

Parecer do Comité das Regiões sobre o «Quinto Relatório sobre a coesão»

(2011/C 166/07)

O COMITÉ DAS REGIÕES

- congratula-se com a possibilidade de a futura política de coesão abranger todas as regiões europeias, independentemente do seu nível de desenvolvimento, e apoia a criação de uma nova categoria intermédia de regiões assente no princípio da igualdade de tratamento entre regiões;
- deseja que sejam tidos em conta indicadores complementares do PIB na execução e avaliação da política de coesão para melhor reflectir o grau de desenvolvimento de cada região;
- insta mais uma vez a que o FSE continue a fazer parte integrante dos Fundos Estruturais no quadro da política de coesão e considera que a sua aplicação deve ser territorializada;
- pretende que o objectivo de cooperação territorial seja reforçado, nomeadamente do ponto de vista financeiro, e preconiza que as dotações financeiras para os diferentes programas sejam repartidas a nível da UE e não a nível nacional;
- é a favor do princípio geral de articular a política de coesão com os objectivos da Estratégia Europa 2020, mas recorda que aquela não deve estar exclusivamente ao serviço desta estratégia, em razão dos seus próprios objectivos inscritos no Tratado;
- gostaria de ver o objectivo de coesão territorial reflectido na identificação de um eixo territorial prioritário na lista da UE, em complemento dos temas ligados à Estratégia Europa 2020;
- apoia a elaboração de um quadro estratégico comum e propõe que os «contratos de parceria para o desenvolvimento e o investimento» impliquem as colectividades territoriais de cada Estado-Membro, em conformidade com os princípios da governação a vários níveis;
- opõe-se às disposições em matéria de condicionalidade macroeconómica dita externa e à proposta de constituir uma reserva de eficiência, mas concorda com a necessidade de instaurar novas condições financeiras ligadas aos resultados, desde que os critérios escolhidos sejam gerais, equitativos, proporcionais e fundados no princípio da igualdade de tratamento.

Relator:	Michel DELEBARRE (FR-PSE), Presidente do Município de Dunquerque
Texto de referência:	Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu, ao Comité das Regiões e ao Banco Europeu de Investimento – Conclusões do quinto relatório sobre a coesão económica, social e territorial: o futuro da política de coesão
	COM(2010) 642 final

I. RECOMENDAÇÕES POLÍTICAS

O COMITÉ DAS REGIÕES

Observações na generalidade

1. acolhe favoravelmente a publicação do quinto relatório sobre a coesão económica, social e territorial, que constitui **uma boa base para o debate** sobre as orientações relativas à política de coesão pós-2013;

2. reconhece a importante análise realizada pela Comissão Europeia neste primeiro relatório sobre a coesão desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, nomeadamente no que diz respeito ao reconhecimento da coesão territorial como um dos objectivos principais da União; lamenta, contudo, que o relatório se baseie essencialmente em estatísticas anteriores à **crise financeira, económica e social** que afecta a União Europeia desde 2008; exige, pois, que o próximo período de programação se baseie em dados estatísticos posteriores à crise e exorta o Conselho e os Estados-Membros a envidarem todos os esforços possíveis a nível político e administrativo para alcançarem este objectivo. Além disso, tal facto reforça a necessidade de se utilizarem outros indicadores complementares, mais actualizados, para fazer um balanço do estado real do desenvolvimento das regiões, pois o aumento do PIB não reflecte, por si só, o verdadeiro impacto da crise. O Comité das Regiões já se pronunciou sobre esta matéria no parecer sobre *Medir o progresso para além do PIB*, no qual se propõem dois indicadores abrangentes que estarão disponíveis a curto prazo: o índice ambiental global e o inquérito social harmonizado a nível regional;

3. congratula-se com a **evolução da política de coesão**, que permitiu gerar crescimento e empregos, aumentar o capital humano, facilitar a construção de infra-estruturas indispensáveis aos territórios e melhorar a protecção do ambiente. Salienta que também se reconhece à política de coesão o seu efeito de alavanca para a competitividade e a inovação, em especial pela sua capacidade de mobilização do potencial do sector privado;

4. constata que, não obstante os progressos realizados pela política de coesão em matéria de redução das disparidades, **persistem desigualdades notórias** dentro e entre as regiões europeias, sobretudo disparidades ao nível do desenvolvimento

das infra-estruturas, das remunerações, da qualidade e acessibilidade dos serviços públicos, acentuadas, designadamente, pelos efeitos diferenciados da crise económica e financeira e pelos desafios cada vez mais prementes, como a globalização, o desemprego (sobretudo entre os jovens), o envelhecimento da população, as alterações climáticas e a dependência energética;

5. insiste, portanto, na necessidade de munir a política de coesão de **recursos** que estejam à altura dos objectivos pretendidos e que reforcem as iniciativas a nível nacional, regional e local, para permitir um verdadeiro reequilíbrio económico, social e territorial entre as regiões europeias;

6. recorda que o **valor acrescentado** da política de coesão **para a União** reside, antes de mais, na sua abordagem

- **solidária**, através do apoio a um desenvolvimento equilibrado ao nível da União;
- **estratégica**, através da identificação dos objectivos fundamentais e adequados às necessidades territoriais e da sua população;
- **integrada**, assentando numa sinergia entre políticas sectoriais num determinado território;
- **transversal**, ao envolver várias políticas com impacto territorial;
- **territorial**, com base no diagnóstico territorial colocando a tónica nas forças e fraquezas de cada região;
- **plurianual**, mediante a definição de objectivos a curto, médio e longo prazos;
- **assente em parcerias**, associando o nível da UE e os níveis nacional, regional e local, bem como os intervenientes socioeconómicos dos territórios à elaboração e aplicação dos programas operacionais;

