

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Terceiro relatório sobre a coesão económica e social — Uma nova parceria para a coesão: convergência, competitividade e cooperação»

[COM(2004) 107 final]

(2004/C 302/14)

Em 8 de Dezembro de 2003, a Comissão Europeia decidiu, de harmonia com o disposto no artigo 262.º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre o «Terceiro relatório sobre a coesão económica e social — Uma nova parceria para a coesão: convergência, competitividade e cooperação»

Em 8 de Junho de 2004, a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, encarregada de preparar os correspondentes trabalhos, emitiu parecer com base no projecto do relator P. BARROS VALE.

Na 410.ª reunião plenária de 30 de Junho e 1 de Julho de 2004 (sessão de 30 de Junho), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 118 votos a favor, nenhum voto contra e 5 abstenções, o seguinte parecer:

1. Introdução

1.1 O Terceiro Relatório da Coesão económica e social, designado «Uma nova parceria para a Coesão — Convergência, Competitividade, Cooperação», apresenta o balanço da política de coesão na União Europeia (UE), designadamente os progressos registados nas vertentes económica, social e territorial, e as perspectivas para o futuro.

1.2 O documento está estruturado em quatro partes fundamentais, incluindo ainda uma síntese do relatório nas suas páginas iniciais, bem como a proposta para a reforma da política de coesão, que é apresentada como conclusão:

- Parte I — Coesão, competitividade, emprego e crescimento — Situação e tendências;
- Parte II — Contributo das políticas dos Estados-Membros para a coesão;
- Parte III — Contributo das políticas comunitárias: competitividade emprego e coesão;
- Parte IV — Valor acrescentado e impacto das políticas estruturais.

1.3 O Comité Económico e Social Europeu acolhe com grande agrado os resultados conseguidos durante os últimos anos nesta que é uma das políticas fundamentais da União Europeia, e considera as propostas contidas no Relatório em apreço como correspondendo aos objectivos que têm vindo a ser defendidos pelo CESE nos documentos que tem sucessivamente adoptado.

1.3.1 A este propósito o CESE congratula-se pela Comissão não ter dado acolhimento a algumas teses no sentido da renacionalização da Política de Coesão.

1.4 Pela complexidade e diversidade dos aspectos contidos no relatório, e por forma a permitir uma melhor visão da problemática contida neste parecer, optou-se pela estruturação do presente documento seguindo a fórmula adoptada no Relatório da Comissão, e termina avaliando as evoluções registadas e interpretando as perspectivas futuras.

2. Parte I — Coesão, competitividade, emprego e crescimento — situação e tendências

2.1 Com base em vários resultados estatísticos, o relatório aborda o estado da coesão na Europa nas vertentes económica, social e territorial, nomeadamente no que diz respeito aos efeitos positivos sobre a convergência.

2.2 No documento é avaliado, com algum detalhe, o progresso dos «países de coesão» em matéria de convergência real, com informação referente a 2001, embora alguns dados se refiram a 2002, e são traçadas algumas perspectivas. A análise estende-se também à situação da coesão na Europa alargada.

2.3 Assim, o crescimento do produto e do emprego nos países da coesão nos anos recentes relativamente ao resto da UE e a evolução na última década das disparidades entre as regiões na UE15, com particular ênfase para as regiões Objectivo 1, são aspectos abordados nesta parte do relatório. É também analisado o desenvolvimento económico recente nos novos Estados-Membros, com referência às diferentes performances no seio destes países e ao facto da aproximação destes países ao nível de rendimento médio da UE exigir elevadas taxas de crescimento durante um prolongado período de tempo.

2.4 O envelhecimento da população europeia, os factores determinantes da competitividade, crescimento e emprego, como a inovação e o conhecimento, são, a par da protecção do ambiente no âmbito dos objectivos de Gotemburgo, aspectos realçados nesta parte do relatório.

2.5 Aspectos de carácter geral

2.5.1 Na última década, em particular na segunda metade dos anos noventa, a coesão nacional e regional progrediu significativamente, tendo-se reduzido as disparidades quer entre os países quer entre as regiões da UE. Contudo, a coesão entre Estados-Membros foi maior que entre as regiões.

2.5.2 Apesar do contributo positivo dos Fundos Estruturais e dos progressos alcançados, permanecem ainda diferenças relativas muito significativas em termos de prosperidade/performance económica, reflexo das fraquezas estruturais de alguns países/regiões.

2.5.3 Mantêm-se ainda diversos problemas ao nível da competitividade das regiões menos favorecidas. Algumas regiões da Europa encontram-se ainda demasiado isoladas, carecem de mão-de-obra qualificada, de investimentos e não possuem os meios para aceder à sociedade da informação.

2.5.4 Em matéria de coesão social e de emprego, os progressos parecem ter sido menores:

2.5.4.1 o desemprego de longa duração mostra-se rígido;

2.5.4.2 um crescimento limitado, em 2001, do emprego na União Europeia a Quinze, combinado com uma diminuição do emprego, nos últimos anos, nos países candidatos, contribuiu para um fosso cada vez maior das disparidades regionais;

2.5.4.3 o crescimento natural da população tem diminuído em várias regiões da Europa e é previsível que diminua ainda mais nos próximos anos (as projecções demográficas apontam para uma diminuição nos vários Estados-Membros e nos países de adesão, com algumas excepções);

2.5.4.4 mais relevante, em termos de emprego, é o facto da população em idade de trabalho diminuir mais cedo do que a queda da população global. As projecções para 2025 apontam para que 35 % da população em idade de trabalho seja de pessoas com mais de 50 anos na UE15 contra 26 % em 2000. Isto será acompanhado pelo contínuo crescimento do peso de pessoas com idade superior a 65 anos;

2.5.4.5 os dados apontam para um aumento da taxa de dependência de velhos. Na UE15, o número de pessoas com 65 ou mais anos representa actualmente quase 25 % da população em idade de trabalho, isto é, há quatro pessoas com idade compreendida entre 15-65 anos por cada pessoa em idade de reforma. Em 2025 esta percentagem passará para 36 %, isto é, menos de três pessoas em idade de trabalho por cada pessoa em idade de reforma. Nos países candidatos, o rácio aumentará de menos de 20 % para mais de 30 %.

