

Parecer do Comité das Regiões sobre os «9.º e 10.º Relatórios Anuais dos Fundos Estruturais (1997 e 1998) FEDER — FSE — FEOGA — IFOP»

(2000/C 226/18)

O COMITÉ DAS REGIÕES,

Tendo em conta o «9.º Relatório Anual dos Fundos Estruturais (1997) FEDER — FSE — FEOGA — IFOP» (COM(1998) 562 final);

Tendo em conta o «10.º Relatório Anual dos Fundos Estruturais (1998) FEDER — FSE — FEOGA — IFOP» (COM(1999) 467 final);

Tendo em conta a decisão da sua Mesa de 2 de Junho de 1999 de, nos termos do n.º 5 do artigo 265.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, emitir um parecer sobre o assunto e incumbir da sua elaboração a Comissão 1 — Política Regional, Fundos Estruturais, Coesão Económica e Social, Cooperação Transfronteiriça e Interregional;

Tendo em conta o projecto de parecer (CdR 200/99 rev. 3) aprovado pela Comissão 1 em 2 de Fevereiro de 2000 (relator: W. Burgeon, Presidente da União das Cidades e Autarquias locais da Valónia, B/PSE),

adoptou, na 33.ª reunião plenária de 12 e 13 de Abril de 2000 (sessão de 13 de Abril), o presente parecer.

1. Contexto geral

1.1. O Objectivo do presente parecer é duplo. Em primeiro lugar, pretende retomar as grandes orientações do relatório anual e, em segundo lugar, fazer uma análise da situação de 1997 e de 1998.

1.2. O CR vai tentar efectuar uma abordagem analítica, focando tanto quanto possível as linhas de orientação estratégicas dos Fundos Estruturais na sua acção ao longo do tempo, considerando 1997 como o ano charneira entre as reformas precedentes e as futuras.

1.3. Para tal, será útil recordar, de forma breve, a vontade política que presidiu à criação dos Fundos Estruturais (1975), bem como às suas diversas reformas em 1984, 1988 e 1993.

Na origem

1.4. É preciso retroceder ao Tratado de Roma e à definição da missão de «assegurar o desenvolvimento harmonioso das economias dos Estados-Membros, pela redução das desigualdades entre as diversas regiões e do atraso das menos favorecidas»(*).

1.5. Assim, em 1975 foi criado o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) que, inicialmente, apenas financiava o reembolso do custo das medidas nacionais de política regional, em função das quotas nacionais estabelecidas pelo Conselho de Ministros⁽¹⁾.

1.6. Os alargamentos de 1972 (Reino Unido, Dinamarca e Irlanda), de 1981 (Grécia) e de 1986 (Espanha e Portugal) levaram a Comunidade Europeia a analisar o problema da convergência regional. É assim que vai surgir a questão do equilíbrio entre áreas geográficas (Norte-Sul, países periféricos) com actividade industrial de níveis diferentes. Foram igualmente tomados em consideração os efeitos da unificação alemã e do futuro alargamento da União Europeia aos países de Leste⁽²⁾.

1.7. O artigo 130.º C do Tratado de Maastricht atribui ao FEDER o Objectivo de «contribuir para a correcção dos principais desequilíbrios regionais na Comunidade através de uma participação no desenvolvimento e no ajustamento estrutural das regiões menos desenvolvidas e na reconversão das regiões industriais em declínio».

(1) Semanário do CRISP — 1998. N.º 1605-1606: «La réforme des Fonds Structurels européens» (A reforma dos Fundos Estruturais europeus), por Luc Vandendorpe, p. 6.

(2) Semanário do CRISP — 1998. N.º 1605-1606: «La réforme des Fonds Structurels européens» (A reforma dos Fundos Estruturais europeus), por Luc Vandendorpe, p. 7.

(*) N.T.: Preâmbulo do Tratado de Roma.

Reforma de 1984

1.8. O Comité vê nesta reforma duas alterações importantes, uma de carácter técnico, outra política:

- (1) a substituição das quotas nacionais fixas por intervalos de variação indicativos por país;
- (2) a afectação de 20 % das dotações do FEDER directamente a programas comunitários da iniciativa da Comissão Europeia⁽¹⁾.

1.9. O Conselho Europeu conferiu assim competência de iniciativa financeira à Comissão Europeia, constituindo esta evolução a primeira pedra na construção do princípio da parceria entre a Comissão Europeia e os Estados-Membros.

Reforma de 1988⁽²⁾

1.10. Foi em 1988 que, na realidade, os Fundos Estruturais foram dotados de instrumentos eficazes para perseguirem uma melhor realização dos objectivos fixados:

- (1) Duplicação das despesas estruturais entre 1987 e 1993, tendo passado de 15 % das despesas comunitárias em 1988 para 31 % em 1993;
- (2) Alterações necessárias para uma melhor utilização dos Fundos Estruturais:
 - concentração das intervenções nas regiões mais desfavorecidas da Comunidade;
 - concentração em certos domínios precisos (infra-estruturas, desenvolvimento das PME, formação);
 - planificação e coordenação das acções empreendidas;
- (3) Estabelecimento de objectivos prioritários e do conceito de zona elegível;
- (4) Estabelecimento dos conceitos de parceria horizontal e vertical, bem como de programação;
- (5) Afirmação do conceito de adicionalidade (os financiamentos próprios do Estado beneficiário devem ser pelo menos iguais aos existentes antes da contribuição dos Fundos Estruturais).

⁽¹⁾ Semanário do CRISP — 1998. N.º 1605-1606: «La réforme des Fonds Structurels européens» (A reforma dos Fundos Estruturais europeus), por Luc Vandendorpe, p. 8.

⁽²⁾ Elementos desenvolvidos no Semanário do CRISP — 1998, N.º 1605-1606: «La réforme des Fonds Structurels européens» (A reforma dos Fundos Estruturais europeus), por Luc Vandendorpe, págs. 9 a 14.

