

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação do Programa de Apoio às Reformas Estruturais para o período 2017-2020 e que altera os Regulamentos (UE) n.º 1303/2013 e (UE) n.º 1305/2013»

[COM(2015) 701 final — 2015/0263 (COD)]

(2016/C 177/08)

Relator: Ioannis VARDAKASTANIS

Em 2 de dezembro de 2015 e 20 de janeiro de 2016, o Parlamento Europeu e o Conselho, respetivamente, decidiram, nos termos dos artigos 175.º, n.º 3, e 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação do Programa de Apoio às Reformas Estruturais para o período 2017-2020 e que altera os Regulamentos (UE) n.º 1303/2013 e (UE) n.º 1305/2013

[COM(2015) 701 final — 2015/0263 (COD)].

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, que emitiu parecer em 3 de março de 2016.

Na 515.ª reunião plenária de 16 e 17 de março de 2016 (sessão de 16 de março), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 153 votos a favor, com 3 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1. O CESE acolhe favoravelmente a iniciativa destinada a reforçar a capacidade da União Europeia (UE) de apoiar as reformas estruturais ao nível nacional através de um mecanismo de financiamento específico como o Programa de Apoio às Reformas Estruturais (PARE).

1.2. O CESE lamenta que as dotações totais afetadas a este programa fiquem muito aquém do necessário para as reformas no âmbito das políticas macroeconómicas na UE; deplora ainda que as dotações do PARE tenham sido transferidas do orçamento atual dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) e insta a que seja encontrado um equilíbrio entre as necessidades financeiras no domínio da assistência técnica ao abrigo dos FEEI e as necessidades financeiras no domínio do apoio técnico ao abrigo do PARE. O CESE preconiza que o quadro financeiro plurianual da UE seja revisto no futuro no sentido de criar um programa autónomo de apoio às reformas estruturais.

1.3. Para assegurar o êxito do PARE, o CESE recomenda instantemente que fiquem asseguradas as seguintes condições:

- os contributos dos Estados-Membros para as reformas estruturais no âmbito do PARE devem ser tomados em consideração ao abrigo da «cláusula das reformas estruturais» do Pacto de Estabilidade e Crescimento;
- o PARE deve continuar a ser de base voluntária para os Estados-Membros e não incluir procedimentos obrigatórios suscetíveis de gerar estigmatização;
- devem ser designados pontos focais centrais para fomentar a complementaridade entre programas e fundos e um melhor aproveitamento dos fundos, evitando sobreposições.

1.4. O CESE insta com veemência a que os parceiros sociais e a sociedade civil sejam associados ao PARE, assegurando:

- que o processo de identificação e iniciação do apoio inclua uma consulta alargada dos parceiros e da sociedade civil, em conformidade com a regulamentação nacional;

- a inclusão de disposições mais firmes que requeiram a participação dos parceiros sociais e cívicos na definição e no acompanhamento dos programas de reformas políticas a todos os níveis: nacional, regional e local;
- que as ações elegíveis incluam o reforço de capacidades dos intervenientes sociais e da sociedade civil envolvidos nos programas de reforma das políticas.

1.5. O CESE assinala que, à luz da repartição dos poderes e das competências em vigor em cada Estado-Membro, assim como das recomendações específicas por país, muitas vezes destinadas ao poder local e regional, o programa deve ser acessível aos órgãos de poder local e regional e estes últimos devem ser diretamente associados à elaboração do projeto de reforma estrutural em questão.

1.6. O CESE lamenta a aparente insuficiência da lista de indicadores, que deve ser atualizada e passar a incluir os indicadores atuais dos FEEL.

1.7. O CESE salienta que os Estados-Membros podem alargar os «Objetivos específicos e âmbito do programa» a outros domínios de intervenção, tais como o combate à pobreza, os direitos humanos, as políticas de transporte, as TIC e a persecução de objetivos de desenvolvimento sustentável.

1.8. O CESE considera que o PARE poderia tirar partido dos mecanismos de acompanhamento atualmente existentes para os FEEL, permitindo um acompanhamento e uma avaliação de melhor qualidade, uma melhor coordenação com os FEEL e o aproveitamento mais eficiente em termos de recursos dos mecanismos de controlo já em funcionamento.

1.9. Para esse efeito, o CESE apoia as alterações dos Regulamentos (UE) n.º 1303/2013 e (UE) n.º 1305/2013 propostas pela Comissão Europeia, contanto que incluam uma disposição que assegure que as dotações transferidas para o novo programa respeitem os requisitos em matéria de participação dos parceiros sociais e da sociedade civil e fiquem sujeitas ao mecanismo de acompanhamento previsto no Regulamento Disposições Comuns para os FEEL.