2.5.4.6 O relatório chama, contudo, a atenção para o facto destes dados não revelarem qual será o número de pessoas em idade de trabalho que estarão empregadas para suportar as pessoas com 65 ou mais anos (em 2002, 64 % da população em idade de trabalho está empregada na UE15 e nos países candidatos só 56 %, com grandes diferenças entre países e regiões).

2.5.5 O relatório alerta para que as disparidades entre países e entre regiões da União Europeia, quer ao nível do rendimento quer do emprego, se tornarão ainda maiores com a entrada dos novos Estados-Membros, em Maio de 2004. Estes países têm

conhecido elevadas taxas de crescimento mas apresentam ainda um mais baixo nível de PIB per capita e, em muitos casos, de emprego relativamente à média da UE15.

2.5.6 Dada a crescente interdependência que existe em termos de comércio e de investimento, o desenvolvimento económico nos novos Estados-Membros poderá sustentar elevadas taxas de crescimento por toda a UE. Os ganhos sentir-se-ão em particular na Alemanha e Itália.

2.5.7 Com o alargamento, os Estados-Membros podem ser divididos em três grupos, de acordo com o PIB per capita em PPC:

— um primeiro grupo que inclui 12 dos actuais 15 Estados-Membros, que têm um PIB per capita em PPC acima da média da UE (10 pontos percentuais ou mais);

— um segundo grupo de 7 países, compreendendo os restantes três actuais Estados-Membros, Espanha, Portugal e Grécia, mais Chipre, Eslovénia, Malta e República Checa, onde o PIB per capita em PPC se situa entre 73 % e 92 % da média da UE25;

— finalmente, um terceiro grupo de 8 países (incluindo a Roménia e a Bulgária), cujo PIB por habitante está abaixo de 60 % da média comunitária.

2.5.8 No ponto dedicado à coesão territorial, reconhece-se que a cooperação entre regiões, nas dimensões transfronteiriça, transnacional e inter-regional, tem sido importante na promoção de um desenvolvimento equilibrado do território comunitário.

2.5.9 Ao nível dos factores determinantes do crescimento e da competitividade, o relatório dá conta de que as assimetrias regionais são persistentes:

— ao nível dos recursos humanos, as regiões menos prósperas apresentam um elevado nível de abandono escolar, a taxa de participação na formação contínua é muito menor nos países de coesão, à excepção da Irlanda, e em muitos casos é significativamente mais baixa nos países candidatos.

— o relatório apresenta vários indicadores que mostram a elevada disparidade entre países da UE15 no que diz respeito às actividades de inovação. As despesas em I&D confirmam o atraso das regiões Objectivo 1 (no sector empresarial, a despesa em I&D em relação ao PIB situa-se muito aquém da média europeia, pouco mais de um quinto da média da UE).

2.5.9.1 Nos países candidatos, os gastos em I&D em relação ao PIB são menores do que em grande parte dos países da UE15, mas pouco menores que nas regiões Objectivo 1.

2.5.9.2 Tal como na UE15, também ao nível dos países do alargamento há uma concentração relativa dos gastos em I&D nas regiões mais prósperas.

2.5.9.3 Permanecem também as disparidades regionais em termos de acesso às Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC).

2.5.10 O relatório refere a necessidade de serem estabelecidas determinadas condições no sentido de se atingir um desenvolvimento regional sustentado, bem como a prossecução de estratégias de promoção do emprego. A nível nacional, aponta para a necessidade de se garantir um ambiente macro-económico conducente à estabilidade e crescimento, e um sistema fiscal e regulador que encoraje as empresas. A nível regional, o relatório aponta para a necessidade da disponibilidade de infra-estruturas físicas e de uma força de trabalho qualificada, em particular nas regiões Objectivo 1 e nos países candidatos, onde persistem sérias deficiências em ambas as áreas, e aponta fundamentalmente para a necessidade das regiões reunirem um conjunto de condições que estão mais directamente relacionadas com os factores intangíveis da competitividade, como a inovação, I&D e utilização das TIC, no sentido de alcançar os objectivos traçados na Estratégia de Lisboa.

2.5.11 O relatório dá igualmente conta da existência de diferenças substanciais entre os Estados-Membros e entre as regiões, em matéria de protecção do ambiente, tendo em vista a realização dos objectivos de Gotemburgo.

2.6 Países da coesão

2.6.1 A análise detalhada sobre a convergência em termos de PIB per capita, emprego e produtividade nos países de coesão permite constatar que estes países continuam a recuperar dos respectivos atrasos, tendo registado no período 1994-2001 um crescimento acima da média da UE. É dado relevo ao caso irlandês como demonstração efectiva da contribuição positiva dos Fundos Estruturais quando combinados com políticas nacionais orientadas para o crescimento.

2.6.2 O Relatório chama a atenção para o apreciável abrandamento do crescimento económico na UE desde a data de publicação do último relatório, que afectou inevitavelmente a coesão, não só por ter conduzido a um aumento do desemprego mas também por ter criado um clima desfavorável para uma continuada redução das disparidades regionais ao nível do produto e do emprego.

2.6.3 O abrandamento do crescimento económico na UE afectou praticamente todos os Estados-Membros. Dos países da coesão, Portugal parece ter sido o país mais afectado. O Relatório refere mesmo que, tendo em conta os dados referentes a 2001 e se as previsões para 2004 se confirmarem, Portugal poderá inverter a trajectória de convergência com a média da UE.

2.6.4 O relatório refere, pois, que até 2001 as disparidades no rendimento (PIB per capita) entre as regiões menos prósperas da UE (aquelas que foram o principal alvo da política de

coesão) e as outras regiões se reduziram. Não é, no entanto, possível dizer-se o que se passou desde 2001, uma vez que desde aí não se encontram disponíveis os dados regionalizados.

