Project Fund (2016) – fond pentru pregătirea proiectelor care ar putea fi finanțate din alte surse europene (ESIF), în special în state non-membre
AP11 – securitate	DARIF – proiect de creștere a securității în regiunea Dunării, conferință interministerială (2016) Danube Property Crime Project DPCP-Bavaria Proiecte de reducere a criminalității informatice, trafic de persoane, trafic de arme

Surse: Raportul CE privind implementarea SMR, 2016; rapoarte de progres pe arii prioritare EUSDR; DG Regio, studiu privind SMR și legăturile cu politica de coeziune, 2017.

Trebuie notat faptul că o altă strategie macroregională, Strategia UE pentru Regiunea Mării Adriatice și Mării Ionice, are o suprapunere geografică semnificativă cu SUERD (Balcanii de Vest). Acest lucru necesită o colaborare sectorială intensă pentru susținerea proiectelor prioritare în ambele strategii și coordonarea eforturilor la nivelul grupurilor de lucru și ariilor prioritare. Dat fiind că SUERAI este o strategie mai recentă (2014), cooperarea este necesară și pentru a transmite lecțiile învățate și bunele practici dobândite pe perioada mai lungă în care a funcționat SUERD. În acest sens, ar trebui încurajate inițiativele de organizare a unor întâlniri între grupurile de lucru tematice, de pildă, mediu, energie, transporturi.

Totodată, este foarte importantă întărirea cooperării actorilor din Uniunea Europeană cu cei din state nemembre, dar care fac parte și din alte inițiative comune cu spațiul UE. Un exemplu important este Comunitatea Energetică Europeană (*Energy Community*), unde Ucraina, Republica Moldova, Serbia și Muntenegru sunt state membre, asumându-și transpunerea directivelor europene și a politicii UE în domeniul energiei, inclusiv în ce privește integrarea piețelor de energie electrică și gaze naturale. Este la fel de importantă cooperarea cu state care au acorduri de asociere cu Uniunea Europeană sau intenționează să adere mai devreme sau mai târziu la UE. Ca o inițiativă de succes trebuie menționat că instrumentul Gruparea Europeană

pentru Cooperare Teritorială (GECT) între un stat membru (Ungaria) și unul nemembru (Ucraina)¹⁰ s-a concretizat în legătură cu SUERD: e vorba de Tisza GECT, înființată în 2015.

Nu în ultimul rând, există un beneficiu indirect rezultat din orientarea unor politici publice la nivel național cu beneficii pentru întreaga regiune, dincolo de granițele statului respectiv, stimulând coordonarea politicilor naționale prin grupurile de lucru și întărirea cooperării între ministerele de resort. Cooperarea între diferiți actori permite și o mai bună coordonare a surselor de finanțare disponibile, atât europene, cât și de la alți parteneri instituționali externi (Banca Europeană de Investiții – BEI, Banca Europeană de Reconstrucție și Dezvoltare – BERD, Banca Mondială etc.).

De asemenea, datorită SUERD este posibilă diseminarea informațiilor cu privire la oportunități și aliați în funcție de politicile pentru care există un interes comun: de pildă, cooperarea între autorități locale pentru inițiative susținute la nivel macroregional prin SUERD sau promovarea de jos în sus a unor inițiative locale care susțin politici la nivel național cu impact regional. Un bun exemplu îl constituie proiectul ReStEP (Regional Sustainable Energy Policy, 2015)¹¹, cu scopul de exploatare a resurselor de energie regenerabilă la nivel regional. Acesta a fost inclus în Programul Național de Reformă din Cehia și contribuie la atingerea Țintelor naționale de energie regenerabilă în această țară membră. Unele state chiar și-au modificat structura ministerelor proprii pentru o coordonare mai bună a politicilor multisectoriale: un exemplu în acest sens este Republica Moldova, care a redefinit portofoliile ministeriale în anul 2017 cu referință directă și la coordonarea tematică în cadrul unor strategii europene de tip SUERD.

Flexibilizarea regulii „celor 3 NU”: Programul Transnațional Dunărea 2014-2020¹²

Așa cum s-a menționat anterior, aplicarea SUERD a demonstrat nevoia practică de a se face anumite ajustări, atât ale indicatorilor și obiectivelor, cât și ale structurii de guvernare, mergând până la flexibilizarea într-o oarecare măsură a principiului celor „3 NU”. Probabil cea mai importantă inițiativă legată de SUERD o reprezintă **Programul Transnațional Dunărea 2014-2020**. Acesta constituie, *de facto*, o finanțare accesibilă pentru strategia SUERD, având budget dedicat unor acțiuni specifice incluse în aceasta (de pildă, proiectele destinate Coordonatorilor de Arie Prioritare, *Seed Money Facility* și DSP), dar și proiectelor „obișnuite”, prin includerea de criterii de evaluare referitoare la relevanța acestora față de SUERD sau alte macrostrategii. Programul are buget dedicat acestor priorități, chiar dacă resursele au ca origine

¹⁰ GECT permite entităților publice din statele membre UE să poată constitui împreună o nouă entitate cu personalitate juridică. Scopul este de a sprijini cooperarea transfrontalieră și interregională. Primul caz în care s-a folosit acest instrument în care să participe entități publice dintr-un stat membru și unul nemembru este Ungaria-Ucraina, sub egida SUERD.

¹¹ Mai multe detalii despre proiectul *Regional Sustainable Energy Policy* sunt disponibile la: <https://www.keep.eu/keep/project-ext/42691/ReStEP?ss=5826a02ed766732f45dfa73700eb0ee8&espon>.

¹² Programul Transnațional Dunărea 2014-2020, <http://www.mdrap.ro/dezvoltare-regionala/-4970/-7572/-7498>.

mecanismele financiare deja existente ale UE: FEDER, IEV, IPA. În plus, în afară de PTD, mai există și Fondul pentru proiecte strategice din regiunea Dunării¹³.

Însă, dincolo de alocarea financiară, PTD reprezintă și o schimbare majoră a structurii de guvernanta a strategiei. Astfel, SUERD a fost inițial, timp de trei ani (2012-2014), susținută direct prin asistență tehnică de la Comisie, iar apoi, odată cu înființarea unui Punct Focal al Strategiei Dunării, a beneficiat prin acesta de susținere indirectă. Însă, din 2017, principalele elemente ale strategiei (AP și, începând cu septembrie 2018, DSP) sunt finanțate prin Programul Transnațional Dunărea 2014-2020.

Programul Transnațional Dunărea acoperă integral zona geografică și ariile prioritare de politici ale SUERD, finanțând proiecte derulate de rețele transnaționale cu scopul de a îmbunătăți politicile publice existente și de a sprijini cooperarea instituțională în regiunea Dunării. Proiectele principale eligibile sunt legate de creșterea capacității instituționale și transferul de bune practici; finanțare inițială de tip „seed money”, o sumă relativ mică și care să atragă alte investiții; dezvoltarea unui cadru comun de politici în diverse domenii, precum și armonizarea politicilor sectoriale și dezvoltarea unor soluții inovatoare pentru probleme comune la nivel regional. Suma totală a programului este 275 mil euro, iar prioritățile sunt reprezentate schematic în tabelul de mai jos. După cum se observă, PTD acoperă toate prioritățile SUERD și are o componentă specifică pentru sprijinirea chiar a guvernantei și aplicării strategiei.

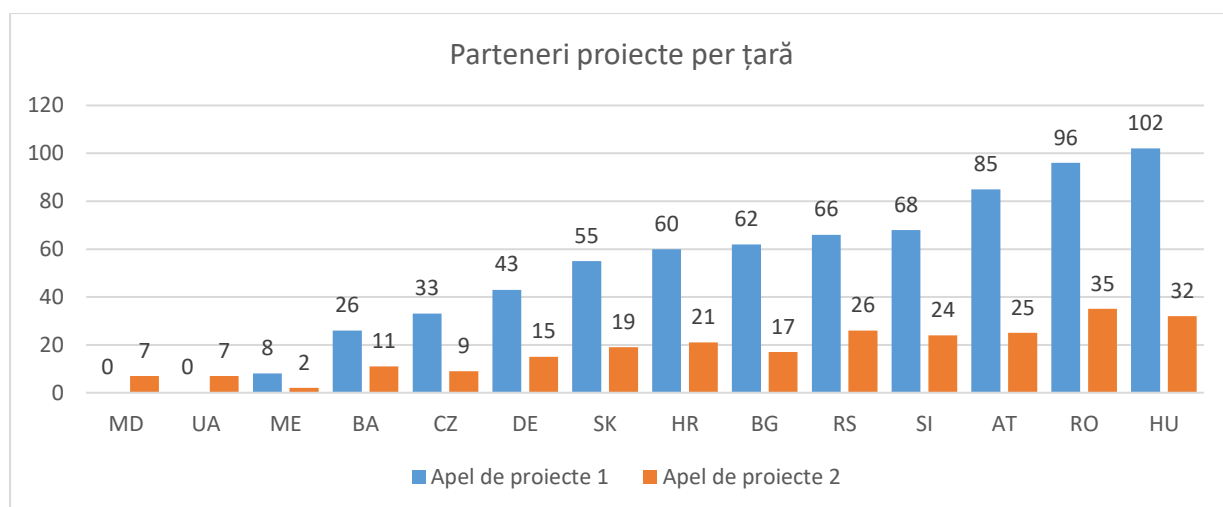
	Prioritate	Priorități	Obiective specifice	Buget
1	Inovare și responsabilitate socială	Eco-inovare, transfer de cunoștințe, politici cluster, inovare socială, antreprenariat competent. Accent pe inovare socială, educație, competențe	Îmbunătățirea cadrului inovării și creșterea competențelor de afaceri și inovare socială	76 mil EUR
2	Mediu și cultură	Păstrarea și gestionarea diversității naturale și culturale. Printre priorități intra administrarea apelor și controlul riscurilor de mediu, de ex. inundații. Prevenirea dezastrelor cauzate de ecosisteme nefuncționale și schimbări climatice	Creșterea cooperării privind managementul apei și prevenirea inundațiilor; folosirea sustenabilă a resurselor naturale și culturale; restaurarea și administrarea coridoarelor ecologice; pregătire pentru managementul riscurilor de mediu	87 mil EUR
3	Conectivitate și folosire responsabilă a energiei	Sisteme de transport ecologice, porturi, căi navigabile interioare, conectivitate și accesibilitate urbană și rurală; securitate energetică, integrarea piețelor, infrastructură; distribuție inteligentă pentru integrarea energiei regenerabile,	Susținerea modurilor de transport sigure și prietenoase cu mediul și accesibilitate echilibrată rural/urban; creșterea securității energetice și eficienței energetice	57 mil EUR

