

Parecer do Comité das Regiões sobre a «Comunicação da Comissão sobre a aplicação das políticas regionais da UE na Áustria, na Finlândia e na Suécia»

(97/C 116/02)

O COMITÉ DAS REGIÕES,

tendo em conta a comunicação da Comissão sobre a aplicação das políticas regionais da UE na Áustria, na Finlândia e na Suécia (COM(96) 316 final);

tendo em conta a decisão da Comissão Europeia de 5 de Julho de 1996 de, nos termos do primeiro parágrafo do artigo 198º-C do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité das Regiões;

tendo em conta a sua decisão de 8 de Março de 1996 de confiar a preparação do presente parecer à Comissão 1 — «Desenvolvimento Regional, Desenvolvimento Económico e Social e finanças Locais e Regionais»;

tendo em conta o projecto de parecer (CdR 354/96 rev.) adoptado pela Comissão 1 em 22 de Novembro de 1996 de que foram relatores J. Ollén e J. Virtanen,

adoptou na 16ª reunião plenária, de 15 e 16 de Janeiro de 1997 (sessão de 15 de Janeiro), o seguinte parecer por unanimidade.

1. Introdução

1.1. Síntese da comunicação da Comissão

1.1.1. Em 3 de Julho de 1996, a Comissão apresentou a sua «Comunicação sobre a aplicação das políticas regionais da UE na Áustria, na Finlândia e na Suécia», tendo convidado o Comité das Regiões a emitir parecer. A comunicação relata o início das acções dos Fundos Estruturais e a aplicação da política regional da União nos três novos Estados-Membros — objectivos 1, 2 e 6 dos Fundos Estruturais e Iniciativas Comunitárias — de Janeiro de 1995 a Maio de 1996. Complementa a comunicação COM(95) 111 final de 29 de Março de 1995 relativa aos outros doze Estados-Membros.

1.2. Início das acções dos Fundos Estruturais

1.2.1. As zonas elegíveis para os objectivos 1, 2 e 6 dos Fundos Estruturais abrangem uma população total de quase 4 milhões de habitantes, ou seja, 18 % da população dos três novos Estados-Membros (na comunicação COM(95) 111 final, as zonas dos objectivos 1 e 2 incluíam uma população de 150 milhões, ou seja, 40 % da população dos 12 Estados-Membros). O custo total referente aos objectivos 1, 2 e 6 nos três novos Estados-Membros para o período de 1995-1999 ascende a 4 695 milhões de ecus, sendo de 427,4 milhões de ecus o montante destinado às Iniciativas Comunitárias — em ambos os casos, as verbas são divididas em partes praticamente iguais entre os três países.

1.2.2. Os documentos únicos de programação foram apresentados na sua maioria antes de Abril de 1995, tendo sido aprovados em Julho de 1995 (Finlândia) e em Novembro de 1995 (Áustria e Suécia). As Iniciativas

Comunitárias foram apresentadas em Julho de 1995 pela Áustria, e durante o Outono de 1995 pela Finlândia e pela Suécia, tendo algumas das iniciativas austríacas sido aprovadas em Dezembro de 1995; à data da comunicação, aguardava-se para Junho de 1996 a aprovação das iniciativas na Finlândia e na Suécia.

1.3. Aplicação da política regional da União

1.3.1. A aprovação das propostas de financiamento implicou conversações relativamente morosas e debates políticos com cada um dos Estados-Membros. A Comissão efectuou debates aprofundados com as administrações nacionais e regionais dos Estados-Membros com vista a rever as disposições de aplicação. Os parceiros locais e regionais — representantes eleitos e parceiros sociais — foram encorajados a participar activamente neste processo. A visibilidade dos Fundos Estruturais para as PME foi considerada um elemento particularmente importante, em virtude do seu papel-chave na criação de empregos; no entanto, ainda é demasiado cedo, segundo a Comissão, para tirar conclusões sobre a visibilidade da assistência da UE às PME.

2. Observações na generalidade

2.1. O Comité das Regiões concorda com a Comissão em que:

— o processo de aplicação da política regional da União demorou muito tempo;

- é necessário simplificar a administração, clarificar as regras de elegibilidade e melhorar a coordenação interna a nível dos serviços da Comissão;
- a política regional da União Europeia contribuiu para estimular a participação dos poderes regional e local, bem como de representantes do sector social, no planeamento e na aplicação do desenvolvimento regional;
- é importante implicar os representantes eleitos a nível nacional, regional e local tanto na definição dos programas como na orientação estratégica da execução dos programas;
- as PME deverão contribuir significativamente para a criação de empregos e, portanto, desempenhar um papel-chave na aplicação dos Fundos Estruturais.

