

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA II) e a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui um Instrumento Europeu de Vizinhança

[COM(2011) 838 final e COM(2011) 839 final]

(2013/C 11/16)

Relator-geral: **Ionuț SIBIAN**

Em 25 de julho de 2012, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA II) e a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui um Instrumento Europeu de Vizinhança

COM(2011) 838 final e COM(2011) 839 final.

Em 17 de setembro de 2012, a Mesa do Comité incumbiu a Secção Especializada de Relações Externas da preparação dos correspondentes trabalhos.

Dada a urgência dos trabalhos (artigo 59.º do Regimento), o Comité Económico e Social Europeu, na 484.ª reunião plenária de 14 e 15 de novembro de 2012 (sessão de 14 de novembro) decidiu designar relator-geral Ionuț SIBIAN e adotou, por 142 votos a favor, 2 votos contra e 3 abstenções, o seguinte parecer.

1. Conclusões e recomendações sobre o projeto de regulamento IPA II

1.1 O CESE acolhe favoravelmente a nova abordagem no âmbito do projeto de regulamento IPA II que, comparativamente ao instrumento anterior, proporciona maior flexibilidade e igualdade de tratamento entre os países beneficiários, pois não faz distinção entre o tipo de apoio disponível para países candidatos e potencialmente candidatos.

1.2 O CESE apoia a nova estratégia, proposta no âmbito do projeto de regulamento IPA II, que permitirá prestar um apoio adaptado a cada país beneficiário. Serão adotados documentos de estratégia plurianuais globais, país por país, em função das suas necessidades e agendas, à medida que se forem preparando para aderir à UE.

1.3 O CESE considera que a revisão intercalar dos documentos de estratégia poderá ocorrer demasiado tarde e sugere que a metade do período seja tomada como a última data admissível para a revisão. Importa colocar a ênfase na realização dos objetivos, pelo que a flexibilidade é essencial. O CESE recomenda que, antes das revisões intercalares, seja efetuado um reexame anual, para melhorar a eficiência do apoio. Os relatórios anuais de acompanhamento da Comissão Europeia podem constituir uma base sólida para rever e adaptar a programação às necessidades dos países em causa.

1.4 O CESE saúda o objetivo do novo projeto de regulamento de simplificar e reduzir os encargos administrativos decorrentes da gestão da assistência financeira. Contudo, a abordagem setorial para afetação da assistência suscita reservas ao

CESE. Este mecanismo deve ser utilizado judiciosamente, de acordo com as circunstâncias específicas de cada país beneficiário, tendo em conta que a assistência de pré-adesão destina-se a ajudar os países candidatos e os países potencialmente candidatos a prepararem-se para a sua futura adesão. O IPA dá aos países a possibilidade de «treinarem» a sua capacidade para cumprir as obrigações decorrentes da adesão antes desta se concretizar, e para gerir os fundos estruturais, de coesão e de desenvolvimento agrícola e rural. Assim, só deve ser usada uma abordagem setorial se já existirem regras e procedimentos adequados (por ex., regras em matéria de adjudicação de contratos, conflitos de interesses, etc.) e quando a planificação das despesas do orçamento de Estado for suficientemente vasta e não se limitar a uma base anual. Habitualmente, a abordagem setorial está relacionada com setores como a saúde, a educação, etc., enquanto a assistência ao abrigo do IPA se centra também em setores como a luta contra a corrupção e o reforço das capacidades da administração pública, que têm menor probabilidade de respeitar esta abordagem, pois há muitas entidades destinatárias, em vez de uma só instituição.

1.5 O CESE saúda a ênfase que o novo projeto de regulamento coloca no reforço da coordenação e da cooperação com outros doadores e outras instituições financeiras a nível estratégico.

1.6 O CESE acolhe também favoravelmente a flexibilidade prevista no novo instrumento, que possibilita a transferência de dotações entre domínios de intervenção e permite transferir fundos de um ano para outro ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Sempre que tal seja permitido pelo novo Regulamento Financeiro.

1.7 O CESE sublinha a necessidade de apoiar e desenvolver a apropriação na programação e na execução do IPA II. Para isso, há que criar mecanismos adequados, que envolvam as autoridades nacionais, os parceiros sociais e a sociedade civil e reforcem as suas capacidades. Importa incentivar a sua participação em todas as etapas da assistência: conceção, preparação, aplicação, acompanhamento e avaliação. A assistência a prestar à sociedade civil também deve ser canalizada pelas organizações locais intermediárias de apoio e pelos centros de recursos nacionais.

1.8 O processo de alargamento implica a harmonização da legislação laboral e social dos Balcãs Ocidentais com o acervo social da UE. Neste sentido, o IPA II tornar-se-á um catalisador para promover a inclusão e a coesão sociais, o trabalho digno e o emprego de qualidade na região.

2. Projeto de regulamento IPA II: elementos principais

2.1 O projeto de regulamento relativo ao Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA II) estabelece o quadro legislativo para o novo instrumento financeiro (IPA II), substituindo o atual, que chegará ao seu termo em 31 de dezembro de 2013.

2.2 O novo Instrumento de Assistência de Pré-Adesão está focado na produção de resultados no domínio da política de alargamento, contribuindo para promover a estabilidade, a segurança e a prosperidade na Europa. O novo instrumento ajuda os países candidatos ⁽²⁾ e os países potencialmente candidatos ⁽³⁾ à adesão a preparar-se para aderir à UE.

2.3 Como o desenvolvimento socioeconómico destes países (com uma única exceção: a Islândia) é fraco, e dado que têm de estar preparados para enfrentar os desafios globais e adaptar-se aos esforços da UE para abordar estas questões, é evidente a necessidade de investimentos substanciais e orientados para os resultados, para os aproximar das normas da UE. O projeto de regulamento relativo ao IPA II disponibiliza assistência técnica e financeira a estes países, que não podem suportar sozinhos todos os esforços necessários e os custos decorrentes do cumprimento dos critérios para a adesão à UE.

2.4 O montante financeiro de referência indicado no projeto de regulamento relativo ao IPA II para o período de 2014 a 2020 é de aproximadamente 14 mil milhões EUR.

2.5 O novo projeto de regulamento foi concebido para permitir uma maior flexibilidade, bem como para simplificar e reduzir os encargos administrativos decorrentes da gestão da assistência financeira.

2.6 A simplificação incluirá a reorganização da atual estrutura por componentes do IPA, possibilitando a simplificação do quadro legislativo e o acesso indiferenciado à assistência em cada domínio de intervenção de cada país (seja um país candidato ou um país potencialmente candidato). Dos cinco

componentes da versão anterior do IPA, apenas dois (*Assistência à transição e ao reforço institucional* e *Cooperação transfronteiriça*) eram acessíveis anteriormente aos países potencialmente candidatos, ao passo que os restantes três apenas estavam disponíveis para os países candidatos (*Desenvolvimento regional*, *Desenvolvimento dos recursos humanos* e *Desenvolvimento rural*).

3. Observações na especialidade sobre o projeto de regulamento IPA II

3.1 Além de apoiar a promoção e proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, reforço do respeito dos direitos das minorias, promoção da igualdade de género, não discriminação e liberdade de imprensa, bem como promoção das boas relações de vizinhança, o CESE recomenda vivamente que o artigo 2.º, n.º 1, alínea a), subalínea ii), inclua a promoção dos direitos sociais e a proteção dos grupos vulneráveis, de modo a destacar a importância que os países beneficiários devem atribuir a estes direitos e, consequentemente, garantir o equilíbrio necessário entre a inclusão social e o desenvolvimento da democracia e da sociedade civil.

3.2 Com esse fim em vista, os indicadores propostos, referidos no artigo 2.º, n.º 2, devem ser adaptados, de modo a tomarem devidamente em conta estas alterações. Assim, um indicador deverá ser o nível de desenvolvimento da sociedade civil e a capacidade dos parceiros sociais e de outras organizações da sociedade civil. Outro indicador que deverá ser incluído no projeto de regulamento será o respeito dos direitos dos grupos vulneráveis.