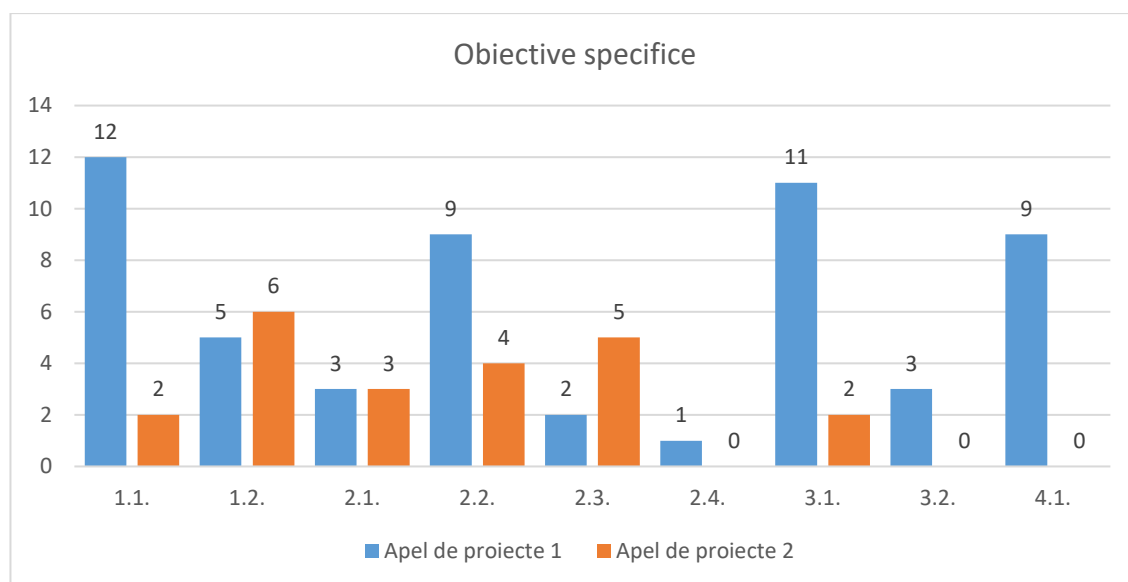
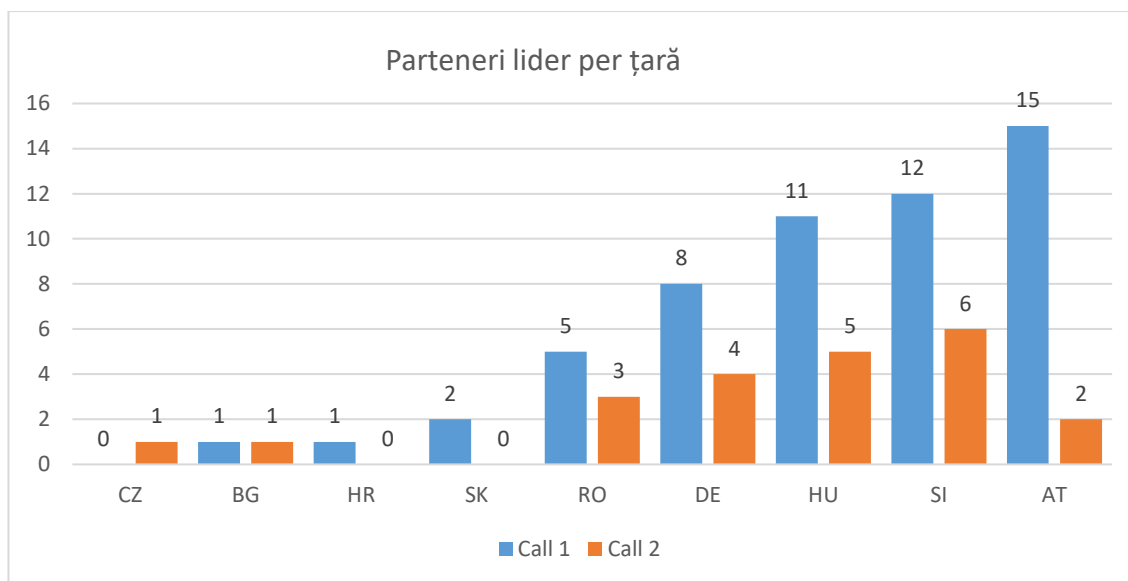
¹³ Site-ul Danube Region Strategy, <https://www.danube-capacitycooperation.eu/dspf-projects>.

		pentru eficiență energetică și dezvoltarea rețelelor inteligente		
4	Bună guvernare	Creșterea capacității autorităților publice și altor actori, inclusiv privați; îmbunătățirea cadrului legal și instituțional; creșterea capacității în zona politicilor de muncă, educație, schimbări demografice, migrație, incluziunea grupurilor vulnerabile și marginalizate, planificare participativă, implicarea societății civile, cooperare urbană/rurală, cooperare pe justiție și securitate. Sprijină inclusiv guvernanta SUERD	Creșterea capacității pentru abordarea unor schimbări sociale majore; susținerea guvernantei și implementării SUERD	35 mil EUR

Sursa: www.interreg-danube.eu.

Până la momentul redactării acestui studiu, fuseseră lansate în PTD două apeluri pentru finanțare de proiecte, un apel de propuneri vizând Coordonatorii de Aree Prioritare (în cadrul căruia au fost aprobate 12 proiecte) și un apel de tipul „Seed Money Facility”. Toate țările din SUERD au proiecte aprobate în cel puțin unul din apeluri. Cu toate acestea, problema majoră o constituie diferențele semnificative între țări în ceea ce privește numărul de proiecte aprobate, ceea ce poate indica tocmai o problemă de capacitate instituțională mai veche. Astfel, Republica Moldova, Ucraina, Muntenegru și Bosnia-Herțegovina au cele mai puține proiecte aprobate și niciunul în care să fie parteneri lideri de proiect (conform regulilor programului).





Sursa: <http://www.interreg-danube.eu/>.

În ceea ce privește primul apel de propuneri de proiecte, România este într-o situație bună, situându-se pe locul doi la numărul total de proiecte în care este implicat cel puțin un partener. Țara noastră participă cu 92 de parteneri, din totalul de 704 parteneri și se află pe locul cinci la numărul proiectelor în care partenerul lider este din statul respectiv. Aceasta poate să fie pentru Guvernul României unul din obiective în viitor, cu atât mai mult pe perioada exercitării Președinției SUERD: energizarea instituțiilor și actorilor naționali care au capacitate de a concepe și derula proiecte finanțate prin PTD în calitate de partener lider, atunci când această poziție aduce un plus de beneficii de pe urma proiectului. Experiența gestionării unor parteneriate extinse, dacă sunt depășite dificultățile inerente începutului, constituie un câștig de capacitate din punctul de vedere al guvernantei și posibilității de a impune priorități proprii pe agenda europeană în viitor.

Pentru apelul al doilea, țara noastră participă cu cel puțin un partener în 19 din cele 22 de proiecte aprobate, având un număr total de 35 de parteneri din totalul de 266, fiind partener

lider pentru trei dintre proiectele aprobate. În fine, în cadrul apelului „Seed Money Facility”, au fost aprobate 19 proiecte în care participă un total de nouă organizații din România, dintre care cinci sunt parteneri lideri (locul 1 ca număr de parteneri lideri pentru acest apel).

Efectele benefice ale derulării acestor inițiative nu se rezumă exclusiv la sumele de bani care „intră în țară”, ci merg dincolo de acestea: consolidarea abilităților de management de proiecte, vizibilitate la scara UE, crearea de rețele de comunicare și cooperare în care entitățile românești să fie actori activi/inițiatori cu propriile idei: furnizori de priorități (*priority makers*), nu doar „consumatori de priorități” (*priority takers*).

Analizând lista de proiecte aprobate pentru cele două apeluri din cadrul PTD, cele selectate cu parteneri lider din România acoperă relativ echilibrat prioritățile programului, subsumându-se obiectivelor specifice 1.1, 2.1, 2.2, 2.3, 3.1, 4.1. Șase dintre proiectele aprobate sunt pe domeniile în care România este și coordonator de arie prioritară.

Proiecte PTD cu partener român lider de proiect

AP1a	AP5	AP3
CERONAV Green Danube	AN Apele Române – Danube Floodplain	Oradea – Art Nouveau
Politehnica Tmișoara e-GUTS		
CERONAV Danube Skills		
AP6	AP7	AP10
WWF – Connect Green	ADR SE proiect D-STIR	CERONAV Danube Skills
	ADR MS – Danube S3 Cluster	

Sursa: <http://www.interreg-danube.eu/>.

Strategia Uniunii Europene pentru Regiunea Dunării – în ce măsură aduce valoare adăugată?

Aspecte pozitive ale SUERD

După aproape un deceniu de implementare, se pune întrebarea în ce măsură rezultatele atinse în cadrul strategiei pot fi subsumate acestora sau dacă nu cumva aceleași activități și rezultate s-ar fi putut obține și fără o strategie formală SUERD. Cu alte cuvinte, există valoare adăugată certă sau un efect de substituție a activităților și resurselor?

Aceasta este o întrebare importantă, mai ales în condițiile în care regula strategiilor macroregionale prevede că nu se creează instituții, legi și nu se aduc finanțări noi; cu siguranță, aceleași instituții, legislație europeană și finanțări UE ar fi fost folosite oricum pentru proiecte de dezvoltare regională și coeziune teritorială. Concret, numărul de rapoarte de evaluare și monitorizare a strategiei e limitat. Există monitorizări/rapoarte de progres ale ariilor prioritare,

însă acestea au fost publicate doar până în 2016, plus concluziile Consiliului privind implementarea strategiilor macroregionale din 2017. De asemenea, există un raport mai detaliat, din noiembrie 2017, care încearcă să evalueze impactul pe care l-a avut strategia SUERD¹⁴, precum și un raport bianual al Comisiei privind implementarea SMR, cel mai recent fiind din decembrie 2016 (următoarea evaluare urma a fi publicată la finele anului 2018).

Primele încercări de reevaluare a strategiei au apărut odată cu evaluările interne ale Comisiei Europene privind strategiile macroregionale din 2013 iar apoi la revizuirea Strategiei Mării Baltice 2012/2013. Cu susținerea DSP, DG Regio a organizat chiar un atelier de consultare în 2016 (cu coordonatorii naționali, coordonatorii de arii prioritare, reprezentanțele statelor membre la UE, consultanți, experți, finanțatori, Comisia Europeană și alte părți implicate) pentru a discuta cu principalii actori modalități de măsurare a efectelor SUERD. Există, de asemenea, câteva studii academice privind impactul SUERD, care abordează inclusiv discuția dacă aceleași rezultate s-ar fi obținut și în absența unei strategii macroregionale (de pildă, Chilla T, Sielker F, 2016).

Evoluțiile menționate privind Strategia Uniunii Europene pentru Regiunea Dunării după 2011 arată faptul că tipurile de cooperare, actorii implicați și însăși dinamica strategiei s-au modificat substanțial. Acest fapt face comparațiile peste timp mai dificile. Însă există un consens între practicieni și academici cu privire la faptul că această cooperare și angajare a actorilor, mai ales autoritățile locale și regionale, mediul antreprenorial și societatea civilă, nu ar fi fost la fel de intense în absența unei strategii regionale dedicate lor. De asemenea, SUERD a dus la o mai bună vizibilitate a diverselor activități și a barierelor administrative și politice în calea cooperării teritoriale, aspecte relevante și pentru alte programe și proiecte susținute de Uniunea Europeană, ceea ce în sine este un câștig.

La un nivel minim, există consens că SUERD a produs următoarele beneficii concrete, deși unele dintre ele sunt mai greu măsurabile în indicatori:

- Orientarea strategică a politicilor publice pentru o mai bună coordonare regională. Inclusiv exercițiul reevaluării ținutelor și obiectivelor SUERD este un indiciu în această direcție.
- Integrarea unor obiective ale strategiei în alte programe și proiecte la nivel european, inclusiv prioritizarea unor fonduri europene prin referiri concrete la ținute SUERD (de exemplu, interconectări energie).
- Coordonare intersectorială a politicilor publice (verticală și orizontală).
- Un sentiment mai profund de *ownership*, pe diverse niveluri de guvernare, ca urmare a formulării politicilor de jos în sus și implicării unei game mai largi de actori, inclusiv societate civilă.
- Conștientizare mai bună a dificultăților la nivel regional pentru implementarea politicilor publice, prin implicarea actorilor relevanți la nivel regional.
- Integrare politică mai bună, prin preluarea în discursul public a subiectelor relevante SUERD și întâlnirile ministeriale la nivel înalt.

¹⁴ COWI, Study on Macroregional Strategies and Their Links with Cohesion Policy, 2017, pentru DG Regio.

- Schimbare a mentalităților către o cultură a cooperării și *ownership* din partea actorilor instituționali și a funcționarilor publici.
- Integrare instituțională mai bună prin parteneriate în diverse proiecte comune din cadrul strategiei sau cu finanțare PTD.
- Inclusiv pentru formularea politicilor publice la nivel național și european, colectarea unor informații și date și cu implicarea actorilor relevanți la nivel regional este esențială.
- Chiar în cazul unor proiecte și programe care s-ar fi realizat fără contribuția SUERD, existența rețelelor de actori construite cu ajutorul strategiei contribuie la o mai bună vizibilitate și la diseminarea bunelor practici. SUERD oferă și un cadru de prioritzare pentru obținerea impactului maxim al proiectelor la nivel regional; permite găsirea surselor de finanțare și a unor parteneri din rețelele formate; iar pentru finanțatori (UE, dar și alte IFI) permite o mai bună evaluare a proiectelor cu impact regional.

După cum menționam anterior, o problemă majoră de monitorizare și evaluare a SUERD o reprezintă dificultatea de a construi indicatori și obiective SMART (specifice, măsurabile, de atins, relevante, încadrate în timp). Toate încercările de evaluare a strategiei se bazează pe analize complicate care combină nevoi, obiective, rezultate, valori țintă etc. Numai că pe fiecare arie prioritară țintele variază de la cifre concrete, măsurabile, cu termene de realizare clare („creșterea cantităților transportate cu 20% între 2010-2020”, AP1a) la aprecieri generale, fără termen de realizare („îmbunătățirea transferului de inovare”, AP8). De asemenea, este greu de evaluat în ce măsură raporturile măsurabile de tip *outcome/output/input* (impact pe termen lung/rezultat direct/intrări de resurse) sunt bune, tocmai având în vedere că nu există fonduri dedicate (cu excepția programului PTD).

Ca un exemplu, cel mai detaliat raport de evaluare a SUERD (COWI, 2017) analizează un set extins de indicatori de *outcome* sau impact pe termen lung (dezvoltare economică, integrare comercială, reducerea disparităților socioeconomice, creșterea capacității de inovare, indicatori de guvernanță șamd), acoperind întregul spectru de arii prioritare al SUERD, la nivelul anului 2015. În ciuda datelor detaliate, studiul nu poate trage nicio concluzie cu privire la evoluția acestor indicatori exact pe perioada SUERD, nici nu poate conchide măsura exactă în care SUERD a avut vreun impact sau dacă aceleași rezultate ar fi putut fi obținute chiar și în absența unei strategii macroregionale, recurgând în cele din urmă la interviuri cu experți și analize de opinii pentru a cuantifica rezultatele SUERD.

Concluziile evaluării sunt că toate ariile prioritare sunt relevante pentru macroregiune și corespund nevoilor, iar majoritatea celor intervievați sunt de acord că SUERD a crescut capacitatea tehnică a actorilor implicați. De asemenea, SUERD a facilitat o mai bună coordonare a acțiunilor și accesului la fondurile disponibile, a contribuit la diseminarea bunelor practici și cunoștințe șamd. Rapoartele de monitorizare (rapoarte de progres, evaluările bianuale ale Comisiei Europene) enumeră activități și inițiative, dar nu pot măsura impactul concret al strategiei SUERD, dincolo de intensificarea cooperării actorilor, efect de altfel implicit. Pur și simplu, în lipsa unor indicatori SMART, a unor termene clare de realizare, a unor intrări de resurse clar determinate, SUERD nu poate fi evaluat așa cum se evaluează de regulă o strategie și un plan de acțiuni.

Înainte de a trage concluzii pripite, trebuie înțeles totodată foarte bine și contextul inițial al elaborării Strategiei Uniunii Europene pentru Regiunea Dunării. Structura și principiile pe care se bazează SUERD au copiat în bună măsură modelul primei strategii macroregionale, cea a Mării Baltice, concepută inițial și ca o strategie macroregională pilot pentru viitoare inițiative similare. La momentul discuției SUERB, s-a pus întrebarea dacă o SMR ar putea funcționa și fără să existe o omogenitate regională, pe care statele din SUERB o aveau: împărtășeau probleme comune, aveau un grad înalt de interdependență, instituții similare, o identitate regională (Bengtsson, 2009). Chiar în cazul Strategiei Mării Baltice, încă de la bun început opiniile au fost împărțite între Parlamentul European și Comisie privind necesitatea finanțării separate și a construcției unor cadre instituționale noi (opinia Parlamentului) sau articularea instituțiilor, regulilor și finanțărilor existente (idee susținută puternic de Comisia Europeană).

Chiar în condițiile mai favorabile ale unui număr mai mic de state membre și a unei omogenități superioare, e de remarcat că și SUERB se confruntă cu probleme legate de dificultatea evaluării impactului, nevoia unui plan de acțiune dinamic și ajustabil în condițiile în care impactul e greu de măsurat, voința politică și implicarea diferită între diversele niveluri de guvernare. Aceste probleme transpar din toate evaluările existente. Cu atât mai mult ele se manifestă într-o SMR mai puțin omogenă și cu mai mulți membri, cum este SUERD, fiind amplificate din cauza diversității și fragmentării economice, sociale, instituționale, geografice, politice indiscutabil mai mari a regiunii Dunării (a se vedea mai jos).

Experiența SUERD până în prezent demonstrează că în continuare Comisia Europeană are un rol dominant prin implicarea în toate nivelurile politice, tematice și de coordonare ale strategiei regionale. Acest lucru este necesar pentru a păstra coerența SMR, pentru a nu le transforma în strategii interguvernamentale ad hoc și pentru a nu perpetua tocmai disparitățile pe care încearcă să le rezolve (cum ar fi, de exemplu, discrepanțele de capacitate în conceperea și accesarea de proiecte, discrepanțe care sunt vizibile chiar în cazul unui instrument de finanțare modest cum este PTD).

În anii trecuți, Comisia Europeană și-a declarat la un moment dat intenția de a-și reduce rolul de dirijor al SMR în general și implicarea în implementarea strategiilor. Ideea era ca rolul Comisiei să fie preluat de inițiative transnaționale și de DSP care să susțină structurile de guvernare și ariile prioritare ale SUERD, cu creșterea *ownership*-ului și responsabilității politice ale actorilor regionali. Cu toate acestea, cel puțin din experiența SUERB și SUERD, strategii pentru care se poate observa dinamica pe o perioadă mai lungă de timp, există riscul ca disparitățile existente (instituționale, economice, sociale etc.) să se perpetueze în cazul în care se reduce rolul „stabilizator” al Comisiei. Un exemplu la îndemână este tocmai capacitatea instituțională de a pregăti proiecte pentru finanțare în apelurile DTP, sau a organiza consorții, unde se observă clar aceste disparități, în special când este vorba de partenerii-lideri care trebuie să susțină întregul proces birocratic din spatele proiectelor finanțate în program.

Capitolul II. SUERD și România: Realizările de până acum și perspective pentru 2019

În termeni de proiecte la care România participă, prin entități naționale care sunt fie lideri, fie parteneri în consorții, concentrarea este pe investițiile majore în infrastructura portuară și a sistemelor de navigabilitate pe Dunăre, cum era de așteptat. Există trei proiecte în valoare cumulată de aprox **52 milioane euro**:

- Platforma portuară multimodală Galați;
- Terminal intermodal de containere în portul Giurgiu;
- Extindere și dotare cu echipamente noi în portul Constanța.

Îmbunătățirea sistemelor și condițiilor de navigație, plus formare profesională furnizată de Ceronav, figurează cu încă șase proiecte în valoare totală de aproximativ **33 milioane euro**:

- Studiul de fezabilitate pentru îmbunătățirea condițiilor de navigație pe sectorul româno-bulgar de Dunăre;
- Masterplan pentru Reabilitarea și întreținerea șenalului navigabil;
- Sistem Integrat inteligent de management al căii navigabile;
- Rețea de porturi dunărene și linii directe comune pentru dezvoltarea lor în viitor;
- Identificarea și eliminarea barierelor administrative ale transportului pe Dunăre și afluenți;
- Dezvoltarea capacităților instituționale pentru servicii de educație în profesii legate de navigație (prin capitalizarea rezultatelor unor proiecte anterioare de resurse umane).

Un proiect important de monitorizare și prevenire a inundațiilor în bazinele Prutului și Siretului, în valoare de **9,2 milioane euro**, este important atât prin ce își propune să realizeze, cât și pentru faptul că este printre puținele care implică și Republica Moldova (și Ucraina). Pe alte componente imensiunea transfrontalieră a SUERD pe direcția Est s-a dovedit a fi cu precădere greu de dezvoltat în acești ani, mai ales cu proiecte de mărime medie sau mare, care să treacă dincolo de conferințe și reafirmarea de obiective comune. Cooperarea instituțională cu aceste state nemembre UE, având capacitate instituțională și priorități strategice încă și mai problematice decât celelalte țări participante la SUERD, este o zonă în care e nevoie de investiții masive de timp și efort. România este pivotul natural pentru a asigura această intermediere.

În rest, se mai pot lista încă o serie de proiecte la care entități românești iau parte, de dimensiune mai mică (între 1 și 2 milioane euro fiecare), în domeniile cultură-patrimoniu, conservare resurse naturale, formare profesională și promovare de activități economice în zona bio. Totalul estimat este în jur de **18 milioane euro**:

- Platforma Culturală Dunărea: extinderea unor rute culturale, punerea în valoare a patrimoniului imaterial, descoperirea patrimoniului ascuns;

- Protecția și promovarea patrimoniului tangibil și intangibil al mișcării Art Nouveau în zonele urbane din bazinul Dunării (Oradea);
- Rețea culturală și brand comun DANUrB, pentru consolidarea identității culturale regionale a Dunării;
- LENA – consolidarea politicilor comune și integrate de conservare și utilizare durabilă a zonelor protejate, în special a siturilor Natura 2000;
- Valorificarea patrimoniului cultural din Primul război mondial prin turism cultural de calitate;
- „Transdanube.Pearls” – rețea de destinații dedicate mobilității durabile în turism;
- Consolidarea cooperării între Geoparcurile din regiune prin turism durabil;
- Sturion 2020 – revitalizarea populației de sturioni în bazinul Dunării;
- DANUBE SEDIMENT – Restaurarea balanței sedimentelor în bazinul Dunării;
- DANUBIUS – „Centrul Dunărean pentru Studii Avansate asupra sistemelor fluvii-deltelor”, ca infrastructură de cercetare pan-europeană;
- DanuBioValNet – foaie de parcurs și acțiuni-pilot „Către o industrie bio în Regiunea Dunării”
- Danube S3 Cluster – Cooperarea transnațională a clusterelor în domeniul agroalimentar bazată pe abordarea specializării inteligente;
- Learning by Doing – schimb de bune practici pentru îmbunătățirea sistemelor de formare profesională;
- Sesiuni de formare, schimb de bune practici și standarde profesionale între structurile de aplicare a legii în țările din Regiunea Dunării, pentru combaterea crimei organizate.

Totalul bugetelor acestor proiecte poate să nu reflecte în totalitate volumul activității și finanțărilor în SUERD până acum deoarece există arii prioritare pentru care nu avem date disponibile despre proiecte în derulare (AP 1b, AP 2, AP4).

Ca total, pe întreaga strategie, sumele nu sunt impresionante, ajungând la nivelul unui singur proiect din cadrul Politicii de Coeziune de mărime medie. Aspectul este acela de strategie/program aflat în stare incipientă, în care mecanismele de cooperare, concepere și derulare de proiecte sunt încă în rodaj, dar în care s-au generat deja câteva proiecte interesante și apreciate de partenerii europeni.

Câteva proiecte în sine sunt valoroase nu doar prin dimensiunea bugetului, cât mai ales prin domeniile noi pe care le deschid (clustere, industrii noi, rețele de cooperare) și prin lecțiile instituționale pe care le servesc în viitor. Asemenea lecții se desprind nu doar din proiectele care au avansat cu succes, dar și din acelea (câteva) care stagnează, deși aveau obiective meritorii și fuseseră susținute entuziast inclusiv de Comisia Europeană: dificultățile de coordonare între diverși actori, uneori chiar pe plan intern, trebuie reflectate cu onestitate în materialele de

evaluare și dezbătute public, pentru a fi avute în vedere în activitatea viitoare și a ajusta proiectele în mod corespunzător.

În afară de participarea regulată în activitățile presupuse de calitatea de participant într-un SMR și de proiectele finanțate menționate în secțiunea anterioară, România a derulat și are în plan pentru perioada imediat următoare câteva acțiuni specifice.

Astfel, în toamna lui 2018 se înființează și operaționalizează, în parteneriat cu Austria, *Secretariatul SUERD (Danube Strategy Point/DSP)*. În acest scop s-au făcut demersuri pe lângă statele membre la nivelul de coordonatori de arie prioritară. De asemenea, pentru asigurarea suportului necesar, Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice a dezvoltat o propunere de proiect în parteneriat cu Primăria Viena, prin structura Euro-Viena (AT), care a fost depusă la apelul de propuneri de proiecte dedicat finanțării Punctului Focal al Strategiei Dunării/Secretariat. Proiectul propus este în valoare de 3,68 milioane de euro, se va derula până în 2021 și are ca partener lider structura Euro-Viena din cadrul primăriei Viena.

În același timp, în vederea asigurării coerenței procesului de cooperare interinstituțională pe teme aferente SUERD, pentru completarea cadrului legal în vigoare, Ministerul Afacerilor Externe a inițiat un proiect de *Hotărâre privind funcționarea sistemului de coordonare la nivel național a implementării SUERD*, care a fost adoptat de Guvernul României la 28 iunie 2018 și publicat în Monitorul Oficial nr. 555 din 3 iulie 2018 sub numărul 462/28.06.2018¹⁵ și în care se fac importante clarificări privind rolul instituțiilor și autorităților publice cu responsabilități în implementarea obiectivelor ariilor prioritare SUERD.

La nivel regional, principala provocare va consta în asigurarea bunei gestionări de către România a procesului de revizuire a Planului de Acțiune al SUERD pe durata Președinției României la SUERD. Lansat oficial la 26 iunie 2018, la Bruxelles, de către comisarul european pentru politică regională, în baza Foii de parcurs propuse de DG Regio și Președinția Bulgariei la SUERD, acest proces se derulează în mare măsură pe durata mandatului României la Președinția SUERD (2018-2019), urmând ca noul Plan de Acțiune să fie agreat de statele membre și însoțit de Comisia Europeană în iunie 2019. Procesul de revizuire a strategiei poate avea un impact semnificativ asupra statelor membre, prin modificarea unor arii prioritare, respectiv a ținutelor și obiectivelor propuse în actualul Plan de Acțiune ce datează din decembrie 2010.

Un alt reper important este finalul anului 2018, când Comisia Europeană va prezenta raportul privind implementarea strategiilor macroregionale (cea mai recentă evaluare precedentă fiind din noiembrie 2016). Acest document va conta mult în procesul de revizuire amintit, deci acele concluzii ale sale care sunt aliniate interesului național vor trebui accentuate în documente: atât cele interne ale SUERD, cât și cele generale ale Uniunii. România va trebui să folosească influența pe care o va avea în calitate de președinte simultan al SUERD și al Consiliului Uniunii Europene, începând cu 1 ianuarie 2019, în vederea asigurării unor alocări financiare adecvate priorităților stabilite pentru strategiile macroregionale.

¹⁵ Text publicat în Monitorul Oficial al României, <https://lege5.ro/Gratuit/gi4donjgq4zq/hotararea-nr-462-2018-privind-functionarea-sistemului-de-coordonare-la-nivel-national-a-implementarii-strategiei-uniunii-europene-pentru-regiunea-dunarii>

Recomandări de politici

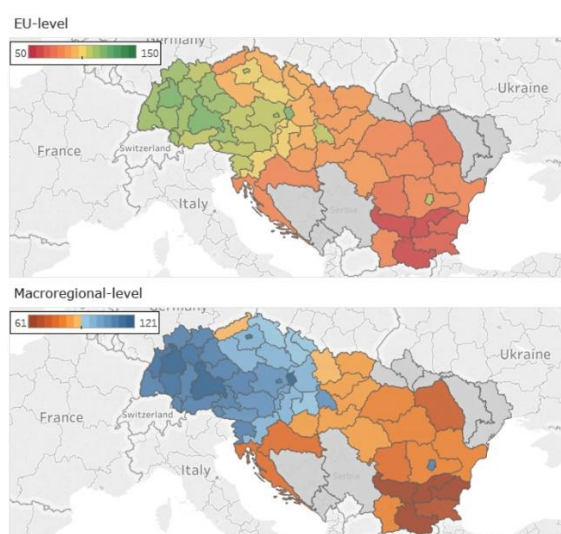
Provocări în politica de tip strategie macroregională și, în special, pentru SUERD

Mai mult decât celelalte trei strategii macroregionale, regiunea Dunării nu a fost niciodată una integrată din punct de vedere economic sau social. Fragmentarea culturală, teritorială, economică, socială, instituțională este mare. În zonă nu a existat niciodată un spațiu mental comun, o aliniere cognitivă. Între toate regiunile, aceasta este cea mai puțin integrată economic și în prezent, poate cu excepția SUERAI, care este însă o strategie prea recentă pentru a putea trage concluzii cu privire la rezultate.

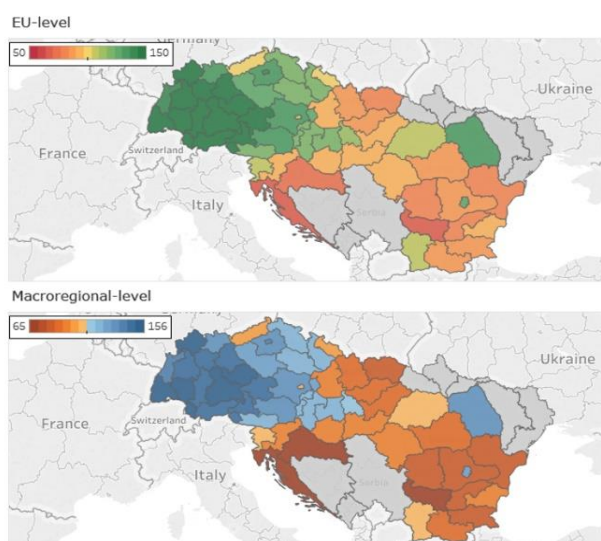
Cu toate că, în accepțiunea populară, Dunărea este considerată un liant care unește continentul de la vest la est, în regiunea Dunării conexiunile fizice (transport, energie) sunt dificile. Există disparități majore între est și vest în ceea ce privește indicatorii de dezvoltare; ocupare a forței de muncă; mobilitate și transport multimodal; în calitatea guvernării sectorului public; în fragmentarea teritorială; în condiții geografice, vulnerabilitate la schimbări climatice și expunerea la inundații; chiar și în capacitatea de inovare¹⁶. În plus, realitatea istorică este că fluviul nu a fost niciodată o arteră importantă de transport, în perioade mai vechi sau chiar în perioada modernă (spre deosebire de Marea Baltică sau Marea Adriatică). După regularizările din anii '60-'70 situația s-a mai îmbunătățit, dar nu cu mult, din motive politice și tehnice, cum ar fi regularizarea incompletă, inundațiile frecvente, numărul mare de nave scufundate.

Diversitatea regiunii Dunării în imagini

Ocuparea forței de muncă

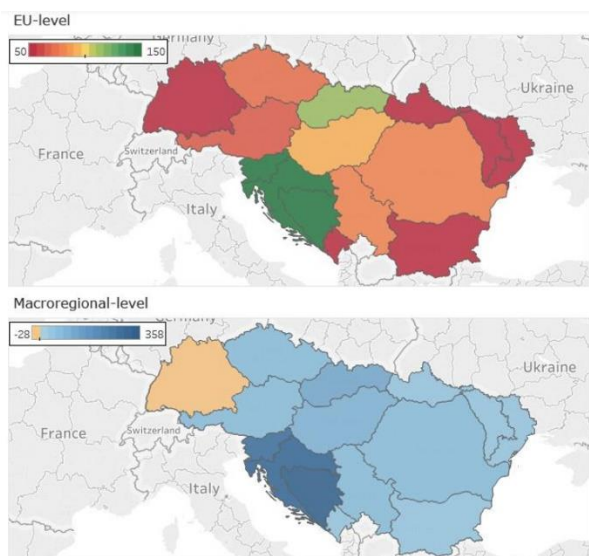


Indicele progresului social (măsura în care statul asigură nevoile sociale și de mediu ale cetățenilor)

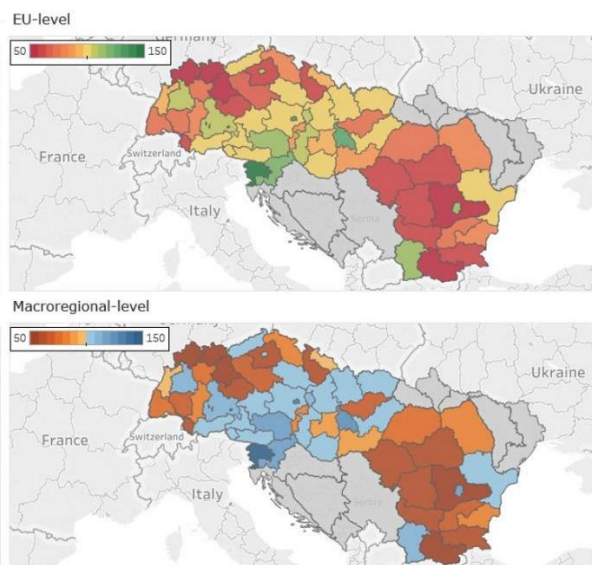


¹⁶ Studiul COWI – *Study on Macroregional Strategies and Their Links with Cohesion Policy* cuprinde în prima parte o analiză în detaliu a diferențelor regionale pe aria geografică a SUERD, a se vedea și figura.

Potențial de accesibilitate (transport)



Competitivitate



Sursa: *Study on Macroregional Strategies and Their Links with Cohesion Policy* (Studiu asupra strategiilor macroregionale și a legăturilor cu Politica de Coeziune), 2017.

Întrebarea de actualitate este dacă „regiunea Dunării” este de fapt o regiune ca atare, în oricare sens al definiției. Aici se vede caracterul puternic normativ al politicii de SMR în cazul SUERD: aceste politici europene au de fapt caracter de „construcție a regiunii” (similară *construcției națiunii* în sec al XIX-lea). Această abordare poate fi una ambițioasă, dar întrebarea care se pune este dacă există mijloacele și determinarea politică pentru a duce un astfel de proces până la capăt.

Suprapuneri în strategiile macroregionale ale UE



Sursa: *Rafaelsen, 2017*

Iar dacă strategiile macroregionale sunt în sine o încercare ambițioasă de guvernare regională a Uniunii Europene, dintre acestea SUERD este de departe cea mai ambițioasă: se propune cea mai eclectică și „stufoasă” strategie, cu un plan de acțiune care are nu mai puțin de 57 de obiective, pentru cea mai eterogenă macroregiune a UE; în condițiile în care resursele alocate, din cauza regulii celor „3 NU”, este doar de ordinul sutelor de milioane de euro, insignifiant comparativ cu programele mari ale UE de infrastructură.

Spre deosebire de strategia Mării Baltice, SUERD a adus un element nou, respectiv includerea mai multor state nemembre ale Uniunii Europene. Acest lucru înseamnă atât eterogenitate mai mare a regiunii, cât și o creștere a complexității structurii de guvernare, plus a surselor de finanțare disponibile (pe lângă fondurile structurale ESFI, există și finanțări prin instrumentele IEV și IPA). Există complicații politice din diverse motive, de pildă, dificultatea cooperării cu state aflate în conflict teritorial precum Ucraina, unde există voință politică pentru cooperare la nivel subnațional (oblast Odessa), dar există și un profund scepticism/disconfort cu cooperarea practică peste frontiere la nivel central.

Suprapunerile teritoriale cu alte strategii, în principal cu mai nou-aprobată SUERAI, pot fi o mare problemă pentru țările fără mare capacitate administrativă din Balcanii de Vest. Cu atât mai mult coordonarea se va dovedi dificilă în eventualitatea în care în anii următori se vor aproba SMR noi în zonă (Marea Neagră, Carpatia etc.).

În raportul Comitetului Regiunilor din decembrie 2017 privind SMR, pentru SUERD se menționează câteva provocări majore, în condițiile în care se constată mai acut ca niciodată nevoia de acțiuni concertate la nivel regional pentru gestiunea inundațiilor în regiunea Dunării, controlul poluării și mobilitate și intermodalitate. Comitetul Regiunilor insistă pe nevoia de simplificare a finanțărilor, apreciază câteva proiecte de succes realizate sub egida SUERD, ca și ideea înființării programului PTD ca instrument de finanțare specific dedicat strategiei Dunării prin flexibilizarea celor „3 NU”.

În același timp, documentul constată diminuarea interesului politic în ultimii ani pentru Strategia Uniunii Europene pentru Regiunea Dunării, după depășirea etapei de entuziasm inițial, și se recomandă statelor riverane să asigure o participare adecvată a reprezentanților naționali în grupurile de lucru și o mai mare consistență a contribuțiilor acestora. Nu în ultimul rând, în document se recomandă o simplificare chiar a arhitecturii SUERD, de pildă reducerea numărului și acoperirii ariilor prioritare, în cazul în care nu se pot aloca resurse suficiente într-un termen prestabilit. Aceste reorientări nu vor fi ușor de realizat, având în vedere multitudinea de participanți și actori implicați în SUERD, care, chiar dacă poate n-au avansat prea mult cu implementarea (sau chiar pregătirea) de proiecte, s-au atașat de una sau alta din prioritățile existente, pe care le consideră avantajoase pentru agenda națională.

Reorientări strategice posibile în structura SUERD

În ciuda semnalelor uneori contradictorii, strategiile macroregionale au primit un nou impuls în ultimii ani, iar dinamica lor ar putea fi o contrapondere la tendințele eurosceptice care au condus la *Brexit* și la ascensiunea unor lideri populiști la nivel național în mai multe state membre în ultimii doi-trei ani. O abordare inteligentă a politicii regionale prin intermediul unor structuri tip SMR are câteva avantaje majore:

- Sentimentul de proprietate („ownership”) al actorilor locali asupra politicilor relevante regional poate fi o măsură eficientă contra retoricii populiste potrivit căreia deciziile „au fost cedate birocrăției nereprezentative de la Bruxelles”.
- Strategiile macroregionale evită exact problema soluțiilor-tipar, „one size fits all”, de care este acuzată deseori Uniunea Europeană, fiind adaptate condițiilor locale, bazându-se pe cunoștințele, competențele, informațiile locale, răspunzând nevoilor reale ale actorilor locali (autorități publice locale și regionale, societate civilă, antreprenori) și bazându-se pe rețele complexe de actori la toate nivelurile.
- Avantajele integrării europene, inclusiv convergența legislativă și instituțională în UE și statele din vecinătate, ar deveni mai vizibile și ar putea fi promovate mai eficient prin rețelele de actori create de SMR; la rândul lor, aceștia vor avea sentimentul mai puternic de control și influență asupra acestor instituții. Trebuie menționat că în actualul mecanism rolul autorităților regionale și locale în contextul strategiei macroregionale este hotărâtor, fapt ce ar necesita întărirea capacității administrative a acestora, inclusiv prin proiecte realizate în cadrul POCA.

Există câteva scenarii posibile pentru evoluția SMR în general și a SUERD în special (a se vedea și Sielker, 2016). Discuția depășește orizontul de timp al actualului ciclu financiar și al negocierilor actuale, aflate într-un stadiu avansat, pentru Cadru Financiar Multianual 2021-2027 și ar putea fi relevantă pentru următoarele decenii:

- A. Pornind de la succesul programului PTD, unii comentatori (Sielker, 2016) pot imagina ca **Interreg să fie integrat în strategiile macroregionale**. Interreg, un instrument considerat de succes în finanțarea proiectelor de cooperare teritorială, ar putea fi dinamizat prin înglobarea formală într-o strategie cu obiective cuprinzătoare. La rândul său, flexibilizarea principiului celor „3 NU” ar spori interesul actorilor și voința politică pentru a sprijini SMR. În proiectul de cadru financiar multianual aflat în discuție, Interreg este într-adevăr structurat într-o formula care acordă mai multă importanță strategiilor macroregionale decât în ciclul financiar anterior, dar politica de coeziune în ansamblul său are o finanțare mai redusă.

Cel mai probabil, pe termen lung (post-2027) se poate ajunge la integrarea Interreg/ETC în strategii macroregionale, cu condiția ca în acest timp să se depună eforturi pentru integrarea mai bună a strategiilor macroregionale în acordurile de parteneriat și programele operaționale, dar și pentru operaționalizarea obiectivelor și indicatorilor strategiilor macroregionale și simplificarea structurii acestora. De asemenea, evoluția viitoare a SMR va fi importantă, precum și numărul și puterea de negociere a statelor care vor face parte dintr-una sau mai multe strategii macroregionale – este evident că un

stat care nu este membru într-un SMR se va opune acestui proiect, pentru a nu rămâne în afara finanțărilor disponibile.

- B. Canalizarea politicilor sectoriale ale UE prin SMR** pentru implementarea la nivel național și regional. SUERD, ca și celelalte strategii macroregionale, este împărțită pe piloni sectoriali. De remarcat faptul că o bună parte dintre politicile UE în sectoare relevante SUERD pornesc de la o abordare regională ca un pas intermediar spre o integrare efectivă la nivel comunitar.

Un exemplu este cel al energiei, pentru care, după 2003, s-a avut în vedere construirea a opt regiuni pentru piața de energie electrică, urmând ca acestea să fie integrate ulterior în piața unică. Astăzi există piețe de energie electrică cuplate regional. De asemenea, o serie de proiecte majore pornesc de la o abordare regională, de pildă grupuri de țări care prioritizează proiecte de interconectare pentru gaze naturale la nivel regional, precum inițiativa *Central and South Eastern Europe Connectivity* (CESEC). Aceasta cuprinde 15 state membre UE și non-UE care cooperează pentru prioritizarea proiectelor de conducte de gaze care să diversifice nu doar rutele de transport, ci să și asigure fiecărui stat cel puțin trei surse distincte de gaze naturale. Un fapt interesant, inițiativa CESEC este ea însăși destul de strâns conectată cu SUERD, în cadrul SUERD realizându-se studiul inițial de piață regională de gaze care a fundamentat prioritizarea proiectelor ulterioare¹⁷.

Cu alte cuvinte, există precedente de succes în abordarea regională a unor probleme sectoriale; în baza acestor inițiative se constituie rețele de actori cu interese comune care pot fi susținute mai eficient la nivel regional; iar articulând diversele inițiative sectoriale într-o strategie macroregională se pot obține sinergii, de pildă, acolo unde există chestiuni care implică mai multe sectoare (un exemplu tipic este al sinergiilor energie-conectivitate-transport-mediul etc.). Această abordare ar duce și la o creștere a *ownership*-ului local privind politicile europene comune: de pildă, construirea unor grupuri de actori implicați (*stakeholderi*) activi și puternici la nivel regional poate sprijini și formularea politicii europene în domeniu la Bruxelles, precum și invers, poate susține la nivel regional aplicarea priorităților și politicilor europene și comunicarea acestora către beneficiari „la firul ierbii”.

Formularea, aplicarea și monitorizarea politicilor de coeziune europene prin intermediul SMR poate fi o alternativă pe termen lung (în ciclul financiar post-2027). Avantajul ar fi abordarea „de jos în sus” (*bottom-up*), actorii implicați cunoscând specificul regiunii și având și vizibilitate politică pentru aplicarea unei strategii macroregionale. Din nou, acest lucru depinde de evoluția în viitor a actualelor SMR și de numărul statelor membre UE care vor fi incluse în viitoarele strategii macroregionale.

¹⁷ REKK, ”The Danube Region Gas Market Model Identifying Natural Gas Infrastructure Priorities for the Region”, 2012, https://www.danube-energy.eu/uploads/files/publications/Danube_Region_Gas_Market_Model.pdf, studiu elaborat în cadrul AP2 al SUERD.

- C. Ținând cont de toate motivele exprimate anterior, **SMR poate deveni o alternativă la Europa cu viteze multiple**. Politicile europene pot fi mai bine formulate în funcție de specificul local, dar și actorii locali (și nu doar cei naționali, de la centru) vor avea o voce mai puternică în stabilirea priorităților la Bruxelles. Mai ales în contextul în care mișcări politice populiste își construiesc o agendă antiliberală prin opoziție la modelul propus de Uniunea Europeană și obțin sprijin popular marșând pe sentimentul cetățeanului de deconectare și lipsă de influență asupra deciziilor birocratice de la Bruxelles, strategiile macroregionale pot completa exact această lipsă de legitimitate, întărind în același timp Uniunea.

În concluzie, **SMR au avantajul că pot avea o abordare mult mai inclusivă a actorilor**, mai ales la nivel regional, local, neguvernamental, mediu de afaceri, ONG-uri, permițând flexibilizarea proiectului european la specificul local și crescând sentimentul de *ownership*, în timp ce Bruxelles-ul se va concentra pe valorile comune – de pildă, pe condiționarea acordării finanțării pe respectarea principiilor statului de drept. În același timp, politica europeană în diversele sectoare poate fi formulată mai coerent și poate fi pusă în aplicare cu mai multe șanse de succes prin cunoașterea condițiilor locale și cu sprijinul rețelelor de actori care se simt implicați efectiv în decizii, mai ales că aceștia sunt și cei direct afectați sau influențați de politicile formulate la Bruxelles. Mai ales la periferia UE (state nou membre și țări cu acorduri de asociere sau în curs de aderare), o strategie macroregională poate asigura o propagare a ideilor, valorilor și principiilor europene „la firul ierbii”.

Abordarea privind finanțarea în noul Cadru Financiar Multianual post-2020

- La momentul elaborării acestui studiu, discuțiile privind viitorul cadru financiar multianual al UE erau prea avansate pentru a propune schimbări radicale în abordare; de altminteri, cum am văzut mai sus, nici actorii europeni și naționali nu sunt în consens cu privire la rolul strategiilor SMR, deși tendința ultimilor ani este de creștere a importanței acestora. Creșterea sumelor pentru cooperare teritorială și mai ales alocarea finanțărilor în mod direct pentru obiective SMR au fost cu atât mai disputate cu cât până în prezent *nu toate statele membre UE sunt acoperite geografic într-un SMR*; iar unele SMR, cum ar fi SUERD, cuprind și state sau regiuni din state non-membre UE, pentru care instrumentele de finanțare europeană sunt diferite și condiționate suplimentar. Deocamdată, cooperarea transnațională este doar una dintre cele cinci componente propuse pentru Interreg în ciclul de programare următor și includerea între prioritățile Președinției României la SUERD a unei schimbări în acest sens trebuie abordată cu precauție.
- Preluarea integrală a Interreg de către SMR (adică folosirea Interreg exclusiv pentru priorități cuprinse într-o strategie macroregională) ar putea fi justificată de succesul programului PTD până în prezent. Pe de altă parte, se poate manifesta o opoziție destul de puternică din partea unor state membre care nu sunt actualmente cuprinse într-un SMR și care ar pierde eventual accesul la finanțări prin acest program.

- Pe de altă parte, discuțiile privind finanțarea alocată special, dedicate strategiilor macroregionale, ajung inevitabil într-un cerc vicios. Pe de o parte, nu se poate susține cu argumente puternice finanțarea unor obiective care nu sunt SMART (deoarece nu se poate cuantifica impactul finanțării, în termeni de rezultate imediate și pe termen lung și nici măsura cu indicatori concreți rezultatul final obținut). Pe de altă parte, cum am văzut, este greu ca o strategie atât de complicată cum este SUERD să poată propune un set cuprinzător de indicatori SMART câtă vreme nu poate promite efectiv atingerea unor obiective concrete în lipsa unor finanțări special dedicate tocmai pentru atingerea acestor obiective și indicatori. Din acest cerc vicios nu se poate ieși, probabil, decât prin schimbări incrementale ale abordării: adică (i) o creștere graduală a importanței SMR în alocările financiare și în politicile europene; în plus, simultan, (ii) o încercare de formulare mai concretă a unor obiective tangibile, măsurabile, SMART pentru toate SMR, odată cu încercări punctuale de integrare mai bună a SMR în acordurile de parteneriat și programele operaționale cu finanțare europeană. Pentru ca asemenea abordări graduale să funcționeze fără șocuri și opoziție este nevoie de timp, deci vorbim oricum de mandatul viitoarelor instituții UE (Parlamentul European, Comisia Europeană).
- Până în prezent, în ciclul financiar 2014-2020, au existat metode și instrumente prin care strategiile macroregionale au fost încorporate în programele de finanțare europene, însă corelarea nu a fost întotdeauna suficient de bună. Acest lucru s-a realizat prin:
 - acțiuni care au asigurat respectarea prevederilor SMR în regulamentele UE relevante pentru ciclul financiar 2014-2020;
 - sinergii între regulamentele UE și abordările și instrumentele (altele decât reglementări) care susțin implementarea SMR;
 - acțiuni de coordonare, cooperare și schimb de informații pentru o implementare mai coerentă a SMR¹⁸.

Mai concret, SUERD ar trebui integrat în acordurile de parteneriat, în arii prioritare și priorități de investiții, deoarece reglementările europene prevăd o anumită coordonare între programele operaționale/FESI și SMR. Programele operaționale au făcut referire la obiective, măsuri și indicatori relevanți pentru SUERD. În același timp, actorii relevanți pentru SUERD au fost incluși în diferite etape de consultare și în dezbateri pe parcursul elaborării și implementării programelor operaționale. Nu în ultimul rând, s-au acordat „puncte” pentru demonstrarea contribuției la SUERD în procesul de prioritizare a proiectelor pentru finanțări europene. POR este în acest sens ilustrativ, prin alocarea a 383 milioane euro. Alte programe, precum POIM, deși prevăd posibilitatea acordării unui punctaj suplimentar, au avut un impact mai redus în susținerea obiectivelor SUERD.

- Studiul Interact, care analizează 23 de programe finanțate pe fonduri structurale în conexiune cu SUERD și SUERAI arată că practica este neunitară, iar regulamentele UE 2014-2020 nu au fost suficient de transparente și coerente privind contribuția SMR – de

¹⁸ Interact, 2017, „Embedding Macro Regional Strategies”, http://www.interact-eu.net/library?field_fields_of_expertise_tid=33#1301-study-embedding-macro-regional-strategies.

pildă, pentru o parte din programele analizate în acest studiu, persoanele implicate în elaborarea lor nu au găsit în regulamente prevederi suficient de clare pentru integrarea și ancorarea mai clară a SUERD sau SUERAI, de pildă, reguli care să avantajeze sinergiile ce se pot obține dintr-un SMR¹⁹. Logica intervenției programelor UE este decuplată de SMR, neexistând în strategiile de investiții și prioritățile programelor referințe directe la SUERD sau SUERAI. De asemenea, nu există monitorizări și evaluări sistematice privind contribuțiile programelor cu finanțări UE la SUERD, iar activitățile de comunicare în cadrul programelor europene nu acordă suficientă importanță popularizării SUERD²⁰. Cu alte cuvinte, integrarea SMR în cadrul mai larg al politicilor și finanțărilor europene a fost incompletă și neunitară, deși s-au făcut eforturi punctuale pentru acest lucru, care au funcționat de la caz la caz; iar integrarea, în măsura în care a fost realizată, a necesitat eforturi continue și deliberate, dar a avut rezultate acolo unde s-a făcut.

- Faptul că integrarea SUERD în cadrele instituționale și financiare ale UE a fost incompletă și neunitară este regretabil, deoarece strategiile macroregionale pot crește atât impactul programelor europene, cât și vizibilitatea lor în rândul unor categorii mai largi de actori implicați la nivel local, regional și național și susținerea publică și politică atât a Strategiei Dunării, cât și a proiectului european în ansamblul său, așa cum am argumentat mai sus.
- Dintr-un anumit punct de vedere, dacă analizăm noul cadru financiar 2021-2027, cu datele disponibile la momentul redactării studiului, putem observa că acesta acordă într-adevăr o importanță sporită SMR față de trecut. Astfel, documentele privind cadrul financiar multianual încearcă să găsească o soluție de compromis între poziția mai restrictivă a Comisiei Europene și cea mai flexibilă a Parlamentului European, împingând în direcția creșterii relevanței SMR în politica de coeziune teritorială, chiar în condițiile în care finanțarea totală pentru coeziune teritorială este mai mică decât în ciclul financiar precedent. Dacă în ciclul financiar anterior (2014-2020) au fost introduse reguli noi pentru a facilita prioritizarea fondurilor structurale europene pe strategii macroregionale prin, de pildă, obligativitatea includerii acestora în programele operaționale, în noul cadru financiar multianual se merge mai departe.
- Astfel, regulile aplicabile instrumentelor financiare (de coeziune și de dezvoltare regională pentru statele membre UE, IPA pentru cele în curs de aderare, NDICI pentru țările din vecinătate, cum sunt și statele din parteneriatul estic care sunt implicate în strategia Dunării) vor fi aliniate inclusiv pentru a acorda prioritate proiectelor care sprijină strategii macroregionale, acolo unde o astfel de SMR există. Astfel, acolo unde programele 2A Interreg (cooperare transnațională) susțin o SMR, **toate sursele disponibile** (FEDR, instrumente financiare externe) vor fi programate pentru atingerea obiectivelor strategiei. În cazul programelor 2B Interreg (cooperare maritimă) cel puțin

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

70% din sursele disponibile (FEDR sau instrumente financiare externe) vor fi programate pentru atingerea obiectivelor strategiei²¹.

- Cu alte cuvinte, programele transnaționale vor fi concentrate în jurul unor „arii funcționale”, ținând cont de strategiile macroregionale sau de strategiile regionale maritime, iar procedurile de finanțare vor fi simplificate și flexibilizate, permițând incorporarea cooperării cu state din afara Uniunii Europene și articularea programelor pe instrumentele de finanțare disponibile pentru state UE și non-UE. Altfel spus, procentele alocate diferitelor componente Interreg sunt redistribuite față de ciclul bugetar anterior, mutându-se cooperarea transfrontalieră maritimă din componenta transfrontalieră în componenta transnațională. Cooperarea transnațională și maritimă sunt centrate într-adevăr pe strategii care implică mai multe state, fie ele membre ale Uniunii Europene sau nu.
- Pe de altă parte, trebuie notat și faptul că, deși Cooperarea Europeană Teritorială (CET) este mai ambițioasă decât anterior, bugetul total alocat Interreg sau CET este redus cu 12% față de ciclul bugetar 2014-2020. Motivele sunt foarte diverse, politice, și nu țin neapărat de vreo reducere a importanței Politicii de Coeziune la nivel UE, care rămâne o prioritate importantă, în condițiile în care tendința generală a fost de reducere a politicilor tradiționale (coeziune, sprijin pentru agricultură etc.) spre politici noi de stimulare a inovării și competitivității, de răspuns la criza migrației, de îmbunătățire a guvernantei. Bugetul CET (Interreg) reprezintă doar 2,5% din bugetul Politicii de Coeziune față de 2,8% în ciclul anterior (8,4 mld EUR față de 9,3 mld.)²². **Cu alte cuvinte, chiar dacă ponderea finanțărilor Interreg alocate pe priorități și obiective SMR crește, întreaga „plăcintă” va fi mai mică în viitor.**
- Reducerea bugetului pentru CET a avut loc în ciuda apelurilor repetate ale Parlamentului European pentru creșterea alocărilor post-2020 dedicate creșterii coeziunii teritoriale și a rolului strategiilor macroregionale. Nu este de neglijat nici faptul că s-a propus ca procentul de finanțare nerambursabilă să fie redus de la 85% la 70% (cu justificarea că beneficiarii trebuie să își demonstreze mai activ decât până acum „ownership-ul” pentru aceste politici și priorități). Deci, cu toate că strategiile macroregionale câștigă în importanța relativă privind alocările financiare pentru cooperare teritorială europeană, anvelopa totală de finanțare este redusă pentru Interreg în ansamblul său. La fel se întâmplă și cu bugetul total pentru Politica de Coeziune: va fi redus în favoarea finanțărilor pentru piața unică, inovare și agenda digitală. De remarcat, de asemenea, faptul că în Interreg se pune mai mult accent decât în ciclul financiar anterior pe susținerea întăririi capacității instituționale și creșterea cooperării legale și administrative, considerate bariere importante în calea succesului politicilor de coeziune.

²¹ A se vedea propunerea de regulament privind susținerea financiară a Interreg, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TEXT/?uri=COM%3A2018%3A374%3AFIN>

²² European Policies Research Centre, 2018, „Proposals for the MFF and Cohesion Policy 2021-27: a preliminary assessment”, <http://www.eprc-strath.eu/public/dam/jcr:692081f0-c28e-44a2-a7a5-3549a1adb9eb/EoRPA%20Interim%20Cohesion%20Policy%20Paper%20-%20final%20published%20-%20Corrections.pdf>

- Este important de remarcat faptul că, date fiind evoluțiile politice îngrijorătoare din Uniune în ultimii ani, în noul cadru financiar multianual al UE vor exista condiționalități sporite privind statul de drept pentru alocarea finanțărilor, ceea ce poate face ca unele state din strategia Dunării să întâmpine dificultăți în atragerea de finanțare europeană pentru proiecte.
- Pe scurt, există o tendință de creștere a importanței SMR în construcția bugetului multianual și în formularea politicilor europene, dar evoluțiile sunt graduale, politicile Bruxelles-ului fiind în mod necesar un compromis între interese, actori și priorități diferite pentru resurse bugetare limitate. Ciclul 2021-2027 nu va aduce schimbări radicale în abordarea macroregională, deși SMR sunt într-adevăr mai puternic integrate și ancorate în politicile, programele și finanțările europene decât până la sfârșitul ciclului financiar actual.
- Pe termen mediu și lung (având în vedere chiar un orizont post-2027), creșterea importanței SMR și chiar renunțarea la principiul „celor 3 NU” este plauzibilă și chiar probabilă, dacă SMR vor aduce beneficii vizibile. Cu toate acestea, schimbarea abordării necesită ajustări simultane, în principal în simplificarea structurii SMR în general (și SUERD în special), în formularea obiectivelor SMART și în eforturi susținute pentru integrarea cât mai bună a proiectelor prioritare pentru strategia SUERD în acordul de parteneriat și programele operaționale în viitorul ciclu financiar 2021-2027.