2.2. O presente parecer passa agora a abordar as questões em que a opinião da Comissão não coincide com o ponto de vista regional e local, bem como os assuntos que se revestem de especial importância para as autarquias locais e regionais e que o Comité das Regiões gostaria de salientar.

3. Observações na especialidade

3.1. Início das acções dos Fundos Estruturais

3.1.1. Modo como o processo decorreu do ponto de vista local e regional nos três Estados-Membros

3.1.1.1. Os debates iniciais sobre os programas dos Fundos Estruturais, na Primavera de 1995, parecem ter insuflado uma vida nova ao debate efectuado nos três países sobre desenvolvimento regional, cooperação interna regional e divisão das responsabilidades a nível regional. A noção de parceria introduzida pelos Fundos Estruturais foi muito bem apreendida pelos poderes local e regional.

3.1.1.2. Na Áustria, as primeiras experiências com a política regional da UE demonstraram que as estruturas administrativas existentes tiveram muitas vezes grandes problemas para criar a necessária infra-estrutura de aplicação e assumir as tarefas correspondentes. A criação dos programas e o seu processamento levantaram dificuldades, agravadas por complexos procedimentos suplementares e por uma insuficiente coordenação entre os serviços da UE.

3.1.1.3. Na Finlândia, o processo de elaboração dos documentos decorreu com rapidez, dado que todas as instâncias já tinham estado implicadas em programas de desenvolvimento de base regional. Mas surgiram problemas de ordem prática na administração e na organização do financiamento: ainda que a escolha dos projectos se faça a nível de um grupo de trabalho conjunto regional, todo o financiamento da UE é canalizado através do orçamento do Estado, o que traz um acréscimo de burocracia, de controlo e de regulamentações na atribuição das verbas, com o risco de os objectivos próprios dos ministérios centrais e dos seus departamentos regionais adquirirem demasiado peso. Embora seja ainda cedo para o afirmar, o modelo administrativo dos programas Interreg-fronteiras internas da UE, em que a ajuda da UE é directamente canalizada para as regiões, seria também, do ponto de vista das regiões, mais adequado para os programas Interreg-fronteiras externas.

3.1.1.4. Na Suécia, é de salientar que o governo central assumiu logo desde o princípio um papel predominante através das administrações distritais (länsstyrelse, que representam o governo central a nível regional). Esta situação pode explicar-se em parte pela falta de tempo e por uma distribuição pouco clara dos papéis. O facto de a opinião pública na Suécia ser desfavorável à União Europeia pode ter abafado o entusiasmo de alguns grupos e cidadãos, mas não desencorajou a participação das autarquias locais e regionais (kommuner: autarquias locais eleitas a nível local; landsting: conselhos regionais eleitos que funcionam a nível regional).

3.1.1.5. Uma crítica apontada pelas autarquias locais e regionais na Suécia e na Finlândia refere-se ao facto de se ter consagrado demasiado tempo, no início do processo, à instituição de rotinas administrativas, quando esse tempo deveria ter sido antes utilizado para iniciar o processo e debater os objectivos e os meios em termos políticos.

3.1.2. Dotações financeiras

3.1.2.1. Na Áustria, os Fundos Estruturais da UE para os objectivos 1, 2 e 5b disponibilizaram em princípio uma elevada quantia de dinheiro. Por um lado, algumas regiões austríacas (Länder) receberam mais recursos para as zonas com fracas estruturas mas, por outro lado, esse facto reduziu a margem nacional devido à necessidade de co-financiamento nacional (princípio de adicionalidade).

3.1.2.2. Na Finlândia, o financiamento relacionado com os Fundos Estruturais está indissoluvelmente ligado

ao orçamento do Estado, o que o torna parte integrante dos canais de atribuição nacionais. As autarquias locais e regionais (kunta: administração local, maakunnan liitto: conselhos regionais) gostariam de tornar o financiamento comunitário independente do orçamento do Estado, para que as regiões tenham mais voz activa na escolha dos projectos. Contrariamente à declaração da Comissão, os documentos únicos de programação aprovados não contêm uma discriminação da atribuição dos fundos por região e por medida.

3.1.2.3. Na Suécia, o processo de atribuição dos Fundos Estruturais foi levado a cabo por um grupo restrito de funcionários, negociadores e peritos governamentais, sem participação das autarquias locais e regionais. A falta de informação sobre o nível de contribuição da UE e sobre os critérios de elegibilidade vieram dificultar ainda mais o processo. Quanto às Iniciativas Comunitárias, as autarquias locais e regionais não foram de forma alguma associadas aos debates sobre a escolha das iniciativas para a Suécia nem à repartição dos recursos entre as iniciativas. Estes aspectos foram negociados apenas entre o governo central e a Comissão, o que explica em parte que tenha sido posta em causa em várias regiões a distribuição dos recursos destinados às Iniciativas Comunitárias neste país.