3.3 O apoio do IPA deverá contribuir para combater a exclusão social e o alargamento do fosso das desigualdades sociais, além de apoiar o acesso das regiões e dos grupos socialmente excluídos aos fundos. Por esta razão, o CESE é de opinião que, além do indicador definido no art. 2.º, n.º 2, primeiro parágrafo, segundo travessão, haverá que incluir outro indicador, relacionado com a justiça social das estratégias de desenvolvimento social e económico.

3.4 O CESE considera que todos os indicadores deveriam ser orientados para os resultados e ser tanto qualitativos como quantitativos.

3.5 O CESE considera ainda que o reforço do diálogo social e o apoio ao desenvolvimento da capacidade dos parceiros sociais são objetivos fundamentais, que deveriam receber maior destaque no projeto de regulamento. A simples menção do desenvolvimento da sociedade civil e do diálogo social não é, na opinião do Comité, suficientemente forte e perentória.

3.6 Na maior parte dos países beneficiários, os parceiros sociais estão pouco desenvolvidos ou enfrentam enormes desafios para cumprirem o seu papel, em especial no contexto de uma crise económica tão acentuada. As associações empresariais também deveriam receber apoio, pelo que o CESE recomendaria vivamente um investimento mais estratégico no apoio ao seu desenvolvimento.

⁽²⁾ Croácia, Antiga República Jugoslava da Macedónia, Islândia, Montenegro, Sérvia e Turquia.

⁽³⁾ Albânia, Bósnia-Herzegovina e Kosovo.

3.7 O CESE constata a importância atribuída no projeto de regulamento à questão da coordenação entre doadores, a fim de aumentar a eficácia e a eficiência na prestação da assistência e evitar o duplo financiamento. Contudo, o CESE considera que medidas mais específicas poderiam ser adotadas para garantir uma coordenação eficaz entre doadores, tanto a nível nacional como europeu.

4. Conclusões e recomendações sobre o projeto de regulamento que institui um Instrumento Europeu de Vizinhança (IEV)

4.1 O CESE acolhe favoravelmente este projeto de regulamento, em especial a abordagem «mais por mais», que incentiva os países abrangidos pelo instrumento ⁽⁴⁾ a demonstrarem uma evolução sustentável no sentido da democracia e do respeito pelos direitos humanos e pelo direito internacional.

4.2 O CESE acolhe favoravelmente a proposta de que a igualdade de género e a luta contra a discriminação devem ser objetivos transversais em todas as ações empreendidas no âmbito do regulamento proposto.

4.3 O CESE recomenda que a Comissão Europeia inclua no projeto de regulamento a Facilidade de Apoio à Sociedade Civil para os países abrangidos pela Política Europeia de Vizinhança e pelo Fundo Europeu para a Democracia.

4.4 O CESE crê que o objetivo da parceria com as sociedades estabelecido neste instrumento deveria traduzir-se no envolvimento das organizações da sociedade civil, incluindo os parceiros sociais e os órgãos de poder regional e local, em todas as fases do ciclo da ajuda. A «Primavera Árabe» demonstrou como é importante apoiar os movimentos cívicos nos vizinhos da UE.

4.5 O IEV deverá tornar-se um instrumento flexível, para reforçar a capacidade das organizações da sociedade civil de modo a permitir-lhes analisar as políticas públicas e desempenhar um papel de relevo nos processos de democratização.

4.6 O CESE recomenda que se criem, nos países vizinhos da UE, plataformas de diálogo entre a sociedade civil e o governo, e mostra-se disponível para assistir a Comissão Europeia e o Serviço Europeu para a Ação Externa na consecução deste objetivo.

4.7 O CESE recomenda que as delegações da UE realizem uma cartografia exaustiva das organizações da sociedade civil da região, que poderá ajudar todas as instituições da UE a consolidar os contactos com uma sociedade civil emergente.

4.8 O Comité recomenda que o Regulamento IEV coloque igualmente maior ênfase no reforço das capacidades das instituições dos países parceiros responsáveis por prestar assistência, assegurar um bom nível de adesão e um elevado grau de transparência na utilização dos fundos.

