

Coeziunea teritorială

Prezentare succintă

Ca urmare a implementării politicii de coeziune și a rezultatelor cooperării interguvernamentale în domeniul planificării și dezvoltării teritoriale, a devenit din ce în ce mai evident că teritoriul trebuie să devină un element cheie în procesul de elaborare și implementare a politicilor europene. Deoarece există diferențe fundamentale între modul în care se gestionează regiunile puternic urbanizate și regiunile profund rurale, între marile metropole și orașele mici și mijlocii, între teritoriile care prezintă bariere și obstacole în calea dezvoltării (de exemplu lanțuri muntoase, fluvii, zone insulare sau de deltă, frontiere închise) și *bottle necks* (*gâtuiuri*) (trecători, poduri, puncte de trecere a frontierei) și teritorii mai uniforme, lipsite de astfel de obstacole, nu pot exista politici universale valabile. Acestea trebuie să fie adaptate la specificul locului în care sunt aplicate, astfel încât să valorifice potențialul endogen și teritorial al acestuia.

Totodată, s-a constatat că obiectivul politicii de coeziune, de a reduce discrepanțele dintre regiunile cele mai dezvoltate și cele cu un grad mai scăzut de dezvoltare, a avut un succes limitat. Astfel, toate cercetările confirmă faptul că la nivel european activitatea economică și populația continuă să fie concentrate în zona central-europeană numită adesea Pentagon (poligon format prin unirea metropolelor Londra - Paris - Milano - Munchen - Hamburg). În același timp, zonele ultraperiferice care au handicapurii naturale și caracteristici geografice nefavorabile, devin tot mai puțin atractive pentru activitățile economice și pentru populație. Mai mult, țările din sud-estul Europei se confruntă cu mari probleme sociale și economice cauzate de migrația forței de muncă, în special în centrul și vestul Europei. La nivel național și regional, se constată o menținere sau chiar, mai frecvent, o creștere a disparităților dintre centrele urbane și zonele profund rurale, între marile metropole și zonele periferice. De asemenea, chiar și la nivel local, marile aglomerații urbane prezintă probleme semnificative de segregare și excludere socială. Modul de definire a politicii de coeziune ca instrument politic concentrat pe nivelul regiunilor de dezvoltare nu a permis tratarea celor mai multe din aceste probleme, care necesită o analiză teritorială la scări diferite.

O altă problemă care s-a resimțit din ce în ce mai acut este insuficiența corelării între politicile sectoriale. Uneori politicile sectoriale sunt elaborate și implementate fără a ține cont de elementele de potențial teritorial și fără o reală și continuă consultare intersectorială. Un exemplu de corelare ar putea fi ca în elaborarea unei politici industriale să fie valorificat faptul că prin politica de transporturi s-a hotărât construirea unei noi autostrăzi care leagă două centre regionale, ceea ce va permite fluxuri mai mari și mai rapide de mărfuri și de persoane și poate crește relațiile de afaceri și comerciale dintre cele două centre. Similar, dacă prin politica industrială se intenționează stimularea unor sectoare de industrie, trebuie să existe o corelare cu politica de formare profesională, care probabil trebuie modificată pentru a putea oferi forța de muncă la nivelul de calificare necesar. Astfel, prin coordonarea politicilor sectoriale se pot obține efecte sinergice, optimizând rezultatele investițiilor făcute și evitând contradicțiile dintre măsurile luate din programe diferite.

Toate acestea au arătat că la nivel conceptual este nevoie de o abordare diferită, în timp determinând emergența conceptului de coeziune teritorială și apoi adoptarea acestui concept la nivel european și includerea dimensiunii teritoriale a coeziunii drept obiectiv al politicilor europene în Tratatul de la Lisabona și în principalele documente strategice.

Coeziunea teritorială este un concept în evoluție, adaptat unei mari diversități de realități și nevoi, fără a fi o politică separată, ci mai degrabă un obiectiv care încă își caută definiția și modalitatea de utilizare, o noțiune care poate asigura legătura dintre conceptele de competitivitate economică și coeziune, un proces prin care se pot armoniza politicile sectoriale, un mijloc de valorificare a potențialului teritorial.

Dacă inițial (Al treilea Raport de Coeziune, 2004) era perceput mai degrabă ca un sinonim pentru „dezvoltare mai echilibrată” sau „echilibru teritorial” (în sensul evitării dezechilibrelor teritoriale și reducerii disparităților), în prezent prin coeziunea teritorială se înțelege mult mai mult, cuprinzând elemente precum accesul echitabil la servicii, valorificarea potențialului teritorial sau coordonarea politicilor sectoriale.