3.1.3. Definição das zonas seleccionáveis

3.1.3.1. Na Áustria, os poderes local e regional têm apreciado a flexibilidade da UE na determinação da duração dos programas para as regiões de cada um dos objectivos — em especial no que se refere ao objectivo 2. Em qualquer dos casos, os programas deverão ter uma duração de pelo menos 5 anos. Os critérios para determinar cada zona regional abrangida por cada um dos objectivos com direito a assistência comunitária deveriam incluir, além da taxa de desemprego e do produto regional bruto da região tomada individualmente, os problemas regionais específicos no Estado-Membro em questão (na Áustria: desvantagens decorrentes do clima, da altitude, do relevo escarpado, da localização periférica, da elevada taxa de tráfego pendular, etc.). No futuro, deveria ser possível seleccionar zonas para todas as Iniciativas Comunitárias fora das regiões abrangidas por cada objectivo (esta possibilidade interessaria sobretudo aos Estados-Membros mais ricos). Os poderes estatal e regional mostraram-se particularmente críticos em relação ao tempo que demorou até a Comissão determinar as regiões *Rechar* e *Resider* na Áustria.

3.1.3.2. Na Finlândia, a escolha das zonas seleccionáveis foi tarefa algo difícil, dado que o número de zonas com as condições exigidas excedia o total que podia ser incluído nos programas. Apesar disso, a selecção decorreu satisfatoriamente. Surgiram alguns problemas, principalmente nas zonas do objectivo 6, nos casos em que uma dada zona constituía apenas uma pequena parte de uma região. Nessas zonas, nos casos em que é incluído no âmbito do financiamento uma ajuda para

regiões menos favorecidas, acaba por sobrar pouquíssimo dinheiro para o desenvolvimento regional. O facto de designar uma parte de região como zona do objectivo 6 traduziu-se também na necessidade de elaborar um plano regional adicional e, portanto, num suplemento de trabalho de administração e controlo de programa que não existiria, por exemplo, com a designação da mesma como parte da zona circundante do Objectivo 5b.

3.1.3.3. Na Suécia, a definição das zonas seleccionáveis para os objectivos 2, 5b e 6 foi debatida a nível dos funcionários do governo central e dos negociadores e peritos oficiais do Estado, tendo sido muito poucas as autarquias locais e regionais que de algum modo participaram neste processo.

3.1.4. Apresentação e aprovação dos documentos únicos de programação e das Iniciativas Comunitárias

3.1.4.1. A Áustria apresentou a tempo os programas completos para as regiões abrangidas pelos objectivos e as iniciativas comunitárias. Após essa apresentação, a Comissão (D-G VI) demorou, infelizmente, mais de um ano a aprovar os programas *Leader* austríacos — com excepção do programa *Leader* no Burgenland (região do objectivo 1).

3.1.4.2. Na Finlândia, foi elaborado um documento único de programação para o objectivo 2 e outro para o objectivo 6, tendo sido incluídos, em ambos os casos, todos os objectivos e acções dos programas regionais. A Comissão aprovou os dois documentos únicos de programação com a máxima rapidez. No caso dos programas Interreg relativos a regiões específicas (7 regiões), após um período mais longo de elaboração e aprovação, a fase administrativa decorreu bastante depressa. No entanto, a administração do programa *Interreg*-fronteiras externas da UE deixa a desejar, por estar organizada como nas zonas dos objectivos 2 e 6 e ser demasiado burocrática.

3.1.4.3. O governo da Suécia esperou que fosse realizado primeiro o referendo sobre a UE antes de iniciar a elaboração dos documentos únicos de programação, o que fez com que o período de planeamento ficasse muito reduzido. Por causa da falta de tempo, a abordagem «da base para o topo» e o princípio de parceria não foram, do ponto de vista regional e local, devidamente contemplados. A aprovação de alguns programas de Iniciativas Comunitárias levou imenso tempo, como por exemplo o programa sueco para as PME, que foi apresentado em 22 de Novembro de 1995 e ainda não tinha sido aprovado pela Comissão 11 meses depois. Atendendo à importância atribuída às PME em muitos dos programas dos Fundos Estruturais, deveria ter sido dada a maior prioridade a este programa.

3.2. A aplicação da política regional da União

3.2.1. Aprovação dos programas

3.2.1.1. Em qualquer dos três países levou demasiado tempo a aprovação pela Comissão das propostas de financiamento relativas aos programas de Iniciativas Comunitárias.