Reforma de 1993⁽³⁾

1.11. A reforma de 1993, além de confirmar os grandes princípios da reforma de 1988, desenvolveu dois deles e introduziu mais um conceito:

(1) A concentração

1.12. Manutenção do princípio da concentração dos Fundos nas regiões menos favorecidas da União e obediência das intervenções a 6 objectivos prioritários (1, 2, 3, 4, 5a e 5b).

(2) A parceria

1.13. A parceria continua a ser a pedra angular do sistema de gestão dos Fundos Estruturais. A reforma levou ao reforço da parceria vertical, com o Objectivo de simplificar os procedimentos formais de aprovação dos programas pela Comissão. Além disso, confirmou-se a importância da parceria horizontal e a necessidade de implicação nela dos parceiros sociais.

(3) A avaliação⁽⁴⁾

1.14. O Comité considera tratar-se de uma evolução significativa. Com efeito, passa a constar da regulamentação dos Fundos Estruturais a obrigação, tanto para os Estados-Membros como para a Comissão, de efectuar uma avaliação sistemática dos programas antes, durante e depois da sua execução.

1.15. Assim, a Conferência Europeia para a Avaliação (Berlim, 2-3 de Dezembro de 1996) estabeleceu três elementos essenciais para uma avaliação de qualidade:

— a avaliação deve ter lugar antes, durante e depois da execução no terreno da intervenção estrutural;

— a avaliação deve assentar nas informações quantitativas e qualitativas de que disponham os gestores, mas também deve assentar em entrevistas aos beneficiários;

— a avaliação requer um conjunto de técnicas e de metodologias cujas conclusões possam ser reconhecidas como válidas pela comunidade de peritos.

⁽³⁾ Semanário do CRISP — 1998. N.º 1605-1606: «La réforme des Fonds Structurels européens» (A reforma dos Fundos Estruturais europeus), por Luc Vandendorpe, págs. 14 a 19.

⁽⁴⁾ Semanário do CRISP — 1998. N.º 1605-1606: «La réforme des Fonds Structurels européens» (A reforma dos Fundos Estruturais europeus), por Luc Vandendorpe, págs. 18 e 19.

2. Agenda 2000

2.1. Após ter percorrido, a traço largo, as diferentes fases da trajectória dos Fundos Estruturais e para se poder analisar correctamente a pertinência das acções realizadas em 1997, há que as situar no futuro quadro estratégico da nova reforma para o período de 2000-2006.

2.2. Esta reforma, introduzida pela Agenda 2000, foi publicada pela Comissão Europeia em 16 de Julho de 1997, inserindo-se num duplo contexto, económico e político. O primeiro, é a escassez da dotação orçamental (resultado do rigor orçamental aplicado no quadro da realização da União Económica e Monetária) e o segundo tem que ver com o alargamento da União Europeia⁽¹⁾.

A nova reforma assentará em quatro pilares⁽²⁾.

(1) Manutenção dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão

2.3. A manutenção dos Fundos Estruturais vem na linha de uma procura permanente de convergência regional da União Europeia, ao passo que a do Fundo de Coesão se baseia, no entender do Comité, na vontade de promoção da coesão social e de possibilitar aos países beneficiários a execução de programas nacionais para a observância dos critérios de convergência da terceira fase da União Económica e Monetária.

(2) Reforço da concentração

2.4. Este princípio continua a ser um mecanismo essencial dos Fundos Estruturais. Daí a importância de concentrar ainda mais as intervenções Estruturais nas populações mais desfavorecidas e de as restringir a três grandes eixos de orientação:

- Objectivo 1: consagrado às regiões com atrasos de desenvolvimento, determinadas em função do PIB por habitante;
- Objectivo 2: consagrado à reconversão económica e social das regiões com dificuldades Estruturais. Este Objectivo visa as regiões industriais em reconversão, as zonas urbanas e as zonas rurais. Os critérios aqui utilizados são mais abrangentes que os do anterior Objectivo 2;
- Objectivo 3: totalmente redefinido, tem agora como escopo acções específicas de desenvolvimento de recursos humanos em todas as regiões não integradas nos objectivos 1 e 2.

2.5. Com o mesmo espírito de simplificação, foi decidido reduzir para três o número de iniciativas comunitárias, que passam a ser:

(1) Semanário do CRISP — 1998. N.º 1605-1606: «La réforme des Fonds Structurels européens» (A reforma dos Fundos Estruturais europeus), por Luc Vandendorpe, p. 20.

(2) Semanário do CRISP — 1998. N.º 1605-1606: «La réforme des Fonds Structurels européens» (A reforma dos Fundos Estruturais europeus), por Luc Vandendorpe, págs. 22 a 26.

- IC 1: a cooperação transfronteiriça, transnacional e interregional, para alcançar um ordenamento do território harmonioso e equilibrado;
- IC 2: o desenvolvimento rural;
- IC 3: os recursos humanos num contexto de igualdade de oportunidades.

(3) Evolução da parceria

2.6. Também será conseguida uma maior eficácia da acção dos Fundos Estruturais mediante uma nova abordagem da parceria entre a Comissão e os Estados-Membros. Assim, a gestão dos programas será descentralizada para os Estados-Membros e as regiões mas, em contrapartida, a Comissão insistirá em maior selectividade e rigor na definição das prioridades a montante.

(4) Reforço dos sistemas de avaliação

2.7. Para reforçar os sistemas de acompanhamento e de avaliação e os controlos efectuados, a Comissão preparou, no âmbito da Agenda 2000, propostas de regulamentos que enquadrarão a acção dos Fundos Estruturais e de Coesão no período de 2000 a 2006. As propostas incluem:

- um regulamento geral dos Fundos Estruturais;
- os regulamentos próprios de cada Fundo;
- uma revisão do Fundo de Coesão, e
- um regulamento sobre um novo instrumento de pré-adesão.