Deși nu există o definiție universal acceptată a conceptului de coeziune teritorială, în urma a numeroase dezbateri pe tema coeziunii teritoriale la nivel european, și a consultării publice lansate în octombrie 2008 asupra Cărții Verzi a coeziunii teritoriale, se pot desprinde câteva elemente asupra cărora există un consens general:

- dezvoltarea armonioasă a teritoriului;
- valorificarea elementelor de potențial teritorial;
- importanța caracteristicilor geografice și necesitatea luării în considerare a acestora în elaborarea politicilor;
- orientarea acțiunii publice în jurul a 3 principii esențiale: concentrarea: depășirea diferențelor de densitate, conectarea teritoriilor: depășirea factorului distanță, cooperarea: depășirea factorului de divizare.

În termeni operaționali coeziunea teritorială implică:

Concentrarea pe politicile naționale și regionale în domeniul dezvoltării teritoriale și pe **valorificarea potențialului regional și a capitalului teritorial** - diversitatea culturală și teritorială a Europei;

Îmbunătățirea poziției regiunilor europene, atât prin consolidarea profilului acestora, cât și prin intermediul cooperării trans-europene;

În ultimii ani se constată și creșterea **rolului localităților urbane** ca motoare ale dezvoltării teritoriale, în acord cu calitatea acestora de centre de cunoaștere și surse de creștere și inovație. Prin urmare sunt dezvoltate măsuri prin care să se susțină atractivitatea centrelor urbane și creșterea rolului regional/ zonal ale acestora, prin promovarea regenerării urbane, abordării integrate în dezvoltarea urbană, întărirea relațiilor urban-rural și urban-urban.

Promovarea coerenței politicilor UE cu impact teritorial, atât pe **verticală** (cooperare între diferitele niveluri teritoriale), cât și pe **orizontală** (coordonare a politicilor sectoriale), în vederea susținerii unei dezvoltări durabile la nivel european, național și local.

Astfel, **coeziunea teritorială reprezintă obiectivul politic, iar politicile de dezvoltare teritorială reprezintă instrumentele pentru atingerea acesteia**. Coeziunea teritorială este astfel parte a coeziunii economice, sociale și teritoriale, dar transcede politica europeană privind coeziunea (în sensul său strict), adăugând o abordare pe termen lung procesului de exploatare a potențialului teritorial realizat la niveluri și în sectoare diferite.

Consolidarea dimensiunii teritoriale în ansamblul politicilor comunitare astfel încât să fie valorizate sinergiile dintre diferitele politici sectoriale și utilizarea potențialul specific fiecărui tip de teritoriu pentru o mai bună realizare a obiectivelor strategiei Europa 2020.

Întărirea planificării strategice poate de asemenea contribui la o mai mare corelare și eficiență a politicilor și programelor implementate la diferite niveluri teritoriale (european, național, local).

Este necesar a se analiza oportunitatea utilizării **evaluării impactului teritorial** al politicilor și programelor astfel încât să se poată evidenția impactul anumitor intervenții publice asupra posibilităților de dezvoltare și a structurii unui teritoriu. Impactul unei politici sectoriale se poate manifesta selectiv teritorial într-o anumite unitate teritorială, în timp ce modelează complex procesele locale sociale, economice, de mediu și structurale. Multe efecte teritoriale sunt neintenționate și indirecte. Impactul direct este cauzat de toate măsurile care stimulează sau împiedică dezvoltarea prin reglementări sau fonduri. Impactul indirect se referă la efectele care nu sunt vizibile imediat dar devin clare după un anumit timp.

Concentrarea tematică și prioritățile de investiții publice să fie corelate cu principalele **obiective/chei teritoriale: accesibilitate, servicii economice de interes general, valorizarea potențialului teritorial, punerea în rețea a orașelor, susținerea ariilor funcționale**.

Coeziunea teritorială în viitoarea politică de coeziune

Din propunerile Comisiei Europene de regulamente pentru viitorul exercițiu financiar, publicate pe 6 octombrie 2011, reiese faptul că dimensiunii teritoriale i se va acorda o atenție sporită în viitoarea politică de coeziune. Menționăm mai jos câteva elemente de noutate care rezultă din propunerile Comisiei Europene:

- Abordare integrată
 - Elaborarea unui Cadru Strategic Comun în care vor fi incluse toate fondurile europene, inclusiv fondul european pentru agricultură și dezvoltare rurală și fondul maritim și de pescuit, asigurând

- astfel de la bun început o mai bună coordonare a politicii de coeziune cu celelalte politici, cu precădere politica agricolă comună;
- Luarea în considerare, în procesul de elaborare a Cadrului Strategic Comun, a principalelor provocări la nivel teritorial pentru zonele urbane, rurale, de coastă și de pescuit, precum și pentru zonele cu caracteristicile teritoriale specifice;
 - Stabilirea, în contractele naționale de parteneriat, a mecanismelor la nivel național și regional care asigură coordonarea între toate fondurile europene din Cadrul Strategic Comun, precum și cu alte instrumente de finanțare europene și naționale;
 - Cuprinderea, în cadrul contractelor naționale de parteneriat, a unei abordări integrate a nevoilor specifice ale zonelor geografice cele mai afectate de sărăcie sau ale grupurilor țintă supuse celui mai ridicat risc de discriminare sau excluziune.
- Orientarea către rezultate a politicilor europene
- Identificarea unor indicatori preciși pentru descrierea sprijinului acordat de Fondul European de Dezvoltare Regională pentru creștere economică și ocuparea forței de muncă;
 - Introducerea condiționalităților ex-ante, care au drept scop asigurarea existenței unui cadru strategic care să crească eficiența sprijinului financiar;
 - Stimularea performanței prin crearea unei rezerve de performanță a cărei eliberare se face după îndeplinirea condițiilor ex-post.
- Consolidarea mecanismelor de participare și guvernare multinevel
- Apariția unor noi instrumente care sprijină abordarea integrată, consolidarea dimensiunii teritoriale și orientarea către rezultate, cum ar fi:
- Investiții teritoriale integrate (Integrated territorial investment), prin care se asigură coordonarea unor proiecte finanțate din mai multe axe prioritare sau chiar programe într-un teritoriu definit;
 - Planuri comune de acțiune (Joint action plan) - grup de proiecte, exclusiv proiecte de infrastructură, care contribuie la o serie de obiective specifice, evaluate și rambursate în funcție de indicatorii de rezultat și realizările stabilite de statul membru și Comisia Europeană.

Exemple de probleme asupra cărora are implicații coeziunea teritorială

Din punct de vedere al dezvoltării policentrice, România se află într-o poziție intermediară (ESPON 2006 1.1.1.), alături de state precum Bulgaria sau Franța. Deși Municipiul București prezintă o concentrare mare a populației, resurselor și activităților economice, rolul capitalei nu este atât de pregnant ca în alte țări europene (ca de exemplu Ungaria sau Finlanda), datorită polilor regionali repartizați destul de echilibrat pe suprafața țării, cu rol de coordonare și structurare a teritoriului.

Această rețea de centre regionale nu este sprijinită însă întotdeauna în teritoriu de rețeaua complementară de orașe mici și mijlocii, astfel încât pe teritoriul țării apar numeroase zone rurale profunde, în care nivelul de accesibilitate este foarte scăzut, iar accesul la servicii de interes general (spitale, instituții de învățământ, bănci, etc) este mult sub nivelul național. Astfel de teritorii, precum Delta Dunării, cea mai mare parte a Podișului Bârladului sau sudul Olteniei, a căror evoluție are loc în afara principalelor axe de transport și dezvoltare, trebuie să mizeze pe **avantajele specifice date de potențialul teritorial.**

- *Circa 90% din teritoriul României aparține mediului rural*
- *Mai puțin de 50 % din populația rurală are acces la alimentare cu apă și canalizare*
- *17 zone, cuprinzând un total de 452 comune, lipsite de orașe pe o rază de 25-30 km, conform PATN - secțiunea Rețeaua de localități*

În perioada 2000-2008, sub impulsul creșterii economice, coroborat cu o insuficientă capacitate de planificare, monitorizare și control a administrațiilor publice centrale și locale, orașele au cunoscut o puternică expansiune spațială, ce a generat alte probleme sociale, economice și de mediu.