2.7 Países candidatos

2.7.1 Acentuaram-se as disparidades no PIB per capita entre as regiões dos países candidatos. Na República Checa e Eslováquia, 20 % da população que vive nas regiões mais prósperas tem um rendimento per capita duas vezes superior a 20 % da população que vive nas regiões mais pobres.

2.7.2 O relatório aponta para que a aproximação do nível de rendimento destes países ao nível de rendimento médio da UE exige a obtenção de elevadas taxas de crescimento durante um período prolongado. O relatório evidencia que o crescimento destes países contribuirá para o crescimento da comunidade como um todo e ajudará a reduzir o desemprego e a aumentar a coesão social.

2.7.3 Desde 2001, registou-se um abrandamento do crescimento económico nos países candidatos, em parte devido à queda do crescimento na UE, seu principal mercado de exportação, o que conduziu a uma queda no emprego.

2.7.4 Em 2002, a taxa média de emprego nos 10 países candidatos era de 56 %, bastante mais baixa de que a da média da UE15, que se situava em torno dos 64 %. Em todos os países candidatos, com excepção de Chipre, a taxa de emprego situa-se abaixo das metas definidas para a Europa na Estratégia de Lisboa (67 % em 2005 e 70 % em 2010).

2.8 O alargamento

2.8.1 O alargamento fará aumentar a disparidade entre os Estados-Membros mais e menos prósperos. Apesar dos novos Estados-Membros terem registado recentemente um crescimento mais rápido do que a UE15, o gap em termos de PIB per capita permanece bastante pronunciado. Em 2002, apenas Malta, Chipre, República Checa e Eslovénia possuíam um PIB per capita em PPC bastante acima de 60 % da média da UE15. Polónia, Estónia e Lituânia apresentavam cerca de 40 %, Letónia apresentava cerca de 35 % e Bulgária e Roménia à volta de 25 % da média.

2.8.2 O alargamento terá um maior efeito ao nível das disparidades entre regiões do que entre países. De acordo com as últimas estimativas (2001), cerca de 73 milhões de pessoas, que representam cerca de 19 % da população da UE15, têm um rendimento per capita inferior a 75 % da média comunitária. O alargamento aumentará o número de pessoas a viver em regiões com um PIB per capita inferior a 75 % da média da UE25. Serão cerca de 123 milhões numa UE25 e se se incluir a Bulgária e a Roménia este total aumentará para 153 milhões, isto é mais do dobro do que se verifica actualmente.

2.8.3 O relatório constata que face ao efeito estatístico que o alargamento irá implicar, reduzindo o PIB per capita médio, se os critérios que determinam o estatuto de Objectivo 1 não se alterassem, algumas regiões deixariam de ser elegíveis, mesmo que o seu rendimento não se tenha alterado (antes e depois do alargamento). Estarão nesta situação, por exemplo, diversas regiões da Alemanha, Espanha, Grécia, Itália e Portugal.

3. Parte II — Contributo das políticas dos Estados-Membros para a coesão

3.1. Na parte II do relatório, analisa-se o contributo das políticas nacionais como complemento da política de coesão da União Europeia, no sentido de que ambas pretendem contribuir não só para uma distribuição mais equilibrada do rendimento e das oportunidades de vida entre as regiões como também para um desenvolvimento territorial mais equilibrado ao nível do país e da UE como um todo.

3.1.1 A Comissão dá conta de que as restrições impostas para a redução da Despesa Pública implicam um incentivo para melhorar a qualidade dos Programas, não sendo contudo possível saber até que ponto tal resultado numa maior eficácia da política em termos de coesão regional.

3.1.2 Os dados sobre a Despesa Pública nos diferentes Estados-Membros, apesar de incompletos, indicam claramente que uma parte substancial da despesa pública nos Estados-Membros da UE, em particular na protecção social, está associada ao Modelo Social Europeu e, deliberadamente ou não, tem contribuído de forma positiva para uma redução das disparidades ao nível do rendimento e das oportunidades de vida.

3.1.3 Ao nível das alterações na composição da despesa pública, salienta-se o facto de, apesar do envelhecimento da população e do aumento do número de pensionistas, se ter verificado na UE, entre 1995-2002, uma tendência para a redução das despesas com benefícios sociais em relação ao PIB, com excepção de alguns países como a Alemanha, Grécia, Portugal e, em menor grau, Itália.

3.1.4 No ponto dedicado à política de desenvolvimento regional nos Estados-Membros, o relatório refere que a abordagem do desenvolvimento territorial difere entre os Estados-Membros, em consequência de factores institucionais (fundamentalmente do grau de descentralização da política de desenvolvimento económico) bem como dos diferentes pontos de vista acerca dos factores determinantes do desenvolvimento económico.

3.1.5 Pelo seu contributo para a criação de emprego e por constituírem um mecanismo de transferência de tecnologia e de *know-how*, o relatório refere que as políticas de atracção de investimento directo estrangeiro são uma parte importante da estratégia de desenvolvimento regional, pelo que uma parte significativa do apoio regional visa precisamente aumentar a atractividade das regiões para os investidores estrangeiros.

3.1.6 Apesar de incompletos, os dados sugerem que os fluxos de investimento tendem desproporcionalmente a localizar-se nas regiões economicamente mais dinâmicas dentro do país e entre os países da UE.

3.1.7 Deste modo, coloca-se um particular dilema aos governos dos países de coesão, e também dos países candidatos, face à existência de um potencial trade-off entre a necessidade de atrair investimento para as regiões menos desenvolvidas e o facto do investimento tender naturalmente a ser atraído pelas regiões mais dinâmicas.

4. Parte III — Contributo das políticas comunitárias: competitividade, emprego e coesão

4.1 Depois do segundo relatório sobre a coesão ter apresentado os contributos das políticas comunitárias para a coesão, nesta parte do terceiro relatório apresentam-se as principais alterações ocorridas desde 2001 tendo em conta os objectivos definidos na Estratégia de Lisboa e em Gotenburgo.

