

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições específicas para o apoio do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional ao objetivo de Cooperação Territorial Europeia

[COM(2011) 611 final — 2011/0273 (COD)]

(2012/C 191/09)

Relator: **Viliam PÁLENÍK**

O Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia decidiram, respetivamente, em 25 e 27 de outubro de 2011, nos termos dos artigos 178.º e 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 que estabelece disposições específicas para o apoio do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional ao objetivo de Cooperação Territorial Europeia

COM(2011) 611 final — 2011/0273 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, que emitiu parecer em 3 de abril de 2012.

Na 480.ª reunião de 25 e 26 de abril de 2012 (sessão de 25 de abril), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 162 votos a favor, 5 votos contra e 14 abstenções, o seguinte parecer:

1. Síntese das conclusões e recomendações do Comité

1.1 Em 29 de junho de 2011, a Comissão Europeia adotou uma proposta relativa ao próximo quadro financeiro plurianual para o período de 2014-2020: «Um orçamento para a Estratégia Europa 2020». Nessa proposta, a Comissão decidiu que a política de coesão deve permanecer um dos elementos essenciais das próximas perspetivas financeiras e deve apoiar a Estratégia Europa 2020.

1.2 A cooperação territorial europeia é um dos objetivos da política de coesão e proporciona um quadro para a aplicação de ações conjuntas e para intercâmbios de políticas entre os atores nacionais, regionais e locais dos diferentes Estados-Membros.

1.3 A Comissão cita numerosos exemplos de investimentos que são fonte de valor acrescentado, bem como de crescimento e de emprego, que não teriam ocorrido sem o apoio orçamental da UE. No entanto, os resultados da sua avaliação demonstram também os efeitos de uma falta de orientação e de definição de prioridades. Numa altura em que os fundos públicos são escassos nos Estados-Membros, o investimento gerador de crescimento torna-se ainda mais importante.

1.4 A cooperação territorial europeia é particularmente importante devido à sua natureza e ao seu papel enquanto parte integrante da política de coesão. Contribui para a cooperação a nível transfronteiriço, transnacional e inter-regional.

1.5 A repartição dos recursos financeiros pelas várias componentes da cooperação territorial europeia, ou seja, cooperação transfronteiriça, transnacional e inter-regional, que agora se propõe, proporciona uma capacidade financeira suficiente para cada uma delas.

1.6 O CESE apoia igualmente a tendência para uma intervenção concentrada em temas e prioridades de investimento no âmbito de cada componente de cooperação, embora seja importante ter em conta as especificidades e necessidades de cada país e região.

1.7 O CESE saúda e apoia a tentativa de simplificar as regras a todos os níveis envolvidos: beneficiários, autoridades do programa, Estados-Membros participantes e países terceiros, bem como a Comissão.

1.8 Acolhe com particular satisfação a unificação das autoridades de gestão e de certificação, a simplificação da declaração de custos, a apresentação de relatórios por via eletrónica e a produção de relatórios anuais somente em 2017 e 2019.

1.9 O estabelecimento de indicadores comuns (apresentados no anexo ao regulamento) para avaliar os resultados concretos de cada programa é também um elemento importante, permitindo uma melhor avaliação desses resultados e da eficácia de intervenções estruturais específicas.

1.10 O CESE apoia a participação direta da sociedade civil em todo o ciclo de programação (programação, execução, monitorização e avaliação), com base numa parceria equitativa.

1.11 A participação das partes interessadas da sociedade civil também é importante em projetos de menor dimensão, que têm o potencial de aumentar o valor acrescentado da intervenção, em especial no que toca à cooperação transfronteiriça.

1.12 A assistência técnica deve ser utilizada primordialmente para aumentar a capacidade de absorção de todas as partes envolvidas na cooperação territorial europeia, de forma a apoiar a eficácia das capacidades administrativas sem encargos administrativos adicionais.

2. Elementos principais e contexto do parecer

2.1 O quadro jurídico para a aplicação da política de coesão é o artigo 174.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

2.2 Nos termos do artigo 175.º do TFUE, os Estados-Membros devem conduzir e coordenar as suas políticas económicas tendo em vista atingir os objetivos enunciados no artigo 174.º. A formulação e a concretização das políticas e ações da União, bem como a realização do mercado interno, devem ter em conta os objetivos enunciados no artigo 174.º e contribuir para a sua realização.

2.3 Os objetivos do Fundo Social Europeu, do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e do Fundo de Coesão estão definidos nos artigos 162.º, 176.º e 177.º do TFUE.

2.4 O artigo 174.º do TFUE estabelece que deve ser dada especial atenção às zonas rurais, às zonas afetadas pela transição industrial e às regiões com limitações naturais ou demográficas graves e permanentes, tais como as regiões mais setentrionais com densidade populacional muito baixa, e as regiões insulares, transfronteiriças e de montanha.