3. Os Fundos Estruturais em 1997

3.0. Os elementos apresentados neste capítulo são baseados ou extraídos do «9.º Relatório Anual dos Fundos Estruturais (1997) — FEDER — FSE — FEOGA — IFOP» (*), da Comissão Europeia.

A. Balanço da situação

3.1. Numa abordagem global da política de coesão económica e social através dos Fundos Estruturais, foi em 1997 que, no quadro da futura reforma dos Fundos Estruturais (2000-2006) foi apresentada a proposta de reduzir o número de objectivos, simplificar os procedimentos, concentrar mais as ajudas e diminuir o número de programas de execução, em particular para as Iniciativas Comunitárias. Também se defendeu a necessidade de um acompanhamento dos resultados da ajuda comunitária. Foi, de resto, nesta perspectiva que foi desenvolvida a reflexão sobre a importância da fixação de critérios objectivos para aferir a eficácia das despesas.

(*) N.T.: Doc. COM(98) 0562 final.

3.2. Chega-se também à conclusão de que, para alcançar uma melhor coesão económica e social europeia, as regiões devem poder diversificar o seu tecido económico e aumentar a sua capacidade de inovação. É essencial que os Fundos Estruturais apoiem mais em massa a aquisição de conhecimentos e a formação contínua e que incentivem o emprego e a competitividade por todos os meios.

3.3. No que atrás se diz, sobressaem termos fortes, como diversificação, inovação, emprego e competitividade.

3.4. Os trabalhos efectuados ao longo de 1997 evidenciaram seis prioridades para a futura adaptação do Fundos Estruturais até final de 1999:

- 1) as infra-estruturas básicas;
- 2) o ambiente produtivo;
- 3) a IDT e a sociedade da informação;
- 4) o ambiente e o desenvolvimento sustentável;
- 5) os recursos humanos e a educação;
- 6) a igualdade entre homens e mulheres.

3.5. Estes seis pontos também são um incentivo a que os parceiros nacionais e regionais assegurem a qualidade e a eficácia dos programas.

3.6. Em 1997 a Comissão adoptou 88 novos programas, repartidos pelos diferentes Objectivos, tendo a maioria deles sido atribuídos ao Objectivo 2 para o período de 1997-1999, ficando assim claramente demonstrado que uma das prioridades absolutas das próximas acções é a salvaguarda e a promoção do emprego. No que respeita aos Pactos Territoriais para o Emprego, para além do que está a ser feito, a Comissão reafirma a sua vontade de sintetizar, no momento oportuno e pelos meios adequados, o conteúdo dos pactos territoriais e deles extrair ensinamentos em matéria de criação de emprego.

3.7. Além disso, foram igualmente adoptados 33 novos programas de iniciativa comunitária. Trata-se, por um lado, dos últimos programas previstos a título da dotação inicial e de cinco programas de assistência técnica e, por outro, dos primeiros programas financiados mercê da repartição da reserva decidida pela Comissão em 1996. Pela primeira vez se pode afirmar que, em 1997, todas as Iniciativas Comunitárias inicialmente previstas para o período de 1994-1999 foram realmente postas em prática, em diferentes graus.

3.8. Perante os objectivos ambiciosos que a Comissão se propõe atingir, a iniciativa «SEM 2000», que visa melhorar a

gestão e o controlo dos Fundos Estruturais, é incontornável. Neste âmbito, foram tomadas três decisões, em 1997, que tiveram por resultado:

- 1) As fichas de elegibilidade das despesas;
- 2) O Regulamento (CE 2064/97) que fixa as normas que os Estados-Membros devem respeitar no controlo financeiro das operações co-financiadas pelos Fundos;
- 3) As directrizes internas da Comissão relativas à aplicação de correcções financeiras líquidas.

3.9. No contexto das prioridades temáticas da coesão, a reflexão incidiu em cinco grandes temas:

- (1) O desafio da sociedade da informação — Consta das reflexões que a capacidade de as regiões utilizarem os instrumentos da sociedade da informação constitui um factor cada vez mais importante que determina o seu grau de competitividade nos mercados europeus e mundiais.
- (2) A questão urbana — A questão central é chegar a uma resposta coordenada e coerente para fazer frente ao número crescente de problemas urbanos. É necessário incluir a dimensão urbana de um modo mais estratégico nas futuras políticas da União. As cidades são e continuarão a ser motores do crescimento económico, da competitividade e do emprego.
- (3) É necessário prever, para depois de 1999, uma nova iniciativa comunitária para o desenvolvimento rural que incentive as iniciativas privadas sem prejuízo das especificidades regionais.
- (4) Política regional e política de concorrência — Há diferenças entre a cobertura territorial por ajudas regionais nacionais e a cobertura dos objectivos regionais dos Fundos Estruturais. A população das zonas elegíveis para os Fundos é superior à população das zonas assistidas no quadro nacional.
- (5) É indispensável reforçar a coesão e a competitividade através da investigação, do desenvolvimento tecnológico (IDT) e da inovação, pelo que também é primordial dirigir tais políticas para o tecido produtivo da região.

3.10. Sob um ponto de vista mais prático, em 1997 assistiu-se à execução completa das programações. 1997 é o ano da segunda parte do período de programação actual e o terceiro exercício de plena actividade dos Fundos para este período, com excepção da Espanha relativamente ao Objectivo 2 e da Itália relativamente ao Objectivo 1.