4.1.1 Os resultados das diversas iniciativas lançadas à luz da Estratégia de Lisboa dão conta dos progressos registados designadamente na utilização das novas tecnologias (escolas com computadores ligados à Internet, desenvolvimento dos serviços públicos on-line em todos os países candidatos, alguns dos quais apresentam um maior avanço em certas áreas relativamente a alguns Estados-Membros da actual UE).

4.1.2 Apesar de existirem diferenças entre os Estados-Membros, o relatório permite constatar os efeitos positivos que a Estratégia Europeia de Emprego teve no mercado de trabalho (reduzindo a taxa média de desemprego na UE e elevando a taxa de participação da força de trabalho na população activa).

4.1.3 Do papel de outras políticas comunitárias para fortalecer a coesão económica e social, nomeadamente da política de transportes, telecomunicações, energética, agrícola e pescas e protecção do ambiente, é dado destaque ao desenvolvimento das redes transeuropeias de transporte e comunicações e energia, que permitiram um aumento das acessibilidades, sobretudo desde 1991, esperando-se ainda maiores efeitos nos próximos anos, especialmente nos países candidatos.

4.1.4 Tendo em conta que o desenvolvimento sustentável é uma das prioridades da política energética, em linha com o Protocolo de Quioto, o relatório aponta para que o desenvolvimento de novas fontes energéticas permitirá às regiões periféricas diversificar as suas fontes energéticas e aumentar a sua qualidade de vida. Os investimentos na protecção do ambiente poderão também contribuir de forma muito positiva para a criação de empregos.

4.1.5 O relatório constata a existência de uma complementaridade entre as ajudas estatais e a política de coesão e reconhece a necessidade de um estreito controlo das ajudas estatais no sentido de atingir os objectivos traçados na Estratégia de Lisboa e em Gotemburgo, pelo que os Estados-Membros têm sido chamados para uma reorientação estratégica para áreas horizontais.

4.2 Por fim, é feita referência à necessidade de garantir um ambiente de segurança, onde as leis sejam respeitadas, como condição de partida para um desenvolvimento económico sustentável.

5. Parte IV — Valor acrescentado e impacto das políticas estruturais

5.1. Nesta parte do relatório, são apresentados os resultados do contributo da política de coesão relativamente ao período 1994-1999 e os resultados preliminares da implementação de alguns programas relativos ao período de programação 2000-2006. São analisados vários aspectos da política de coesão, como o contributo das políticas estruturais para o crescimento sustentado das regiões mais atrasadas, o efeito destas políticas fora das regiões Objectivo 1, o papel específico do FSE ao nível do investimento em educação, emprego e formação, o papel das políticas estruturais no sentido de encorajar a cooperação e o contributo das ajudas de pré-adesão nos novos Estados-Membros.

5.2. Dos resultados apresentados salientamos os seguintes:

5.2.1 Entre os períodos 1989-1993 e 1994-1999 quase todos os países abrangidos pelo Objectivo 1 registaram um considerável aumento do investimento público.

5.2.2 Os Fundos Estruturais suportaram o desenvolvimento das redes transeuropeias de transporte, aumentando a atractividade das regiões e desenvolvendo a actividade económica.

5.2.3 Reconhece-se que o investimento em infra-estruturas e equipamento não é suficiente para por si só desenvolver uma economia baseada no conhecimento, pelo que na última década as políticas estruturais também pretenderam contribuir para aumentar a capacidade de I&D, especialmente nas regiões Objectivo 1.

5.2.4 As intervenções estruturais contribuíram também de forma positiva para a protecção do ambiente.

5.2.5 Estudos empíricos recentes analisaram a convergência real entre as regiões e indicam a existência de uma correlação positiva entre o montante de ajudas estruturais e o crescimento do PIB em termos reais.

5.2.6 Com base em simulações feitas sobre os efeitos macroeconómicos das políticas estruturais 1994-1999, estima-se que as intervenções estruturais permitiram que em 1999 o PIB em termos reais fosse mais elevado em 2,2 % na Grécia, em 1,4 % em Espanha, em 2,8 % na Irlanda e em 4,7 % em Portugal. Estas diferenças reflectem o diferente grau de abertura das economias, mais elevado nos dois últimos casos.

5.2.7 As intervenções estruturais estão associadas a um aumento significativo do investimento, em particular em infra-estruturas e capital humano, que se estima ter sido 24 % mais elevado em Portugal e 18 % na Grécia, em 1999.

5.2.8 A experiência tem demonstrado que, em alguns casos, os Fundos Estruturais têm favorecido a convergência em termos nacionais (Irlanda) enquanto noutros casos tende a neutralizar os efeitos de uma polarização das actividades económicas (Espanha). A experiência indica, contudo, que a existência deste trade-off entre convergência regional e nacional depende sobretudo da distribuição espacial da actividade económica/povoamento no país em questão.

5.2.9 Os Fundos Estruturais contribuíram para uma maior integração económica. As economias europeias tornaram-se mais integradas, reflexo do crescimento dos fluxos de comércio e de investimento. O comércio entre os países de coesão e o resto da UE mais que duplicaram na última década. Esta situação reflecte também os benefícios para os outros países da UE decorrentes das ajudas estruturais às regiões menos prósperas. Estima-se que no período 2002-2006 cerca de um quarto da despesa (24,1 %) retorna ao resto da Europa, fundamentalmente sob a forma de aumento das suas exportações para os países de coesão, sobretudo em máquinas e equipamentos. Esta percentagem é particularmente elevada na Grécia (42,3 % das ajudas estruturais) e em Portugal (35,2 % das ajudas estruturais).

5.2.10 As intervenções dos Fundos Estruturais também ajudaram ao desenvolvimento económico de outras regiões da UE, fora das regiões Objectivo 1, que sofrem de problemas estruturais (zonas de declínio industrial, zonas rurais). No relatório são apresentados os resultados de estudos recentes sobre os principais efeitos no período 1994-1999. As ajudas comunitárias contribuíram para a reestruturação das indústrias tradicionais, para a diversificação da actividade económica e para a criação de emprego nas áreas assistidas no período 1994-1999.

