



Bruxelas, 29.1.2019
COM(2019) 21 final

**RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO
COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES**

sobre a aplicação das estratégias macrorregionais da UE

{SWD(2019) 6 final}

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES

sobre a aplicação das estratégias macrorregionais da UE

1. Introdução

Desde que o Conselho Europeu aprovou a Estratégia da UE para a Região do Mar Báltico (EUSBSR) em 2009, foram desenvolvidas outras três estratégias macrorregionais (EMR) da UE: a estratégia da UE para a região do Danúbio (EUSDR) em 2011, a estratégia da UE para a Região Adriática e Jónica (EUSAIR) em 2014 e a estratégia da UE para a região alpina (EUSALP) em 2016.

Em 16 de dezembro de 2016, a Comissão adotou o primeiro relatório sobre a aplicação das EMR¹, que envolvem atualmente 19 países da UE e oito países terceiros. Estas EMR tornaram-se parte integrante do quadro político da UE; oferecem um forte potencial e contribuem de forma única e inovadora para a cooperação no interior da UE e com os países vizinhos.

Subsequentemente, o Conselho², o Comité das Regiões³ e o Parlamento Europeu⁴ reconheceram igualmente a importância das EMR como um quadro integrado único para enfrentar os desafios comuns e um instrumento relevante para otimizar a utilização dos recursos financeiros existentes, especialmente no contexto da globalização.

No entanto, estas instituições foram ainda além de algumas recomendações da Comissão⁵ e salientaram a necessidade de melhorar certos aspetos essenciais da aplicação das EMR:

- reforçar o compromisso político a nível nacional;
- melhorar os mecanismos de governação; e
- melhorar o acesso ao financiamento das prioridades e dos projetos das EMR.

Formularam algumas recomendações específicas sobre o conteúdo do presente relatório, solicitando;

- maior ênfase nos processos que possam ter impacto nas políticas;
- uma análise da coerência entre as políticas e os regimes de financiamento da UE e nacionais;
- um debate mais aprofundado sobre os indicadores e os resultados das políticas fundamentais das EMR.

O potencial inexplorado e os desafios remanescentes das EMR são igualmente confirmados num estudo independente encomendado pela Comissão⁶ e em alguns trabalhos realizados no âmbito do programa Interact⁷.

¹ COM(2016) 805 final.

² 8461/17 Conclusões do Conselho de 25 de abril de 2017.

³ Parecer COTER-VI/029 adotado em 1 de dezembro de 2017.

⁴ Resolução do Parlamento Europeu de 16 de janeiro de 2018.

⁵ COM(2013) 468 final sobre o valor acrescentado das estratégias macrorregionais; COM(2014) 284 final sobre a governação das estratégias macrorregionais; COM(2016) 805 final sobre a aplicação das estratégias macrorregionais;

⁶ Estudo da COWI: Estratégias macrorregionais e suas ligações à política de coesão — novembro de 2017:

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/cooperate/macro_region_strategy/pdf/mrs_links_cohesion_policy.pdf

O projeto de proposta apresentado em 2 de maio de 2018 pela Comissão sobre o quadro financeiro plurianual para o período de 2021-2027, seguido, em 29 de maio de 2018, de um projeto de pacote legislativo para a futura política de coesão⁸, abriu um período de negociação suscetível de influenciar e clarificar as intenções dos países envolvidos no que respeita ao futuro das EMR.

Desde o primeiro relatório da Comissão sobre a aplicação das EMR em 2016, o desenvolvimento favorável do ambiente económico na UE e nos Balcãs Ocidentais⁹ criou um quadro mais positivo para a aplicação das EMR.

O presente relatório tem um duplo objetivo. Em primeiro lugar, avalia a aplicação das quatro EMR neste contexto económico encorajador, que pode ter ajudado os países a melhorar a sua abordagem de cooperação estratégica a longo prazo. Em segundo lugar, considera possível o desenvolvimento das EMR à luz dos projetos de regulamento para o pós-2020.

O relatório é complementado por um documento de trabalho dos serviços da Comissão (SWD), que apresenta mais pormenores sobre o ponto da situação de cada EMR. Ambos os documentos se baseiam em contributos dos intervenientes nas EMR, das instituições da UE, dos representantes dos Estados-Membros e dos peritos.

2. Resultados

2.1. Questões transversais

Elaboração de políticas e planeamento

As EMR são plataformas políticas que imprimem valor acrescentado à vertente de cooperação da política de coesão e constituem uma oportunidade para uma governação multisetorial, plurinacional e a vários níveis. Foram tomadas várias iniciativas a nível macrorregional para ajudar a mudar as mentalidades (por exemplo, a EUSALP: Conferência sobre infraestruturas verdes¹⁰; Cimeira florestal «Proteção. Floresta. Clima»¹¹; Conferência sobre a Mobilidade nos Alpes¹²) que desejaríamos ver continuar. A evolução macrorregional e das bacias marítimas contribuiu para reforçar a abordagem territorial e a cooperação territorial europeia enquanto aspeto transversal da política de coesão, bem como para prestar mais atenção às «áreas funcionais».