7. lembra que, graças a esta abordagem única, a política de coesão permite, mais do que qualquer outra política da União Europeia, tornar a integração europeia visível ao nível dos territórios e dos cidadãos, respondendo às suas necessidades de forma adaptada e coordenada;

Para uma nova arquitectura da política de coesão

Uma política de coesão para todas as regiões, adaptada ao seu nível de desenvolvimento

8. acolhe com agrado o facto de o quinto relatório sobre a coesão confirmar que a futura política de coesão pode abranger **todas as regiões europeias**, independentemente do seu nível de desenvolvimento. Sublinha, neste contexto, que os Fundos Estruturais se devem concentrar predominantemente nas regiões europeias menos desenvolvidas, devendo, contudo, conceder apoio às restantes regiões, indispensável para as encorajar a prosseguir na via da competitividade, do emprego, da inclusão social e do desenvolvimento sustentável a fim de promover o desenvolvimento harmonioso da União no seu todo;

9. considera que se deve prever a criação de uma **nova categoria intermédia** de regiões que se situam entre 75% e 90% do PIB da UE. Este regime visa reduzir o «efeito de limiar» observado nos 75% do PIB médio da UE (limiar de elegibilidade actual entre os Objectivos «Convergência» e «Competitividade») e garantir igualdade de tratamento entre estas regiões. Há que ter em conta simultaneamente as dificuldades das regiões que, a partir de 2013, deixarão pela primeira vez de ficar ao abrigo do Objectivo «Convergência», mas também daquelas que, embora elegíveis para o Objectivo «Competitividade» no actual período de programação, continuam a ter dificuldades socioeconómicas estruturais em concretizar os objectivos da Estratégia Europa 2020 e que são expostas a disparidades regionais internas. A criação desta categoria não deve penalizar as regiões que actualmente recebem ajuda ao abrigo do Objectivo «Convergência», do Objectivo «Competitividade» ou em fase de transição (entrada faseada e saída faseada);

10. insta mais uma vez a que se tenham em conta **indicadores complementares do PIB**, nomeadamente no quadro da execução e avaliação dos programas, para melhor reflectir o grau de desenvolvimento de cada região e os problemas específicos de coesão social e territorial que aí se manifestem (desigualdades infra-regionais, variação dos rendimentos, taxas de desemprego, acesso aos serviços de interesse geral (SIG), acessibilidade e interoperabilidade dos modos de transporte, qualidade do ambiente, bem-estar social, nível de educação, etc.). A reapreciação intercalar do período de programação (5+5) deve ser a ocasião para ter em conta estes novos critérios complementares do PIB. Solicita, por isso, à Comissão Europeia que elabore uma lista de **indicadores de desenvolvimento territoriais, sociais e ambientais** aplicáveis ao nível infra-regional e com base nos trabalhos realizados pelo EUROSTAT, pelo ORATE⁽¹⁾ e pela OCDE;

Reforço de uma abordagem integrada

11. apoia a **abordagem integrada** da política de coesão de modo a favorecer a complementaridade dos fundos (Fundo de Coesão, FEDER, FSE, FEADER e FEP) e a facilitar a sua execução de forma integrada; preconiza que se definam claramente os

⁽¹⁾ Observatório em Rede do Ordenamento do Território Europeu (ORATE/ESPON).

campos de acção de cada fundo e se identifique a interacção dos mesmos com as intervenções de outros fundos da UE, destinados, por exemplo, ao sector dos transportes ou ao ambiente, seja a nível estratégico seja a nível operacional. Além disso, devem ser definidas orientações claras a nível europeu e criadas estruturas de coordenação a nível nacional e infra-nacional;

12. pretende obter informações precisas quanto às **modalidades de aplicação do Fundo Social Europeu (FSE)**, considera que este deve continuar a fazer parte integrante dos Fundos Estruturais no quadro da política de coesão e estima que uma coordenação mais estreita entre o FSE e o FEDER seria apropriada. Encoraja, para o efeito, o recurso aos financiamentos cruzados e a aplicação de programas operacionais multifundos (FEDER e FSE);

13. considera que para contribuir para a consecução dos objectivos da Estratégia Europa 2020 e da estratégia europeia para o emprego, o **FSE terá de ser aplicado de forma territorializada** e enquadrado plenamente na política de coesão, com base nas necessidades diagnosticadas ao nível dos territórios⁽²⁾. Congratula-se com o facto de que as conclusões da Presidência belga, na sequência da reunião informal⁽³⁾ de ministros responsáveis pela política de coesão, preconizam o reforço da dimensão regional do FSE e da sua visibilidade e, consequentemente, da sua integração nas estratégias socioeconómicas regionais;

14. deseja que a **visibilidade dos projectos financiados pelo FSE** seja melhorada mediante uma aplicação mais territorializada, baseada nas necessidades locais concretas e práticas, para tornar os projectos mais visíveis, complementando o trabalho realizado em matéria de comunicação e sensibilização e financiado no quadro da assistência técnica ao nível europeu nacional e regional;

15. preconiza que a **repartição do FEDER/FSE** se baseie numa percentagem definida a nível nacional, para assegurar dotações do FSE adequadas aos desafios da coesão económica e social nos respectivos Estados-Membros e regiões. O Comité das Regiões sugere que, dentro das margens estabelecidas, os Estados-Membros repartam os Fundos Estruturais (FEDER e FSE) ao nível nacional, em cooperação com as colectividades regionais e locais;

16. estima que a **flexibilidade entre o FEDER e o FSE** deve ser encorajada e simplificada no futuro, nomeadamente através do novo quadro estratégico comum e, particularmente, no âmbito das abordagens para o desenvolvimento local e dos planos integrados das cidades e das colectividades locais⁽⁴⁾. Além disso, solicita à Comissão Europeia que inclua nas futuras propostas legislativas um sistema análogo para o FEDER e o FEADER de modo a assegurar uma abordagem mais integrada ao nível dos territórios rurais;

⁽²⁾ Ver parecer sobre o *Futuro do Fundo Social Europeu após 2013* – CdR 370/2010 (relatora: Catuscia Marini, IT-PSE).