5.2.11 Estudos detalhados mostram que a despesa em I&D, em inovação e transferência de tecnologia parece ter sido particularmente eficaz na criação de novos postos de trabalho bem como na salvaguarda dos já existentes. Contudo, com algumas excepções, a capacidade de inovação continua nestas áreas bastante abaixo das regiões mais desenvolvidas da UE. Esta situação contrasta com a dotação de infra-estruturas, em particular de sistemas de transporte e telecomunicações, e de capital humano. Foram também feitos esforços substanciais ao nível da reconversão de velhas zonas industriais e da melhoria do ambiente, em especial nas áreas urbanas.

5.2.12 No que se refere às ajudas para a agricultura, desenvolvimento rural e pescas, são apresentados, entre outros, os resultados das medidas no âmbito do Objectivo 5a e 5b cobrindo o período 1994-1999.

5.2.13 Uma parte substancial do Fundo Social Europeu (FSE) destinou-se a ajudar, para além das regiões Objectivo 1, outras regiões da UE. No período 1994-1999 as ajudas do FSE para regiões Objectivos 3 e 4 tiveram efeitos positivos ao nível do desemprego, em especial o de longa duração, ao nível das minorias étnicas e da igualdade de oportunidades entre homens e mulheres.

5.2.14 Algumas Iniciativas Comunitárias com vista a promover a cooperação e as redes de ligação têm constituído um importante complemento da política de coesão. O INTERREG II contribuiu para desenvolver as ligações entre os países, troca de experiências entre regiões e disseminação do conhecimento, embora os resultados em termos de redução do isolamento tenham sido mistos, isto é, algumas regiões desenvolveram de forma significativa as ligações por terra, bem como as facilidades nos portos (como foi o caso da Grécia, Alemanha e da Finlândia) enquanto noutras áreas fronteiriças, como Portugal-Espanha, os efeitos foram mais limitados.

5.2.15 É também salientada a contribuição da iniciativa comunitária URBAN para o desenvolvimento das zonas urbanas e para a melhoria da qualidade de vida.

5.2.16 O relatório constata que o alargamento representa um desafio acrescido em matéria de política de coesão. Reconhece-se que o apoio dos Fundos Estruturais terão uma importância central para os novos Estados-Membros, no sentido de fortalecer a sua competitividade e aproximar o seu nível de PIB per capita com o resto da UE, mas requerem por parte destes países uma cuidada preparação em termos de capacidade administrativa e de gestão do montante financeiro recebido. As ajudas de pré-adesão constituem, em parte, um exercício de aprendizagem para os países abrangidos de como utilizar eficazmente a ajuda financeira antes de receberem um montante mais alargado de fundos, mas a capacidade administrativa e de descentralização na implementação dos programas deverá ser ainda mais reforçada após 2006.

6. Considerações do Comité Económico e Social Europeu

6.1 Os resultados apresentados no relatório revelam que a política de coesão teve efeitos positivos claramente visíveis.

6.2 O CESE chama, no entanto, a atenção para a sua preocupação quanto ao facto dos objectivos da política de coesão terem sido atingidos de forma mais visível entre os Estados-Membros do que entre as regiões. Apesar da evolução positiva, continuam a persistir disparidades regionais em termos de

desenvolvimento económico e social. O CESE alerta ainda para o facto do alargamento tornar ainda maiores essas disparidades, colocando assim um importante desafio à política de coesão.

6.3 Concorde o CESE com a perspectiva de que o alargamento fará aumentar de forma considerável o mercado interno comunitário, oferecendo novas oportunidades, tendo, contudo um impacto diferenciado nos vários países da UE. Dada a crescente interdependência que existe em termos de comércio e de investimento, o desenvolvimento económico nos novos Estados-Membros poderá sustentar elevadas taxas de crescimento por toda a UE (tem-se verificado que os Fundos Estruturais contribuem para uma maior integração económica, reflexo também do crescimento dos fluxos de comércio e de investimento).

6.4 De igual modo, constata o CESE que os Fundos Estruturais não beneficiam apenas as economias das regiões elegíveis para ajuda. Uma parte substancial da ajuda canalizada para as regiões com atraso de desenvolvimento reverte para as regiões mais desenvolvidas da União Europeia, sob a forma de aumento das suas exportações. Note-se que a estimativa para o período 2000-2006 relativamente a este efeito de retorno é de cerca de um quarto (24,1 %) das intervenções estruturais no âmbito do Objectivo 1. No longo prazo, o efeito do desenvolvimento provocado nessas regiões abrirá também novos mercados para as regiões e países contribuintes líquidos, criando efeitos favoráveis nas suas próprias economias.

6.5 Os dados sugerem que os fluxos de investimento tendem desproporcionalmente a localizar-se nas regiões economicamente mais dinâmicas dentro do país e entre os países da UE, colocando um particular dilema aos governos dos países de coesão e também dos países candidatos.

6.6 Mostra-se positiva a coordenação das diversas políticas comunitárias sectoriais, designadamente as políticas agrícola, das pescas, dos transportes, de investigação e tecnologia e de educação e formação profissional, para o objectivo da coesão.

6.7 Reconhece-se também a importância dos apoios comunitários para as regiões fora do Objectivo 1, no sentido de reduzir as disparidades económicas e sociais.

6.8 O abrandamento do crescimento económico teve, em geral, consequências desfavoráveis no emprego. A taxa de emprego na UE15 situa-se ainda muito aquém do ambicioso objectivo fixado pelo Conselho Europeu de Lisboa. Contudo, o valor médio esconde diferenças substanciais em toda a União.

6.9 A tendência demográfica, designadamente o envelhecimento da força de trabalho, influenciará fortemente a perspectiva do mercado de trabalho na UE e evidencia a necessidade de reforçar a formação/aprendizagem ao longo da vida.

6.10 As perspectivas demográficas enfatizam a importância de se atingir um elevado nível de emprego nos próximos anos de forma a não conduzir a um aumento de tensão social, o que deverá andar em paralelo com o aumento sustentado da produtividade.

6.11 Há um entendimento para a necessidade de focalização da economia europeia para as actividades baseadas no conhecimento, na inovação e nas novas tecnologias de informação e comunicação, no sentido de tornar a economia europeia mais competitiva e aumentar o emprego e o nível de vida. Em suma, concretizar os objectivos traçados na Estratégia de Lisboa.

7. Prioridades da Política de Coesão

7.1 O CESE concorda com a nova arquitectura definida para a Política de Coesão da UE para período após 2006, organizada em torno de um número limitado de prioridades (I – Convergência; II – Competitividade regional e emprego; III – Cooperação territorial europeia), focalizando a sua concretização nas estratégias de Lisboa e de Gotemburgo aos níveis nacional e regional.

7.2 É opinião do CESE que os dados apresentados no relatório tornam clara a necessidade de prosseguir com maior esforço o objectivo de coesão numa União alargada, pelo que está de acordo que o objectivo da Convergência se dirija em primeiro lugar a apoiar as regiões com um PIB per capita inferior a 75 % da média comunitária e congratula-se com o tratamento especial a dar às regiões abrangidas pelo «efeito estatístico», para as quais se prevê um apoio a um nível mais elevado do que o decidido em 1999 para as regiões em regime de phasing out.

7.3 O CESE acolhe favoravelmente a proposta de afectação do Fundo de Coesão ao objectivo da Convergência e considera que o mesmo deve continuar a funcionar numa lógica nacional (Estados-Membros com um RNB inferior a 90 % da média comunitária), não sendo a sua aplicação limitada por critérios regionais.

7.4 O CESE concorda com o sentido a dar à Política de Coesão fora dos Estados-Membros e regiões menos desenvolvidas (designadamente o de encorajar a competitividade e reduzir as disparidades entre regiões, bem como o de acompanhar a Estratégia Europeia do Emprego) e defende a concentração temática num número limitado de prioridades para a competitividade (economia do conhecimento, acessibilidades, ambiente e serviços de interesse geral).

7.5 Concorde também que, ao nível da segunda prioridade, seja dado um tratamento especial às regiões actualmente elegíveis no âmbito do Objectivo 1 e que não respeitem os critérios de elegibilidade no âmbito da prioridade da Convergência, que passarão a beneficiar de um apoio acrescido durante um período transitório (phasing in).

7.6 O apoio à cooperação transfronteiriça, transnacional e inter-regional tem sido importante para a integração territorial europeia, pelo que o CESE apoia a proposta da Comissão em criar um novo objectivo, aproveitando a experiência da Iniciativa INTERREG. Este objectivo, dedicado à cooperação territorial, mantém as dimensões transfronteiriça, inter-regional e transnacional e a possibilidade dos Estados-Membros incluírem as regiões marítimas na dimensão transfronteiriça. Acresce ainda que as regiões com fronteiras com os novos Estados-Membros têm que se adaptar à nova situação, razão pela qual deveria ser criado um programa especial para estas regiões. O CESE concorda, assim, com o claro aumento dos recursos financeiros afectos ao Objectivo «Cooperação Territorial Europeia», relativamente ao que era atribuído anteriormente ao INTERREG.

7.7 Acolhe com agrado a intenção da Comissão em propor a criação de um novo instrumento legal, sob a forma de «colectividades regionais transfronteiriças», de modo a facilitar a cooperação entre os Estados-Membros e as autoridades locais e a reforçar as ligações com fronteiras externas, nomeadamente com os novos vizinhos.

7.8 Concorde com a Comissão de que a generalidade dos Programas preveja uma resposta integrada às especificidades territoriais, e não esqueça que os mesmos devem ter em conta a necessidade de contrariar os diversos tipos de discriminação social.

7.9 Acolhe favoravelmente a importância dada à dimensão urbana, integrando nos Programas acções neste domínio, dando especial relevância aos problemas das cidades e reconhecendo o papel destas como motores do desenvolvimento regional. Tal como a Comissão, o CESE reconhece a importância da cooperação entre cidades como um elemento chave da cooperação territorial.

7.10 O CESE retém como particularmente importante a garantia de que os novos instrumentos utilizados nas zonas rurais passam a integrar-se na Política Agrícola Comunitária, mantendo o actual grau de concentração em matéria de ajudas às regiões e países menos desenvolvidos abrangidos pelos programas de Convergência. Chama ainda a atenção para a necessidade do apoio às referidas zonas rurais dever abranger não só projectos agrícolas, mas outros que permitam o desenvolvimento do mundo rural.

8. Sistema de gestão

8.1 O CESE concorda que o número de Instrumentos Financeiros para a Política de Coesão seja limitado a três (FEDER, FSE e Fundo de Coesão) e com o princípio da redução tanto de objectivos, como de Instrumentos Financeiros a si associados, o que contribuirá para uma maior simplificação e eficácia na programação.

8.2 Defende o reforço de cooperação entre os Estados-Membros, as autoridades locais e os parceiros económicos e sociais.

8.3 Concorda com a importância dada à avaliação regular do impacto territorial na Política Regional e também à avaliação do impacto territorial da política regional, incluindo, como é recomendado pela Comissão, as avaliações do impacto da evolução das trocas comerciais.

8.4 O CESE considera importante que a Comissão em futuros relatórios dê maior relevância à igualdade de oportunidades entre homens e mulheres e à avaliação do contributo da Política de Coesão para aquele objectivo.

8.5 Ao nível do sistema de gestão o CESE concorda com a manutenção dos quatro princípios (Programação, Partenariado, Concentração e Adicionalidade) e com a simplificação baseada na maior descentralização. É, contudo, opinião do CESE de que esta maior descentralização não deve pôr em causa a necessidade da Comissão manter um acompanhamento próximo da execução dos Programas, garantindo a coerência da Política Regional ao nível da União e evitando desvios que desvirtuem os respectivos objectivos. O controlo por parte da Comissão deve, pois, ser muito apertado, não só ao nível da correcta aplicação dos fundos garantindo a inexistência de desvios, mas também no que diz respeito aos projectos financiados, se cumprem, ou não, as funções para que foram desenvolvidos.