A participação de países terceiros na EUSDR, na EUSAIR e na EUSALP faz-se em pé de igualdade com os Estados-Membros da UE. Por exemplo, a partir de 1 de junho de 2018, o Montenegro exerce a presidência rotativa da EUSAIR.

A participação dos países dos Balcãs Ocidentais na EUSDR e na EUSAIR contribui significativamente para promover a sua integração na UE. O pedido apresentado ao Conselho pelos quatro Estados-Membros da UE no âmbito da EUSAIR (Croácia, Grécia, Itália e

⁷ biblioteca do Programa INTERACT: <http://www.interact-eu.net/library>
<http://www.interact-eu.net/search/node/macrorregional%20strategies>

⁸ Seguiram-se, em 14 de junho de 2018, os projetos de regulamentos relativos ao futuro Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA III) e ao Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional (IVDCI), relevantes para os países terceiros que participam nas EMR.

⁹ Para informações mais pormenorizadas, ver Comissão Europeia: Previsões económicas intercalares do verão de 2018, 12 de julho de 2018 e Banco Mundial: Relatório Económico Regular dos Balcãs Ocidentais (N.º 12), outono de 2017.

¹⁰ <https://www.alpine-region.eu/news/first-eusalp-environmental-ministers-conference-alpine-green-infrastructure-2>

¹¹ <https://www.alpine-region.eu/events/forest-summit-protectionforestclimate>

¹² <https://www.alpine-region.eu/events/3rd-eusalp-ag4-mobility-conference>

Eslovénia), no sentido de incluir a Antiga República Jugoslava da Macedónia na estratégia, é um passo concreto para esse objetivo.

A EUSDR também contribui para promover a cooperação entre a UE e a Moldávia e a Ucrânia, que estão agora plenamente integradas no programa transnacional do Danúbio. A participação da Ucrânia (as regiões ao longo do Danúbio) e da Moldávia nas atividades conjuntas da União Europeia para o Danúbio intensificou-se significativamente em 2016-2018, com benefícios para a aplicação dos seus acordos de associação com a UE.

Embora não sejam membros da EUSBSR, a Bielorrússia, a Islândia, a Noruega e a Rússia também participam em determinados projetos macrorregionais na região do Mar Báltico, por exemplo, através dos programas Interreg de cooperação transfronteiriça e transnacional na região¹³. No que se refere ao programa transnacional Interreg da Região do Mar Báltico, a assinatura do acordo de financiamento entre a UE e a Rússia no início de 2018 permite que os parceiros russos sejam parceiros de pleno direito nos projetos, aumentando assim as oportunidades de cooperação.

Capacidade administrativa

O programa Interact continua a promover o conceito macrorregional, através da criação ou consolidação de redes entre os principais responsáveis¹⁴ pela aplicação das estratégias (por exemplo, em domínios como a governação, os transportes, o ambiente ou as alterações climáticas), bem como do desenvolvimento de métodos e ferramentas de cooperação para integrar as EMR nos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI)¹⁵. Além disso, a Comissão, juntamente com o programa INTERACT, criou uma plataforma para facilitar o intercâmbio de experiências sobre a aplicação das EMR e integrá-las nos FEEI.

O mecanismo de serviço da estratégia da EUSAIR apoia os principais responsáveis pela aplicação das estratégias no desempenho das suas funções.

O novo mecanismo de serviço da estratégia para a região do Danúbio está novamente em funcionamento desde o início de setembro de 2018, após um período de interrupção.

Governança

Foram tomadas algumas iniciativas políticas novas desde o relatório de 2016.

A Bulgária, que presidiu à EUSDR ao em 2018, introduziu uma abordagem proativa da cooperação no âmbito da estratégia, atribuindo responsabilidades no domínio da EUSDR e dos FEEI dentro do mesmo ministério.

O fórum anual da EUSAIR acolhe regularmente uma reunião dos ministros dos negócios estrangeiros e dos ministros responsáveis pelos fundos da UE provenientes dos oito países participantes, onde é adotada uma declaração.

Na EUSDR, a sociedade civil participou ativamente nas reuniões de determinados grupos diretores de domínios prioritários, bem como em eventos e fóruns anuais.