1.10. O CESE entende que, embora úteis, medidas de apoio de tão reduzida dimensão terão um efeito meramente paliativo. A fim de solucionar os problemas decorrentes da atual crise, a Comissão e os governos nacionais devem reformar a política económica em vigor na área do euro desde o início da crise. Essa é a única forma de facilitar as reformas estruturais, evitar os danos causados até à data e evitar que os europeus se voltem contra a UE.

2. Observações gerais

2.1. O CESE considera que a União Europeia pode trazer valor acrescentado às reformas das políticas empreendidas ao nível nacional e, por conseguinte, saúda a iniciativa que reforçará a sua capacidade de apoiar as reformas das políticas relacionadas com a execução dos processos de governação económica (nomeadamente, as recomendações específicas por país), os programas de ajustamento económico e as reformas que os Estados-Membros realizam por sua própria iniciativa, como referido no artigo 3.º da presente proposta.

2.2. O CESE entende que os programas de apoio à Grécia (*Task Force* para a Grécia) e Chipre (Grupo de Apoio a Chipre) demonstraram ser úteis para os países em causa e que abrir a todos os Estados-Membros a possibilidade de solicitar tal mecanismo de apoio reforçará a capacidade global de realização de reformas administrativas, institucionais e estruturais.

2.3. Lamenta, porém, que no passado a capacidade da UE de prestar assistência técnica à reforma das políticas tenha sido reduzida. Por esse motivo, a UE não dispunha da capacidade de enfrentar, com a rapidez necessária, situações que requeriam reformas das políticas numa altura de crise, levando outras organizações internacionais a intervir e a assumir a liderança.

2.4. O CESE lamenta também que o programa agora proposto seja financiado a partir de fundos existentes da UE, em vez de se criar um programa autónomo que não diminua a dotação dos demais fundos consagrados às reformas estruturais. Além disso, o CESE considera que a iniciativa do PARE tal como prevista não será capaz de satisfazer as necessidades de apoio técnico dos Estados-Membros devido à sua dotação limitada.

2.5. O CESE salienta que este programa de assistência técnica não pode nem deve ser sobrestimado, e deve ser encarado como uma forma de ajudar os Estados-Membros a alcançar um equilíbrio macroeconómico no âmbito do Semestre Europeu. As dotações são insuficientes para dar um verdadeiro ímpeto à superação dos desafios macroeconómicos com que se deparam os Estados-Membros que procuram a convergência.

2.6. O CESE realça ainda que os contributos dos Estados-Membros para as reformas estruturais no âmbito do PARE devem ser tomados em consideração ao abrigo da «cláusula das reformas estruturais» do Pacto de Estabilidade e Crescimento, com vista a alcançar o crescimento, combater a pobreza, lutar contra o desemprego e gerar prosperidade.

2.7. O CESE considera importante alterar as atitudes em relação às reformas estruturais, a fim de evitar a estigmatização ou as sanções e impedir que redundem num excesso de burocracia. A nova abordagem deve promover as reformas e a compreensão entre países; assim, o CESE constata com agrado que o programa integra uma abordagem positiva e salienta a natureza voluntária do mecanismo, para assegurar que o programa não é utilizado e/ou entendido como um instrumento de controlo ou destinado a suplantiar as responsabilidades das autoridades nacionais nos respetivos programas de reforma. No entanto, salienta que os países devem ter a obrigação de documentar o apoio e o êxito do programa através de processos de apresentação de relatórios adequados, democráticos e responsáveis.

2.8. O CESE acolhe favoravelmente o facto de o Programa de Apoio às Reformas Estruturais (PARE) ser ativado a pedido de um Estado-Membro, mas realça a necessidade de o processo de identificação e iniciação do apoio incluir uma consulta mais ampla dos parceiros sociais e da sociedade civil, de harmonia com a regulamentação nacional.

2.9. O CESE assinala que, à luz da repartição dos poderes e das competências em vigor em cada Estado-Membro, assim como das recomendações específicas por país, muitas vezes destinadas ao poder local e regional, o programa deve ser acessível aos órgãos de poder local e regional. O CESE reclama, por outro lado, que a Comissão se assegure de que, sempre que os pedidos de assistência técnica apresentados pelas autoridades nacionais estejam relacionados com domínios da competência dos órgãos de poder local e regional, estes sejam diretamente associados à elaboração do projeto de reforma estrutural em questão e o aprovem.

2.10. O CESE saúda ainda a abordagem proativa do PARE, que alarga o âmbito do apoio a todos os Estados-Membros, independentemente da sua situação económica, e destaca, por conseguinte, que o programa tem de ser encarado como um mecanismo de apoio estrutural a longo prazo e não apenas como uma resposta à desaceleração económica e/ou financeira.