⁽³⁾ Reunião ministerial informal, realizada em Liège, em 22 e 23 de Novembro de 2010.

⁽⁴⁾ Ver artigo 8.º do Regulamento (CE) n.º 1080/2006 sobre o desenvolvimento urbano sustentável.

Uma cooperação territorial reforçada

17. apoia a **referência à cooperação territorial** que manteria a sua estrutura actual em três vertentes, mas lamenta que esta não seja mais detalhada. Deseja, neste contexto, que este objectivo seja reforçado mediante:

— o aumento da sua dotação;

— a definição de regras específicas mais adequadas aos programas de cooperação territorial através do aumento da assistência técnica ao nível local, da simplificação das regras de auditoria e controlo, da normalização dos custos indirectos aplicada e adaptada, da definição de regras de elegibilidade das despesas da UE, etc.;

— a apresentação de propostas visando melhorar a governação destes programas;

18. preconiza que as **dotações financeiras para os programas de cooperação territorial sejam repartidas a nível da UE** e não a nível nacional. Os beneficiários desses programas devem justificar de modo mais claro os resultados e o valor acrescentado alcançados pelos projectos de cooperação territorial nas regiões, através da transferência de boas práticas e de conhecimentos. O Comité pretende privilegiar uma abordagem estratégica e integrada nos espaços de cooperação, evitando considerações nacionais quanto ao rendimento financeiro;

19. pede à Comissão que nas futuras propostas legislativas preveja disposições que permitam ao **FSE** actuar no âmbito de programas de **cooperação territorial**, a fim de financiar acções que são da sua esfera de intervenção;

20. apela a uma **real complementaridade entre os três objectivos da política de coesão**. A intervenção da UE a nível transfronteiriço, transnacional e interregional deve poder inscrever-se numa complementaridade semelhante à que é aplicada nos programas regionais levados a cabo no quadro dos objectivos de «Convergência» e de «Competitividade regional e emprego». Poder-se-á encorajar a identificação de eixos ou medidas de cooperação territorial nos programas regionais, com o fito de permitir financiar projectos estruturantes à escala transfronteiriça ou transnacional. Paralelamente, dever-se-á procurar estabelecer uma melhor coordenação entre as três vertentes do objectivo de «cooperação territorial»;

21. sublinha a necessidade de **articular melhor os programas de cooperação territorial com as estratégias territoriais**, cuja elaboração resulta da vontade comum dos intervenientes no território em questão⁽⁵⁾. Considera, neste contexto, que os programas transnacionais podem ter como objectivo apoiar as estratégias macrorregionais bem como as estratégias marítimas integradas actualmente em fase de elaboração. Do mesmo modo, os programas transfronteiriços podem conceder

o seu apoio às estratégias euro-regionais e euro-metropolitanas em curso. Além disso, advoga que se reveja substancialmente o limite máximo de 150 km utilizado para a classificação das ilhas como regiões fronteiriças;

22. insta a Comissão Europeia a propiciar novas parcerias territoriais, simplificando e melhorando a forma como são geridos os programas de cooperação interregional. Uma melhor **cooperação interregional** não só garante uma abordagem coordenada para enfrentar os problemas comuns como reconhece que as soluções inovadoras não estão delimitadas pelas fronteiras territoriais existentes;

23. recorda que o **Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial (AECT)**⁽⁶⁾ **representa um instrumento precioso** para facilitar a cooperação, nomeadamente no quadro transfronteiriço. Considera que o regulamento sobre o AECT deve ser simplificado e adaptado na próxima programação, em função das experiências levadas a cabo durante o actual período. Estas simplificações podem abranger, nomeadamente, as normas que regem o pessoal e o regime fiscal dos AECT, bem como a redução dos prazos dos procedimentos actuais. Insta, além disso, a uma atribuição mais sistemática de subvenções globais aos AECT, a fim de os tornar directamente responsáveis pela gestão dos Fundos Estruturais;

24. solicita à Comissão Europeia que melhore o actual nível de **cooperação nas fronteiras externas**. Em particular, é necessário simplificar procedimentos e prever mais sinergias entre a intervenção do FEDER e as do Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria (IEVP) e do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED);

25. destaca a importância fundamental da cooperação territorial para as regiões ultraperiféricas, cuja localização geográfica nas fronteiras externas mais remotas da UE faz desta questão uma necessidade. Apela ao desenvolvimento do **plano de acção referente à vizinhança alargada**, a fim de promover uma maior inserção dessas regiões no seu contexto geográfico;

Prioridades estratégicas adaptadas às especificidades regionais

Mais flexibilidade na articulação com a Estratégia Europa 2020

26. salienta que, ao lado das outras acções financiadas pela União Europeia, a política de coesão pode e deve continuar a desempenhar um papel decisivo, para permitir um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, conforme previsto na Estratégia Europa 2020, e para **apoiar um desenvolvimento harmonioso** da União, mediante o aumento do potencial endógeno de todas as regiões e a redução das desigualdades entre os territórios europeus, nos termos do artigo 174.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia;

⁽⁵⁾ Ver parecer de iniciativa do CR sobre *Uma Estratégia para a Região do Mar do Norte e do Canal da Mancha* – CdR 99/2010 fin (relator: Hermann Kuhn, DE-PSE).

⁽⁶⁾ Ver parecer de iniciativa sobre *Novas Perspectivas para a Revisão do Regulamento AECT* – CdR 100/2010 rev. 3 (relator: Alberto Núñez Feijóo, ES-PPE).