3.2.1.2. Na Áustria, o tempo decorrido até à aprovação dos programas foi utilizado na realização de uma ampla discussão entre todos os intervenientes sobre os objectivos para uma futura política regional austríaca. Este diálogo foi muito importante para definir os objectivos e finalidades do desenvolvimento, concentrar os esforços na criação de novos empregos, dar ênfase às estruturas de gestão regionais e clarificar a complexidade da legislação austríaca relativa à concessão de ajudas.

3.2.1.3. Na Finlândia, a fase de aplicação arrancou lentamente após a aprovação dos programas, devido à necessidade de alterar a legislação nacional para permitir libertar as verbas comunitárias. No encaminhamento dos fundos comunitários estiveram envolvidas diversas instâncias centrais, cada qual com a sua própria regulamentação no referente à disponibilização dos fundos, o que atrasou a aplicação dos projectos.

3.2.1.4. Na Suécia, as alterações introduzidas subsequentemente nos documentos únicos de programação, nomeadamente para clarificar as prioridades do desenvolvimento, foram tratadas exclusivamente pelo governo central e pela Comissão, sem que os parceiros iniciais, a nível do poder local e regional, tivessem voltado a receber quaisquer informações sobre o assunto. A Comissão teve uma percepção positiva ao afirmar que, na Suécia, «houve que ajustar um pouco as propostas provenientes da base, de modo a que reflectam mais fielmente essas mudanças das directrizes da política nacional», mas tal não coincide com a realidade vivida do lado das autarquias locais e regionais, demonstrando antes a predominância do papel desempenhado pelo governo central.

3.2.2. Organização da aplicação

3.2.2.1. Na Áustria, as estruturas administrativas existentes tomaram a seu cargo a organização da aplicação dos fundos estruturais, sem alterações de monta no pessoal. Por conseguinte, durante um longo período de tempo, para além das suas tarefas habituais a nível nacional esse pessoal administrativo foi afectado a tarefas relacionadas com os fundos estruturais. A aplicação é principalmente organizada, na Áustria, pela Conferência Austríaca de Planeamento Regional (Österreichische Raumordnungskonferenz — ÖRÖK), que funciona como gabinete dos órgãos de acompanhamento dos programas regionais ao abrigo dos objectivos e das iniciativas comunitárias. As regiões (Länder) são responsáveis pela aplicação dos programas relativos aos objectivos 1, 2 e 5b.

3.2.2.2. Na Finlândia, atendendo a que os dois programas dos documentos únicos de programação (um para o objectivo 2, outro para o objectivo 6) tinham sido elaborados de acordo com o princípio de subsidiariedade, a administração central não sentiu a necessidade de criar várias comissões de acompanhamento; surgiram contudo algumas divergências de interpretação ao passar dos objectivos nacionais para a aplicação de medidas a nível de região/zona. As autarquias locais e regionais finlandesas desejam transferir para os conselhos regionais o poder de decisão sobre os fundos da UE. Desejam também uma simplificação do sistema de financiamento e da forma de conduzir o trabalho dos programas em relação às zonas elegíveis para mais de um programa ao abrigo de um dos objectivos. As regiões finlandesas têm apoiado os esforços da Comissão no sentido de pagar directamente a nível regional as pequenas prestações de financiamento; quanto à iniciativa *Interreg*, teriam tido interesse em aplicar aos programas *Interreg*-fronteiras externas da UE (com a Rússia e a Estónia) o mesmo procedimento que o utilizado nos *Interreg*-fronteiras internas da UE, ou seja, financiamento directamente da UE para as regiões.

3.2.2.3. Nas zonas dos objectivos 2 e 6 da Suécia, os poderes local e regional tiveram o elevado desígnio de assegurar a influência democrática no processo de tomada de decisão. Contudo, não foi possível satisfazer esta ambição: ainda que as autarquias locais e regionais tenham a maioria nos comités de gestão, o secretariado e a presidência dos mesmos estão nas mãos das administrações distritais (representantes do governo central a nível regional). Em Bergslagen, zona do objectivo 2, foi dada uma resposta inovadora a esta situação com a fundação, pelas autarquias locais e regionais, de uma associação com fins não lucrativos denominada Bergslaget. Nalgumas regiões, as autarquias locais exigiram e obtiveram mais influência através das regras globais de concessão de ajuda, conceito nem sempre aceite pelas administrações distritais. A falta de informação sobre o Regulamento da UE relativo à aplicação dos Fundos Estruturais e as dificuldades e incertezas quanto à maneira de interpretar os regulamentos comunitários contribuíram para tornar algo hesitante a actuação de alguns comités de gestão. Para assegurar o bom funcionamento das parcerias será necessário clarificar estes aspectos e simplificar as rotinas.