2.11. O CESE sublinha a necessidade de preservar o artigo 5.º («Objetivos específicos e âmbito do programa») como uma lista não exaustiva, a fim de manter a necessária flexibilidade para abordar as reformas políticas. O CESE entende que a lista proposta é bastante abrangente, mas proporia a extensão da lista a outros domínios de intervenção, tais como o combate à pobreza, a promoção dos direitos humanos, as políticas de transporte, as TIC e a persecução de objetivos de desenvolvimento sustentável pelos Estados-Membros.

2.12. O CESE defende convictamente que a elaboração de políticas na União Europeia tem de contar com a participação ativa do público em geral, na medida em que uma «parceria que envolv[e] todos os parceiros, na aceção do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento que estabelece as disposições comuns na preparação, execução e avaliação *ex post* dos projetos realizados no âmbito da política de coesão da UE contribuirá diretamente para o [...] sucesso» dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI). Por conseguinte, o CESE considera que o novo PARE deve incorporar disposições mais firmes para a inclusão dos parceiros sociais e civis na definição dos programas de reformas políticas a todos os níveis: nacional, regional e local. Tal contribuirá para colmatar a lacuna entre os responsáveis políticos e o público.

2.13. O CESE está convicto de que o PARE pode tirar partido dos mecanismos de controlo atualmente existentes para os FEEI, o que permitiria um acompanhamento e uma avaliação de mais elevada qualidade, uma melhor coordenação com os FEEI e a utilização mais eficiente em termos de recursos de mecanismos de controlo já em aplicação.

2.14. O CESE considera que o PARE tem de ser executado em conformidade com o Regulamento Disposições Comuns dos FEEI (além dos artigos 25.º, 58.º e 91.º), que prevê uma estrutura de apoio mais desenvolvida do que o programa ora proposto.

- 2.15. O CESE recomenda que as ações elegíveis (artigo 6.º) incluam o reforço das capacidades dos intervenientes sociais e da sociedade civil associados aos programas de reforma das políticas.
- 2.16. O CESE está empenhado em assegurar que as novas dotações orçamentais, provenientes dos FEEI, visem o equilíbrio entre as necessidades financeiras no domínio da assistência técnica ao abrigo dos FEEI e as necessidades financeiras no domínio do apoio técnico ao abrigo do PARE, a fim de assegurar a capacidade de assistência técnica adequada para ambos os fundos.
- 2.17. O CESE reconhece a importância da abordagem transversal adotada pelo PARE para apoiar as reformas, mas insta a UE e as autoridades nacionais a evitar a sobreposição com programas setoriais. Por conseguinte, o CESE considera que é necessário designar pontos focais centrais, a fim de assegurar a complementaridade entre os programas e os fundos e uma melhor utilização dos fundos para evitar sobreposições. O artigo 13.º deve ser reformulado de modo que inclua mais elementos no mecanismo de coordenação.
- 2.18. O CESE deseja receber mais informações no futuro sobre os mecanismos de coordenação que serão criados para o presente fundo.
- 2.19. O CESE lamenta a aparente insuficiência da lista de indicadores e salienta a importância de dispor de indicadores adequados para o acompanhamento e a avaliação do programa, destacando ao mesmo tempo que o FEEI inclui uma lista extensa de indicadores que poderiam complementar os propostos pelo PARE. É necessário atualizar os indicadores da UE para a avaliação do impacto das reformas, a fim de determinar o seu nível de êxito, inserindo-os num contexto de progresso económico e social. Os indicadores também devem revelar se o impacto permanece apenas nacional ou tem um verdadeiro valor acrescentado europeu.
- 2.20. O CESE congratula-se com o facto de a taxa de cofinanciamento poder ascender a 100 % dos custos elegíveis, visto que tal facilitará o acesso dos Estados-Membros ao programa.
- 2.21. O CESE considera que o PARE constitui um primeiro passo que tem de ser consolidado e reforçado nas futuras reformas do quadro financeiro plurianual da UE, a fim de criar um programa autónomo sem necessidade de reduzir as dotações orçamentais dos demais fundos europeus de apoio existentes.
- 2.22. Para o efeito, o CESE apoia as alterações aos Regulamentos (UE) n.º 1303/2013 e (UE) n.º 1305/2013 propostas pela Comissão Europeia, e exorta-a com veemência a ter em conta as conclusões e as recomendações constantes do presente parecer.
- 2.23. No entanto, o CESE entende que os regulamentos alterados devem prever a obrigação de as dotações transferidas para novos programas se conformarem aos requisitos de participação e estarem sujeitas ao mesmo mecanismo de acompanhamento que os FEEI. Essa obrigação deve constar igualmente da proposta de regulamento relativo ao PARE, e a sua redação atual deve incluir disposições e referências específicas ao mecanismo de acompanhamento previsto no Regulamento Disposições Comuns para os FEEI.

Bruxelas, 16 de março de 2016.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS
