

II.2.1. Gestão financeira dos programas: compatibilidade entre os sistemas financeiros nacionais (incluindo os regionais) e os comunitários

A criação de um quadro jurídico único e de um fundo regional único de financiamentos europeus já não transitando pelo orçamento de Estado poderia ser um factor de simplificação. Esta solução está a ser posta em prática em alguns países, sendo demasiado cedo para poder avaliar a sua eficácia real.

Há que desenvolver, igualmente, a harmonização e a flexibilização dos procedimentos de pagamento.

II.2.2. Gestão financeira dos programas: formas de financiamento comunitário

A regra n+2 tem de ser alterada. A sua aplicação pode obstar à realização de grandes projectos que consomem tempo e levar as autoridades gestoras a privilegiar projectos menos estruturantes mas que gastam mais rapidamente aos orçamentos disponíveis. A regra n+36 meses, a contar da data de aprovação do documento de programação, permitiria evitar este risco, conservando ao mesmo tempo a natureza vinculativa da norma.

Analogamente, a regra do reembolso dos pagamentos por conta terá de ser adaptada em conformidade com a fórmula «n+30 meses».

Bruxellas, 2 de Julho de 2003.

O Presidente

do Comité das Regiões

Albert BORE

Parecer do Comité das Regiões sobre a «Comunicação da Comissão “Segundo Relatório Intercalar sobre a Coesão Económica e Social”»

(2003/C 256/02)

O COMITÉ DAS REGIÕES,

Tendo em conta a comunicação da Comissão «Segundo Relatório Intercalar sobre a Coesão Económica e Social» (COM(2003) 34 final);

Tendo em conta a decisão da Comissão, de 30 de Janeiro de 2003, de o consultar sobre a matéria, nos termos do primeiro parágrafo do artigo 265.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia;

Tendo em conta a decisão da MESA, de 11 de Fevereiro de 2003, de incumbir a Comissão de Política de Coesão Territorial da elaboração do presente parecer;

Tendo em conta o seu parecer sobre o tema «Estrutura e objectivos da política regional europeia no contexto do alargamento e da mundialização — Abertura do debate» (CdR 157/2000 fin)⁽¹⁾;

Tendo em conta o seu parecer sobre a comunicação da Comissão «Segundo relatório sobre a coesão económica e social» (CdR 74/2001 fin)⁽²⁾;

Tendo em conta o seu parecer sobre a comunicação da Comissão «Primeiro relatório intercalar sobre a coesão económica e social» (CdR 101/2002 fin)⁽³⁾;

⁽¹⁾ JO C 148 de 18.5.2001, p. 25.

⁽²⁾ JO C 107 de 3.5.2002, p. 27.

⁽³⁾ JO C 66 de 19.3.2003, p. 11.

Tendo em conta o projecto de parecer adoptado pela Comissão de Política de Coesão Territorial em 30 de Abril (CdR 391/2002 rev.) (relator: Michael Schneider, secretário de Estado (D/PPE));

Considerando que:

- 1) o «Segundo relatório intercalar sobre a coesão económica e social» representa mais um passo para a elaboração de propostas de estruturação da política europeia de coesão após 2006 no contexto do alargamento da UE;
- 2) este relatório actualiza a análise da situação e as tendências nos Estados-Membros e nas regiões, bem como os principais temas de debate sobre o futuro da política de coesão;
- 3) o Comité das Regiões deverá rever e desenvolver as propostas contidas nos pareceres anteriores em função dos resultados do segundo relatório intercalar, adaptando-as ao estado actual dos debates;
- 4) neste contexto, o objectivo do reforço da coesão económica e social formulado no artigo 158.º do Tratado CE a fim de promover um desenvolvimento harmonioso do conjunto da Comunidade continuará a ser também um critério fundamental para a avaliação do Comité. A redução da disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e do atraso das regiões menos favorecidas constitui, para além disso, a contribuição mais importante para o reforço do papel das autarquias locais e regionais na União Europeia;
- 5) no segundo relatório intercalar a Comissão Europeia apresentou dados actualizados relativos à evolução socioeconómica, tanto dos actuais Estados-Membros e regiões, como dos países candidatos à adesão. Da análise dos dados disponíveis é evidente que a política estrutural e regional tem de ser, no futuro, uma tarefa conjunta dos Estados-Membros, dos órgãos de poder local e regional e da União Europeia. A renacionalização desta política deve, por consequência, ser rejeitada como sugerido no segundo relatório intercalar da Comissão Europeia. É, pois, indispensável prosseguir a política regional europeia para as regiões menos desenvolvidas e prever uma nova política regional para as outras,

adoptou, por unanimidade, na 50.ª reunião plenária de 2 e 3 de Julho de 2003 (sessão de 2 de Julho), o presente parecer.

O Comité das Regiões

constantes do Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC), adoptado em Potsdam em Maio de 1999;

1. Análise da situação e evolução

1.1. chama a atenção para o aumento sem precedentes das disparidades económicas na União Europeia provocadas pelo alargamento que constituirá o principal desafio da política comunitária de coesão a partir de 2006. Trata-se, em particular, de assegurar que o número cada vez maior de cidadãos da UE que vivem em regiões com um rendimento per capita muito aquém da média comunitária sejam associados ao desenvolvimento do conjunto da União, independentemente de viverem num «antigo» ou num «novo» Estado-Membro;

1.2. constata que as disparidades entre os Estados-Membros da UE reduziram-se, embora as diferenças regionais no interior dos Estados-Membros se tenham acentuado ainda mais. Daí, no entender do Comité das Regiões, a necessidade de, mais uma vez, exigir a plena participação das autarquias locais e regionais na definição e execução da política de coesão de modo que esta tenha em conta, em especial, as recomendações

1.3. conclui que é previsível que o fraco crescimento registado em 2000 tenha um impacto acima da média nas regiões menos prósperas da UE, o que sobreleva a importância adicional da política comunitária de coesão para o reforço da competitividade destas regiões, sobretudo em épocas economicamente difíceis, e da coesão económica, social e territorial na União Europeia, bem como para permitir alcançar um desenvolvimento mais policêntrico do espaço comunitário;

1.4. considera como êxito da política comunitária de coesão o facto de o impacto do abrandamento económico na política de emprego ter sido menor graças, nomeadamente, às intervenções dos fundos estruturais, bem como a redução continuada das disparidades regionais em termos de taxas de desemprego na actual UE. Isto não deve, no entanto, fazer esquecer que o desemprego em muitas regiões e municípios da UE continua a ser inaceitavelmente elevado e que são necessários também esforços adicionais nos futuros Estados-Membros para aumentar a taxa de emprego e mitigar as consequências da inevitável reestruturação;

1.5. é, portanto, de opinião que os seus pontos de vista expressos anteriormente sobre a política comunitária de coesão encontram confirmação nas conclusões do estudo sobre o impacto da política de coesão. Tal aplica-se, em particular, ao facto de, graças às intervenções dos fundos estruturais, sobretudo através do apoio ao abrigo do Objectivo n.º 1, se terem conseguido importantes resultados em termos de crescimento e de, desde 1989, se ter reduzido em 3 pontos percentuais a diferença de rendimento entre as regiões de Objectivo n.º 1 e a média da UE;

1.6. conclui, ao mesmo tempo, que é bem patente que são precisamente os factores que condicionam a competitividade das regiões os que estão particularmente subdesenvolvidos nas regiões com mais problemas. Por conseguinte, para além da necessidade urgente de investimento em capital físico e infra-estruturas, a futura estruturação da política de coesão deverá levar em maior consideração a formação, a capacidade de inovação e a produtividade. O Comité insiste na importância de que todas as políticas sectoriais caracterizadas por um forte impacto regional contribuam para o objectivo da coesão;

1.7. insta a que se preveja um regime de ajudas transitórias para as regiões que actualmente têm problemas estruturais e que no próximo período de programação deixarão de ser elegíveis, tudo dependendo da futura configuração dos objectivos de apoio;

1.8. confirma que, para ser credível, a política regional e de coesão deverá dispor de recursos financeiros suficientes e considera, conseqüentemente, que a hipótese de consagrar 0,45 % do PIB comunitário a esta política constitui uma base de debate aceitável.

2. Prioridades da futura política

é da opinião de que o ponto da situação sobre os debates feito pela Comissão permite distinguir quatro domínios de acção principais:

- acções nas regiões menos desenvolvidas ou com problemas estruturais,
- acções fora das regiões com atrasos de desenvolvimento,
- incentivo à cooperação transfronteiriça, transnacional e inter-regional,
- simplificação da gestão.

2.1. Regiões menos desenvolvidas

2.1.1. indica que, segundo a Comissão, a promoção das regiões menos desenvolvidas tem um apoio praticamente integral. A este respeito, é proposto, de um modo geral, manter o critério de 75 % para a definição das zonas elegíveis (75 % do PIB per capita medido em termos de padrões de poder de compra a nível de NUTS II), devendo as desvantagens estruturais das regiões ultraperiféricas e das regiões escassamente

povoadas serem levadas em maior conta, independentemente do respectivo produto interno bruto, nos casos em que o chamado efeito estatístico for neutralizado. Não se deve esquecer aqui o tecto de recursos próprios do orçamento da UE;

2.1.2. parte do princípio que o modo como o conteúdo do Objectivo n.º 1 se encontra estruturado comporta já flexibilidade suficiente para incluir prioridades comunitárias, tais como o Processo de Lisboa e de Gotemburgo em matéria de emprego, reforma económica, coesão social e desenvolvimento sustentável. Há, no entanto, que ter o máximo cuidado para que a futura organização do direito de concorrência não prejudique esta flexibilidade;

2.1.3. insiste, portanto, expressamente em que o futuro Objectivo n.º 1 abranja os seguintes domínios:

2.1.4. regiões com um produto interno bruto (PIB) per capita até 75 % da média comunitária (UE-25), regiões afectadas pelo chamado efeito estatístico e regiões com carências particulares, regiões ultraperiféricas e regiões escassamente povoadas, independentemente do seu produto interno bruto;

um regime transitório para as regiões que devido ao seu crescimento ultrapassaram o limiar de 75 % (UE-15);

dever-se-á ainda garantir uma ajuda importante de carácter transitório limitada no tempo e decrescente, a título do Fundo de Coesão, aos Estados-Membros que não atinjam os 90 % da média comunitária por causa do efeito estatístico;

2.1.5. chama inequivocamente a atenção para o facto de esta posição ter em conta os desafios decorrentes do alargamento da UE. Devem ser encontradas soluções adequadas tanto para os países candidatos à adesão como para os problemas com que as regiões da actual UE ainda se debatem. A futura organização da política de coesão não deve prejudicar as regiões com mais problemas nos actuais Estados-Membros. Mas, sobretudo, a política de coesão nos novos Estados-Membros não deve ser financiada à custa das actuais zonas elegíveis que, sozinhas, não estão à altura de fazer face a uma transformação estrutural;

2.1.6. recorda ainda que o denominado efeito estatístico constitui um problema particular das regiões menos desenvolvidas. Segundo os dados mais recentes da Comissão, 18 das actuais regiões de Objectivo n.º 1, ou seja, uma população de 21 milhões de habitantes, seriam excluídas deste apoio devido única e exclusivamente à diminuição da média comunitária do produto interno bruto como consequência do alargamento. Entre estas contam-se regiões da Bélgica, Grã-Bretanha, Finlândia, Itália, Áustria, Portugal e Espanha, bem como quase todas as regiões de Objectivo n.º 1 do Leste da Alemanha. A população das regiões afectadas poderá ter a impressão de que o alargamento se faz à sua custa;

2.1.7. apoia a Comissão que se refere a este problema especial várias vezes e se pronuncia categoricamente para que se encontrem soluções justas. Por razões que têm a ver com as disposições respeitantes aos auxílios estatais e com a igualdade de tratamento, conviria que fosse encontrada uma solução a nível do futuro Objectivo n.º 1 e, conseqüentemente, das normas de atribuição de ajudas que lhe são inerentes. No período de elegibilidade dos fundos estruturais em curso, as regiões com problemas especiais são alvo já de uma atenção particular ao abrigo do Objectivo n.º 1. Por isso, o regulamento que vigore após 2007 deverá conter uma disposição prevendo que as regiões que excedam o limite de 75 %, devido unicamente à diminuição da média comunitária, continuem a manter o seu estatuto de regiões do Objectivo n.º 1. A prosperidade regional continuaria a ser um critério para a repartição das dotações do Objectivo n.º 1 pelas regiões elegíveis e contribuiria para uma repartição dos recursos diferenciada mas, não obstante, justa, sem pôr em causa os limites superiores financeiros a decidir a nível político mais elevado. Deste modo se poderá garantir que essas regiões continuem a beneficiar do estatuto de elegibilidade nos termos do n.º 3, alínea a), do artigo 87.º do Tratado, estando, portanto, abrangidas pelo regime de ajuda disposto no mesmo.

2.2. Acções fora das regiões menos desenvolvidas

2.2.1. apoia a Comissão quanto à necessidade de acções fora das regiões menos desenvolvidas, recomendando veementemente, neste contexto, que os actuais instrumentos de política de coesão, especialmente no atinente à eficiência e eficácia dos processos administrativos e do controlo financeiro, sejam profundamente melhorados para simplificar e descentralizar a aplicação. Solicita, pois, o lançamento, a partir de 2007, de um novo Objectivo n.º 2 para o conjunto das regiões não elegíveis para o Objectivo n.º 1;

2.2.2. ao mesmo tempo, deve dar-se a devida atenção à situação específica das regiões fronteiriças vizinhas de uma região do novo Objectivo n.º 1 e que em certos casos perdem os apoios enquanto regiões dos Objectivos n.ºs 2 e 3. Estas regiões deveriam ser objecto de uma consideração particular nos novos programas por objectivos e no âmbito do *Interreg*, pelo menos no primeiro período de programação após 2006;

2.2.3. reitera que as intervenções comunitárias neste domínio têm como preocupação fundamental o reforço da competitividade das regiões em consonância com os objectivos políticos da União, tais como definidos nas decisões do Conselho Europeu de Lisboa e Gotemburgo. Só com uma contribuição da União eficaz e centrada na mais-valia europeia é que será possível atacar decididamente as necessárias reformas estruturais, tendo em vista aumentar a concorrência, inovação, flexibilidade e crescimento, tal como prevê a estratégia de Lisboa;

2.2.4. esclarece que em relação à futura orientação da política estrutural da UE, estão em discussão duas opções fundamentais:

2.2.5. por um lado, defende-se que a região continua a ser o nível adequado para a concepção e gestão da ajuda. Esta posição terá vantagens em termos de continuidade do apoio, consideração da dimensão territorial e compatibilidade com o direito de concorrência europeu e com as disposições nacionais em matéria de política estrutural;

2.2.6. por outro lado, discute-se a possibilidade de, com base nos factores de competitividade, tais como, a acessibilidade, a diversificação da estrutura produtiva, a sociedade do conhecimento, a inovação, a investigação e desenvolvimento, o ambiente, o emprego, a inserção social e a educação e formação ao longo da vida, se formularem prioridades temáticas próprias à escala comunitária. Esta opção terá a vantagem de a União poder reagir com flexibilidade aos problemas socioeconómicos fora das regiões com atrasos de desenvolvimento, sempre que tal se revele indispensável de acordo com o princípio de subsidiariedade e comporte um forte valor acrescentado europeu. Para isso, há, no entanto, que clarificar previamente os problemas jurídicos em matéria de auxílios estatais e a coerência com os esforços de política estrutural realizados pelo Estados-Membros. Neste contexto, as disposições comunitárias devem limitar-se aos objectivos definidos, por forma a deixar espaço suficiente às regiões para definirem as suas próprias prioridades a nível de política estrutural;

2.2.7. considera, perante este contexto, que se pode associar uma abordagem mais temática com o nível regional, caso desempenhe um papel fulcral na definição das prioridades e na realização dos programas do Objectivo n.º 2, e se estas prioridades se basearem em critérios territoriais e temáticos definidos claramente a nível comunitário. A selecção das regiões elegíveis para o Objectivo n.º 2 não deveria ser feita — diversamente do que acontece com o Objectivo n.º 1 — com base no indicador PIB, mas sim noutros critérios tais como o desenvolvimento demográfico, a baixa densidade populacional, a taxa de desemprego, o nível de educação e formação, a competitividade regional (por exemplo, o clima para a implantação de novas empresas e de PME), a inovação, a diversidade das actividades económicas e a densidade industrial;

2.2.8. solicita à Comissão que aproveite o terceiro relatório sobre a coesão para proceder a uma análise pormenorizada das diferentes opções para a futura estruturação da política de coesão fora das regiões com atrasos de desenvolvimento. Considera que a parte dos fundos destinada ao novo Objectivo n.º 2 deve ser adequada e que, neste contexto, se deve consagrar uma atenção especial aos territórios que sofrem de desvantagens específicas, como zonas de montanha, zonas insulares, zonas rurais de difícil acesso, zonas escassamente povoadas;

2.2.9. esclarece que a questão urbana é de grande importância neste contexto para a coesão económica e social na Europa e remete para a afirmação da Comissão formulada no seu segundo relatório sobre a coesão: «A questão urbana, que está no centro das mutações económicas, sociais e territoriais.»;

2.2.10. espera, portanto, que os fundos estruturais possam também apoiar medidas no domínio urbano, nomeadamente medidas no âmbito do processo de Lisboa, medidas com vista a uma maior convergência entre zonas urbanas e medidas com vista a uma maior coesão social;

2.2.11. é da opinião de que se devem envidar esforços semelhantes no domínio rural, especialmente nas zonas com desvantagens naturais especiais, como é o caso das zonas de montanha, para se poder assegurar relações funcionais entre as zonas urbanas e as zonas rurais, evitando processos de isolamento e marginalização das zonas rurais face à pressão urbana e infra-estrutural. Para tal, é indispensável uma coordenação estreita entre as orientações futuras da política estrutural comunitária, por um lado, e as de um certo número de políticas com forte impacto territorial (actividades agrárias e florestais, transportes, urbanismo, investigação, inovação, emprego, formação, concorrência, etc.), por outro.

2.3. *Cooperação transfronteiriça, transnacional e inter-regional*

2.3.1. já em vários pareceres anteriores realçou o forte valor acrescentado europeu nas acções de cooperação transfronteiriça, transnacional e inter-regional, o que é agora confirmado pelo segundo relatório intercalar. Urge, porém, simplificar a gestão dos programas e dos projectos neste domínio para evitar que se repitam os atrasos do actual período de programação;

2.3.2. apoia a Comissão no desenvolvimento de uma abordagem estratégica, que inclua todos os aspectos da cooperação, a nível europeu, das regiões, municípios e empresas e permita a realização de projectos comuns e a aprendizagem recíproca. Deverá ser conferida grande prioridade ao desenvolvimento da ligação em rede a nível europeu;

2.3.3. espera que as iniciativas comunitárias continuem disponíveis enquanto instrumento para determinados objectivos de importância europeia. Devem, no entanto, ser utilizadas apenas em domínios que não podem ser abrangidos pelos programas, que demonstrem um elevado valor acrescentado europeu e careçam de uma abordagem comunitária, como por exemplo o *Interreg*, iniciativa que comprovou ser eficaz e deve, portanto, beneficiar de fundos suficientes.

Bruxelas, 2 de Julho de 2003.

3. **Simplificação da gestão**

3.1. já apelou no seu parecer de 10 de Outubro de 2002 (CdR 101/2002 fin⁽¹⁾) para a simplificação dos procedimentos de concessão de ajudas de finalidade regional e clarificação dos papéis da Comissão, dos Estados-Membros e das regiões, no respeito do princípio da subsidiariedade. O Comité reafirma a necessidade de integrar os actuais instrumentos de intervenção (Objectivo n.º 2, Objectivo n.º 3, etc.), sempre, porém, numa base regional. Por outro lado, recomenda uma melhor coordenação do conjunto das políticas comunitárias e dos instrumentos financeiros com a política de coesão económica e social. A este propósito, o relatório de prospectiva sobre a simplificação dos fundos estruturais após 2006 apresenta propostas concretas.

4. **Outros procedimentos**

4.1. é chamado a manter um papel activo no debate sobre a organização da política comunitária de coesão após 2006. Para o efeito, deverá promover actividades junto da Comissão, do Parlamento e do Conselho destinadas a dar a conhecer o conteúdo do relatório de prospectiva no que respeita à simplificação da gestão, bem como o parecer resultante da consulta obrigatória sobre o segundo relatório intercalar e, desse modo, conquistar atempadamente novos parceiros para a causa das regiões e dos municípios no âmbito desta política sectorial fundamental;

4.2. insta com a Comissão a prosseguir o debate alargado sobre a futura política de coesão, aprofundando-o no final do ano de 2003 mediante a elaboração do terceiro relatório sobre a coesão e a apresentar, até ao final de 2004, propostas de regulamento concretas sobre a futura organização da política de coesão. As negociações a nível do Conselho e do Parlamento deverão ser concluídas atempadamente de modo a que sobre tempo, em 2006, para a elaboração e adopção dos planos e programas, evitando, assim, novos atrasos no início do novo período de programação.

⁽¹⁾ JO C 66 de 19.3.2003, p. 11.

O Presidente
do Comité das Regiões
Albert BORE