- *Suprafața intravilanului localităților urbane în perioada 1990-2008 a crescut cu aproximativ*

România se află într-o poziție particulară, la contactul dintre Europa Centrală și Europa de Sud-Est, fiind în situația de a gestiona a doua frontieră externă estică a Uniunii Europene ca lungime, respectiv granița cu Republica Moldova și cu Ucraina. În plus, România are și o frontieră externă UE cu Serbia, stat care a solicitat aderarea la Uniune. Aceștia li se adaugă cele două frontiere interne ale UE, cu Ungaria spre vest și Bulgaria spre sud, precum și deschiderea către Marea Neagră.

În acest context de vecinătate extrem de complex, România este obligată să asigure relații de cooperare teritorială cu statele vecine, ținând cont de specificul diferit al fiecărei frontiere. Situația periferică a zonelor de frontieră trebuie privită nu ca un obstacol, ci ca o oportunitate de dezvoltare, prin creșterea schimburilor economice și culturale cu statul vecin

- *19 județe din 41, reprezentând circa 50% din suprafața României, se află la frontiera cu alte state*
- *2070 km de frontieră externă, din care 681 km cu Republica Moldova și 649 km cu Ucraina*
- *România participă în prezent la 11 programe de cooperare teritorială europeană*

Exemple de beneficii ale aplicării coeziunii teritoriale:

- Focalizarea pe zonele funcționale și eliminarea barierelor administrative. De exemplu, o serie de orașe învecinate dar aflate de părți diferite ale unei frontiere de stat pot coopera pentru a realiza în comun un proiect de infrastructură/ social/ economic/ de mediu de care să profite în comun (un pod peste un curs de apă, un aeroport internațional, platforme logistice, incubatoare de afaceri, servicii medicale, comerciale, etc.);
- Crearea economiilor de aglomerație și formarea clusterelor industriale;
- Eficientizarea unei politici naționale de cercetare-inovare, prin identificarea tendințelor de specializare a principalilor poli și stabilirea unor programe care să asigure dezvoltarea unor centre de inovare de nivel european în domeniile specifice.

Legătura între Agenda Teritorială a UE 2020 și Strategia Europa 2020

Europa 2020 - obiective				
	Creștere inteligentă	Creștere durabilă	Creștere inclusivă	
Agenda Teritorială a UE 2020 - priorități	Promovarea dezvoltării teritoriale policentrice și echilibrate	*Investiții în educație *Interacțiuni între metropole la nivel UE *Interacțiuni între poli de creștere naționali	*Servicii economice de interes general	
	Încurajarea dezvoltării integrate în orașe, regiuni rurale și specifice	*Valorizare a elementelor de potențial specific fiecărui teritoriu	*Orașe compacte și durabile *Lărgirea pieții de muncă locale	
	Integrarea teritorială în regiunile funcționale transfrontaliere și transnaționale	*Activități de cooperare teritorială cu impact teritorial semnificativ *Accesibilitate transfrontalieră		
	Asigurarea competitivității globale a regiunilor pe baza economiilor locale puternice	*Accesibilitate în raport rețele globale/europene *Valorizare a potențialului teritorial *Sisteme locale de inovare	*Transport public durabil, inclusiv transport intermodal *Acces la rețelele de energie *Producție de energie regenerabilă și la nivel local	*Regenerarea urbană
	Îmbunătățirea conexiunilor teritoriale pentru indivizi, comunități și întreprinderi	*Accesibilitate națională și jurnalieră între metropole *Accesibilitate către centrele principale și secundare (și între ele) *E-conectivitate *Acces la rețelele de energie		*Accesibilitate către centrele principale și secundare, inclusiv acces la serviciile economice de interes general *Transport public
	Gestionarea și conectarea valorilor ecologice, peisagistice și culturale ale regiunilor	*Management inteligent a bunurilor de patrimoniu natural și cultural		

Chei teritoriale prin care se pot conecta prioritățile Agendei Teritoriale UE 2020 cu obiectivele politicii de coeziune și a altor politici comunitare