3.2.3. Pertinência e visibilidade das acções

3.2.3.1. Ainda é muito cedo para avaliar a pertinência e visibilidade das acções. Quanto à visibilidade das acções, na perspectiva da Áustria a revisão intercalar dos programas austríacos ao abrigo de cada objectivo será seguida por um vasto debate sobre a avaliação dos resultados. A informação sobre o co-financiamento a partir dos recursos dos Fundos Estruturais é dada pelos organismos de concessão envolvidos já na altura em que

foi prometido um subsídio. No essencial, os procedimentos de atribuição não sofreram alterações, exceptuando a introdução de alguns instrumentos novos.

3.2.3.2. Na Finlândia, a pertinência das acções varia consoante a entidade responsável pelas mesmas. No entanto, os grupos de trabalho conjuntos regionais presididos pelos conselhos regionais têm boas possibilidades de definir projectos a aplicar. Espera-se também que, com o tempo, as acções se tornem mais pertinentes e conformes com os programas.

3.2.3.3. Na Suécia, as acções dos fundos estruturais até à data foram sobretudo visíveis para as pessoas envolvidas na instituição de parcerias, e através da informação sobre os programas comunicada pelas autoridades responsáveis e pelos meios de comunicação. Continua a haver falta de informações adequadas sobre as possibilidades de apoio financeiro, particularmente no público em geral e nas PME, que deveriam constituir um dos principais destinatários. É provável que projectos levados a cabo conjuntamente por entidades locais e regionais de cada região contribuam para uma maior visibilidade do que pequenos projectos lançados por autarquias locais de forma isolada. Ainda é demasiado cedo para avaliar a pertinência e visibilidade de cada projecto.

3.2.4. Problemas enfrentados até à data

3.2.4.1. Na Áustria, os poderes local, regional e estatal viram-se confrontados com a existência de demasiados objectivos de desenvolvimento, demasiados instrumentos, objectivos parcialmente contraditórios, demasiada burocracia, falta de coordenação interna a nível da Comissão Europeia, dificuldades na coordenação entre as Iniciativas Comunitárias *Interreg*-fronteiras externas da UE e o programa *Phare*. As verbas relativamente elevadas dos Fundos Estruturais da UE conduzem a uma concentração de dinheiro em regiões com estruturas insuficientes, o que pode reduzir a margem nacional, devido ao necessário co-financiamento do Estado. As ajudas agrícolas estão quase completamente excluídas para as regiões do objectivo 2. As diferenças regionais entre as regiões abrangidas por um objectivo e as regiões de concorrência nacionais (artigos 92º e seguintes do Tratado da União Europeia) constituem obstáculos aos esforços regionais, pelo que seria necessário, para incentivar esses esforços, passar a reconhecer as regiões abrangidas por um objectivo igualmente como regiões de desenvolvimento nacional nos termos da legislação comunitária em matéria de concorrência.

3.2.4.2. Em resultado das negociações de adesão da Finlândia, foram incluídos subsídios de tipo 5a no quadro de financiamento em zonas do objectivo 6. Em especial nas zonas do objectivo 6 que abrangem apenas

partes de regiões, esses subsídios representaram uma parcela demasiado elevada do financiamento necessário para o desenvolvimento rural em geral. O nível de intensidade das medidas do tipo objectivo 3 necessárias para a promoção do emprego também sofreu com a escassez do financiamento no quadro geral para as zonas do objectivo 6. Embora estas últimas apresentem a mais elevada taxa de desemprego, tal não se reflecte no financiamento que lhes é atribuído. No que se refere às Iniciativas Comunitárias, seria importante coordenar melhor os programas *Interreg II* com os programas *Tacis* e *Phare*, por forma a incentivar uma boa cooperação transfronteiriça. Deveria ser possível atribuir fundos de contrapartida a projectos *Interreg* e financiar projectos de infra-estrutura na Rússia e na Estónia, a fim de eliminar congestionamentos.

3.2.4.3. Na Suécia, a aplicação dos programas dos objectivos 2 e 6 atingiu uma fase em que se encontra estabelecida a organização da aplicação e está definida uma prática para tratar as propostas de projectos. Apesar da sua elevada representação nos comités de gestão, as autarquias locais e regionais criticam muito a preponderância das administrações distritais (que actuam a nível regional em nome do governo central), que detêm a presidência desses comités e são responsáveis pelo respectivo secretariado. Esta situação restringe a possibilidade de as autarquias locais e regionais influenciarem os trabalhos dos comités de gestão e as políticas em geral. No que respeita à falta de confiança na atribuição dos fundos e na interpretação da regulamentação comunitária na matéria, foram desenvolvidas diversas práticas nas várias regiões, por exemplo no tocante aos subsídios globais e à possibilidade de as autarquias locais e regionais incluírem as despesas com o pessoal no co-financiamento nacional. Os atrasos no pagamento das ajudas comunitárias causaram graves problemas na fase de lançamento dos projectos, em que as autarquias locais e regionais — ou os organismos privados — se viram forçados a adiantar fundos.