Em cooperação com o projeto «LOS_DAMA!»¹⁶ financiado pelo programa INTERREG «Espaço Alpino», os presidentes das câmaras de cidades alpinas como Munique, Viena,

¹³ Por exemplo, o programa transnacional Interreg da Região do Mar Báltico: <https://www.interreg-baltic.eu/home.html>

¹⁴ Coordenadores nacionais, coordenadores dos domínios prioritários, coordenadores principais, coordenadores de objetivos, chefes de grupo de ação, membros do grupo de direção e membros do grupo de ação, etc.

¹⁵ biblioteca do Programa INTERACT: <http://www.interact-eu.net/search/node/macrorregional%20strategies>

¹⁶ http://www.alpine-space.eu/projects/los_dama/en/home

Turim, Trento e Grenoble lançaram, à margem da primeira conferência EUSALP dos ministros do Ambiente, em outubro de 2017, uma rede para a criação de infraestruturas verdes nas cidades alpinas. Esta rede é a primeira etapa específica da execução da EUSALP a nível municipal.

Monitorização

Estão a ser desenvolvidos novos instrumentos de monitorização com o apoio do programa ESPON¹⁷.

São constituídos por sistemas de monitorização territorial, adaptados a cada uma das quatro macrorregiões, que acompanham a situação do desenvolvimento regional com base em indicadores territoriais predefinidos. O sistema de monitorização destina-se a captar a realização dos objetivos políticos. Proporcionará uma compreensão das estruturas e das tendências territoriais no âmbito da macrorregião.

Acesso ao financiamento

Algumas boas práticas dos atuais programas dos FEEI incluem: convites à apresentação de propostas, bonificações para projetos de relevância macrorregional, apoio direto a projetos de estratégia e participação de representantes das EMR nos comités de monitorização dos programas.

Em fevereiro de 2017, a Comissão organizou uma visita de estudo às autoridades romenas dos programas operacionais dos FEEI, que ficaram a conhecer as implicações práticas da EUERD e abordaram o desenvolvimento de ideias sobre a mobilização de fundos da UE. Esta iniciativa poderia ser alargada a outros países participantes.

Com base nas informações recolhidas nos relatórios anuais de execução de 2017 dos programas dos FEEI, os programas lançaram sete convites à apresentação de propostas orientados para as EMR: dois na região do Báltico, três na região do Danúbio e dois na região adriático-jónica. Os programas que investiram fundos da UE nas EMR totalizaram 29 na região do Báltico, 14 na região do Danúbio, quatro na região adriático-jónica e quatro na região dos Alpes, mostrando que a taxa de inclusão das prioridades das EMR nos programas da UE está diretamente relacionada com o tempo de vida das estratégias.

Os montantes do apoio dos FEEI mobilizados para a execução de projetos macrorregionais são apresentados em pormenor, por estratégia, no documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o presente relatório. No entanto, os dados fornecidos pelas autoridades dos programas nem sempre são totalmente comparáveis e devem ser utilizados com precaução. Por exemplo, algumas autoridades consideram que o orçamento integral de um programa apoia um determinado objetivo da estratégia, uma vez que diz respeito ao mesmo domínio de intervenção (por exemplo, o ambiente), embora os projetos financiados não tenham necessariamente um impacto macrorregional. Por conseguinte, no documento de trabalho foi decidido ter apenas em conta os montantes que apoiam projetos individuais e não o conjunto do orçamento de um programa (exceto para os programas transnacionais correspondentes a uma determinada estratégia macrorregional).

Comunicação

Todas as EMR intensificaram as suas atividades de comunicação desde 2016.

As autoridades eslovenas, juntamente com a Comissão, utilizaram a «semana macrorregional»¹⁸, organizada todos os anos no seu país, para criar um fórum único

¹⁷ <https://www.espon.eu/>

transversal a todas as EMR dedicadas aos meios de comunicação social e à comunicação, centrando-se em particular nos conteúdos comuns, no processo participativo e nas ferramentas inovadoras.

Está em curso o desenvolvimento das estratégias de comunicação da EUSAIR e a EUSALP. Prossegue igualmente a modernização da estratégia de comunicação da EUSDR. Na EUSBSR, a comunicação está a produzir resultados concretos, como o projeto «Let's Communicate»¹⁹.

São necessários esforços suplementares para melhorar a comunicação interna e externa. Devem centrar-se na definição de mensagens comuns nas línguas nacionais, reforçando assim a comunicação a nível nacional e regional. A comunicação deve também ser mais centrada e orientada, além de constante.

Cooperação entre estratégias e entre partes interessadas

A cooperação com outras EMR pode resultar em valor acrescentado e deve ser mais explorada. Já existe alguma cooperação, especialmente entre a EUSBSR e EUSDR, enquanto os parceiros da EUSAIR estão a estudar a possibilidade de colaboração com outras EMR para aproveitar a sua experiência (por exemplo, com a EUSDR em organizações de mobilidade e transportes ou com a EUSALP sobre corredores verdes e projetos de infraestruturas verdes).