9. A Temática da Parceria para a Execução dos Fundos Estruturais

9.1 O CESE ratifica o seu parecer sobre a «Parceria para a Execução dos Fundos Estruturais»⁽¹⁾ de cujas opiniões se destacam as seguintes:

9.2 É fundamental uma reflexão sobre os Comitês de Acompanhamento previstos no artigo 35.º do Regulamento relativo aos Fundos Estruturais. As novas e importantes funções a desempenhar por estes órgãos, ou os que os substituam, exigem a revisão dos mecanismos de participação dos parceiros sociais.

9.3 É necessário, antes de mais, que a participação dos parceiros económicos e sociais nos Comitês de Acompanhamento passe a ser obrigatória e seja valorizada mediante a atribuição do direito de voto, que torne clara a posição dos mesmos em relação às matérias discutidas nessa instância.

9.4 A Comissão deveria mandar elaborar um estudo actualizado dos tipos diferenciados de modelos de participação que têm vindo a ser utilizados aos níveis nacional e regional, possibilitando por essa via de informação avaliar e disseminar um conjunto de práticas menos conhecidas, mas de grande relevância para o futuro.

9.5 O CESE considera indispensável a garantia de independência de quem avalia um determinado programa relativamente à autoridade nacional responsável pela sua execução, e também aqui os Parceiros Institucionais e os Económicos e Sociais poderão ter um papel acrescido pelo conhecimento adquirido quanto aos resultados práticos alcançados nas diversas intervenções.

9.6 A selecção dos parceiros, e a transparência quanto às suas funções e responsabilidades é no entender do CESE de primordial importância.

9.7 A compatibilidade ou não, dos parceiros terem envolvimento efectivo nas várias fases de implementação dos programas e serem, simultaneamente, promotores de projectos, exige a necessidade de estabelecer regras que definam a selecção dos parceiros de modo a que não sejam envolvidas na Parceria entidades que dependem do Estado e que, portanto, estejam limitadas funcional ou estruturalmente na independência da sua acção.

9.8 Para além das entidades que tradicionalmente constituem os parceiros económicos e sociais (sindicatos de trabalhadores, associações de industriais, agricultores, artesãos e de comerciantes, terceiro sector, cooperativas, etc.) importa reforçar o envolvimento dos chamados organismos funcionalmente autónomos, como as Câmaras de Comércio, as Universidades, os organismos promotores de habitação social, etc., nas políticas estruturais comunitárias.

9.9 A composição da Parceria e eventual ineficácia dos processos por via da acumulação de funções incompatíveis com a transparência e independência das decisões, por exemplo, envolvimento das mesmas pessoas nas fases de programação/accompanhamento/avaliação, sendo muitas vezes os próprios beneficiários dos programas, pode ser prejudicial.

9.10 Muitas vezes parece existir eventual incompatibilidade, ou conflitos de interesse, quando quem decide, pode também ser beneficiário dos Fundos Estruturais.

9.11 Parece ainda ao CESE que os Parceiros Económicos e Sociais deverão ter acesso a financiamento e formação para cabalmente desempenharem as funções para que são chamados, sendo essa prática muito rara ou praticamente inexistente até ao momento.

9.12 A debilidade da participação dos Parceiros, fica nalguns casos a dever-se ao facto de não possuírem os técnicos em número e habilitações suficientes para participarem de forma activa, nos fóruns associados aos Fundos Comunitários, onde poderiam e deveriam participar.

9.13 O CESE considera a necessidade dos Estados-Membros prestarem particular atenção a todo o processo burocrático, diminuindo-o ao seu mínimo desejável. Muitas vezes é a complexidade administrativa exagerada e desproporcionada que põe em causa o próprio princípio da parceria, pelo estabelecimento de barreiras e práticas tantas vezes contraproducentes.

⁽¹⁾ Ponto 9 proveniente do parecer «Parceria para a Execução dos Fundos Estruturais» do CESE., JO C 10 de 14.1.2004, p. 21.

9.14 O CESE considera serem grandes as vantagens do estabelecimento de um patamar mínimo de participação, regulamentada à cabeça por Regulamento Comunitário, deixando aos Estados-Membros o estabelecimento de níveis mais aprofundados de participação, ao nível da legislação ou disposições nacionais. As regras a estabelecer deverão possibilitar mais informação e formas mais intensas, estáveis e permanentes de envolvimento dos parceiros económicos e sociais.

9.15 O papel dos parceiros económicos e sociais, o conteúdo das propostas e os procedimentos de participação são necessariamente diferentes nas fases de preparação, financiamento, acompanhamento e avaliação das intervenções estruturais da Comunidade. Importa, por isso, clarificar o que se espera dos parceiros, as disposições que os parceiros devem tomar para que os programas tenham o maior êxito possível, em que níveis se articula a actividade da parceria e quais são as instâncias políticas e técnicas em que os parceiros devem intervir.

9.16 A parceria tem importância decisiva em duas fases das intervenções estruturais:

- na fase «política» de programação dos fundos e de opções gerais, seja a nível comunitário, seja a nível dos Estados-Membros;
- na fase de acompanhamento e avaliação das intervenções.

10. Contributos do CESE para o debate em curso e a construção de um novo partenariado para a coesão — Convergência, Competitividade e Cooperação

10.1 Prioridades da Política de Coesão

10.1.1 Acolhe favoravelmente a intenção da Comissão de estabelecer, no quadro da Convergência, um mecanismo específico para compensar todas as debilidades das regiões ultraperiféricas, bem como daquelas com debilidades estruturais permanentes.

10.1.2 O CESE recomenda que na estratégia de apoio às diferentes regiões se analise até que ponto os dados quantitativos disponíveis reflectem fielmente o progresso económico e social, e não são fruto do impacto estatístico de externalidades muitas vezes irrelevantes para a realidade económica e social dessas regiões, como é o caso da sediação de sistemas off-shore, distorcedores dos indicadores utilizados.

10.2 Complementaridade das políticas comunitárias sectoriais

10.2.1 O CESE chama a atenção para a complementaridade das políticas comunitárias sectoriais para o objectivo da coesão,

em particular nas áreas de I&D, Sociedade de Informação e Transportes, e aplaude a intenção de se considerar a coerência entre coesão e política da concorrência como um ponto essencial nas diversas políticas comunitárias.

10.2.2 Ao constatar que mais de 50 % dos fundos destinados à I&D estão concentrados num reduzidíssimo número de regiões da UE, o CESE insta para que a complementaridade com as políticas sectoriais deve contrariar esta excessiva concentração e contribuir para o reforço dos incentivos à transferência de tecnologia entre as regiões.

10.3 Orçamento

10.3.1 Tendo em conta a ambição que os Estados-Membros colocam à UE, relativamente aos objectivos do Alargamento e da Estratégia de Lisboa, é pouco razoável pensar que o nível de recursos possa manter-se ao mesmo nível. O CESE tem pedido, em pareceres emitidos ao longo dos últimos anos, a subida do tecto do orçamento comunitário. Tendo em conta o limite proposto pela Comissão em 1,24 %, no quadro das perspectivas financeiras para o período 2007-2013, o CESE só entende os 0,41 % dedicados à Política de Coesão (0,46 % antes de transferências destinadas ao desenvolvimento rural e das pescas) como resultado da fixação de um tecto máximo dos recursos totais num nível que nos parece insuficiente para conseguir atingir os ambiciosos objectivos propostos.

10.3.1.1 Neste cenário, e num contexto de maiores necessidades financeiras para enfrentar o aumento das disparidades regionais resultantes do alargamento, significa que serão fundamentalmente as regiões actualmente beneficiárias da Política de Coesão que irão suportar os custos do alargamento, através da diminuição dos apoios comunitários que lhes virão a caber.

10.3.1.2 É opinião do CESE de que esta situação é insustentável dos pontos de vista político e económico, por ser absolutamente contrária a qualquer princípio de equidade na repartição dos custos do alargamento.

10.3.1.3 OCESE não compreende, assim, como seria possível compatibilizar o objectivo político unanimemente assumido com o alargamento e aprofundamento da União, com a manutenção, ou mesmo redução, do esforço financeiro que o mesmo exige dos Estados-Membros, opondo-se a uma visão redutora da construção europeia, só justificável por dificuldades conjunturais e falta de visão futura por parte de alguns dos actores mais fundamentais neste processo.

11. Outras recomendações

11.1 O CESE considera da máxima importância que os critérios económicos, sociais e territoriais, com base nos quais serão distribuídos entre os Estados-Membros os recursos destinados à Prioridade «Competitividade Regional e Emprego» sejam definidos com a maior objectividade e o maior rigor, incluindo uma atenção especial aos indicadores sociais e não só económicos.

11.2 Na execução dos Fundos, o CESE é de opinião de que cada vez mais se deve avançar para novas formas de envolvimento dos Parceiros Institucionais e Económicos e Sociais, muito para lá de uma participação nos órgãos de planeamento, gestão, controlo e avaliação.

11.3 A concretização de mecanismos inspirados nas Subvenções Globais é a este propósito uma via a reforçar, impondo aos Estados-Membros a exigência da adopção deste tipo de modelos, pelo menos numa reduzida parte dos Quadros Comunitários de Apoio, pelas vantagens que possivelmente decorrerão de menor burocratização, celeridade e ausência de esforço dos orçamentos dos Estados-Membros, tendo em conta os actuais constrangimentos generalizados das Finanças Públicas.

11.4 Para além disso, são de incentivar as Parcerias Público Privado como forma de ultrapassar os actuais constrangimentos ao nível das Finanças Públicas, bem como de garantir o seu financiamento a longo prazo.

11.5 Considera o CESE que deveria ser implementado um reforço de regras para abusos na deslocalização empresarial, prevenindo-se designadamente o estabelecimento de penalidades exemplares e devolução dos incentivos recebidos se se provar que o desinvestimento não tem como fundamento a perda de viabilidade da unidade produtiva mas apenas a intenção de deslocalização de modo a beneficiar de mais apoios.

11.6 Considera igualmente desejável que, no âmbito do apoio às empresas, seja dada importância às PME, reconhecido o seu papel no contexto socioeconómico, designadamente na capacidade de gerar emprego e riqueza, e o seu maior «compromisso» para com o desenvolvimento da região onde se localizam.

11.7 Finalmente, a ambição de prosseguir uma política de coesão económica, social e territorial, no contexto de uma Europa alargada, representa seguramente um dos maiores desafios a que UE vai ter de responder. Constituindo a Política de Coesão um pilar essencial da integração entre os povos e os territórios da União Europeia, o CESE chama a particular atenção dos Estados-Membros de levar a bom porto esta Reforma, tendo em conta os fracassos recentes no processo de construção da União, de modo a fazer com que os cidadãos voltem a acreditar na construção europeia.

11.8 Parece ao CESE crucial, que os Estados-Membros mantenham e reforcem o seu próprio esforço de políticas de coesão, independentemente daquele que é proveniente das políticas da União.

11.9 A nova estrutura e prioridades da Política de Coesão da União, é condicionada pelo alargamento, bem como pelos limitados recursos disponíveis, e não propriamente porque tenham sido eliminadas as diferenças regionais e sociais. Assim, alguns Estados-Membros e regiões que até agora têm sido importantes beneficiários da Política de Coesão Europeia, ficarão progressivamente de fora da elegibilidade para parte substancial dos Instrumentos disponíveis. Tal não quer, obviamente, dizer que tenham atingido já o desejado nível de desenvolvimento e coesão, pelo que deverão merecer a atenção devida das políticas orçamentais nacionais.

Bruxelas, 30 de Junho de 2004.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Roger BRIESCH