3.2.4.4. Outro problema importante enfrentado na Suécia prende-se com a incerteza em relação à participação e ao apoio financeiro directo às PME nas parcerias locais. Esta questão deverá ser clarificada o mais depressa possível, por forma a associar as PME aos programas. A maioria dos documentos únicos de programação tem por objectivo a criação de empregos e a promoção de mudanças estruturais. A criação de empregos é quantificada em número de novos postos de trabalho, ao passo que as mudanças estruturais são descritas em termos qualitativos (aumento de competência). É óbvio que estes dois objectivos são por vezes contraditórios, quando as mudanças estruturais impliquem o desaparecimento de postos de trabalho.

3.3. O valor acrescentado resultante da introdução dos Fundos Estruturais

3.3.1. Nos três novos Estados-Membros, passou a haver uma maior cooperação entre as administrações nacional, regional e local e uma abordagem mais

orientada para os programas e projectos, devendo esta evolução ser considerada parte integrante do valor acrescentado decorrente da introdução dos Fundos Estruturais. Do mesmo modo, parece ter aumentado a aceitação, por parte do poder central, de uma perspectiva «da base para o topo» nos programas de desenvolvimento, mas ainda há muitos progressos a fazer neste campo. A internacionalização das administrações locais e regionais constitui talvez um dos principais resultados da introdução dos Fundos Estruturais nos três países; a participação em vários projectos-piloto ao abrigo do artigo 10º abriu também novas oportunidades de alargar a cooperação internacional, não só para os três novos Estados-Membros mas também para os antigos Doze.

3.3.2. Na Áustria, a introdução dos Fundos Estruturais veio dar um novo impulso sobretudo ao sector agrícola (objectivo 5b e *Leader*), tendo conduzido a uma «nova qualidade de projecto» e a inovações positivas nesses domínios. Verificou-se também uma evolução positiva na cooperação transfronteiriça (*Interreg*) e nas zonas urbanas (*Urban*). Nos sectores económico e social as mudanças não foram tão grandes, dado que, na maioria dos casos, se mantiveram no essencial as regras de concessão originais. Pode considerar-se que o principal valor acrescentado da política estrutural comunitária consistiu na intensificação da cooperação entre todas as instituições envolvidas. A política estrutural da UE veio também dar um importante e inovador impulso às regiões em que as estruturas são insuficientes.

3.3.3. Na Finlândia, a adesão à UE e a introdução dos Fundos Estruturais originaram uma nova atitude perante o desenvolvimento de actividades a nível regional. Todos os intervenientes se tornaram mais conscientes da importância e das vantagens das acções conjuntas e de cooperação. As operações ao abrigo dos Fundos Estruturais vieram dar novos estímulos aos antigos hábitos de trabalho; tiveram também um efeito positivo sobre a aceitação da União Europeia nas regiões em que a opinião pública se tinha mostrado desfavorável anteriormente. Talvez uma das razões seja a estreita participação dos conselhos regionais na fase de planeamento e programação dos programas de desenvolvimento. Espera-se que os programas *Interreg* venham dar um novo impulso à cooperação transfronteiriça. O facto de ter surgido uma nova consciência da importância da sociedade da informação e do contributo das aplicações da tecnologia da informação nas zonas escassamente povoadas é, em especial, considerado como um exemplo concreto do valor acrescentado trazido pelos Fundos Estruturais à Finlândia.

3.3.4. As várias regiões delimitadas para efeitos da ajuda comunitária no âmbito da política estrutural têm tendência, na Suécia, para ultrapassar as fronteiras entre as autarquias regionais e locais, o que abriu caminho para novas parcerias. A participação nos comités de gestão reveste-se de grande importância para as autarquias locais e regionais deste país.

4. Conclusões

4.1. *Início das acções dos Fundos Estruturais e da aplicação da política regional da União — avaliação da sua adequação*

4.1.1. Nos três Estados-Membros, o papel do poder local e regional na elaboração e aplicação dos programas dos Fundos Estruturais ainda não atingiu o nível que deveria atingir. O poder de decisão ainda está demasiadamente concentrado na administração central, o que impede a aplicação de uma abordagem «da base para o topo». As regiões não têm a certeza de que o respectivo programa de desenvolvimento venha a ser aplicado de uma forma plena e adequada.

4.1.2. Por outro lado, para facilitar e encorajar futuras acções no âmbito dos Fundos Estruturais, é indispensável simplificar os procedimentos administrativos e melhorar a coordenação entre os serviços da Comissão. Além disso, as autoridades nacionais responsáveis pela aplicação dos Fundos Estruturais deverão intensificar os seus trabalhos e assumir as suas responsabilidades na comunicação da informação sobre os programas às autarquias locais e regionais, e, por último, mas não menos importante, ao público em geral e às PME.

4.1.3. Graças ao know-how anteriormente adquirido em matéria de desenvolvimento regional e à recente imersão no processo comunitário, os três novos Estados-Membros poderão trazer, com as suas ideias, um precioso contributo para uma nova abordagem do processo dos Fundos Estruturais. O Comité das Regiões espera que o presente parecer possa contribuir para melhorar a aplicação dos Fundos Estruturais na fase actual e proporcionar algumas reflexões com vista ao planeamento do período seguinte.

4.1.4. Na Áustria, os Fundos Estruturais contribuíram, em geral, consideravelmente para uma reforma dos sistemas de desenvolvimento regional e para a cooperação entre todos os participantes austríacos na política regional da UE. Foi também possível atender às necessidades de cada região. Infelizmente, ainda é muito cedo para avaliar os efeitos sobre as políticas nacionais, mas é particularmente importante reforçar o papel do poder político local no planeamento e na aplicação dos Fundos Estruturais.

4.1.5. Na Finlândia, os conselhos regionais têm tido um papel dirigente na preparação dos programas de desenvolvimento e os políticos locais e regionais têm aceitado as propostas de programas. Como o governo finlandês decidiu elaborar apenas um documento único de programação para o objectivo 2 e outro para o objectivo 6, as administrações locais e regionais acharam que os aspectos regionais não foram suficientemente tidos em conta nos programas nacionais. Quanto à

aplicação, as experiências ainda são modestas. O papel do poder estatal é e continuará a ser mais importante do que o dos conselhos regionais, dado que compete à administração estatal — que fornece a maior parte dos fundos — o poder de decisão formal. Tendo em vista alcançar um melhor equilíbrio para a tomada de decisão na fase de aplicação, foi considerado que os conselhos regionais ou os grupos de trabalho conjuntos regionais deveriam ter plenos poderes de decisão em matéria de financiamento comunitário de projectos. Importa também que a administração local seja mais eficazmente associada à execução. No intuito de simplificar o sistema de financiamento, sugere-se que seja elaborado um único programa ao abrigo de cada objectivo por zona.

4.1.6. Durante a fase de preparação e programação, as autarquias locais e regionais da Suécia tiveram uma participação limitada nos debates. A programação foi largamente dominada pelo governo central e pelas administrações distritais do Estado (länsstyrelse). Do ponto de vista local e regional, é óbvio que o valor da dimensão política regional e local não mereceu a ênfase e a atenção devidas atendendo ao importante papel desempenhado pelos Fundos Estruturais na modelação das políticas de desenvolvimento regional nas regiões. Quando se chegou à fase das negociações finais com a Comissão e da aprovação dos programas, as autarquias locais e regionais foram excluídas, tendo havido participação apenas do governo central e das administrações distritais. Nos comités de gestão a maioria pertence às autarquias locais e regionais, mas a presidência e o secretariado cabem, na maioria das regiões, às administrações distritais, o que reduz, na prática, a influência do poder local e regional. No entanto, o início das acções dos Fundos Estruturais e a aplicação da política regional da União na Suécia deu lugar a discussões sobre a repartição regional das competências. Foi dada ênfase ao papel do poder central e regional, bem como às suas potencialidades para incentivar um desenvolvimento regional remunerador. O início das acções dos Fundos Estruturais constituiu também um incentivo para a cooperação transfronteiriça e para a criação de parcerias.

4.1.7. Tanto na Finlândia como na Suécia existe a convicção de que é necessário informar melhor as instituições da UE sobre as características específicas das regiões nórdicas abrangidas pelo objectivo 6 nestes dois países — a localização periférica, a grande extensão de superfície, a escassez de população e o carácter excepcional das condições climáticas —, tal como mencionado no parecer do Comité das Regiões sobre «A dimensão nórdica da União Europeia e a cooperação transfronteiriça entre a União Europeia e a Federação Russa e na região de Barents»⁽¹⁾.

4.2. *Recomendações*

4.2.1. O Comité das Regiões considera que a aplicação do programa dos Fundos Estruturais e das Iniciativas Comunitárias, bem como dos projectos-piloto ao abrigo do artigo 10º, terá provavelmente efeitos positivos sobre o desenvolvimento das zonas-alvo nos novos Estados-Membros. Aumentou a internacionalização das actividades das administrações locais e regionais, tendo passado a haver também uma maior consciência da União Europeia. A cooperação transfronteiriça adquiriu uma nova dimensão através do apoio dos programas dos Fundos Estruturais.

4.2.2. O Comité das Regiões recomenda que seja reforçada a influência democrática no processo dos Fundos Estruturais.

4.2.3. O Comité das Regiões considera que a participação e a parceria das autarquias locais e regionais são um elemento indispensável e crucial em todas as fases do processo dos Fundos Estruturais, tal como já foi salientado no seu parecer sobre «O papel das pessoas colectivas territoriais locais e regionais na aplicação do princípio da parceria no âmbito dos fundos estruturais»⁽²⁾. Por conseguinte, o Comité das Regiões recomenda que, de futuro, a Comissão assegure que seja dado às autarquias locais e regionais um poder decisivo na aprovação e aplicação dos programas dos Fundos Estruturais. O Comité salienta que só através de um diálogo político global entre os níveis local, regional e central da UE será possível concretizar o princípio da parceria e atingir da melhor forma o valor acrescentado democrático.

4.2.4. O Comité das Regiões solicita que a Comissão e os governos centrais da União assegurem uma clarificação das regras do jogo e que a interpretação da legislação comunitária esteja bem adaptada à situação dos vários Estados-Membros.

4.2.5. O Comité das Regiões gostaria, em particular, de assinalar os vários problemas que se colocam no tocante ao financiamento e à burocracia desnecessária. A prática administrativa e financeira deveria ser menos burocrática (por exemplo, é necessário simplificar a administração e melhorar a coordenação entre os vários serviços da Comissão, devendo as regras ser aplicadas e interpretadas da mesma maneira por todas as DG implicadas) e dar mais peso final aos órgãos de decisão a nível regional.

4.2.6. O Comité das Regiões deseja frisar também que é importante introduzir uma maior flexibilidade na escolha das organizações de execução.

(1) JO nº C 337 de 11. 11. 1996, p. 7.

(2) JO nº C 100 de 2. 4. 1996, p. 72.

4.2.7. Dado que existe um acordo unânime quanto ao papel-chave que as PME podem desempenhar na criação de empregos, o poder central deveria, rapidamente, tornar explícita e pública a orientação geral do

apoio às PME e especificar de que maneira o apoio estatal pode ser aplicado a projectos conjuntos das PME no âmbito dos Fundos Estruturais.

Bruxelas, 15 de Janeiro de 1997.

O Presidente

do Comité das Regiões

Pasqual MARAGALL i MIRA

Parecer do Comité das Regiões sobre «O Desafio Global do Comércio Internacional: Uma Estratégia de Acesso ao Mercado para a União Europeia»

(97/C 116/03)

O COMITÉ DAS REGIÕES,

tendo em conta a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões — O Desafio Global do Comércio Internacional: uma Estratégia de Acesso ao Mercado para a União Europeia» (COM(96) 53 final);

tendo em conta a decisão da Comissão Europeia, de 11 de Março de 1996, de consultar o Comité das Regiões sobre esta matéria, nos termos do primeiro parágrafo do artigo 198º-C do Tratado que institui a Comunidade Europeia;

tendo em conta a sua decisão de 12 de Junho de 1996 de atribuir à Comissão 1 «Desenvolvimento Regional, Desenvolvimento Económico e Finanças Locais e Regionais» a preparação do parecer;

tendo em conta o projecto de parecer (CdR 353/96 rev.) adoptado pela Comissão 1 em 22 de Novembro de 1996, de que foi relator J. Tindemans,

adoptou, na 16ª reunião plenária de 15 e 16 de Janeiro de 1997 (sessão de 15 de Janeiro), por maioria, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. Na definição da política europeia em matéria de desenvolvimento do comércio mundial, não se tem dado a devida atenção às consequências e aos efeitos, a nível regional, da política comercial internacional.

1.2. Por um lado, a União tem uma economia aberta em que muitos dos empregos dependem directamente, e muitos mais indirectamente, das exportações; por outro, o investimento directo estrangeiro na Europa é responsável por milhões de postos de trabalho na União.

1.3. No entanto, desde a entrada em vigor das primeiras directivas sobre o mercado único, têm aumentado as disparidades regionais e sociais e a pressão sobre as condições laborais e o mercado de trabalho.

1.4. Posteriormente ao período de 1966 a 1988, muitas das regiões pobres não registaram qualquer progresso económico, tendo até piorado a situação em algumas delas. Agravaram-se as divergências sociais entre as regiões desenvolvidas e as regiões atrasadas.

1.5. No Livro Branco sobre a Política Social Europeia, afirma, assim, a Comissão Europeia que: «A globalização do comércio e da produção, o enorme impacto das novas tecnologias no trabalho, na sociedade e nos indivíduos, o envelhecimento da população e a persistência de altas taxas de desemprego constituem, na sua interacção, uma carga sem precedentes para o tecido social e económico de todos os Estados-Membros.»