No âmbito da EUSALP, o Fundo para a Ação Preparatória da Região Alpina²⁰ (ARPAF) reforçou a aplicação da estratégia e a cooperação em todos os domínios. Foi criado um Conselho de Administração dos Grupos de Ação para assegurar o intercâmbio permanente de conhecimentos e experiências entre os grupos.

2.2. Prioridades temáticas

A presente secção apresenta realizações concretas das quatro EMR nas prioridades temáticas selecionadas. Para mais informações, consultar o documento de trabalho dos serviços da Comissão.

A EUSBSR continuou a consolidar o direito da UE e contribuiu igualmente para moldar as políticas e o desenvolvimento (por exemplo, nos domínios da energia, da navegação, do ambiente e das alterações climáticas).

Sob a presidência húngara, em 2017, o fórum anual da EUSDR reuniu as partes interessadas da região do Danúbio nos domínios da energia, dos transportes e do ambiente. Os 14 países participantes emitiram uma declaração conjunta²¹. O fórum da EUSDR de 2018, em Sófia, centrou-se no crescimento económico pelo turismo e pela cultura.

Na EUSAIR, foram identificadas grandes oportunidades de cooperação (crescimento azul, rede de transportes e energia, ambiente e turismo) suscetíveis de estimular o crescimento e a criação de emprego.

Na EUSALP foram criados subgrupos dedicados a temas específicos (por exemplo, madeira, turismo de saúde e gestão da água).

¹⁸ <https://www.adriatic-ionic.eu/2018/06/11/save-the-date-mediterranean-coast-and-macro-regional-strategies-week-sep-2018-slovenia/>

¹⁹ http://www.centrumbalticum.org/en/projects/lets_communicate!

²⁰ Ação preparatória decidida pela Comissão por iniciativa do Parlamento Europeu.

²¹ http://www.danube-forum-budapest.eu/system/danube-forum-budapest/files/Declaration_of_the_6th_EUSDR_Annual_Forum.pdf?1508355644

Ambiente e alterações climáticas

A preservação dos recursos ambientais como bem público comum constitui uma prioridade partilhada das quatro EMR. A este respeito, as EMR são instrumentos importantes para abordar várias questões (por exemplo, a poluição, a proteção contra inundações, as alterações climáticas e a biodiversidade) e apoiar a aplicação da legislação pertinente da UE.

Embora a Comissão tenha adotado a primeira estratégia europeia para os plásticos em janeiro de 2018, a EUSERMB já realizou um trabalho significativo no combate ao lixo plástico no mar (por exemplo, o projeto BLASTICO²²). As conclusões da reunião ministerial da HELCOM²³, realizada em março de 2018, reconhecem que os projetos de interesse comum ao abrigo da EUSBSR contribuíram para a implementação do Plano de Ação para o Mar Báltico.

A «Declaração de Ioannina», de maio de 2017, salienta a importância da economia azul para o desenvolvimento sustentável na região Adriática e Jónica, incluindo no combate à poluição marinha.

Uma declaração conjunta dos Estados e regiões alpinos sobre a infraestrutura verde alpina, de outubro de 2017²⁴, afirmava que seriam adotadas várias medidas específicas para fazer da região alpina um modelo de infraestrutura verde.

A declaração conjunta dos ministros responsáveis pela EUSDR, adotada em outubro de 2017, salienta a importância de uma mobilidade limpa e conectada e de soluções energéticas respeitadoras do ambiente para continuar a desenvolver a região do Danúbio. O primeiro plano integrado de gestão de bacia hidrográfica do rio Tisza que está a ser preparado através do projeto JOINISZA²⁵ permitiu lançar um mecanismo de proteção civil para combater a poluição no rio Tisza, a partir da mina de sal do Solotvyno na Ucrânia.

Investigação/Inovação e desenvolvimento económico

O aumento da prosperidade económica das macrorregiões é também um objetivo central das quatro EMR.

No âmbito da EUSBSR, foi criada uma rede de autoridades de gestão do FEDER para elaborar propostas sobre a colaboração transnacional, com o intuito de ajudar as regiões a implementar estratégias de especialização inteligente centradas em tecnologias limpas. Serão realizados dois projetos-piloto no âmbito da iniciativa «Crescimento mais limpo»²⁶: «Comercialização conjunta em novos mercados» e «Comercialização de proteínas florestais — Verificação e melhoria da qualidade proteica».