3.11. Foi dado um lugar de relevo ao sector das PME, ao qual foi atribuído entre 15 e 20 % das dotações totais dos Fundos Estruturais. As grandes reflexões ou constatações políticas em relação com as PME podem resumir-se como segue. Devido à concentração financeira dos Fundos nas regiões de Objectivo 1, a verba destinada ao desenvolvimento das PME é claramente mais avultada nestas regiões que nas outras zonas elegíveis. Outra constatação é que as PME, sendo as empresas mais expostas às mutações industriais, são também as que mais postos de trabalho criam. Assim, a nível do Objectivo 4, os destinatários naturais dos Fundos Estruturais são potencialmente todos os trabalhadores e, em particular, os que correm o risco de perder o seu emprego. Trata-se, aqui, de uma acção preventiva num tecido económico essencialmente composto por PME. O papel motor e inevitável da inovação no desenvolvimento das PME é questão de que ainda muito se falará.

3.12. A cessação dos programas ao abrigo do Objectivo 2 para o período de 1994/1996 provocou a transferência das dotações não utilizadas ou seja, um total de 848 milhões de ecus para o período de 1997-1999. No final de 1997, contavam-se 1 026 programas, dos quais 580 no âmbito dos diversos objectivos e 446 no âmbito das iniciativas comunitárias. 1997 foi igualmente um ano de actividade financeira intensa, isto é, de uma forte recuperação do atraso na execução das dotações.

Foram autorizadas:

- 62 % das contribuições comunitárias para o período 1994-1999 (pagas 46 %);
- 100 % dos programas de iniciativa nacional para todos os Objectivos em 1997 (pela primeira vez no período de 1994-1999), excepto para o Objectivo 5a (36 % de dotações de autorização para a vertente Pescas)

Foram pagas:

- 100 % das dotações para pagamentos disponíveis para todos os objectivos no final de 1997 (nítida melhoria em 1997 relativamente a 1996, ano em que unicamente dois objectivos haviam beneficiado de 100 % de pagamentos);
- no final de 1997, 46 % das dotações (cumulativas) previstas para o referido período.

3.13. No que diz respeito às IC (Iniciativas Comunitárias), as autorizações atingiram 56 % das dotações totais para o período de 1994-1997 e os pagamentos 31 %. Em 1997, foram utilizadas apenas 61 % das dotações de autorização disponíveis e 90 % (contra 80 % em 1996) das dotações para pagamentos. Perante estes atrasos na execução de algumas iniciativas comunitárias, estão previstos reajustamentos dos recursos financeiros para reafectar as dotações entre as diversas iniciativas, o que será feito em diálogo com os Estados-Membros.

3.14. Mais de mil milhões de ecus, isto é, 5 % dos pagamentos efectuados no ano em revista, correspondiam a autorizações anteriores a 1994, 40 % das quais foram afectadas a intervenções em Itália.

3.15. Cada um dos Fundos pode financiar acções inovadoras e de assistência técnica, isto é, acções em matéria de estudos, de acções-piloto ou de assistência técnica. Em 1997, foram lançados 49 novos projectos-piloto ou acções inovadoras que totalizaram 100 milhões de ecus, a título do artigo 10.º do FEDER. Assistiu-se à realização de três tipos de acções: projectos-piloto urbanos, acções-piloto de ordenamento do território e projectos *Terra* de cooperação interregional em domínios específicos do ordenamento do território.

3.16. Realizaram-se ainda mais 200 projectos inovadores, financiados pelo FEDER, nos domínios seguintes: novas jazidas de emprego, cultura e património, estratégias regionais de inovação (RIS), transferência de tecnologias (RTT), sociedade da informação (RISI) e cooperação interregional externa (ECOS-Abertura) e interna (*Recite II*).

3.17. A ajuda às PME é o tema principal do relatório sobre os Fundos Estruturais em 1997. O desenvolvimento das PME, porque empregam 66 % da mão-de-obra privada e geram 60 % do volume de negócios das empresas da União, é determinante para criar novos empregos e atingir um nível mais elevado de coesão económica e social na União.

3.18. Para o período actual de programação (1994-1999) 15 a 20 % dos recursos dos Fundos Estruturais são consagrados especificamente ao apoio às PME, o que representa um montante global entre os 23 e os 30 milhões de ecus. Estes financiamentos são afectados a uma grande variedade de acções, sendo as mais importantes:

- as ajudas ao investimento em capital sob a forma de subvenções directas ou medidas de engenharia financeira (Fundos de capital de risco);
- cofinanciamento de zonas de acolhimento de empresas;
- as acções de formação (Objectivo 4 e iniciativa comunitária Adapt);
- serviços de aconselhamento e de informação;
- acções para desenvolver a investigação e desenvolvimento tecnológico e a integração na sociedade da informação;
- ajudas à internacionalização.

3.19. Em relação à aplicação dos programas nos Estados-Membros, remete-se para o Anexo I (Inforegio — Resumo do Relatório Anual, 17/12/1998, «Acção dos Fundos Estruturais em 1997»).

B. Avaliação e análise do impacto dos Fundos Estruturais

3.20. O Comité constata que foram claramente definidos dois objectivos:

- (1) procura de eficácia na utilização dos Fundos;
- (2) preparação de futuras programações das intervenções estruturais.

3.21. O segundo deveria decorrer da congregação das reflexões de todas as partes, enquanto o primeiro, relativo à eficácia na utilização dos Fundos, tem todo o cabimento nestas poucas páginas.

3.22. A política estrutural da União Europeia é tida, muitas vezes, como fonte importante de inovação nos procedimentos políticos e administrativos. A análise das disparidades regionais possibilitará grandes avanços teóricos na matéria.

3.23. Passou-se, pois, de uma óptica de crescimento regional para uma outra em que é o mecanismo de redistribuição dos rendimentos entre as regiões que torna possível diminuir as disparidades interregionais. Uma análise regional europeia situa-se, pois, na estreita inter-relação dos objectivos positivos e normativos (por exemplo, PIB/hab. e taxa de desemprego). Deste modo, se os Fundos Estruturais são um elemento capital do mecanismo de equilíbrio interregional na União Europeia, os investimentos directos, a iniciativa empresarial, o desenvolvimento tecnológico e a investigação científica continuam a ser motores indispensáveis para o processo de recuperação por parte dos Estados-Membros menos prósperos.

4. Os Fundos Estruturais em 1998

4.0. Os elementos apresentados neste capítulo baseiam-se ou são extraídos do «10.º Relatório Anual dos Fundos Estruturais (1998) — FEDER — FSE — FEOGA — IFOP» (*), da Comissão Europeia. São transcritas no presente parecer as passagens do Relatório de 1998 consideradas as mais significativas pelo Comité das Regiões.

A. Ponto da situação

4.1. O tema abordado no relatório anual de 1998 é o das acções a favor do desenvolvimento local. É um conceito que se tem sedimentado desde há alguns anos e cujas evidentes vantagens parecem estar a ser cada vez mais bem entendidas a todos os níveis de poder.

4.2. A par deste tema principal, quatro grandes temas, tratados no Relatório Anual dos Fundos Estruturais (1998), podem resumir a actividade do ano de 1998 no domínio da política de coesão económica e social, servida pelos Fundos Estruturais:

(1) Adopção dos últimos programas

Penúltimo ano do actual período de programação, sublinha-se no relatório, com acerto, que 1998 tem de ser visto como um ano de consolidação da programação, mediante a aprovação dos últimos programas.

(2) Aceleração da execução financeira

Na continuidade de 1997, o relatório da Comissão Europeia define o ano de 1998 como um ano de recuperação dos atrasos registados no início do período.

(3) Aprofundamento de determinados temas prioritários

O emprego continua a ser antes de mais uma prioridade que impõe um esforço permanente de preservação e de promoção. Tal como em 1997, a Comissão preocupou-se, em 1998, com dar um novo impulso a algumas das suas acções e prioridades. Assim, importa notar que o relatório esclarece que os Fundos Estruturais vão tomar em conta, progressivamente, nas suas intervenções, os planos nacionais de acção para o emprego, de modo a criarem um quadro de referência de conjunto para as acções em favor dos recursos humanos.

Além disso, o Comité sublinha que foram efectuadas, no decorrer do ano de 1998, avaliações intercalares para os objectivos n.º 1 e n.º 6, a fim de melhor conhecer a eficácia e o impacto reais dos Fundos Estruturais nas regiões beneficiárias.

Foram igualmente alvo de um aprofundamento, no decorrer do ano de 1998, determinadas prioridades temáticas, como:

- as intervenções dos Fundos no domínio da investigação e desenvolvimento tecnológico e da inovação;
- a coerência entre política de coesão e política de concorrência;
- a sinergia entre política de coesão e de transportes;
- desenvolvimento urbano sustentável;
- ordenamento do território europeu através do SDEC.

(*) N.T.: Doc. COM(99) 0467 final.

(4) Preparação do período de 2000-2006

Na sequência da Agenda 2000, adoptada em Julho de 1997, é evidente que o ano de 1998 constituiu — e devia constituir — o ano de preparação concreta do período de 2000-2006. Assim, as propostas de regulamentos dos Fundos para o próximo período foram adoptadas pela Comissão em 18 de Março de 1998.

Como é especificado no Relatório Anual 1998, o Regulamento Geral dos Fundos Estruturais confirma e transcreve os princípios estabelecidos pela Agenda 2000:

- redução a três do número de objectivos prioritários;
- concentração numa população reduzida e, paralelamente, instituição de um apoio transitório para as regiões que deixam de ser elegíveis;
- redução a três (depois alargada a quatro) do número de Iniciativas comunitárias, sendo cada uma financiada por um único Fundo (FEDER, FSE ou FEOGA);
- simplificação da programação e da execução das intervenções;
- clarificação das tarefas de acompanhamento e avaliação;
- simplificação da gestão financeira das intervenções mediante a criação de um sistema de autorizações anuais automáticas e de reembolsos das despesas efectivas;
- reforço dos dispositivos de auditoria financeira e criação de uma reserva de execução.

B. *Elaboração do anteprojecto de orientações para os Fundos Estruturais (2000-2006)*

4.3. O Comité sublinha que o «Sexto Relatório Periódico sobre a Situação Económica e Social e o Desenvolvimento das Regiões» serviu, nos termos do próprio relatório, «de base ao estabelecimento do anteprojecto de orientações dos Fundos para o período de 2000-2006».

4.4. Estes trabalhos constituem a prova da recuperação económica espantosamente rápida das regiões mais desfavorecidas relativamente ao resto da União. A sua principal causa consiste na integração cada vez maior das economias, mas o relatório faz questão de salientar que os Fundos Estruturais desempenharam igualmente um importante papel. Com efeito, e de acordo com os quatro modelos macro-económicos utilizados, cerca de um terço da convergência realizada não teria sido atingida sem os Fundos.

4.5. Todavia, resta ainda muito por fazer, em especial em matéria de emprego. De facto, e apesar da retoma económica,

o relatório indica que a taxa de desemprego da União no seu conjunto era de cerca de 10 % no fim de 1998. Além disso, o desemprego reparte-se de modo muito desigual entre as regiões, indo de 3-4 % em certas regiões a 20-24 % noutras.

4.6. Quando se fala na problemática do emprego, faz-se evidente e imediatamente referência ao desemprego. No entanto, é importante sublinhar a seguinte interessante reflexão que nos é proposta e que consiste no facto de um desemprego regional elevado conduzir à exclusão social, o que torna o próprio desemprego mais resistente às melhorias económicas. Resolver tal situação exige, portanto, uma estratégia integrada que combine medidas de reforço da base económica das regiões com medidas que melhorem o acesso ao mercado do trabalho (nomeadamente através da formação).

4.7. Por outro lado, nota-se uma diminuição das disparidades em matéria de infra-estruturas de base e de recursos humanos; nota-se também que, em matéria de inovação e de eficácia do aparelho administrativo, foram igualmente conseguidos progressos.

4.8. Igualmente, após 1993 ou 1994, a situação nos Países da Europa Central e Oriental (PECO) evoluiu rapidamente. A maior parte dos PECO conhecem novamente um crescimento. No entanto, a fraca produção e a insuficiente produtividade constituem um desafio considerável e a qualidade das infra-estruturas é, em geral, nitidamente inferior à que existe na União.

4.9. É neste contexto que se sublinha que, após o alargamento da União, os Fundos Estruturais terão um papel primordial a desempenhar na resolução destes problemas. Contudo, o Relatório Anual de 1998 refere que serão necessários esforços consideráveis para criar as estruturas necessárias à gestão dos Fundos, antes que os PECO estejam prontos para participarem na política estrutural da União.

4.10. Sendo a preparação da próxima geração de programas feita nos Estados-Membros no decorrer de 1999, a Comissão considerou útil elaborar, em 1998, um anteprojecto de orientações. Este tem como Objectivo ajudar as autoridades nacionais e regionais na preparação das respectivas estratégias de programação a título de cada um dos objectivos n.º 1, n.º 2 e n.º 3 dos Fundos Estruturais, bem como das suas articulações com o Fundo de Coesão.

4.11. As orientações indicativas articulam-se segundo três grandes eixos:

(1) *Melhorar a competitividade regional*

Citam-se, no relatório respeitante a 1998, o desenvolvimento de infra-estruturas de transportes, de energia, de sociedade de informação, de investigação e ambientais; a promoção do desenvolvimento de estratégias integradas de IDT e de inovação a nível regional; o apoio à actividade das empresas e, em especial, das PME, nomeadamente através do apoio à inovação e à investigação, à cooperação industrial e à colocação em rede, ao desenvolvimento dos recursos humanos, do capital de risco e dos serviços de ajuda às empresas.

(2) Promover o emprego, primeira prioridade da Comunidade

O dado enquadra-se no novo Objectivo n.º 3 (acções sobre o mercado de trabalho, luta contra a exclusão, desenvolvimento de formações adaptadas, início de acções positivas para as mulheres), mas também nos novos objectivos n.º 1 e n.º 2, através de um quadro de referência comum para os recursos humanos.

(3) Integrar o desenvolvimento urbano e o desenvolvimento rural num esquema equilibrado de desenvolvimento do território da União

C. Avaliações intercalares

4.12. Nos pontos seguintes o Comité quis ocupar-se dos elementos principais das avaliações intercalares. Frisa-se no relatório que as avaliações intercalares visam apreciar o grau de execução dos programas em relação aos objectivos iniciais e, se necessário, propor ajustamentos mais ou menos acentuados consoante o grau de eficácia alcançado.

4.13. O ano de 1998 ficou assinalado pela finalização das quatro avaliações temáticas iniciadas em 1997 (PME, IDT, ambiente, igualdade de oportunidades no quadro do FSE) e da avaliação de um tema horizontal (a parceria). São os seguintes os principais resultados:

(1) PME

No período de programação de 1994-1999, este sector terá beneficiado directamente de cerca de 21 mil milhões de euros, ao abrigo dos objectivos n.ºs 1, 2, 5b e 6. A avaliação conclui que a ajuda dos Fundos Estruturais produziu um impacto benéfico neste domínio.

Sublinha-se, no Relatório Anual, que os dados reunidos em estudos de casos apontam para que as medidas de engenharia financeira sejam uma forma de intervenção vantajosa e duradoura, se bem que a introdução de medidas desse tipo exija previsões a longo prazo em regiões onde o sector dos serviços financeiros tenha mais debilidades que pontos fortes.

A avaliação identifica a necessidade de orientar a ajuda para alvos mais precisos, mas, por outro lado, salienta o valor das redes verticais e horizontais de PME, bem como as vantagens de uma participação de parceiros do sector privado na gestão dos programas. O Comité insiste em especial em que se, de um modo geral, convirá fazer uma abordagem mais comercial do apoio às PME, também não deixa de ser importante ter em conta as especificidades regionais e sub-regionais.

(2) Investigação, desenvolvimento tecnológico e inovação

As avaliações também põem em destaque a necessidade de uma maior valorização das capacidades de IDT existentes, de uma melhor orientação das acções para alvos bem precisos e de critérios de selecção mais transparentes, bem como a de introduzir uma cultura de avaliação mais sistemática dos resultados e dos efeitos.

De um modo mais geral, as avaliações sustentam uma reorientação mais nítida das acções para a inovação, a qualidade dos recursos humanos e a colocação em rede dos diversos actores, nomeadamente as PME, ao nível transregional e transnacional.

(3) Ambiente

O Relatório Anual frisa que o estudo foi efectuado com a ajuda de um método de determinação do impacte no ambiente dos programas financiados pelos Fundos Estruturais e da medida em que esses programas contribuíram para um desenvolvimento sustentado.

A avaliação conclui que o estudo *ex ante* dos futuros programas inclua uma análise dos pontos fortes, dos pontos fracos, das vantagens e dos riscos inerentes a cada uma das regiões tanto no que diz respeito ao ambiente como às questões económicas.

(4) Igualdade das oportunidades nas intervenções do FSE

Em relação ao período anterior, observa-se primeiro uma melhoria da ventilação por sexos tanto dos dados de contexto como dos dados relativos à programação e à execução, embora, como é óbvio, com variações entre Estados-Membros e, sobretudo, entre objectivos.

O segundo aspecto observado é a tendência geral para a sub-representação das mulheres nas acções do FSE.

Por último, uma constante em relação ao período de programação precedente é o papel motor da intervenção comunitária.

(5) Parceria

O Comité regista a constatação de que o contributo da parceria foi importante na fase de gestão e de execução, dado ter proporcionado uma maior transparência e visibilidade às acções, uma melhoria da coordenação no plano organizacional e até inovação e flexibilidade.

Todavia, o seu papel deverá ser reforçado na transferência de boas práticas, nos sistemas de acompanhamento e de avaliação e no que diz respeito à eficácia da gestão dos programas.

Verificou-se, finalmente, que a multiplicação das formas e estruturas de parceria pode provocar a complicação da gestão. Essa situação poderá ser ultrapassada mediante a criação de uma estrutura de parceria única por programa, acompanhada pela diferenciação do papel dos diversos parceiros e da respectiva capacidade de influir nas decisões ao longo de cada uma das fases da programação.

D. Auditoria financeira — FSE, FEDER, FEOGA-Orientação

4.14. As principais constatações nas missões realizadas no quadro do FSE foram as seguintes:

- inobservância dos requisitos regulamentares em matéria de publicidade das acções;
- número excessivamente reduzido ou nulo de acções de controlo das acções co-financiadas;
- ausência de transparência dos critérios de selecção dos programas;
- incumprimento dos prazos regulamentares de transferência dos adiantamentos e dos pagamentos para os beneficiários.

4.15. Os pontos seguintes foram com mais frequência objecto de observações no quadro do FEDER:

- dificuldades de identificação das despesas declaradas no sistema contabilístico dos beneficiários finais;
- inobservância das directivas comunitárias relativas aos contratos públicos;
- insuficiências ao nível da pista de auditoria, tornando difícil o seguimento dos fluxos financeiros entre o orçamento comunitário e os beneficiários finais.

4.16. As missões efectuadas no âmbito do FEOGA-Orientação permitiram chegar às seguintes conclusões:

- insuficiências do sistema de gestão e de controlo;
- co-financiamento de despesas não elegíveis;
- deduções ilegais;
- erros administrativos resultantes de uma sobrevalorização das despesas declaradas à Comissão.

E. Diálogo com o Comité das Regiões

4.17. No que diz respeito ao futuro dos Fundos Estruturais, frisa-se no Relatório que o CR reafirma, nos seus pareceres, a importância da coesão económica e social como pilar da integração e da solidariedade europeias.

4.18. O Comité das Regiões apoia a orientação estratégica da Comissão em prol das regiões com atraso de desenvolvimento e acolhe com interesse a abordagem integrada proposta para o novo Objectivo n.º 2, manifestando ao mesmo tempo algumas reservas quanto aos critérios de elegibilidade.

4.19. No que diz respeito à parceria, pede o seu reforço em benefício das pessoas colectivas territoriais locais e regionais.

4.20. Por outro lado, o relatório salienta que o Comité das Regiões, favorável embora à comunicação da Comissão, convida-a a elaborar uma política urbana que seja complementar das desenvolvidas pelos Estados-Membros.

4.21. Por fim, o Relatório Anual dos Fundos Estruturais (1998) sublinha que, quanto às questões agrícolas, o CR adoptou, em 14 de Janeiro de 1999, um parecer sobre a proposta de regulamento relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo FEOGA, em que sublinha a importância dos objectivos visados pela proposta e apoia os seus princípios. Emite, no entanto, reservas sobre a possibilidade de atingir os objectivos da política de desenvolvimento rural definida na Conferência de Cork, sublinhando, nomeadamente, a insuficiência dos recursos financeiros, a falta de definição dos critérios de viabilidade económica, a insuficiente consideração da abordagem integrada e a imprecisão quanto ao papel das autoridades regionais e locais na parceria.

5. Conclusões

5.1. Uma das principais características dos anos 1997 e 1998 foi a recuperação do atraso na utilização das dotações verificado no início do período. De um modo geral, a execução dos programas é hoje satisfatória.

5.2. Tanto em 1997 como em 1998, os Estados-Membros que tiveram melhores taxas de execução das dotações são, em geral, os países menos prósperos da União, que são igualmente os principais beneficiários dos Fundos, designadamente, a título do Objectivo 1, Espanha, Portugal e Irlanda.

5.3. A situação das Iniciativas Comunitárias é sensivelmente diferente quanto ao grau de execução. Houve, com efeito, alguns atrasos, muitos deles devido ou à aprovação tardia dos programas (muitos deles foram aprovados em 1996 e 1997 na sequência da repartição da reserva) ou às características específicas de algumas das iniciativas, como a parceria no programa *Urban* e *Interreg II* ou as acções muitos especiais e inovadoras na Iniciativa PME.

5.4. A acção dos Fundos Estruturais enquadra-se, pois, num contexto de diversificação, inovação, emprego e competitividade. Num quadro em que a prioridade absoluta é a salvaguarda e a criação de empregos, a parceria entre regiões, cidades e municípios insere-se numa economia local geradora de emprego local durável, e de preferência criadora de mais-valias.

5.5. O Comité das Regiões propôs-se ilustrar no relatório sobre 1997 as acções dos Fundos Estruturais em prol das PME. O financiamento dos Fundos Estruturais incide numa grande diversidade de acções destinadas directamente às PME, sendo as mais importantes:

- ajudas ao investimento em capital sob a forma de subvenções directas ou medidas de engenharia financeira;
- cofinanciamento de zonas de acolhimento de empresas;
- acções de formação, incluindo formação em gestão;
- serviços de aconselhamento e de informação;
- acções para desenvolver a investigação e desenvolvimento tecnológico (IDT);
- acções no domínio da sociedade da informação;
- ajudas à internacionalização através de acções inovadoras como o *Europartenariat* e *Recite II* que têm em vista desenvolver a cooperação comercial transnacional entre PME, ou a título da Iniciativa Comunitária PME.

5.6. Assim se desenha progressivamente no contexto das políticas estruturais a emergência de prioridade para as PME que, nos documentos de programação mais recentes, se traduz num esforço financeiro acrescido.

5.7. O Relatório de 1998 é consagrado praticamente na totalidade à tomada de consciência e ao reforço da noção de desenvolvimento local. Desde há alguns anos que esta noção se tornou uma verdadeira filosofia política. Com efeito, embora o desenvolvimento local não seja, em si mesmo, uma prioridade política a nível comunitário, muitas decisões recentes orientam-se no sentido de melhor tomar em conta a dimensão territorial das políticas estruturais.

5.8. O Comité quer sublinhar a importância que é constantemente concedida ao desenvolvimento local em cada uma das diferentes vertentes dos Fundos Estruturais. O Comité não pode senão congratular-se por este ser o caminho que parece ter sido escolhido para o futuro. O Comité salienta que, ainda que seja difícil quantificar a parte das acções de desenvolvimento local no conjunto dos programas, se calcula que estas acções representem cerca de 10 % do total das intervenções dos Fundos no actual período de intervenção, tendo em conta todos os tipos de acções. Mais ainda, nas zonas elegíveis para o Objectivo 2, precisa-se que se estima em cerca de 15 % a parte dos financiamentos comunitários destinados às acções de desenvolvimento local. O Comité não pode deixar de frisar o facto de que estas surgem, no quadro dos objectivos n.º 1 a n.º 6, em domínios referidos no Relatório Anual, como:

- infra-estruturas de proximidade ou destinadas às pequenas empresas;
- ajuda à criação ou à manutenção de pequenas e médias empresas integradas no tecido local;
- promoção de actividades de investigação e de inovação nas PME e colocação destas em rede;
- acções de formação dirigidas a alvos bem precisos destinadas tanto aos dirigentes de empresa como aos assalariados;
- desenvolvimento dos recursos turísticos que tenham em conta as potencialidades locais;
- valorização, a nível local, dos recursos agrícolas e haliêuticos.

5.9. Além do tema principal que o desenvolvimento local constitui, quatro grandes temas podem resumir a actividade do ano de 1998, directamente ligada à política de coesão económica e social, servida pelos Fundos Estruturais. São os seguintes:

- adopção dos últimos programas;
- aceleração da execução financeira;
- aprofundamento de determinados temas prioritários;
- preparação do período de 2000-2006.

5.10. O Comité vê com agrado que se vá procurar obter uma maior eficácia na utilização dos Fundos, mediante, nomeadamente, uma utilização mais generalizada de instrumentos assentes em alavancas financeiras (tais como garantias, participações no capital ou subvenções reembolsáveis), modulando as taxas máximas de intervenção. Isto contribuirá para reforçar o impacto dos Fundos Estruturais nas estruturas económicas e sociais e para reforçar a competitividade das regiões e das empresas da União, sobretudo das PME.

5.11. O Comité gostaria igualmente de salientar os elementos do relatório referente a 1998 que confirmam que, apesar da recuperação económica, resta ainda muito por fazer, em especial em matéria de emprego. De facto, a taxa média de desemprego na União era de cerca de 10 %. Além disso, o desemprego reparte-se de modo desigual pelas regiões. Por isso, importa estar consciente de que um desemprego regional elevado traz exclusão social, o que torna o próprio desemprego mais resistente às melhorias económicas. Resolver tal situação exige uma estratégia integrada que combine medidas de reforço da base económica das regiões com medidas que melhorem o acesso ao mercado do trabalho.

5.12. O Comité quer colocar a tónica nas observações induzidas pelas avaliações intercalares durante 1998. São, de resto, formuladas, no Relatório Anual de 1998, cinco importantes observações:

- Nas PME, a avaliação identifica a necessidade de orientar melhor a ajuda para alvos bem precisos, nomeadamente através da criação de intermediários especializados, que

- operem preferencialmente de forma descentralizada e a partir de balcões únicos.
- Na IDT, as avaliações mostram que seria preferível uma reorientação mais nítida das acções para a inovação, a qualidade dos recursos humanos e a colocação em rede dos diversos actores, nomeadamente as PME, ao nível transregional e transnacional.
 - No que diz respeito ao ambiente, o estudo *ex ante* dos futuros programas deve incluir uma análise dos pontos fortes, dos pontos fracos, das vantagens e dos riscos inerentes a cada uma das regiões tanto no que concerne as questões ambientais como as económicas.
 - Não pode deixar de constatar-se a tendência geral para a sub-representação das mulheres nas acções do FSE.
 - papel da parceria deverá ainda ser reforçado no que diz respeito à transferência de boas práticas, aos sistemas de acompanhamento e de avaliação e à eficácia da gestão dos programas. Há que não perder de vista o facto de a multiplicação das formas e estruturas de parceria serem potencial fonte de complicações ao nível da gestão.
- 5.13. Além disso, o Comité das Regiões faz questão de se pronunciar sobre o seguinte:
- Comité advoga o reforço da parceria, em benefício das administrações locais.
 - Comité defende a elaboração de uma política urbana que seja complementar das políticas desenvolvidas pelos Estados-Membros.
 - Comité exprime reservas sobre a possibilidade de atingir os objectivos de uma política de desenvolvimento rural tal como foi definida na Conferência de Cork, sublinhando, nomeadamente, a insuficiência dos meios financeiros, a falta de definição de critérios de viabilidade económica, a insuficiente consideração da abordagem integrada e a imprecisão quanto ao papel das autoridades regionais e locais no âmbito da parceria.
- 5.14. Por último, o Comité quer concluir o seu parecer sobre os «9.º e 10.º Relatórios Anuais dos Fundos Estruturais (1997 e 1998) FEDER — FSE — FEOGA — IFOP» com um forte encorajamento a todas as iniciativas que confirmem a necessidade de avançar na via do desenvolvimento local.

Bruxelas, 13 de Abril de 2000.

O Presidente
do Comité das Regiões
Jos CHABERT