Chei teritoriale	Tematici de interes
Accesibilitate	*Accesibilitate la nivel global *Accesibilitate la nivelul UE și a zonelor transfrontaliere *Accesibilitate națională și jurnalieră între metropole *Accesibilitate către și între centrele principale și secundare (accesibilitate regională, inclusiv servicii economice de interes general) *Transport public, intermodal *E-conectivitate *Accesibilitate către rețele de energie
Servicii economice de interes general	*Acces Servicii economice de interes general *Investiții în educație, sănătate, infrastructură edilitară
Valorizarea potențialului teritorial	*Valorizare a elementelor de potențial specific fiecărui teritoriu *Sisteme locale de inovare *Management inteligent a bunurilor de patrimoniu natural și cultural *Producție de energie regenerabilă și la nivel local *Elemente teritoriale specifice pentru producerea de energie *Regenerarea urbană
Punerea în rețea a	*Interacțiuni între metropole la nivel UE

orașelor	*Interacțiuni între poli de creștere naționali *Valorizarea potențialului teritorial *Accesibilitate către/între metropole
Arii funcționale	*Lărgirea pieții de muncă locale *Activități de cooperare teritorială cu impact teritorial semnificativ *Accesibilitate către centrele principale și secundare (și între ele) *Transport public către centrele regionale *Orașe compacte și durabile

Preluat din „How to strengthen the territorial dimension of „Europe 2020” and the Eu Cohesion Policy” - Președinția Poloneză a Consiliului European, septembrie 2011.

Evoluția semnificației coeziunii teritoriale

Al treilea raport de coeziune (2004) - sinonim cu „dezvoltare mai echilibrată”, „evitarea dezechilibrelor teritoriale”. Comisia Europeană consideră că trebuie îmbunătățită integrarea teritorială și încurajată cooperarea între regiuni.

Raport intermediar privind coeziunea teritorială (DG Regio, 2004) - coeziunea teritorială înseamnă „distribuția echilibrată a activităților umane în Uniunea Europeană” și asigură transpunerea în teritoriu a obiectivului principal al Uniunii Europene, de dezvoltare durabilă și echilibrată.

Concluziile reuniunii ministeriale informale a miniștrilor responsabili cu dezvoltarea teritorială de la Luxemburg (președinția luxemburgheză, 2005) - „coeziunea teritorială implică focalizarea politicilor de dezvoltare naționale și regionale pe exploatarea optimă a potențialului regional și capitalului teritorial” de asemenea se referă la „o mai bună poziționare a regiunilor europene”.

Raport inițial ESPON TIPTAP - coeziunea teritorială cuprinde trei componente, respectiv *calitatea teritorială* (calitatea vieții și a mediului de muncă, acces similar la serviciile de interes general și la cunoaștere), *eficiența teritorială* (utilizarea eficientă a resurselor legate de teritoriu, accesibilitate internă și externă) și *identitatea teritorială* (capacitatea de a avea o viziune comună cu privire la dezvoltarea viitoare, know-how local, aspecte specifice și avantaje competitive ale fiecărui teritoriu);

Cartea verde a coeziunii teritoriale - Coeziunea teritorială privește asigurarea dezvoltării armonioase a tuturor acestor locuri și garantarea faptului că cetățenii lor sunt capabili să beneficieze la maximum de caracteristicile inerente ale acestor teritorii. Astfel, ea reprezintă un mijloc de a transforma diversitatea într-o valoare care contribuie la o dezvoltare durabilă a întregii UE.

Pentru informații suplimentare vă recomandăm următoarele documente care au conturat conceptul de coeziune teritorială la nivel european:

- Politica de coeziune a UE 2014-2020: propunerile legislative - http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_en.cfm
- *Agenda Teritorială 2020* - www.eu2011.hu/files/bveu/documents/TA2020.pdf
- *Stadiul și perspectivele teritoriale ale Uniunii Europene* - http://www.eu-territorial-agenda.eu/Reference%20Documents/updated%20Territorial%20State%20and%20Perspective%20of%20the%20EU_May_2011_FINAL.pdf
- *Cum să întărim dimensiunea teritorială a Strategiei Europa 2020 și a Politicii de Coeziune* - http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Prezydencja/Documents/Background_report_territorial_dimension_of_EU2020_CP.pdf
- *Al cincilea raport privind coeziunea socială, economică și teritorială* - http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/5cr_ro.pdf
- *Cartea verde privind coeziunea teritorială. Transformarea diversității teritoriale într-un avantaj* - http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/paper_terco_ro.pdf
- *Raportul Barca privind Agenda unei politici de coeziune reformată (abordare teritorială în vederea realizării provocărilor și așteptărilor Uniunii Europene)* - http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf

Proiecte realizate în cadrul programului ESPON 2013 - *Reteaua europeană de observare a dezvoltării și coeziunii teritoriale*, de ex proiectul Interco-Indicatori ai coeziunii teritoriale - http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_ScientificPlatform/interco.html