A plataforma do mar Báltico «Pharma»²⁷ também proporciona uma base de cooperação regional para a redução dos resíduos farmacêuticos no mar Báltico. Com base num grupo de projetos transnacionais (por exemplo, tratamento avançado de águas residuais, gestão de resíduos e critérios de adjudicação de contratos), a plataforma ajudará a desenvolver políticas regionais e europeias sobre a questão dos produtos farmacêuticos no ambiente.

²² <https://www.balticsea-region-strategy.eu/news-room/highlights-blog/item/30-for-a-litter-free-baltic-sea>

²³ HELCOM: Comissão para a Proteção do Meio Marinho do Báltico — Comissão de Helsínquia, <http://www.helcom.fi/about-us>

²⁴ https://www.alpine-region.eu/sites/default/files/uploads/inline/956/eusalp_joint_declaration_green_infrastructure_final_en.pdf

²⁵ <http://www.interreg-danube.eu/approved-projects/jointisza>

²⁶ https://www.balticsea-region-strategy.eu/attachments/article/590847/Niclas%20Forsling_ERDF%20MA-Network%20progress%20and%20current%20status%2013th%20of%20June%20at%20Annual%20Forum.pptx.pdf

²⁷ <https://www.balticsea-region-strategy.eu/news-room/highlights-blog/item/40-baltic-pharma-platform>

Na região do Danúbio, foi criado em Quichinau (Moldávia) um centro para a implementação de formação profissional dual²⁸ no setor da construção, com base em parcerias público-privadas. A Plataforma para a Estratégia de Especialização Inteligente²⁹ apoia o desenvolvimento de estratégias de inovação num projeto-piloto que abrange a Sérvia, o Montenegro, a Moldávia e a Ucrânia.

Para a EUSAIR, o Ano do Turismo UE-China e o Ano Europeu do Património Cultural 2018 estão a contribuir para o desenvolvimento do turismo sustentável. O programa Interreg para a Região Adriática e Jónica (ADRION) apoia o projeto «ADRION 5 sentidos»³⁰, que visa construir uma marca comum para a região e promovê-la nos mercados mundiais.

Na EUSALP, foram lançados projetos como «CirculAlps»³¹ (promoção da inovação, sustentabilidade e economia circular nas cadeias de valor florestal na região alpina) ou AlpLinkBioECO³² (ligar cadeias de valor bioindustrial na região alpina).

Conectividade

Foram implementadas atividades de conectividade interessantes no âmbito de todas as EMR.

Na EUSBSR, o projeto «Ligação do Báltico», que ajuda a implementar as autoestradas do mar da RTE-T, foi apoiado pelo programa RTE-T e pelo Fundo de Coesão da Polónia. O projeto colmata a falta de ligação no transporte de mercadorias entre a Suécia e a Polónia, bem como com outros países.

Na EUSDR, no âmbito do projeto FAIRway³³, entraram em funcionamento novos levantamentos topográficos. Em especial, foram iniciadas atividades de dragagem na secção do rio Danúbio que constitui a fronteira entre a Bulgária e a Roménia. Pela primeira vez, foi realizada uma panorâmica dos projetos estratégicos a curto prazo no domínio dos transportes terrestres na região do Danúbio, com o apoio do Banco Europeu de Investimento.

A existência de redes de transporte e de energia eficientes e sustentáveis é uma condição prévia para o desenvolvimento económico e social da macrorregião Adriático-Jónica. Na EUSAIR, foi elaborada uma lista inicial de projetos relativos aos transportes e redes de energia com um valor acrescentado macrorregional distinto.

Na EUSALP, foi desenvolvido um projeto sobre estratégias logísticas para impulsionar a transferência modal do transporte de mercadorias do modo rodoviário para o ferroviário, otimizando os processos logísticos (Alpine Spider).

3. Desafios

Capacidade administrativa

O estudo da COWI³⁴ destaca a persistência de alguns desafios e enumera os obstáculos à aplicação com êxito das EMR que têm um impacto negativo na cooperação:

- Flutuações institucionais e de pessoal;
- limitações de recursos;
- disparidades em termos de capacidade económica, institucional e administrativa;

²⁸ Combinação do ensino profissional ministrado na escola com a formação prática seguida na empresa.

²⁹ <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/s3-platform>

³⁰ <https://keep.eu/keep/project-ext/44652/ADRION+5+SENSES?ss=a785c5b10443932ecb3b4eef3ac00d06&espon=>

³¹ <https://www.alpine-region.eu/projects/circulalps>

³² <http://www.alpine-space.eu/projects/alplinkbioeco/en/home>

³³ <http://www.fairwaydanube.eu/eusdr/>

³⁴ Ver nota 6.

- existência de cadeias de execução deficientes entre os decisores e os principais responsáveis pela aplicação;
- representação e empenho insuficientes de todos os países participantes; e
- inexistência de quadros de referência comuns.

No entanto, o estudo identifica também alguns fatores que podem ajudar a implementar as EMR:

- estruturas de cooperação preexistentes;
- existência de líderes;
- omnipresença de questões temáticas em todos os países;
- aplicação da legislação da UE;
- necessidade de medidas transnacionais concretas, etc.

Além disso, o estudo apresenta um modelo de desenvolvimento das EMR:

- fase I (criação de um sistema de governação das EMR, reforço das capacidades individuais dos principais responsáveis pela sua aplicação);
- fase II (as EMR são entendidas pelas partes interessadas externas e começam a funcionar, sendo construídas as capacidades institucionais); e
- fase III (maturidade da estratégia que produz medidas e resultados tangíveis).

Estas três fases podem proporcionar um quadro para o desenvolvimento de um sistema de acompanhamento que ajude a manter o apoio político.

Governação

Um sistema de governação eficaz requer um equilíbrio entre três níveis igualmente importantes: ministros, coordenadores nacionais e coordenadores temáticos.

A fim de realçar o seu perfil político, as EMR beneficiariam da visibilidade política proporcionada por reuniões e declarações ministeriais em paralelo com os fóruns anuais, como é o caso da EUSAIR.

A possibilidade de organizar reuniões ministeriais nos fóruns anuais da EUSBSR foi debatida no fórum anual em Taline, em junho de 2018.

O principal desafio para a EUSDR é a diminuição da dinâmica política a nível nacional, que resultou num baixo nível de participação nos grupos diretores de algumas áreas prioritárias. Uma vez que a estratégia é um processo a longo prazo, é vital que a capacidade e os recursos sejam continuamente disponibilizados para implementar a estratégia e reforçar os mecanismos de coordenação nacionais. Além disso, foi amplamente reconhecido que a inexistência, entre o verão de 2017 e o outono de 2018, de um órgão comum inteiramente dedicado ao apoio à governação da EUSDR (o mecanismo de serviço da estratégia para a região do Danúbio) entrou o seu bom desenvolvimento e aplicação. O novo mecanismo de serviço da estratégia para a região do Danúbio, organizado conjuntamente pela Áustria e pela Roménia, está agora em funcionamento.

Na EUSAIR, os aspetos de governação continuam a dominar os debates nas reuniões da direção. A diferença entre o compromisso político, tal como expresso nas declarações ministeriais, e o acompanhamento efetivo, tanto a nível administrativo como a nível da execução, ainda não foi colmatada. A apropriação da estratégia pelos países participantes deve ser consideravelmente reforçada.

Embora a EUSALP esteja a ganhar cada vez mais adeptos, continua a ser um desafio motivar os membros dos grupos de ação e dar-lhes a capacidade de decisão e a competência técnica necessárias. Os grupos de ação instam os Estados e as regiões a certificarem-se de que estão devidamente representados nas reuniões dos grupos, propondo uma melhor coordenação ao nível da direção, de modo a assegurar uma orientação estratégica eficaz das medidas e um apoio político adequado.

Embora o conceito de governação multilateral seja amplamente apoiado em todas as EMR, uma maior participação da sociedade civil poderia reforçar a dimensão ascendente das estratégias. A grande participação do setor privado nos fóruns da EUSAIR (por exemplo, as sessões entre empresas) foi muito apreciada e poderia ser reproduzida noutras estratégias.

Programação política

Nas duas EMR mais antigas, a revisão dos planos de ação lançados em 2018 coincide favoravelmente com o exercício de programação dos fundos da UE para 2021-2027. Esta oportunidade deve ser aproveitada e devem ser envidados esforços coordenados para maximizar o valor acrescentado destes processos, entre os quais se inclui uma maior focalização estratégica das EMR.

Na EUSBSR, o elevado número de prioridades constitui uma preocupação. Os parceiros devem utilizar a revisão do plano de ação como uma oportunidade para verificar se todas as prioridades continuam a ter uma relevância macrorregional suficiente que justifique a sua inclusão na estratégia.

Na EUSDR, a falta de apropriação política tem de ser abordada na revisão do plano de ação de 2018-2019. O comissário responsável pela Política Regional lembrou aos coordenadores da EUSDR esta questão numa reunião conjunta em junho de 2018. Em algumas áreas prioritárias (por exemplo, o transporte terrestre ou o turismo) ainda não foram produzidos projetos concretos. A atribuição de domínios prioritários deve ter em conta o facto de determinados países, sem qualquer função de coordenação, pretenderem adquirir um domínio prioritário. A questão da capacidade administrativa também deve ser abordada. Exige uma resposta adequada ao nível nacional e regional, principalmente nos países do Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA) e do Instrumento Europeu de Vizinhança (IEV).

Os pontos de vista dos Estados parceiros da EUSAIR em matéria de prioridades de cooperação divergem. Até à data, tenderam a centrar-se em projetos com um âmbito de aplicação restrito a nível nacional, em vez de considerarem as EMR como um quadro para a mudança política que gera processos específicos, redes inter-regionais e plataformas colaborativas. Uma abordagem diferente ajudaria estes Estados a elaborar e planear medidas mais equilibradas do ponto de vista geográfico, aumentando assim o valor acrescentado macrorregional. Em termos mais gerais, é necessário conciliar as prioridades da EUSAIR com as políticas nacionais, regionais e setoriais, bem como com os documentos e processos estratégicos (por exemplo, processo de Berlim, estratégia dos Balcãs Ocidentais, etc.).

Atualmente, não é necessário rever o plano de ação da EUSALP, embora, alguns grupos tenham tomado medidas iniciais fora do plano de ação. Em vez disso, é necessário melhorar a implementação, a comunicação, a transferência de resultados e o desenvolvimento de competências no seio dos grupos, com base no plano de ação existente, que continuará a ser desenvolvido nos próximos meses.

Financiamento

Prevê-se que continue a ser difícil colmatar o fosso entre as EMR e as oportunidades de financiamento.

Os programas Interreg — apesar dos seus limitados montantes de financiamento — têm desempenhado um papel significativo no apoio à execução das estratégias. No entanto, a maior parte dos fundos da UE, bem como as fontes de financiamento nacionais e outras, não está facilmente disponível para apoiar os projetos das estratégias. Isto pode explicar por que razão alguns países carecem de compromisso político e por que razão os participantes não dispõem de capacidade.

O diálogo entre as autoridades dos principais programas da UE e os principais responsáveis pela execução das EMR deve continuar a ser promovido. Os ministérios responsáveis pela coordenação dos fundos da UE e das EMR nos países participantes têm um papel fundamental a desempenhar neste contexto.

A fase de preparação da programação pós-2020 oferece uma oportunidade única de planear e organizar a utilização coerente dos fundos da UE para apoiar os objetivos das EMR. A coordenação entre as autoridades dos programas de financiamento da UE e os principais responsáveis pela aplicação das EMR deve ter lugar tanto nos países envolvidos nas EMR como entre eles, fazendo com que as suas decisões e ações concretas nesta matéria demonstrem o seu interesse e compromisso político para com as EMR.

Comunicação

A visibilidade da EUSAIR ainda sofre devido à falta de comunicação, o que poderia ser parcialmente ultrapassado se fosse criada a plataforma para as partes interessadas já planeada. Tal contribuiria também para melhorar a participação e a sensibilização das partes interessadas a nível infranacional que, atualmente, têm um papel limitado nos processos macrorregionais.

A comunicação EUSALP também continua a ser problemática. Embora os instrumentos de comunicação tenham sido desenvolvidos, é necessário melhorar a configuração técnica e, em especial, o trabalho sobre os conteúdos. É urgentemente necessária uma estratégia de comunicação centrada nas mensagens políticas acordadas.

4. Rumo a seguir

Nas suas propostas sobre a regulamentação da política de coesão da UE para o período pós-2020, a Comissão salienta a importância da cooperação enquanto elemento transversal da política de coesão e convida os Estados-Membros e as regiões a integrarem melhor este aspeto na próxima fase de planeamento e programação da política nacional e regional. Seria assim dado um sinal forte e positivo aos intervenientes já envolvidos nas EMR, instando-os a prever as prioridades essenciais futuras que a cooperação entre os programas e as EMR poderia apoiar.

Tal abordaria a questão salientada pelo estudo COWI, que afirma que *«a coordenação com os FEEI e com os programas da UE impõe exigências elevadas a todas as partes envolvidas; e, até à data, esta coordenação não foi satisfatoriamente alcançada. Por conseguinte, há margem significativa para melhorias no período pós-2020»*.

Neste contexto, e tendo em conta o potencial das EMR, a Comissão insta os países em causa a lançarem de imediato as seguintes ações:

1. Os coordenadores temáticos das estratégias devem avaliar a situação de cada domínio político em relação ao modelo de «desenvolvimento em três fases», apresentado no estudo da COWI, para identificar os fatores que podem ser mais bem utilizados e quais os obstáculos que devem ser ultrapassados, se necessário. Poderão ainda apresentar recomendações aos seus coordenadores nacionais sobre a resolução dos problemas identificados, se for caso disso.
2. Os principais responsáveis pela aplicação de cada EMR devem continuar a melhorar os seus mecanismos de governação, com o empenho e o apoio dos ministros da tutela. Devem procurar sinergias e complementaridades com organizações que já operam na macrorregião e devem permitir que as partes interessadas regionais e locais contribuam para as EMR (por exemplo, através de uma plataforma de partes interessadas). Devem igualmente continuar a tentar acompanhar melhor os progressos das diferentes áreas temáticas e reforçar a capacidade dos intervenientes envolvidos na aplicação das EMR.
3. No que se refere aos países da EUSBSR e da EUSDR, os coordenadores temáticos e nacionais devem utilizar a revisão dos respetivos planos de ação como uma oportunidade para selecionar as prioridades principais com maior valor acrescentado para a UE e que justificam a mobilização de fundos da UE e nacionais.
4. A fim de beneficiar do novo quadro legislativo, que irá reforçar as ligações entre os principais programas, a cooperação e as EMR, devem prever-se as seguintes atividades no processo de programação:
 - *A nível de cada EMR:* As autoridades dos países participantes no programa da UE devem coordenar estreitamente entre si as fases iniciais do exercício de programação de 2021-2027. Para cada EMR em particular, as autoridades nacionais responsáveis pelos fundos da UE devem definir — em cooperação com os coordenadores nacionais das EMR — as principais prioridades macrorregionais, as medidas, os projetos e mecanismos de governação a incluir nos respetivos acordos de parceria (Estados-Membros da UE) e os documentos (enquadramento) de programação plurianual (países não pertencentes à UE)³⁵.
 - *Ao nível de cada país participante numa EMR:* as prioridades, as medidas e os projetos acordados e incluídos nos acordos de parceria ou nos documentos (enquadramento) de programação plurianual devem ser desenvolvidos nos programas pertinentes da UE³⁶ de forma coordenada com os outros países participantes. Para o efeito, os coordenadores temáticos e nacionais das EMR devem procurar estabelecer uma relação e uma cooperação mais estreitas com as autoridades de gestão dos programas pertinentes da UE (FEEI e/ou IPA, conforme adequado) a nível nacional, regional e de cooperação. Devem iniciar um diálogo, identificar em conjunto de futuros domínios de cooperação pertinentes e assegurar que os principais responsáveis pela aplicação das EMR participam e contribuem para a preparação dos programas do período de 2021-2027.

³⁵ A proposta de coordenação precoce entre as autoridades responsáveis pelos programas da UE no âmbito de uma estratégia macrorregional foi apresentada pelos ministros da EUSAIR na sua «Declaração de Catânia», adotada na reunião ministerial de 24 de maio de 2018: https://www.adriatic-ionian.eu/wp-content/uploads/2018/03/catania_declaration_approved.pdf

³⁶ Para os países terceiros, os «programas» devem também ser entendidos como «plano de ação».

5. Durante a fase de implementação, as prioridades, as medidas e os projetos definidos pelas autoridades dos programas da UE como relevantes para as EMR devem ser executados de forma coordenada e sincronizada em todos os países da EMR. Para o efeito, poderá ser necessário destinar, à partida, fundos específicos para os programas da UE em causa. Para além destas medidas e destes projetos específicos, os programas poderão também desenvolver e aplicar critérios específicos de seleção de projetos para incentivar a criação de projetos que apoiem as prioridades de uma EMR (por exemplo, afetações orçamentais, convites específicos para projetos macrorregionais, atribuição de pontos adicionais a projetos que contribuam para objetivos e ações macrorregionais, etc.).

5. Conclusões

Os parceiros que participam nas EMR são agora confrontados com o momento da verdade: a preparação dos programas para o período de 2021-2027 constitui uma oportunidade única para demonstrar e reforçar o seu empenhamento nas prioridades das EMR, nomeadamente através da sua integração nas prioridades dos programas da UE, graças aos mecanismos previstos na nova regulamentação proposta.

As EMR ganharam visibilidade política e geraram expectativas muito elevadas. No entanto, sem um impulso político conjunto a nível nacional e regional, o empenho dos intervenientes no terreno, embora muito valioso, não será suficiente para assegurar a sobrevivência das EMR.

A vontade de cooperar e de trabalhar em conjunto para a realização de objetivos comuns e desenvolver conjuntamente atividades nas macrorregiões deve provir dos países e parceiros participantes, que são convidados a colocar as EMR na agenda comum e central da sua estratégia política.

O atual período de debate e negociação sobre o futuro quadro financeiro e legislativo e os seus programas de apoio constitui uma oportunidade única, que não pode ser desperdiçada, para que os países e parceiros participantes confirmem o seu empenhamento comum em relação às prioridades acordadas conjuntamente pelas EMR, o que permitiria otimizar o valor acrescentado das EMR, permitindo-lhes explorar todo o seu potencial.

Apêndice: Mapa das estratégias macrorregionais