2.5 O artigo 349.º do TFUE estipula que devem ser adotadas medidas específicas tendo em conta a situação social e económica das regiões ultraperiféricas, agravada por determinadas características específicas que prejudicam gravemente o seu desenvolvimento.

2.6 Em 29 de junho de 2011, a Comissão adotou uma proposta relativa ao próximo quadro financeiro plurianual para o período de 2014-2020: «Um orçamento para a Estratégia Europa 2020». Nessa proposta, a Comissão decidiu que a política de coesão deve permanecer um dos elementos essenciais do próximo pacote financeiro e sublinhou o seu papel decisivo na aplicação da Estratégia Europa 2020.

2.7 A proposta é parte integrante do pacote legislativo da política de coesão⁽¹⁾ para o período de 2014-2020. A cooperação territorial europeia é um dos objetivos da política de coesão e proporciona um quadro para a execução de ações conjuntas e para intercâmbios de políticas entre os atores nacionais, regionais e locais dos diferentes Estados-Membros.

(1) A Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às disposições específicas aplicáveis ao apoio prestado pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional ao objetivo da Cooperação Territorial Europeia e a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas, abrangidos pelo Quadro Estratégico Comum, bem como disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu e ao Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 (COM(2011) 615 final), constituem, em conjunto, o principal quadro legislativo e a base para o debate sobre o futuro formato da política de coesão para o período 2014-2020.

2.8 A avaliação pela Comissão das despesas realizadas no passado com a política de coesão identificou muitos exemplos de investimentos que são fonte de valor acrescentado, bem como de crescimento e de emprego, que não teriam ocorrido sem o apoio orçamental da UE. Todavia, os resultados também demonstram os efeitos de uma certa dispersão e falta de definição de prioridades. Num período em que os fundos públicos são escassos e em que os investimentos geradores de crescimento são mais necessários do que nunca, a Comissão decidiu propor alterações substanciais à sua política de coesão.

2.9 A cooperação territorial europeia é particularmente importante porque:

- os problemas transfronteiras podem ser resolvidos mais eficazmente com a cooperação de todas as regiões envolvidas, a fim de evitar custos desproporcionados para umas e a inexistência de custos para outras (por exemplo, relativamente aos problemas de poluição ambiental nas zonas transfronteiras);
- pode oferecer um mecanismo eficaz para a partilha de boas práticas e a divulgação de conhecimentos (por exemplo, promovendo a competitividade);
- pode garantir que a solução para um problema específico seja mais eficaz devido às economias de escala e à criação de massa crítica (formação de grupos que fomentam a investigação e a inovação);
- a governação pode melhorar graças à coordenação das políticas setoriais, das ações e dos investimentos realizados a nível transfronteiriço e transnacional;
- as relações com os países vizinhos da UE instauradas pelos programas de cooperação realizados nas suas fronteiras externas podem contribuir para a segurança e a estabilidade, bem como para relações mutuamente benéficas;
- em alguns contextos, como nas bacias marítimas e nas zonas costeiras, a cooperação e as ações transnacionais são indispensáveis para apoiar o crescimento, o emprego e a gestão ambiental ecossistémica;
- cria as condições para aplicar estratégias de desenvolvimento macrorregional.

3. Observações na generalidade

3.1 O CESE apoia o objetivo da Comissão de apresentar as especificidades da cooperação territorial europeia mais claramente num regulamento separado, facilitando assim a sua

aplicação e a definição do âmbito do FEDER relativamente ao objetivo da cooperação territorial europeia ⁽²⁾.

3.2 A repartição clara dos recursos financeiros pelas diversas componentes da cooperação territorial europeia, ou seja, cooperação transfronteiriça, transnacional e inter-regional, proporciona uma capacidade financeira suficiente para cada uma delas. Desta repartição é evidente que a maior tónica é colocada na cooperação transfronteiriça (73,24 % para a cooperação transfronteiriça, 20,78 % para a cooperação transnacional e 5,98 % para a cooperação inter-regional). A dotação financeira para as regiões ultraperiféricas também é adequada.

3.3 No que toca às regiões ultraperiféricas (por exemplo, os departamentos franceses ultramarinos), seria útil identificar mais explicitamente os seus vizinhos e, conseqüentemente, potenciais parceiros.

3.4 O CESE apoia igualmente a tendência para uma intervenção concentrada em temas e prioridades de investimento no âmbito de cada componente da cooperação ⁽³⁾. Todavia, a flexibilidade também é importante neste domínio e há que ter em conta as necessidades específicas dos países, em conformidade com o princípio da subsidiariedade.

3.5 A concentração em prioridades específicas no âmbito de domínios temáticos e a sua seleção de acordo com as necessidades de programas individuais de cooperação territorial europeia (projetos) poderá também contribuir para o objetivo de aumentar o valor acrescentado da cooperação territorial europeia.