27. é a favor do princípio geral de articular a política de coesão com **os objectivos** e as iniciativas emblemáticas da **Estratégia Europa 2020** a fim de avançar para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. Considera, no entanto, que os importantes esforços empreendidos nesta área durante o período actual 2007-2013 terão de ser avaliados antes de se optar por uma maior concentração de recursos;

28. recorda, neste contexto, que a **política de coesão não deve estar exclusivamente ao serviço da Estratégia Europa 2020 e dos Programas Nacionais de Reformas**, em razão dos seus próprios objectivos, inscritos no Tratado, isto é, reduzir as disparidades económicas, sociais e territoriais entre as regiões da União Europeia. A política de coesão deve, por conseguinte, ter em conta a situação dos territórios, as suas necessidades e o seu potencial de desenvolvimento;

29. apoia o princípio geral de uma lista da UE que enumere as grandes prioridades temáticas e substitua a lógica actual de uma orientação dos Fundos Estruturais para categorias de despesas definidas de maneira restritiva. Opõe-se, contudo, a uma **restrição excessiva do número de prioridades** à escolha nos novos contratos nacionais de parceria para o desenvolvimento e o investimento e nos programas operacionais, para deixar aos órgãos de poder local e regional suficiente margem de manobra na aplicação dos objectivos da Estratégia Europa 2020 no terreno;

30. considera que não cabe à Comissão Europeia tornar obrigatórias algumas destas prioridades, as quais, pelo contrário, deverão ser definidas a nível regional a partir de um diagnóstico territorial que ponha em evidência as forças e fraquezas dos territórios. Do mesmo modo, **não considera oportuno impor a concentração de todos os Fundos Estruturais apenas nas prioridades temáticas** que as regiões terão de escolher da lista da UE. Esta disposição contraria, aliás, o princípio de abordagem integrada, que pressupõe uma estratégia de desenvolvimento assente no investimento em diferentes sectores;

31. solicita assim à Comissão Europeia que a **lista de prioridades temáticas**, que poderá ser anunciada na futura regulamentação sobre a política de coesão, não seja demasiado restritiva, não só para ter em conta a diversidade territorial, económica e social das regiões, mas também para ir além dos objectivos da Estratégia Europa 2020 nos domínios da coesão social e territorial;

Para a uma verdadeira realização do objectivo de coesão territorial

32. aprova o princípio de conceder **mais flexibilidade à organização dos programas operacionais** para permitir uma intervenção a vários níveis do território (infra-regional, regional, plurirregional e macrorregional) em função das especificidades territoriais ou dos espaços funcionais, como as bacias hidrográficas, as regiões de montanha, os arquipélagos, etc. Tais intervenções devem, todavia, resultar de uma vontade comum dos intervenientes territoriais e, sobretudo, das colectividades territoriais de se associarem a um verdadeiro projecto territorial, sem pôr em causa a importância do nível regional;

33. gostaria de ver o **objectivo de coesão territorial** reflectido na nova estrutura da política de coesão mediante a identificação de um **eixo territorial prioritário** na lista da UE, em complemento dos temas ligados à Estratégia Europa 2020, de tal modo que a coesão territorial possa garantir um ordenamento territorial equilibrado susceptível de promover a interdependência entre as regiões e a coerência global das políticas. Subscreve, além disso, a proposta da Comissão Europeia de **dar a devida atenção às regiões com especificidades territoriais** ⁽⁷⁾;

34. salienta que as **regiões ultraperiféricas** devem continuar a merecer particular atenção, à luz do estatuto especial que lhes é conferido pelo artigo 349.º do Tratado de Lisboa. Remete para a necessidade de prever disposições financeiras para estas regiões, com o objectivo de as compensar por uma série de dificuldades, como sejam o afastamento, a insularidade, a pequena superfície, o relevo e o clima difíceis e a sua dependência económica em relação a um pequeno número de produtos. Essa compensação é indispensável para facilitar o acesso das regiões ultraperiféricas ao mercado interno nas mesmas condições que as restantes regiões europeias;

35. aprova que a **dimensão urbana mereça maior acolhimento** na política de coesão, através de um maior envolvimento das cidades e aglomerações em todas as fases de concepção da política de coesão, desde os programas nacionais de reforma e os contratos de parceria para o desenvolvimento e o investimento até aos programas operacionais. Deseja, neste contexto, que a dimensão urbana seja devidamente tida em consideração nos programas operacionais e reitera a sua vontade de privilegiar uma abordagem de desenvolvimento urbano integrado. Recorda que, efectivamente, as zonas urbanas se caracterizam muito frequentemente por grandes disparidades económicas, sociais e territoriais, às quais é necessário dar respostas adaptadas. Esta abordagem de desenvolvimento urbano integrado deverá apoiar-se nos trabalhos realizados no quadro da Carta de Leipzig que visa testar o novo referencial comum de cidade europeia sustentável. Há que considerar as cidades como pólos de crescimento e de desenvolvimento para o conjunto da região;

36. apoia a proposta da Comissão Europeia de conferir aos representantes locais e/ou regionais um papel reforçado na elaboração e aplicação das estratégias de desenvolvimento urbano no quadro dos programas operacionais. Uma tal participação e responsabilização das colectividades locais e regionais deverá prever a atribuição mais sistemática de **subvenções globais às cidades**, aglomerações e regiões. O Comité das Regiões é a favor de manter a dimensão urbana no âmbito da política de coesão europeia. As cidades podem ser motores importantes de crescimento e inovação. Por outro lado, a intensificação das relações cidade-campo pode impulsionar de forma especial a coesão económica, social e territorial da UE e contribuir, ao

⁽⁷⁾ Ver artigo 174.º do TFUE: «às zonas rurais, às zonas afectadas 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».

mesmo tempo, para a aplicação da Estratégia Europa 2020. Para que esta função possa ser desempenhada no futuro, serão também necessárias medidas destinadas à estabilização económica e social e ao desenvolvimento sustentável das cidades e das zonas urbanas problemáticas. Estas medidas devem ser planificadas e aplicadas no âmbito dos programas operacionais regionais;

37. lamenta que **não seja feita referência à dimensão rural**, quando os territórios rurais e periurbanos representam mais de 80% do território da UE de acordo com as definições estabelecidas. Apela à Comissão Europeia para que consagre particular atenção à ligação entre os vários tipos de municípios – zonas urbanas (cidades grandes e pequenas) e rurais enquanto componente essencial de uma política integrada de desenvolvimento regional. Deseja, além disso, que seja dada à dimensão rural o lugar que lhe compete na futura política de coesão e se logre uma maior articulação e sinergia entre as intervenções do FEDER, do FSE e do FEADER, tanto através do quadro estratégico comum como ao nível dos programas operacionais; neste sentido, propõe igualmente o desenvolvimento do actual programa URBACT e de um programa intitulado RURBACT⁽⁸⁾ para encorajar o intercâmbio de boas práticas e a constituição de redes sobre problemáticas urbanas e rurais, bem como a articulação a definir entre estas duas dimensões;

38. defende, portanto, a **identificação de um eixo territorial** nos programas operacionais permitindo financiar projectos que se inscrevam nas iniciativas territoriais encetadas a nível infra-regional. A nova abordagem para o desenvolvimento local deve tornar-se o quadro estratégico holístico para o desenvolvimento infra-regional de todas as zonas envolvidas, independentemente de estas serem urbanas, rurais ou rurais-urbanas, e deve ser incluída nos programas regionais;

39. lamenta que o quinto relatório sobre a coesão não dê ênfase suficiente ao agravamento tendencial de certas **desigualdades infra-regionais**. Estas disparidades são evidentes em fenómenos como a segregação espacial, dando origem à formação de guetos e ao constante declínio de certas zonas rurais remotas. Chamar claramente a atenção para estas desigualdades infra-regionais através de dados estatísticos adequados e definir medidas para as reduzir contribuiria para que o objectivo de coesão territorial fosse mais tido em conta a nível local, conquanto a gestão se processe à escala regional;

40. apoia a necessidade de dar **maior atenção a iniciativas de desenvolvimento local**, as quais deverão ser reforçadas através de um co-financiamento da UE mais sistemático. Sempre que tal seja possível, parte de um programa operacional deveria consagrar-se a iniciativas de desenvolvimento local (por exem-

⁽⁸⁾ O programa RURBACT corresponderia a uma evolução e a um reforço do programa URBACT com base na experiência da rede RURACT para ter mais devidamente em conta o elo entre as dimensões urbana e rural.

plo, parcerias). Estas iniciativas podem consistir em convites para a apresentação de projectos regionais ou plurirregionais⁽⁹⁾ destinados a encorajar um conjunto de intervenientes públicos (eleitos locais ou representantes de instituições públicas, etc.) e privados (empresas, câmaras de comércio, empresas sociais, cooperativas, associações, etc.) a elaborar e aplicar uma estratégia de desenvolvimento local assente numa abordagem integrada⁽¹⁰⁾. As iniciativas de desenvolvimento local podem dar um contributo considerável para o desenvolvimento institucional ao nível do poder local, desde que beneficiem de apoio financeiro, inclusivamente através dos programas de assistência técnica;

41. estima que o objectivo de **coesão territorial se aplica ao conjunto de políticas da UE** devendo apoiar-se numa articulação coerente entre as políticas sectoriais e a política de coesão e ter em maior conta o impacto territorial de todas as políticas da UE no momento da sua elaboração; lamenta que, neste contexto, a Comissão Europeia ainda não tenha dado seguimento ao pedido do CR quanto à apresentação de um Livro Branco sobre coesão territorial⁽¹¹⁾;

42. lamenta que o quinto relatório sobre a coesão **não faça referência aos serviços de interesse geral**, quando a ligação intrínseca entre as suas missões e a coesão territorial vem explicitamente reconhecida no artigo 14.º do TFUE e no Protocolo 26 apenso ao Tratado de Lisboa. Solicita novamente que o impacto territorial das políticas da União Europeia nos serviços de interesse geral seja objecto de avaliações *ex ante* e *ex post*;

Aplicação da política de coesão

Abordagem estratégica

43. apoia a **elaboração de um quadro estratégico comum** que abranja o Fundo de Coesão, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu, o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e o Fundo Europeu das Pescas. Gostaria, no entanto, que este quadro estratégico fosse definido em conjunto pelo Conselho e o Parlamento Europeu, em parceria com o Comité das Regiões. Este quadro estratégico comum deve precisar os respectivos campos de intervenção e, portanto, as funções e ligações entre os diferentes fundos da UE nas regiões da União Europeia, sem esquecer qualquer fundo que tenha uma clara dimensão territorial e uma relação próxima com os Fundos Estruturais – como, por exemplo, o financiamento das redes transeuropeias, os eventuais futuros fundos para o ambiente e o clima ou outros;

⁽⁹⁾ Ver exemplo da incorporação da coesão territorial na abordagem integrada da programação dos fundos estruturais em Itália durante o período de 2000 a 2006. Estes projectos territoriais integrados abrangem 7 regiões NUTS II e são aplicados a nível infra-regional.

⁽¹⁰⁾ Ver exemplo do grupo de acção local no quadro do programa LEADER+.

⁽¹¹⁾ Ver parecer do Comité das Regiões sobre o *Livro Verde sobre a Coesão Territorial* (relator: Jean-Yves Le Drian, FR-PSE), CdR 274/2008 fin.

44. considera que as estratégias macrorregionais podem agir como «**quadros de referência a uma escala macrorregional**». As estratégias regionais estabelecidas no quadro dos programas operacionais (com base nos três objectivos da política de coesão) podem inspirar-se nos eixos prioritários das ditas estratégias macrorregionais;

45. solicita à **Comissão Europeia que forneça informações precisas sobre o conteúdo e as modalidades inerentes dos «contratos de parceria para o desenvolvimento e o investimento»** a serem negociados entre a Comissão Europeia e os Estados-Membros. Realça a necessidade de colocar em prática os princípios de parceria e de governação a vários níveis e propõe, por conseguinte, que as colectividades territoriais participem na elaboração, negociação e aplicação destes contratos, na medida em que estão directamente envolvidas nos programas operacionais previstos por estes contratos. Com efeito, as colectividades territoriais terão de ser associadas às decisões a adoptar no âmbito das prioridades temáticas e aos compromissos financeiros a aplicar nos programas operacionais em que participam;

46. propõe que os «contratos de parceria para o desenvolvimento e o investimento» e os «pactos territoriais para a aplicação da Estratégia Europa 2020» introduzam em todos os Estado-Membros um **sistema de governação a vários níveis** associando os diferentes níveis territoriais (UE e níveis nacional, regional e local), no quadro de uma parceria reforçada com as colectividades regionais e locais. Solicita que as colectividades territoriais (enquanto co-financiadoras e/ou co-gestoras dos serviços públicos) sejam signatárias destes pactos territoriais⁽¹²⁾ e participem plenamente na sua elaboração, negociação, aplicação e acompanhamento. Exactamente como o quadro estratégico comum, os pactos territoriais devem englobar o Fundo de Coesão, o FEDER, o FSE, o FEADER e o FEP, e assegurar, nomeadamente, uma coerência com os programas nacionais de reformas, facilitando a sua aplicação no terreno;

47. saúda o estabelecimento, como para o período actual, de **programas operacionais enquanto principal instrumento para a aplicação** da política de coesão e recorda, neste contexto, que a Comissão Europeia deve velar pela plena participação de colectividades territoriais na elaboração, negociação e aplicação destes programas;

48. apoia a elaboração de **relatórios anuais sobre a execução** que permitam seguir os progressos na realização dos objectivos ao longo do período de programação, como é o caso actualmente, mas, em contrapartida, não vê interesse em introduzir uma nova exigência de avaliação durante a execução dos programas assim que um certo montante dos fundos seja certificado à Comissão;

49. apoia a proposta da Comissão Europeia de **organizar debates políticos regulares** nos diferentes órgãos competentes das instituições da União Europeia e, neste contexto, coloca-se à

⁽¹²⁾ A identificação de colectividades territoriais signatárias deve ser feita ao nível de cada Estado-Membro em função da repartição de competências infranacionais.

disposição da Comissão Europeia para organizar debates com os seus membros por ocasião das suas reuniões plenárias ou das reuniões da Comissão COTER;

50. estima, tal como a Comissão Europeia, que é primordial que **os ministros responsáveis pela política de coesão se reúnam regularmente numa formação formal do Conselho**⁽¹³⁾ para partilharem informações sobre a situação da programação e avaliarem os progressos alcançados quanto aos objectivos pretendidos;

Parcerias e governação

51. considera que o êxito da Estratégia Europa 2020 passará por uma aplicação que associe as diferentes partes interessadas a nível europeu, nacional, regional e local, através de um **sistema de governação a vários níveis**; recorda que, nesse sentido, é necessário estabelecer pactos territoriais implicando os órgãos de poder local e regional de forma mais directa;

52. recorda a importância de introduzir **critérios** mais rigorosos e **detalhados para permitir a aplicação do princípio da parceria**, o que significa envolvimento das colectividades territoriais na elaboração, negociação e aplicação dos objectivos estratégicos nacionais e da UE, bem como dos programas operacionais. Congratula-se com o facto de as avaliações realizadas pela Comissão Europeia salientarem que a participação das colectividades territoriais e dos intervenientes socioeconómicos do território constitui um factor decisivo para o sucesso da política de coesão;

Desempenho, condições, incentivos e sanções

53. insta vivamente os órgãos de poder local e regional a procurarem obter o máximo desempenho da sua **capacidade administrativa e institucional** e a desenvolverem recursos financeiros e humanos adequados para fazer face à complexidade dos projectos financiados pela UE, principalmente no que se refere à carga administrativa e burocrática. Salienta a necessidade de garantir um financiamento adequado que permita aos órgãos de poder local e regional participarem em grandes projectos financiados ao abrigo dos Fundos Estruturais;

54. **opõe-se firmemente às disposições em matéria de condicionalidade macroeconómica** dita externa, ou seja, reter os Fundos Estruturais colocados à disposição das regiões e dos municípios para colmarem erros e deficiências dos seus governos nacionais ou no caso de estes não respeitarem o Pacto de Estabilidade e Crescimento. A aplicação de sanções ou de incentivos financeiros associados ao Pacto de Estabilidade e Crescimento destinados a assegurar o respeito pelas condições macroeconómicas corre o risco de penalizar, essencialmente, as colectividades regionais e locais apesar de estas não serem responsáveis pelo facto de os Estados-Membros não respeitarem as suas obrigações nesta matéria⁽¹⁴⁾;

⁽¹³⁾ Poderá tratar-se de uma formação específica para a política de coesão ou de reuniões do Conselho (Assuntos Gerais) consagradas à política de coesão, na presença dos ministros responsáveis pela política de coesão.

⁽¹⁴⁾ Ver parecer do CR de 1 de Dezembro de 2010 sobre *Reforçar a coordenação da política económica*, relator: Konstantinos Tatsis (EL-PPE), CdR 224/2010 fin, e Resolução do CR sobre as *Prioridades do Comité das Regiões para 2011*, adoptada em 2 de Dezembro de 2010, CdR 361/2010 fin (nomeadamente o ponto 10).

55. é favorável ao estabelecimento de uma **condicionalidade (interna)** destinada a aumentar a eficácia da política de coesão. Este tipo de condicionalidade deve ser estreitamente relacionada com as prioridades temáticas da política de coesão, sem procurar estabelecer relações com reformas estruturais mais amplas só vagamente relacionadas com o funcionamento dessa política. A mesma deve incidir nas condições estruturais e institucionais necessárias para assegurar a melhor utilização possível dos recursos da coesão e terá de ser simples, exequível, proporcional e verificada *ex ante*;

56. apoia a **manutenção de um co-financiamento europeu**, que assegura a responsabilização dos actores no terreno. Como no período actual, as taxas de co-financiamento da UE devem ser ajustadas por objectivo, em função do nível de desenvolvimento de cada região. Em contrapartida, rejeita toda e qualquer redução das taxas de co-financiamento, que não devem servir de variáveis para realizar ajustamentos em caso de restrições orçamentais, na sequência do acordo interinstitucional sobre as próximas perspectivas financeiras. Além disso, interroga-se sobre os ajustes das taxas de co-financiamento propostos pela Comissão Europeia em função do valor acrescentado para a UE, dos tipos de acção e dos beneficiários. Estes ajustes correm o risco de originar situações complexas que podem causar irregularidades e complicar ainda mais a tarefa das autoridades de gestão. Recorda, por fim, que as taxas de co-financiamento por eixo devem ser estabelecidas em relação a cada programa operacional para que sejam adequadas aos objectivos prioritários contemplados;

57. **discorda da proposta de constituir uma reserva de eficiência** ligada aos objectivos da Estratégia Europa 2020, uma vez que será difícil definir critérios de atribuição objectivos. Uma tal reserva de eficiência corre o risco de beneficiar as regiões mais eficientes esquecendo não só os esforços envidados por determinadas regiões que não dispõem, necessariamente, de condições favoráveis de um ponto de vista territorial, económico e social mas também a natureza de determinadas soluções, em particular as soluções integradas e complexas, que necessitam de uma preparação a longo prazo. Uma reserva de eficiência poderia originar a definição de objectivos pouco ambiciosos por parte dos Estados-Membros. Além disso, considera que a criação de uma reserva de eficiência, independentemente de ser estabelecida a nível nacional ou da UE, não constitui uma garantia de melhor eficácia no investimento. No entanto, poderia apoiar a criação de uma reserva de flexibilidade (não assente num critério de eficiência) com base em créditos anulados automaticamente ao longo do período de programação e visando um dos seguintes objectivos:

— financiar iniciativas experimentais em matéria de crescimento inteligente, sustentável e inclusivo;

— ou utilizar os Fundos Estruturais em situações de crise económica, social e ambiental, em ligação com o Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização e o Fundo de Solidariedade da União Europeia;

58. **concorda com a necessidade de instaurar novas condições financeiras (ditas internas) ligadas aos resultados**, embora considere indispensável a definição de critérios gerais, equitativos, proporcionais e fundados no princípio da igualdade de tratamento para garantir a aplicação coerente do sistema de condicionalidade estrutural. Estes critérios poderão servir de base para esclarecer de forma clara se uma determinada condição existe. Os objectivos quantificados devem estar ao serviço da orientação estratégica da programação sem criar custos adicionais desproporcionados. Se definidos com a ajuda de um número limitado de indicadores de realização e de resultados, permitem medir os progressos alcançados em relação à situação inicial, bem como a realização dos objectivos ligados aos eixos prioritários. Por conseguinte, não devem ser objecto de sanções, se os objectivos previstos não forem completamente alcançados. Conforme sublinhado pelos ministros responsáveis pela política de coesão reunidos em Liège, em 22 e 23 de Novembro de 2010, já estão a ser aplicadas condições importantes que deram provas de eficácia. Trata-se, nomeadamente, da regra de anulação automática, das regras de encerramento, de aprovação dos sistemas de controlo e auditoria, dos princípios de adicionalidade e de co-financiamento, etc. Poder-se-á manter e melhorar estas condições internas;

59. recorda que as contrapartidas asseguradas pelas colectividades territoriais no respeito do princípio de co-financiamento dão plena legitimidade ao Comité das Regiões de participar no diálogo construtivo que a Comissão Europeia pretende instaurar para aprofundar os diferentes tipos de condições propostos no quinto relatório sobre a coesão, com base numa «**task force**» **para a condicionalidade**, a par dos Estados-Membros e do Parlamento Europeu;

Avaliação e resultados esperados

60. apoia a proposta da Comissão Europeia de **se centrar ainda mais nos resultados** através de metas e indicadores de resultados claros e mensuráveis, estabelecidos em função dos objectivos específicos de cada região. Contudo, assinala a possível tentação para a Comissão de avaliar os desempenhos apenas em função dos progressos realizados na concretização dos objectivos da Estratégia Europa 2020. Neste contexto, recorda que o período de programação 2007-2013 já constituiu um avanço neste domínio através da realização de uma avaliação *ex ante*, *in itinere* e *ex post*, e que é necessário fazer um balanço da situação antes de se assumirem novos compromissos nesta matéria;

61. apoia o recurso a um **número limitado de indicadores comuns**, em ligação com os objectivos de coesão económica, social e territorial e da Estratégia Europa 2020, de modo a permitir que a Comissão Europeia realize uma avaliação global e contínua durante todo o período de programação. Contudo, a maior parte dos indicadores deve ser estabelecida a nível regional em função das especificidades territoriais de cada região e dos eixos prioritários envolvidos. Devem, além disso, reflectir a necessidade de um solução proposta relativamente ao desenvolvimento territorial;

Instrumentos de engenharia financeira

62. **apoia o recurso aos instrumentos de engenharia financeira** de modo a aumentar o efeito de alavanca dos fundos da UE. Lamenta, contudo, que a Comissão aplique restrições temáticas à determinação do direito às ajudas e considera indispensável que os Estados-Membros decidam a que nível (nacional ou regional) serão os instrumentos financeiros aplicados de forma mais eficaz. A utilização destes instrumentos deve ser, no entanto, simplificada e explicitada, com o objectivo de

- facilitar a participação do BEI e de outras instituições bancárias pertinentes dos níveis nacional, regional ou local;
- encorajar as colectividades territoriais a recorrer mais a estes instrumentos e a garantir a sua aplicação;
- suprir as necessidades de todas as regiões, de pequena ou grande dimensão, já que os actuais instrumentos estão configurados exclusivamente para iniciativas de larga escala;

63. questiona a proposta da Comissão Europeia de canalizar o **apoio financeiro às empresas**, principalmente através dos instrumentos de engenharia financeira, reservando as subvenções ao co-financiamento de programas de ajudas destinados à inovação, protecção do ambiente, etc. O apoio às empresas no quadro da política de coesão não pode ser efectuado exclusivamente através do recurso à engenharia financeira, que não elimina a necessidade de subsídios, já que nem todas as actividades podem ser financiadas por empréstimos nem todos os órgãos podem executar projectos financiados por empréstimos. A crise mostrou que, num período de recessão, os instrumentos baseados nos mercados não são operacionais. Cabe às colectividades territoriais determinar a escolha do tipo de ajuda mais adequado em função do tecido económico e empresarial de cada região, e em ligação com a política de concorrência e, nomeadamente, das ajudas de finalidade regional;

Simplificação

64. **opõe-se a toda e qualquer modificação substancial do sistema de gestão actual** dos Fundos Estruturais conforme proposto pela Comissão Europeia no quadro da reformulação do Regulamento Financeiro; convida assim a Comissão Europeia a conservar o sistema actual, que começa a dar os seus frutos no que toca à diminuição das taxas de erro e irregularidade e que deverá ser melhorado e simplificado conforme necessário;

65. sublinha que a eficácia e melhoria do desempenho da política de coesão implicam conseguir um **equilíbrio entre a simplicidade e a eficácia dos procedimentos e a gestão financeira** para tornar a política de coesão mais viável e mais transparente. O reconhecimento das competências plenas das regiões na gestão e controlo dos programas operacionais regionais faria parte desses elementos de equilíbrio. Além disso, o Comité das Regiões deve poder propor soluções que visem simplificar mais as regras de aplicação dos fundos pela autoridade de gestão e as regras de obtenção de financiamento pelos

beneficiários; apela igualmente à Comissão Europeia para que continue a reflectir sobre a simplificação de modo a que se possa, nomeadamente, reduzir os prazos de reembolso dos beneficiários;

66. encoraja a Comissão Europeia a recorrer a métodos simplificados de reembolso dos beneficiários através de uma **normalização dos custos**, tanto para o FEDER como para o FSE; apela aos Estados-Membros para que apoiem as colectividades territoriais no sentido de possibilitar que estas disposições sejam rapidamente aplicadas, uma vez que contribuirão também para que a programação se centre mais nos resultados esperados;

67. acolheria favoravelmente uma **revisão dos procedimentos** inerentes aos programas de **cooperação territorial** com vista a criar regras comuns a vários programas, para que seja possível aplicar aos parceiros os procedimentos de auditoria aceites a nível nacional. Isto eliminaria a necessidade de os parceiros principais terem de verificar auditorias conduzidas por outros Estados-Membros;

68. alerta a Comissão Europeia para a sua proposta de instauração de **declarações de gestão** a serem elaboradas pelas autoridades de gestão e o Tribunal de Contas. Esta proposta não deve originar uma sobrecarga para os órgãos de poder local e regional no que diz respeito às regras de controlo e de auditoria nem levar à desresponsabilização da Comissão Europeia na sua função de interpretação e apoio na matéria;

69. frisa que o **controlo financeiro** e as práticas de **auditoria** devem ser proporcionais e basear-se claramente no cumprimento da regulamentação; opõe-se veementemente ao processo de «regulamentação sub-reptícia» em que as autoridades de gestão são «encorajadas» a levar a cabo determinados planos de avaliação quando tal não é exigido, levando a que as listas de verificação utilizadas pelos auditores e fornecidas pelo Comité de Coordenação dos Fundos contenham itens que não fazem parte dos regulamentos da UE nem são exigidos pela regulamentação nacional;

70. congratula-se com o facto de a proposta da Comissão Europeia pretender excluir da **regra de anulação automática** o primeiro ano da programação e gostaria que as despesas relativas a este primeiro ano fossem justificadas unicamente na altura do encerramento do programa operacional. Esta disposição permitiria resolver os atrasos ao longo do período de programação. No entanto, a Comissão Europeia e os Estados-Membros devem velar por que os programas operacionais sejam adoptados o mais cedo possível para reduzir os riscos de atraso no início do período;

71. lamenta que a Comissão Europeia não proponha nenhuma simplificação dos **projectos geradores de receitas**, dado que a complexidade do modo de cálculo se afigura contraproducente e desencorajadora para os potenciais promotores de projectos; além disso, encoraja a Comissão Europeia a simplificar e acelerar o sistema de aprovação de grandes projectos;

72. é a favor da harmonização das **regras de elegibilidade das despesas** entre os domínios de acção, os instrumentos e os meios através das disposições detalhadas contidas no quadro estratégico comum e da implementação das disposições legais que dele emanam directamente, de forma a simplificar os processos de aplicação e minimizar os riscos de irregularidades. Trata-se, antes, de velar por que os órgãos de poder local e regional participem plenamente no estabelecimento destas regras em concertação com os Estados-Membros, para assegurar a boa interpretação comum e a aplicação dos regulamentos da UE a nível nacional e regional.

Bruxelas, 1 de Abril de 2011

A Presidente
do Comité das Regiões
Mercedes BRESSO