Concluzii: România, reforma strategiilor macroregionale și a SUERD

Președințiile României, exercitate simultan pe o perioadă de șase luni, a Consiliului Uniunii Europene și a SUERD, pot fi ocazia de a formula o cale echilibrată de compromis, dar care să pună totuși politica europeană a strategiilor macroregionale pe o traiectorie de importanță (și eventual finanțare) sporită. Dincolo de pledoaria mai generală pentru menținerea suportului financiar, făcută atât cât permite rolul de mediator onest al dosarelor așteptat din partea statului care exercită președinția Consiliului UE, **acțiunile României în viitoarele șase-nouă luni trebuie organizate pe trei direcții de acțiune coordonate între ele.**

1. Priorități pentru președinția română a Consiliului Uniunii Europene, legate de statutul și viitorul SUERD

Pe conținut, în primul rând **președinția română trebuie să evite deturnarea agendei europene către teme care nu sunt prioritare pentru România** (deși pot fi importante pentru Uniunea Europeană în ansamblul său), precum migrația. Deja există semne că noul cadru financiar multianual va fi influențat de îngrijorarea crescută pentru gestionarea în comun a valurilor de migrație, trecute și viitoare. Cu toate acestea, problema are o dimensiune comparabil mai mică în majoritatea țărilor riverane acoperite de SUERD, chiar dacă pe alocuri ea a căpătat o amploare politică nejustificată (după cum este cazul în Ungaria).

Considerăm că agenda SUERD trebuie să rămână esențialmente una favorabilă dezvoltării, axată pe consolidarea coeziunii prin remedierea decalajului de infrastructură fizică și de capacitate instituțională în regiune. România nu are niciun motiv să alimenteze temerile nefondate legate de criza migrației în Europa, care este puțin probabil să atingă regiunea noastră; singurele entități pentru care subiectul ar fi relevant în practică ar fi cele două landuri germane și probabil Austria. Ca atare, nu există nici un motiv să încurajăm realocările de resurse către asemenea priorități care deocamdată în majoritatea țărilor riverane Dunării sunt cel mult teoretice.

Aceeași argumentare se aplică și pentru alte priorități cu tracțiune politică, dar care în viitorii ani este improbabil să fie o urgență în majoritatea țărilor SUERD, cum ar fi șomajul. De fapt marea problemă a regiunii noastre este lipsa resursei umane, deopotrivă calificate și necalificate, disponibilă pe piața muncii (în contextul în care întreaga Europă traversează o criză demografică din ce în ce mai pronunțată). Situația nu diferă mult în statele riverane nemembre UE față de cele membre, pentru că atât demografia, cât și circuitele de mobilitate a persoanelor către și dinspre Europa de Vest nu diferă mult între cele două grupuri după eliminarea vizelor în statele asociate sau în curs de aderare. În plus, instrumentele de activare pe piața muncii sunt eminamente naționale în momentul de față și există relativ puține exemple de succes de transfer de bune practici în acest domeniu chiar în țările vechi membre UE; condițiile socioeconomice, cultura instituțională și obișnuințele locale sunt încă determinante.

Chiar dacă pentru următorul ciclu de programare la nivel UE este un pic târziu să mai vorbim de modificări importante în mecanismele financiare la momentul când România va prelua președinția Consiliului Uniunii, ideea trebuie avută în vedere și lansată în consultare măcar pentru viitor. **Decizia „celor trei NU” a Consiliului European din 2011 trebuie regândită**, pentru a permite Comisiei să finanțeze structurile de tip SMR; menținerea acestor reguli va afecta posibilitatea de a obține rezultate semnificative. Împreună cu Comisia Europeană, se poate lansa o consultare publică pe tema viitorului celor patru strategii macroregionale, bazată pe scenariile descrise la secțiunea precedentă: o integrare mai strânsă cu Interreg; sau canalizarea de politici europene sectoriale mai consistente prin intermediul strategiilor macroregionale. Firește, SUERD va fi privilegiată în această discuție, fiind cea mai mare și complexă SMR care există acum pe continent.

2. Priorități și acțiuni pentru rolul de leadership în SUERD

Priorități

În reformularea Planului de Acțiune al SUERD, unul din obiectivele președinției române a strategiei macroregionale, este recomandabil să încercăm limitarea proliferării de priorități noi (arii prioritare) care conduc spre „proiecte-de-casă” ale unui stat membru. În general, în ciclul de programare viitor este probabil ca nivelul total al resurselor disponibile să fie mai scăzut, din cauza recentelor evoluții politice în interiorul UE și crizelor de natură globală care afectează Uniunea. Divizarea acestor resurse pe un maniu lung de priorități va dilua și mai mult susținerea existentă pentru proiecte de dimensiune medie în regiunea Dunării.

În același timp, potențialul de creștere al acestor state cu deficit de dezvoltare este cu adevărat mare – efectul cunoscut al „ajungerii din urmă”: cei cu PIB/cap mai scăzut cresc mai repede dacă se menține stabilitatea, în condiții externe egale. România, în calitate de „mediator onest”, trebuie să mizeze hotărât pe această dinamică deja în curs, ce favorizează majoritatea țărilor și societăților riverane Dunării. În materie de obiective tematice și proiecte, trebuie privilegiate acelea pentru care **interconectarea peste frontiere și cooperarea instituțională între statele riverane are sens și potențial maxim.**

Astfel, există proiecte mari amplu finanțate, pe infrastructura de **transport și mediu**, deja incluse în programe operaționale (cum ar fi Programul Operațional Infrastructură Mare 2014-2020 în România) și care avansează lent nu din cauza lipsei de sprijin financiar. Introducerea într-un mecanism complex de cooperare precum SUERD n-ar da în aceste cazuri mari câștiguri de eficiență acolo unde întârzierile și/sau blocajele sunt la nivel național iar coordonarea inter-state nu e cea care ține lucrurile în loc. Similar, domeniul **învățământului și formării profesionale** rămâne unul în care condițiile sociale, cultura, limba și determinanții politicilor perpetuează fragmentarea regională, nivelul național rămânând prevalent. Circulația profesională a persoanelor în regiune rămâne mai scăzută decât în părțile occidentale ale Europei, deci potențialul real de a alinia piețele educației și formării profesionale este mai mic, dincolo de standardele deja existente la nivel UE.

Ce ar fi util să se facă, deopotrivă în cazul proiectelor de infrastructură și de resursă umană, e probabil monitorizarea împreună, pentru a construi o cultură comună a dezbaterii problemelor și responsabilității pentru soluții. Ce trebuie promovat că precădere în continuare sunt interconectorii (poduri sau infrastructură de transport intermodală; conexiunile în sectorul energetic) și alinierea de standarde acolo unde este cazul și există șansa să se realizeze consens între statele riverane. **Etapele pregătitoare ale unor astfel de proiecte majore de interconectare, alinierea schemelor de finanțare și susținerea de management comun de proiect** sunt teme care trebuie să facă obiectul SUERD, mai mult decât proiectele naționale ca atare.

Delta Dunării este zona care evident nu a primit atenția necesară în primele etape de funcționare ale SUERD, intervențiile în această arie fiind complicate de faptul că ea se află la frontiera României cu două state nemembre în care capacitatea de cooperare pe proiecte este scăzută. Acest areal geografic cu totul special trebuie să se regăsească mai vizibil atât în definirea viitoare a priorităților, cât și în portofoliul de proiecte ca atare: infrastructură specifică, activități economice și culturale specifice zonei, derulate sustenabil, pentru a realiza deopotrivă conservarea naturală dar și oprirea depopulării și îmbunătățirea condițiilor de viață pe plan local în Deltă. În actuala structură a SUERD, România este singurul stat cu capacitate de inițiativă și coordonare în această direcție.

Domeniul agriculturii ar putea, eventual, să fie mai bine reflectat între prioritățile SUERD, cu condiția să se refere doar la activități inovatoare: monitorizări de mediu sau promovare activități non-tradiționale, cu valoare adăugată mare, cum ar fi cele bazate pe cercetare agro, produse noi care încorporează *know how*, producție bio sau deschidere de piețe de desfacere noi. Aceasta se poate face prin susținere directă de proiecte pilot, ori prin transfer de bune practici între statele riverane.

O zonă de politici sensibilă, ce va fi cu siguranță inclusă pe agenda de discuție a Uniunii Europene în perioada următoare, o reprezintă **modul de tratare al investițiilor majore, private sau în infrastructura publică, ce vin din partea unor terțe părți care sunt actori globali importanți**: Rusia, China, Turcia, statele arabe din Golf. Se înmulțesc investițiile acestor actori în regiunea noastră, în infrastructura de transport și cea energetică, dar și prin proiecte de dimensiune mare în agricultură. Chestiunea este sensibilă din două motive: riscul ca un actor să dobândească o poziție dominantă într-un anumit sector, făcând investiții masive și nu neapărat comerciale în active numeroase până la depășirea unei cote de piață (ex. achiziționând o serie de capacități în producția de energie, nucleară, termo, regenerabile etc.) și riscul unei concurențe neloiale față de eventualii competitori europeni, în eventualitatea în care partenerii extra-UE negociază cu statele membre facilități speciale pentru investiții (de pildă, ajutor de stat, la care competitorii europeni au acces mai greu). În esență, aceasta a fost discuția și cu proiectele Nord Stream (1 și 2) și Turk Stream ale Gazprom, și cu parteneriatul rusesc pentru centrala nucleară din Ungaria Paks 2 sau negocierile cu investitorii chinezi pentru reactoarele 3 și 4.

În poziția ei relativ avantajoasă în domeniu (independență energetică și piață relativ concurențială), România își poate asuma un rol de **leadership regional, între statele membre SUERD, pentru promovarea unor standarde comune de abordare a acestei relații cu investitorii externi UE**. În esență, România trebuie să promoveze aplicarea regulilor UE (con competiție corectă, limitarea ajutorului de stat, licitații transparente, diversificarea furnizorilor) și în relație cu investitorii din afara Uniunii, din două motive. În primul rând, regulile UE în domeniu sunt în beneficiul consumatorului la nivelul întregii regiuni și sprijină solidaritatea în condiții de criză, deci aceste valori trebuie internalizate și aplicate în toate situațiile. În al doilea rând, respectarea regulilor europene pe teritoriul UE și în state nemembre UE, dar care aplică legislația europeană (state cu acorduri de asociere, de exemplu) este și în avantajul investitorilor români în străinătate în domeniu. Exemplul imediat este cel al companiei Transgaz care face investiții în conducta Ungheni-Chișinău în Republica Moldova și care trebuie să aibă acces transparent și nediscriminatoriu la rețeaua locală de gaze naturale, în conformitate cu legislația europeană.

Proces

Un aspect foarte important îl reprezintă procesul prin care România își poate promova pe durata Președinției SUERD simplificarea ariilor prioritare și a obiectivelor din cadrul acestei macrostrategii, în condițiile în care, așa cum am menționat, multe priorități incluse azi în lista SUERD ar putea avea susținere mai curând politică decât o argumentare strict tehnică.

Există precedente de succes în ceea ce privește cooperarea transnațională în sectorul energiei, cum am exemplificat cu prioritizarea proiectelor de interconectare pe gaze naturale în grupul la nivel înalt CESEC. Inițiativa demonstrează și potențialul de replicare a unui succes înregistrat într-un domeniu (gaze naturale) în domenii conexe (energie electrică, regenerabile). Astfel, odată cu „testele de stres” realizate de Comisia Europeană după criza din Ucraina privind riscurile de aprovizionare cu energie, s-a constatat că statele din centrul și estul Europei sunt deosebit de vulnerabile la întreruperea furnizării Gazprom, unic furnizor de gaze pentru o bună parte din statele membre UE. Comisia Europeană a lansat inițiativa CESEC în 2015 pentru a

răspunde aceste probleme, din grup făcând parte inițial Austria, Bulgaria, Croația, Grecia, Ungaria, Italia, România, Slovacia și Slovenia; ulterior, grupul a fost extins la 15 state membre și nemembre UE.

Pornind inclusiv de la un studiu referitor la proiectele prioritare de interconectare a piețelor de gaze realizat sub egida SUERD, după negocieri intense, în care atât factorul politic, cât și argumentele tehnice și economice au contat, s-a ajuns la o listă clară de proiecte prioritare și finanțabile cu resursele limitate, pentru care s-au putut alinia diferitele surse financiare europene și naționale, instrumentul cheie fiind CEF (Connecting Europe Facility). Pe parcursul negocierilor, diverse state și-au propus proiecte preferate politic, dar care nu puteau susține securitatea energetică la nivel regional sau, mai rău, se concureau unele pe altele pentru surse limitate de gaze naturale de la același furnizor.

Criteriul hotărâtor, după negocieri, a fost acela că se vor selecta proiecte care diversifică simultan și rutele, și sursele de gaze, obiectivul final fiind ca toate statele participante să ajungă să aibă trei surse diferite de gaze naturale. Prioritățile actuale, care ar asigura într-adevăr atingerea acestui obiectiv, sunt:

- Interconectorul Bulgaria-Serbia
- Interconectorul Bulgaria-Grecia
- Întărirea rețelei de transport din Bulgaria
- Întărirea rețelei de transport din România ca parte din proiectul BRUA (interconector Bulgaria-România-Ungaria-Austria)
- Terminalul GNL de la Krk, Croația
- Transport GNL către Ungaria.

Inițiativa a avut succes, în sensul că un număr mare de state participante au căzut de acord să susțină un număr mic de proiecte relevante la nivel regional, atât pentru solicitările de finanțare pe bani europeni, cât și prin procesul mai complicat de armonizare a reglementărilor și legislației pentru a facilita comerțul transfrontalier de gaze naturale (accelerarea transpunerii directivelor europene în domeniu, nu doar pe hârtie, ci și în practică). Drept urmare, din 2016 CESEC a fost extins pentru a include cooperarea pe domeniul energiei electrice și energiei regenerabile.

Același tip de proces de negociere și stabilire a unor criterii concrete trebuie urmat și pentru reducerea numărului de arii prioritare SUERD și rafinarea obiectivelor și indicatorilor. Trebuie, de asemenea, realizată o sinergie cu celelalte proiecte regionale la care participă România, de pildă, prin găzduirea unor întâlniri la nivel înalt cum ar fi Inițiativa celor Trei Mări, Inițiativa 16+1 șamd. Nu în ultimul rând, România își poate promova proiectul de cercetare avansată, cu vocație internațională – laserul de la Măgurele, precum și contribuția la combaterea fenomenului crimei organizate transfrontaliere (printre altele, România găzduiește cea mai importantă instituție din regiune, Centrul SELEC – South East Law Enforcement Center).

Mecanisme

La nivel de mecanisme, trebuie explorat în ce măsură este realist să se creeze dispozitive noi care să mărească coeziunea internă, tracțiunea politică și vizibilitatea regiunii. Acestea pot fi specifice SUERD sau aplicabile în general, ca politică europeană pentru toate strategiile macroregionale. Astfel, urmând o sugestie a entității coordonatoare din Austria, ne putem gândi la apariția unor entități precum:

- Un **Comitet Ministerial Permanent**, care să se întâlnească bianual pentru evaluarea progresului în ariile prioritare și adoptarea de documente utile în procesul de implementare (ghiduri operaționale tematice, etc)
- Un **secretariat** care să preia deciziile Comitetului Ministerial și să (i) coordoneze susținerea tematică necesară în definirea și implementarea de proiecte; (ii) coordoneze acțiuni de vizibilitate mai pregnante, care să facă Regiunea Dunării mai prezentă informațional și emoțional în viața cetățenilor; (iii) promoveze cooperarea cu instituții finanțatoare și donatori.

3. Acțiuni în sprijinul statelor nemembre din SUERD (cu accent pe Republica Moldova)

Ca obiectiv general, trebuie stimulat interesul din partea Comisiei Europene, inclusiv a Serviciului European de Acțiune Externă, pentru obiectivele de politică externă ale României în relația cu țările vecine, inclusiv printr-o participare mai activă a acestora la reuniuni și evenimente SUERD.

România trebuie, de asemenea, să accentueze dimensiunea de conexiune regională a programelor și proiectelor, cum s-a menționat mai sus. Pe lângă promovarea propriu-zisă a priorităților legate de interconectivitate pe infrastructură în SUERD prin deținerea Președințiilor Consiliului UE și, respectiv, SUERD în perioada imediat următoare, trebuie să pună accent și pe accelerarea proiectelor proprii, care sunt priorități asumate public, precum BRUA (inclusiv dezvoltarea proiectului offshore din Marea Neagră, care ar oferi o sursă alternativă de gaze în regiune) sau interconectarea pieței de gaze naturale a Republicii Moldova în piața unică europeană de energie. Acestea ar avea la rândul lor o „putere a exemplului” pentru celelalte state din regiune care ar dinamiza inclusiv strategia Dunării.

Pentru conectarea cu Republica Moldova, România și-a asumat finalizarea interconectorului Iași-Ungheni, deschis în 2014, prin extinderea rețelei în România (conducta Onești-Gherăiești-Lețcani, finanțată în cadrul Programului Operațional Infrastructură Mare 2014-2020) și în Republica Moldova (conducta Ungheni-Chișinău, care urmează a fi realizată tot de Transgaz). De asemenea, proiectul trebuie susținut cu eforturi de dezvoltare a capacității instituționale în Republica Moldova, de pildă prin transferul de bune practici de la reglementatorul român în domeniul energiei ANRE către reglementatorul din Republica Moldova.

De asemenea, Strategia Dunării este cadrul ideal pentru realizarea de studii de fezabilitate pentru alte proiecte de interconectare importante, cum ar fi: electrificarea și adaptarea la ecartament european a sistemului de transport feroviar din Republica Moldova (și, eventual,

studiu de fezabilitate pentru proiect-pilot similar de conexiune cu Ucraina); studii de fezabilitate pentru proiectele de infrastructură rutieră (precum podul de la Ungheni și fluidizarea traficului prin punctul vamal) sau armonizări de reglementări și taxe pentru transportul pe șosea.

În fine, în Republica Moldova (și Ucraina) s-au derulat în ultimii ani proiecte de reabilitare a unor obiective istorice de patrimoniu, proiecte finanțate din fonduri europene (cetatea Soroca, conacul Manuc Bey din Hîncești, etc) sau nu (Cetatea Albă, în regiunea Odessa). Numai că în vreme ce partea de lucrări de reabilitare pe obiectul de patrimoniu a decurs bine, punerea acestor active într-un circuit real de valorificare culturală rămâne o provocare și există puține resurse și experiență pe plan local pentru a atinge astfel de obiective.

În cadrul AP 3, unde este chiar coordonator împreună cu Bulgaria, România trebuie să ajute Republica Moldova (și Ucraina) să creeze astfel de circuite ecoturistice care să valorifice inclusiv patrimoniul istoric și cultural, prin intermediul unor produse stabile și cu valoare adăugată mare, care să genereze o piață nouă de turism în regiunea Dunării de Jos, în prezent inexistentă. De ajutor în acest sens trebuie să fie experiența incipientă a României (și puțin mai avansată a Bulgariei) de creare a unui cadru de reglementare specific ecoturismului, după modelul celor existente în Austria și Germania.

Bibliografie selectivă

Bengtsson, R, 2009. *An EU Strategy for the Baltic Sea Region: Good Intentions Meet Complex Challenges*. European Policy Analysis. Sep no 9-2009. Swedish Institute for European Policy Studies.

Bialasiewicz, L., Giaccaria, P., Jones, A., & Minca, C, 2013. *Re-scaling 'EU'rope: EU macro-regional fantasies in the Mediterranean*. European Urban and Regional Studies, 20(1), 59-76.

Böhme, K, 2013. *Added value of macro regional strategies: a governance perspective*. Spatial Foresight Briefing 2013:3. Luxembourg. www.spatialforesight.eu.

Braun and Kovács. 2011. „Macro-regional strategies: Experiment for the Renewal of Economic Policy of the European Union”, in Public Finance Quarterly.

Burfisher, M, Robinson and Thierfelder, 2004. *Regionalism: old and new, theory and practice*. International Food Policy Research Institute, Washington, D.C. <http://www.ifpri.org>.

Chilla T and F Sielker, 2016. *Measuring the added-value of the EUSDR – challenges and opportunities*. Discussion paper. <http://www.danube-region.eu/about/policy-development/616592-measuring-the-added-value-of-the-eusdr-challenges-and-opportunities>.

COWI, 2017, Study on Macroregional Strategies and Their Links with Cohesion Policy, http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2017/macro-regional-strategies-and-their-links-with-cohesion-policy.

Dühr, S. 2014. Are there arguments for a Central European macro-regional strategy? Report for the INTERREG IVB Central Europe ‘City-Regions’ project. http://www.central2013.eu/fileadmin/user_upload/Downloads/outputlib/CITY_REGIONS_Macroregional_strategy.pdf.

Gänzle, Stefan and K. Kern (eds.) 2016, „Macro-regions, ‘Macroregionalization’ and Macroregional Strategies in the European Union: Towards a New Form of European Governance?” A ‘Macro-regional’ Europe in the Making. *Theoretical Approaches and Empirical Evidence*. Palgrave Macmillan.

Grozea-Helmenstein, D. and H. Berrer. 2013. Benchmarking EU-Border-Regions: Regional Economic Performance Index, EUBORDERREGIONS Project Report.

INTERACT, 2017. Added value of macro-regional strategies: programme and project perspective. February 2017.

Jones B and M Keating, 1995. [The European Union and the Regions](#). Palgrave.

[Keating, M, 1998](#). Noul regionalism in Europa Occidentală. Editura Institutul European.

Keating, M. 2009. Rescaling Europe. Perspectives on European Politics and Society, Vol. 10, No. 1, 34–50.

Kramsch O and Zierhofer W (eds) *Bordering Space*. Aldershot: Ashgate, pp. 77–92.

Lagendijk A (2005) Regionalization in Europe stories, institutions and boundaries. In: Van Houtum H.

Rafaelsen B, 2017. Study on macroregional strategies and their links with cohesion policy. European Commission Directorate-General Regional and Urban Policy.

Scully, R and Wyn Jones, 2010. Europe, Regions and European Regionalism. Palgrave Macmillan.

Sielker, F. 2016. „What could the future role of Macro-regional strategies in the EU be? –Four scenarios”, Working Paper No. 1/2016, Friedrich-Alexander Universität Erlangen-Nürnberg.

Söderbaum, F. and T Shaw, 2003. Theories of New Regionalism. Palgrave.

Stead, D. 2014, *Rescaling environmental governance – the influence of European transnational cooperation initiatives*, Environmental Policy and Governance 24(5) 324-337.

Stojic Karanovic, E. The Usefulness of the Danube Strategy for the 16+1 Mechanism and the Belt and Road Initiative, 2017.

Documente oficiale (limba engleză)

European Commission. 2013a. Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning the added value of macro-regional strategies. COM(2013) 468 final.

European Commission. 2013b. Commission Staff Working Document *accompanying the document* 'Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning the added value of macro-regional strategies'. SWD(2013) 233 final.

European Commission. 2014. ‘Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning the governance of macro-regional strategies’. COM (2014) 284 final.

European Commission (2016), report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the implementation of EU macro-regional strategies. COM(2016) 805 final.

Communication - European Union Strategy for the Danube Region - COM(2010) 715 - 08/12/2010. EUSDR 2017. <http://www.danube-region.eu>.

Report on the implementation of EU macro-regional strategies (2017/2040(INI)), Committee on Regional Development, 1 December 2017.

European Parliament. 2015. The New Role of Macro-regions in European Territorial Cooperation. Study Commissioned by the Directorate General for Internal Policies, Brussels.

Implementation Report of EUSDR Priority Area PA1a Mobility | Waterways, reporting period: 01/07/2015 to 30/06/2016 and 07/2016 - 12/2016

Implementation report of EUSDR priority area 6. “To preserve biodiversity, landscapes and the quality of air and soils. Reported period: from 07/2016 to 12/2016