3.6 O CESE saúda e apoia a tentativa de simplificar as regras a todos os níveis envolvidos: beneficiários, autoridades do programa, Estados-Membros participantes e países terceiros, bem como a Comissão. A simplificação dos procedimentos administrativos poderia aumentar substancialmente o valor acrescentado da política de coesão ao abrigo da cooperação territorial europeia ⁽⁴⁾.

3.7 No entanto, a simplificação das regras deve ser aplicada também de forma coerente a nível nacional e regional, a fim de evitar encargos administrativos excessivos. O CESE recomenda à Comissão Europeia que, dentro dos limites dos seus poderes e

capacidades, fiscalize e reduza ativamente a criação de encargos administrativos excessivos a nível nacional e regional.

3.8 Um elemento importante no âmbito da monitorização e avaliação é na criação de um quadro comum para a elaboração dos relatórios anuais de 2017 e 2019 e a ênfase que estes conferem aos resultados identificados no artigo 13.º, n.º 3, do Regulamento relativo às disposições específicas aplicáveis ao apoio prestado pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional ao objetivo da Cooperação Territorial Europeia.

3.9 O estabelecimento de indicadores comuns (apresentados no anexo ao regulamento) para avaliar os resultados concretos de cada programa financiado ao abrigo da cooperação territorial europeia é também um elemento importante, permitindo uma melhor avaliação desses resultados e da eficácia de intervenções estruturais específicas.

4. Observações na especialidade

4.1 O CESE acolhe favoravelmente as tentativas da Comissão de simplificar as regras. Acolhe com particular satisfação a unificação das autoridades de gestão e de certificação, a simplificação da declaração de custos, a apresentação de relatórios por via eletrónica e a produção de relatórios anuais somente em 2017 e 2019.

4.2 A experiência no domínio da cooperação territorial nos Estados-Membros tem mostrado que uma maior participação da sociedade civil é importante, em especial para que os recursos financeiros destinados à intervenção neste domínio sejam orientados para projetos da sociedade civil.

4.3 O Comité apoia a participação direta da sociedade civil, com base numa parceria equitativa, em todo o ciclo de programação:

— análise estratégica e programação;

— execução de projetos; e

— monitorização e a avaliação.

4.4 Neste contexto, seria adequado considerar a possibilidade de reservar uma parte do financiamento para projetos destinados aos órgãos de poder local e regional (por exemplo, para as necessidades dos governos regionais) e a diversas partes interessadas da sociedade civil. Em alguns domínios, os órgãos de poder local e regional deveriam convidar a sociedade civil a participar em parcerias de projetos logo na fase de preparação dos mesmos.

⁽²⁾ Ver igualmente o parecer do CESE sobre os «Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial – Alterações» (Ver página 53do presente Jornal Oficial).

⁽³⁾ O princípio de uma concentração temática foi apoiado no parecer do CESE sobre o «Quinto Relatório sobre a Coesão», JO C 248 de 25.8.2011, p. 68, pontos 2.2.5 e 6.1.4. O CESE tem vindo também a insistir há bastante tempo na necessidade de simplificação dos procedimentos administrativos e contabilísticos, por exemplo, no seu parecer sobre «Parcerias eficazes para a política de coesão», JO C 44 de 11.2.2011, p. 1 e, mais uma vez, no parecer sobre o «Quinto Relatório de sobre a Coesão», JO C 248 de 25.8.2011, p. 68.

⁽⁴⁾ A simplificação das regras da política de coesão tem sido objeto de alguns pareceres do CESE, nomeadamente JO C 248 de 25.8.2011, p. 68 e JO C 44 de 11.2.2011, p. 1.

4.5 Em linha com o princípio da parceria ⁽⁵⁾, é importante colocar a tónica no apoio às partes interessadas da sociedade civil com projetos específicos (por exemplo, microprojetos) que tenham o potencial de aumentar o valor acrescentado da intervenção ao abrigo da cooperação territorial (em especial no que toca à cooperação transfronteiriça) e, deste modo, incluir nessa cooperação as entidades da sociedade civil de menor dimensão.

4.6 O CESE salienta a necessidade de garantir uma melhor informação e divulgação destes instrumentos e regulamentos nos Estados-Membros. É igualmente importante apresentar exemplos de boas práticas de projetos que tenham já sido realizados.

4.7 Importa igualmente considerar a participação e o papel de entidades privadas sem fins lucrativos enquanto parceiros principais nos projetos.

4.8 A assistência técnica no âmbito do objetivo da cooperação territorial europeia deve ser utilizada para aumentar a capacidade de absorção de potenciais beneficiários finais de apoio e para aumentar a eficácia das capacidades administrativas das autoridades de gestão, procurando eliminar encargos administrativos excessivos.

Bruxelas, 25 de abril de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

⁽⁵⁾ Este princípio foi apoiado nos pareceres JO C 248 de 25.8.2011, p. 68 and JO C 44 de 11.2.2011, p. 1, bem como em declarações públicas dos representantes do CESE em Gödöllő, em junho de 2011, e em Gdansk, em outubro de 2011.