4.9 O CESE considera que o IEV deverá incentivar a cooperação no domínio do ensino superior, em especial através do intercâmbio de jovens e estudantes entre a União e os países vizinhos. Este instrumento deverá criar oportunidades para a criação de redes que reforcem a capacidade das organizações não governamentais no domínio da juventude nos países vizinhos.

4.10 O CESE recomenda que, através deste instrumento, a Comissão promova também uma política industrial sustentável, a responsabilidade social das empresas, práticas comerciais ambientalmente sustentáveis e políticas que apoiem as PME, abordem problemas relacionados com o mercado de trabalho e promovam políticas sociais.

5. Projeto de regulamento IEV: elementos principais

5.1 A Política Europeia de Vizinhança (PEV) visa criar um espaço de prosperidade e boa vizinhança nas fronteiras da UE.

5.2 No período de 2014 a 2020, os objetivos da PEV continuarão a ser apoiados pela UE, através de um instrumento financeiro específico, o Instrumento Europeu de Vizinhança (IEV), que substitui o Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria (IEVP) criado em 2006.

5.3 O IEV prestará um maior apoio aos parceiros empenhados na construção de sociedades democráticas e na realização de reformas, em conformidade com os princípios de «mais por mais» e de «responsabilização mútua».

5.4 O projeto de regulamento IEV inclui disposições para a simplificação do instrumento em diversos aspetos, encontrando um equilíbrio entre a flexibilidade e a ênfase nos objetivos políticos e domínios fundamentais da cooperação.

5.5 O projeto de regulamento IEV promove a complementaridade, a coerência e a integração dos domínios setoriais prioritários, em conformidade com a Estratégia Europa 2020 da UE, embora continue a concentrar-se nos principais objetivos da PEV.

5.6 O montante financeiro de referência atribuído à aplicação do Regulamento IEV para o período de 2014 a 2020 é de aproximadamente 18 mil milhões EUR.

6. Observações na especialidade sobre o projeto de regulamento IEV

6.1 A ação externa da UE no âmbito deste instrumento visa ter um impacto que se reflita em mudanças palpáveis nos países parceiros. Esse impacto deverá, sempre que possível, ser acompanhado por um mecanismo adequado e ser avaliado com base em indicadores predefinidos, específicos para cada país, claros,

⁽⁴⁾ Região euromediterrânica e Vizinhos do Leste.

transparentes e mensuráveis: parâmetros de referência concretos, mensuráveis e exequíveis, que permitam avaliar se um país defende os valores democráticos que a UE deseja promover com o IEV.

6.2 Para melhorar a aplicação do princípio «mais por mais», uma parte adequada da dotação orçamental total atribuída a este instrumento pode ser reservada, sob a forma de incentivos, para apoio suplementar aos países parceiros que registem progressos a nível da instauração e da consolidação de uma democracia plena e sustentável. Além do mais, este princípio deverá ser aplicado por forma a ter em conta os grupos vulneráveis desses países e não deverá originar cortes na ajuda ao desenvolvimento dos países, mas antes a redistribuição do apoio governamental à sociedade civil.

6.3 As delegações da UE deverão ter um papel mais destacado na cooperação com outros doadores internacionais. Os

documentos referidos no artigo 7.º, n.ºs 1 e 2 deverão incluir matrizes detalhadas e atualizadas dos doadores e, também, descrever as etapas a seguir para melhorar a coordenação entre doadores, em especial entre a UE e os Estados-Membros.

6.4 Segundo o projeto de regulamento, nas relações com os seus parceiros em todo o mundo, a União Europeia está empenhada em promover condições de trabalho dignas, bem como a ratificação e a aplicação efetiva das normas laborais internacionalmente reconhecidas. Há ainda a destacar a erradicação do trabalho infantil e a importância dos acordos multilaterais sobre o ambiente.

6.5 O projeto de regulamento deverá ser mais explícito no que toca ao reforço da responsabilização nacional e à criação de um instrumento institucionalizado de consulta e acompanhamento com as organizações da sociedade civil, os parceiros ambientais e sociais e outros intervenientes não estatais.

Bruxelas, 14 de novembro de 2012.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON
