



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 5.7.2001
COM(2001) 378 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO
AO CONSELHO, AO PARLAMENTO EUROPEU, AO COMITÉ ECONÓMICO E
SOCIAL E AO COMITÉ DAS REGIÕES**

**RESULTADOS DA PROGRAMAÇÃO DOS FUNDOS ESTRUTURAIS PARA O
PERÍODO 2000/2006 (OBJECTIVO Nº 1)**

[SEC(2001) 1140]

A presente comunicação está prevista no programa de trabalho para o ano de 2001. Esta comunicação retoma os principais elementos das intervenções comunitárias programadas em benefício das regiões elegíveis para o objectivo nº 1 no decorrer do novo período de programação (2000-2006), colocando-se a tónica no balanço das negociações com os Estados-Membros e no valor acrescentado comunitário introduzido.

ÍNDICE

Resumo	3
Introdução.....	6
I - BALANÇO DAS NEGOCIAÇÕES.....	7
I- 1 - Qualidade dos planos apresentados pelos Estados-Membros.....	7
I- 2 A parceria na preparação dos programas	8
I- 3 Qualidade e utilidade das avaliações <i>ex ante</i>	9
I - 4 Calendário das negociações	10
I-5 Tomada em conta das orientações da Comissão de Julho de 1999 e ajustamento das prioridades nacionais	11
I- 6 Tomada em conta das orientações do EDEC e do quadro de acções para um desenvolvimento urbano sustentável.....	13
I-7 Criação dos novos sistemas de gestão nos Estados-Membros.....	14
I - 8 - Integração dos Fundos estruturais e do BEI	15
I - 9 - Quadros de referência estratégicos do Fundo de Coesão	16
II. - IMPACTO ESPERADO DA NOVA PROGRAMAÇÃO E VALOR ACRESCENTADO COMUNITÁRIO.....	16
II- 1 - Concentração temática	16
II - 2- Impactos macroeconómicos	18
II - 3 - Impacto sobre a competitividade regional.....	19
II - 4 - Tomada em conta e impacto sobre as outras prioridades e políticas comunitárias (ambiente, concorrência, transportes, sociedade da informação, investigação/ inovação, PME, igualdade de oportunidades)	19
II - 5 - Efeito de alavanca e adicionalidade	21
II - 6 - Benefícios associados ao método de execução.....	21

Os anexos estão incluídos no documento de trabalho dos serviços da Comissão SEC(2001) 1140

RESUMO

Para o período 2000-2006, o Conselho Europeu de Berlim aprovou um montante de 195 milhares de milhões de euros para os Fundos estruturais, dos quais quase 70% para os programas de desenvolvimento regional a título do objectivo nº 1, a saber 127,5 milhares de milhões de euros. Estes recursos deveriam permitir um aumento sensível do nível do PIB em termos reais, em 2006, nos Estados-Membros abrangidos (6% para a Grécia e Portugal, 2,4% para Espanha e 4% para os *Länder* do leste da Alemanha).

Além disso, os novos programas terão um efeito de marcado impulso no nível de investimento à volta de 2006 (+ 20% na Grécia, + 14% em Portugal, + 6% nos *Länder* do leste da Alemanha).

É por esta razão que a Comissão considera importante dar conta do resultado das negociações que levou a efeito com as autoridades nacionais e regionais.

O período de programação 2000-2006 abre novos desafios e novas oportunidades para as regiões do objectivo nº 1 (aquelas cujo PIB por habitante é inferior a 75% da média comunitária), cujas disparidades relativamente ao resto da União Europeia continuam a ser importantes, apesar dos progressos efectuados no decorrer da década anterior.

Esperam-se progressos significativos de convergência, em especial para as regiões menos desenvolvidas

Os programas deverão permitir a prossecução da recuperação económica dos Estados e das regiões menos prósperas, devido a uma situação económica mais favorável registada na União no seu conjunto e a uma combinação mais eficaz dos esforços dos Estados-Membros e dos esforços da própria União. Através do estímulo dos investimentos, os Fundos estruturais contribuem para estabelecer as condições de um crescimento sustentável a longo prazo. Os impactos macroeconómicos calculados em termos de crescimento do PIB são significativos, sobretudo para a Grécia e Portugal.

Valor acrescentado das negociações: planos de melhor qualidade, inflexões estratégicas por vezes significativas

As orientações estratégicas indicativas adoptadas pela Comissão em Julho de 1999 constituíram uma base útil para conduzir as negociações dos planos e dos programas. Estas orientações estabeleceram as bases para os debates sobre a natureza das escolhas operadas pelos Estados-Membros em termos de prioridades, de objectivos estratégicos e da correspondente atribuição de recursos.

As avaliações *ex ante* sistemáticas e integradas contribuíram para reforçar a coerência e a qualidade dos planos, permitindo, nomeadamente, fundamentar as relações entre o diagnóstico dos problemas socioeconómicos e ambientais e a formulação das prioridades.

Em geral, os resultados das negociações põem em destaque um maior esforço de concentração das intervenções em quatro domínios prioritários das regiões do objectivo nº 1: as infra-estruturas de transportes, a investigação e a inovação, a sociedade da informação e a valorização do capital humano. Além disso, para os quatro países em causa (Grécia, Espanha,

Irlanda, Portugal), o estabelecimento de quadros de referência estratégicos deverá permitir assegurar uma melhoria da coerência entre as intervenções do FEDER e as intervenções do Fundo de Coesão nos domínios dos transportes e do ambiente.

Melhorias do sistema de execução que falta consolidar

A eficácia das intervenções dependerá, de modo estreito, da observância das condições de execução e de gestão dos programas aprovadas em comum com os Estados-Membros. Deste ponto de vista, foram realizados importantes progressos, designadamente em matéria de parceria associada à preparação dos planos, bem como a criação de sistemas de acompanhamento, de controlo e de avaliação mais rigorosos. Na criação destes diversos dispositivos, a Comissão pôde desempenhar um papel activo através da definição de orientações metodológicas bem como dos debates em parceria. Em especial, a introdução da reserva de eficiência foi alvo de um acompanhamento atento, a diversos níveis de programação - dos documentos de programação ao complemento de programação - para garantir o máximo de eficácia e de transparência tanto nos critérios adoptados como nas modalidades de atribuição dos Fundos.

Ainda que o balanço seja amplamente positivo, determinadas dificuldades merecem ser aqui salientadas:

- (1) O período de cinco meses previsto para a negociação dos documentos de programação revelou-se demasiado curto (prazo médio de adopção: entre oito meses e um ano), tendo em conta os debates aprofundados levados a efeito pela Comissão com os Estados-Membros de modo a reforçar a qualidade da programação. Existe um equilíbrio ("trade-off") entre o tempo necessário às negociações e a qualidade dos resultados, especialmente no que diz respeito a aspectos como a criação de sistemas de gestão e de controlo suficientes, a integração da avaliação a nível da tomada de decisão ou a consulta no âmbito da parceria, e a observância das políticas comunitárias, designadamente as políticas do ambiente e da concorrência.

A Comissão velará pela observância dos compromissos assumidos a este respeito pelos Estados-Membros.

- (2) O complemento de programação foi por vezes entendido como uma fase independente da programação embora a sua tarefa consista em explicitar o conteúdo dos eixos prioritários dos programas através da descrição pormenorizada das medidas e da quantificação dos objectivos e dos indicadores a ela associados, incluindo para a reserva de eficiência. Em alguns casos, isto pôde dar origem a dificuldades de gestão, associadas ao facto de as autoridades encarregadas de preparar os complementos de programação não serem as mesmas que tinham negociado os planos e os programas.
- (3) Em diversos Estados-Membros, os novos sistemas de gestão, controlo e acompanhamento foram definidos no que diz respeito às suas linhas de orientação geral, mas falta especificar as modalidades de execução desses sistemas e torná-los plenamente operacionais.

A Comissão convida os Estados-Membros a intensificarem os seus esforços nestes domínios essenciais destinados a assegurar uma utilização efectiva dos Fundos estruturais, em conformidade com o disposto nos novos regulamentos de aplicação e, muito especialmente, com os sistemas informatizados de gestão a fim de evitar atrasos nos pagamentos intercalares. A Comissão tenciona levar a efeito uma

análise comparativa da gestão financeira e dos sistemas de controlo que deverá ajudar a identificar boas práticas e a promover novas soluções para os problemas que surjam neste domínio.

- (4) Apesar dos progressos conseguidos em matéria de parceria aquando da fase de preparação dos planos e dos programas, o modo como este princípio será executado no decorrer da execução das intervenções nem sempre é claro.

A Comissão velará por assegurar um bom funcionamento da parceria que deverá ser tão ampla quanto possível e mais pró-activa e responsável relativamente à gestão concreta das intervenções.

Estes aspectos menos positivos não põem em causa o bom fundamento dos princípios aprovados nos regulamentos dos Fundos estruturais. O modelo de gestão orientado para os resultados, que constitui um dos pilares desta reforma, revela-se exigente e de difícil execução, mas já contribuiu para reforçar a transparência e a qualidade da programação para o período 2000-2006. A avaliação intercalar dos programas indicará em que medida isto produziu um efeito na execução. A Comissão retirará daí os ensinamentos que se impõem especialmente para conciliar simplicidade, qualidade, eficácia e transparência. Esses ensinamentos deverão contribuir, no futuro exercício, para preparar programas para os novos Estados-Membros e para a nova geração de programas dos Fundos estruturais *post* 2006.

INTRODUÇÃO

Em 24 e 25 de Março de 1999, os chefes de Estado e de Governo, reunidos em Berlim, decidiram consagrar 213 milhares de milhões de euros às acções estruturais da União, entre 2000 e 2006. Desse montante, 195 milhares de milhões de euros (a preços de 1999) destinam-se aos 15 Estados-Membros actuais através das intervenções dos Fundos estruturais. 69,7% deste montante é reservado às regiões elegíveis para o objectivo nº 1. Estas regiões situam-se em 13 Estados-Membros da UE: apenas a Dinamarca e o Luxemburgo não são abrangidos pelo objectivo nº 1.

A revisão do quadro regulamentar dos Fundos estruturais, aprovado pelo Conselho da União Europeia em Junho de 1999, tinha como principal objectivo procurar uma maior eficácia das intervenções estruturais comunitárias, sem pôr em causa os princípios de base das reformas anteriores, de 1988 a 1993. As **novidades mais significativas** introduzidas nos regulamentos alterados dizem respeito aos seguintes aspectos:

- a) concentração dos objectivos prioritários dos Fundos estruturais: de sete objectivos passou-se para três;
- b) aplicação estrita do critério de concentração¹ (regra de elegibilidade de 75%);
- c) instauração de um sistema de apoio transitório para as regiões ou zonas que eram elegíveis para os objectivos regionalizados do período 1994-99;
- d) instauração de um sistema de reserva de eficiência: 4% das dotações de autorização previstas em cada repartição nacional indicativa são objecto de uma atribuição à reserva de eficiência;
- e) alargamento e reforço da parceria tendo em vista aumentar o valor acrescentado. A parceria manifesta-se de acordo com o princípio da subsidiariedade: a selecção dos parceiros continua a ser uma responsabilidade dos Estados-Membros;
- f) simplificação do sistema de programação, nomeadamente através da integração dos grandes projectos e das subvenções globais nas outras formas de intervenção;
- g) uma programação descentralizada das acções: o Estado-Membro ou a autoridade de gestão - e não a Comissão - adopta o complemento de programação após acordo do comité de acompanhamento;
- h) alterações das regras de gestão financeira que agora têm bases mais claras e mais simples de modo a permitirem assegurar uma melhor execução orçamental e estabelecer uma articulação mais efectiva com a realização dos programas "(n + 2)";
- i) o Estado-Membro assume a responsabilidade geral da execução, do acompanhamento e da eficácia das intervenções de modo a que exista uma definição exacta das responsabilidades específicas da autoridade de gestão, do comité de acompanhamento e das autoridades responsáveis pelos controlos;

¹ A Comissão propôs um regulamento do Conselho relativo à NUTS (Nomenclatura das Unidades Territoriais Estatísticas).

j) a avaliação deixa de ser concebida como um exercício à parte, mas, embora permanecendo independente, passa a fazer parte integrante do processo de preparação, de execução, de acompanhamento e de revisão da programação: a avaliação torna-se um instrumento de gestão;

k) reforço da articulação das políticas estruturais e da Estratégia Europeia de Emprego e das prioridades do Plano nacional de Acção para o Emprego²;

l) a legislação relativa às acções de desenvolvimento rural foi extensivamente alterada e simplificada pelo Regulamento (CE) 1257/1999, com acções a financiar quer pelos Fundos estruturais ou o FEOGA - secção Orientação nas regiões do objectivo nº 1, quer pelo FEOGA - secção Garantia fora dessas regiões;

m) instauração de um sistema global de informação e de controlo precoce da observância das regras comunitárias em matéria de auxílios estatais.

I - BALANÇO DAS NEGOCIAÇÕES

I- 1 Qualidade dos planos apresentados pelos Estados-Membros

De um modo geral, a qualidade dos documentos de programação apresentados pelos Estados-Membros foi superior à qualidade do período anterior, embora tenha permanecido, por vezes, aquém do que se teria podido esperar. Esta melhor qualidade fica, em parte, a dever-se aos trabalhos preparatórios intensos conduzidos pelos Estados-Membros com a Comissão, tendo em vista a preparação dos seus documentos de programação.

O objectivo prosseguido aquando dos debates com cada um dos Estados-Membros foi duplo:

- completar as lacunas de informação verificadas a nível dos documentos de programação recebidos, tendo, nomeadamente, em vista dar resposta às exigências de qualidade previstas pela nova regulamentação;
- procurar as melhores adequações possíveis das diversas prioridades de intervenção de modo a que os programas produzam um máximo de impacto.

A qualidade dos documentos apresentados pelos Estados-Membros não foi uniforme. Em geral, mesmo quando estes documentos respeitavam as exigências mínimas do regulamento - o que foi frequentemente o caso -, a quantificação dos objectivos efectuada a nível dos eixos prioritários e das intervenções registou lacunas, bem como a avaliação *ex ante*, sobretudo a avaliação aferente ao ambiente e à igualdade de oportunidades. Estes pontos fracos tiveram de ser melhorados no decorrer das negociações e, por vezes, em outros documentos de programação a jusante (complementos de programação). Foi, nomeadamente, o caso da Finlândia e de Portugal.

No total, em 116 intervenções, três programas foram considerados não recebíveis pela Comissão, por faltarem elementos essenciais (Alemanha, Itália e Reino Unido). Além disso, num determinado número de casos, a Comissão teve de desenvolver esforços particularmente importantes para receber as informações complementares dos Estados-Membros tendo em

² Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social sobre o apoio do Fundo Social Europeu à Estratégia Europeia de Emprego. COM (2001) 16 final.

vista preparar os documentos de programação. Foi especialmente este o caso do plano espanhol e de determinados documentos de programação franceses. A extensão das alterações no domínio do desenvolvimento rural a título do FEOGA não foi, em geral, plenamente apreciada. Isto conduziu a planos a que faltavam pormenores suficientes para permitir a sua avaliação nos termos do regulamento.

O plano para Espanha não punha claramente em destaque a coerência entre a estratégia de desenvolvimento conduzida a nível nacional e as estratégias propostas a nível regional. Todavia, devido à cooperação das autoridades espanholas, foi possível introduzir melhorias substanciais nos programas e o balanço é considerado satisfatório no que diz respeito a este país.

Por vezes, e relativamente a um mesmo Estado-Membro, a qualidade dos documentos apresentados pelos Estados-Membros foi muito heterogénea. Assim, na Alemanha, ainda que a preparação dos documentos de programação se tenha baseado na avaliação *ex ante*, os projectos de programas para as regiões de Brandenburgo, Sachsen-Anhalt e Turíngia incluíam importantes lacunas que levaram bastantes meses a preencher. No Reino Unido, a qualidade dos documentos iniciais era muito variável, entre a elevada qualidade de Cornwall e de Isles of Scilly e o caso da Irlanda do Norte inicialmente declarado irrecebível pela Comissão, em que as condições de preparação foram por vezes difíceis.

I- 2 A parceria na preparação dos programas

O estabelecimento de uma parceria descentralizada, ampla e eficaz constitui um factor-chave do êxito dos programas apoiados pelos Fundos estruturais. As parcerias permitem maximizar as sinergias, reforçar a participação de todos os agentes regionais e locais e mobilizar as contribuições de um elevado número de fontes.

A aplicação do princípio da parceria evoluiu muito desde a primeira geração de programas, altura em que tinha um âmbito mais limitado. Desde então, a situação alterou-se significativamente, sobretudo em Espanha, na Alemanha e em Itália.

No início do actual período, os documentos de programação foram apresentados para consulta aos parceiros cuja presença está prevista nos comités de acompanhamento. De um modo geral, a participação das parcerias numa fase inicial foi mais evidente do que no passado, especialmente na Alemanha.

Todavia, é necessário constatar que a qualidade da informação fornecida à Comissão sobre o processo de consulta e seus resultados foi muito variável, limitando-se muitos Estados-Membros a assinalar que a consulta foi feita, sem especificarem a altura, nem a forma nem mesmo quais os parceiros consultados. Os tipos de parceiros envolvidos estavam longe de ser uniformes, variando até por vezes no seio de um mesmo Estado-Membro.

A parceria parece ser especialmente bem desenvolvida em países como a Irlanda, o Reino Unido, a Finlândia e a Suécia. É de notar o caso excepcional da Suécia que, além das formas mais clássicas de execução da parceria, criou sítios Web através dos quais o público pôde intervir junto das autoridades paralelamente ao desenvolvimento dos programas. Em contrapartida, a Comissão verifica que, em determinados Estados-Membros, a parceria continua por vezes a ser formal e institucional (Grécia, Portugal e Espanha), com, por exemplo, uma presença dos parceiros socioeconómicos mas apenas com uma capacidade limitada. As associações e os organismos activos nas áreas do ambiente e da igualdade de

oportunidades, em geral, desempenharam uma papel mais limitado na preparação da programação.

Em regra geral, quanto mais a parceria foi alargada na preparação dos documentos de programação tanto mais o processo foi longo mas talvez mais frutuoso. Todavia, em determinados casos, uma parceria alargada e activa conduziu a um alargamento dos prazos de apuramento da programação, na medida em que toda e qualquer alteração implica novas negociações com os parceiros e novos processos de "consensus building". Isto foi evidente no Reino Unido.

No que diz respeito à participação dos parceiros nos comités de acompanhamento, o grau de informação fornecido pelas autoridades nacionais e regionais é igualmente muito variável, conforme os documentos de programação, limitando-se alguns a assinalar que os parceiros foram associados. Do mesmo modo, no que diz respeito aos direitos reconhecidos aos parceiros nos comités de acompanhamento, acontece frequentemente terem um estatuto diverso dos outros membros, quer porque não têm direito de voto ou têm um direito de voto restrito, quer porque são associados a título meramente consultivo ou informativo.

É preciso esperar que a descentralização da gestão dos programas para os Estados-Membros milite em favor da participação dos parceiros além das autoridades nacionais, nomeadamente na composição dos comités de acompanhamento (cujo papel é reforçado). Este processo deveria conduzir, assim, a uma valorização, no plano operacional, dos conhecimentos concretos que esses parceiros têm da sua região e dos problemas e oportunidades socioeconómicos. A este respeito, a avaliação intercalar permitirá contribuir para avaliar o impacto da parceria.

I- 3 Qualidade e utilidade das avaliações *ex ante*

A avaliação *ex ante* tem por finalidade contribuir para a concepção e formulação dos planos e dos programas. Esta avaliação é organizada pela autoridade competente para a programação no Estado-Membro recorrendo a uma quadro de referência estabelecido pela Comissão.

Todos os Estados-Membros respeitaram esta exigência regulamentar, mas adoptando processos variados que fizeram com que a avaliação *ex ante* desempenhasse um papel variável.

A maior parte dos Estados-Membros recorreram a um avaliador independente externo. A Grécia, a Itália, a Irlanda, a Irlanda do Norte e o Norte Pas-de-Calais apoiaram-se numa estrutura de avaliação interna mas independente das autoridades encarregadas da programação. Em contrapartida, a Espanha foi o único país a proceder a uma avaliação interna aproximado-se efectivamente da auto-avaliação.

A maior parte dos programas recebidos tinham em anexo o relatório de avaliação e, frequentemente, uma síntese sob a forma de um capítulo específico do plano, descrevendo o trabalho de avaliação.

A qualidade das avaliações *ex ante* é variável conforme os Estados-Membros, ou até no interior de um mesmo Estado-Membro. Entre as abordagens mais sistemáticas incluía-se a de Itália em que a avaliação *ex ante* levada a efeito sob a égide da unidade de avaliação do Ministério do Tesouro se revestiu de um carácter simultaneamente integrado no plano de desenvolvimento do Mezzogiorno, fundamentando-se nos seguintes elementos: análise SWOT (Strengthes Weaknesses Opportunities and Threats - pontos fortes, pontos fracos,

oportunidades e riscos) pormenorizada a nível das prioridades e dos sectores; desenvolvimento de um modelo *ad hoc* para avaliar os impactos do plano; análise de coerência interna destinada a verificar a justeza dos fundamentos da atribuição dos recursos pelas prioridades.

Na Irlanda, o processo de avaliação *ex ante* foi conduzido a partir de um trabalho preliminar de identificação das prioridades de desenvolvimento para o período 2000-2006. Esta avaliação permitiu confirmar a estratégia e as prioridades propostas no plano. Todavia, demarcou-se num determinado número de pontos, em especial no que diz respeito à fragilidade dos laços existentes entre as prioridades e os objectivos do plano, bem como no que diz respeito ao peso, considerado excessivo pelos avaliadores, concedido ao sector produtivo devido à conjuntura económica favorável ao investimento privado.

Uma medida do papel efectivo desempenhado por este processo de avaliação *ex ante* é, todavia, difícil de apreciar, uma vez que a Comissão não estava presente para avaliar o resultado dos debates entre os Estados-Membros e os peritos participantes. No entanto, uma série de elementos sugere uma contribuição substancial dos avaliadores na redacção dos planos para o novo período, sendo os planos, em geral, de melhor qualidade que no passado quanto à estratégia adoptada e mais transparentes quanto aos objectivos a atingir:

- os planos melhor elaborados foram os apresentados pelos Estados-Membros que se apoiaram mais em intercâmbios interactivos com os avaliadores. Foi especialmente este o caso dos documentos de programação britânicos, em que a avaliação *ex ante* constituiu um pilar fundamental da negociação;
- no seu conjunto, as avaliações *ex ante* puderam desempenhar um triplo papel de crítica, sobretudo relativamente à experiência do passado, de conselho no que diz respeito à elaboração do plano, e de justificação das prioridades e dos objectivos seleccionados, completando utilmente as informações já disponíveis nos documentos de programação;
- em geral, o processo de avaliação foi igualmente acompanhado a nível dos programas operacionais, permitindo, assim, verificar a coerência entre as orientações dos planos e as prioridades aprovadas a nível dos programas.

A ausência de avaliação *ex ante* esteve na origem da não recebilidade de um projecto de programa pela Comissão (caso do programa operacional "Transportes" em Itália).

No que diz respeito às prioridades horizontais, tais como o ambiente e a igualdade de oportunidades, a maior parte dos planos apresentam uma análise pormenorizada da situação de partida, mas as análises do impacto esperado da estratégia e das intervenções, ainda que, por vezes, sejam muito pormenorizadas (como é o caso da avaliação ambiental do plano de Espanha, devido à contribuição das autoridades ambientais), na maior parte dos casos não estiveram à altura da qualidade exigida pelo regulamento. Nas fases posteriores da programação, as avaliações deverão ser conduzidas a um nível mais pormenorizado, com base em informações exactas sobre o tipo de medidas tomadas em conta e o seu carácter mais ou menos integrado no seio dos planos e dos programas considerados.

I- 4 Calendário das negociações

As novas programações foram decididas no âmbito da parceria com base nos documentos de programação propostos pelos Estados-Membros.

Relativamente aos 123 documentos de programação recebidos pela Comissão³, os prazos de aprovação apresentam-se do seguinte modo:

- apenas 3 documentos de programação puderam ser adoptados no prazo de 5 meses previsto pela regulamentação;
- entre >5 e 8 meses: 20 documentos de programação;
- entre >8 meses e 1 ano : 71 documentos de programação;
- > 1 ano : 29 documentos de programação.

A adopção destes programas pela Comissão levou mais tempo do que o prazo de 5 meses previsto pela regulamentação. Com efeito, para dar resposta às exigências de qualidade impostas pela regulamentação, designadamente em matéria de gestão financeira, de especificação dos objectivos quantificados, de apreciação *ex ante* do impacto esperado, de informações ambientais e do respeito pelo princípio da adicionalidade, foram, portanto, geralmente indispensáveis prazos suplementares. Ao pedir informação e clarificação adicionais, a Comissão suspendeu simultaneamente a data-limite por um período considerado razoável para que o Estado-Membro respondesse.

No que diz respeito à Bélgica, o documento de programação pôde ser aprovado no prazo regulamentar de cinco meses, mediante o compromisso das autoridades belgas em fornecerem à Comissão toda uma bateria de informações e de indicadores suplementares por altura da apresentação do complemento de programação. Não estando estas informações ainda disponíveis, a Comissão suspendeu o seu parecer sobre o complemento de programação.

Assim, salvo casos excepcionais, o prazo regulamentar de cinco meses não foi globalmente suficiente. As excepções, bem como os casos em que os prazos são próximos de cinco meses, explicam-se por um trabalho de preparação e de negociação especialmente intenso com as administrações nacionais e regionais. Foi este o caso da Suécia, da Finlândia, de Portugal e da Áustria.

No que diz respeito ao complemento de programação, tendo em conta apenas algumas excepções, os Estados-Membros não respeitaram o prazo regulamentar de três meses para envio à Comissão. Em meados de Junho de 2001, dos 116 programas (documentos únicos de programação e programas operacionais) apenas 42 incluem um complemento de programação. Em alguns desses complementos de programação, os montantes não foram discriminados de acordo com o nível exigido na categorização-tipo dos domínios de intervenção. A Comissão continua a insistir neste aspecto junto dos Estados-Membros, de modo a obter uma perspectiva rigorosa dos tipos de projectos financiados pelos Fundos.

I- 5. Tomada em conta das orientações da Comissão de Julho de 1999 e ajustamento das prioridades nacionais

É essencialmente aos Estados-Membros e às regiões que compete definir as suas estratégias de desenvolvimento, na observância das prioridades comunitárias.

³ 7 quadros comunitários de apoio
19 documentos únicos de programação
97 programas operacionais

As orientações indicativas adoptadas pela Comissão em Julho de 1999 tinham como objectivo ajudar as autoridades nacionais e regionais na preparação das suas estratégias de programação. O seu objectivo consiste em apresentar as prioridades da Comissão que decorrem das experiências passadas aquando da execução dos programas, bem como das orientações políticas comunitárias que afectam sectores associados às políticas estruturais da UE. O grau de tomada em conta destas prioridades estratégicas é, portanto, um elemento essencial do valor acrescentado comunitário.

No decorrer das negociações, os serviços da Comissão deram especial importância a que as orientações indicativas fossem o mais amplamente possível tidas em conta pelos Estados-Membros. Isto muito especialmente nos domínios da formação profissional, da sociedade da informação, do ambiente e do desenvolvimento sustentável, da ajuda às PME e do apoio às zonas rurais em declínio, e do desenvolvimento urbano.

A tomada em conta das orientações, ainda que variável conforme os Estados-Membros e conforme a natureza dos programas, permitiu operar inflexões úteis das prioridades nacionais no âmbito da programação para o período 2000-2006. Esta tomada em conta conduziu a uma determinada inflexão das propostas iniciais formuladas por Espanha, pela Grécia, por França e por Itália. No caso de Espanha, registou-se ainda uma certa alteração, em termos relativos, das prioridades relativamente aos períodos anteriores. As escolhas de desenvolvimento foram inflectidas no sentido de uma prioridade a dar às acções que incidem no desenvolvimento de uma sociedade do conhecimento (inovação, I&D, sociedade da informação) e do ambiente (ambiente, meio natural, recursos hídricos), em detrimento, principalmente, das acções relativas às redes de transportes e de energia. Com efeito, as primeiras representam 7,9% e 16,1%, respectivamente, dos recursos totais do actual quadro comunitário de apoio contra 4,7% e 11,7% no QCA anterior.

No caso específico da Grécia, o plano de desenvolvimento apresentado à Comissão revestia uma perspectiva relativamente tradicional centrada nas obras públicas. Mesmo reconhecendo a importância das infra-estruturas básicas, bem como a justificação para as ajudas directas, ainda que em declínio, a Comissão procurou aumentar a ênfase no investimento em capital humano e nos impactos dos programas na qualidade de vida, de modo mais geral.

Em outros casos, as alterações são menos importantes. Por exemplo, na Áustria, a Comissão insistiu durante as negociações para que se prestasse uma atenção especial ao desenvolvimento de intervenções úteis às empresas. Está prevista uma medida especial relativa à tecnologia da informação e às telecomunicações (redes e aplicações), cujo objectivo é fomentar actividades no domínio das tecnologias da informação centradas na expansão e execução de serviços assim como aplicações e redes para uso dos empresários. Em Portugal, o plano tinha em conta, em geral, as orientações da Comissão. Não obstante, incluiu-se uma alteração de monta de modo a dar maior ênfase à sociedade da informação e à valorização dos recursos humanos.

Em outros Estados-Membros, os documentos propostos tinham plenamente em conta as orientações da Comissão (exemplo: SWE, FINL, DE, IRL et UK). Na Suécia, os programas apoiam e completam o programa de acção nacional para o emprego, que se inscreve numa estratégia que deu bons resultados nesta matéria. Na Irlanda, as orientações europeias em matéria de emprego são um componente importante. Na Suécia, na Finlândia, na Irlanda e na Irlanda do Norte, o desenvolvimento sustentável e a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres são objectivos totalmente horizontais aplicados a todas as medidas.

Em conclusão, as Orientações da Comissão constituíram, em geral, um utilíssimo instrumento de programação, sobretudo no caso dos quadros comunitários de apoio e a nível da selecção de prioridades. O papel das Orientações torna-se, todavia, menos importante à medida que a programação se torna mais pormenorizada nos programas operacionais e nos complementos de programação.

I- 6 Tomada em conta das orientações do EDEC e do quadro de acções para um desenvolvimento urbano sustentável

Em grande parte dos programas principais do objectivo nº 1, as metas são coerentes com os objectivos e opções políticas do Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitario (EDEC). Embora a maior parte dos programas não incluam qualquer referência explícita ao EDEC, em cerca de um em cada quatro programas existe uma referência específica ao EDEC, tanto em termos gerais como com referência a partes concretas do documento. Isto ocorre principalmente nos documentos de programação do Reino Unido, da Alemanha e de Espanha, sobretudo nas análises regionais/análises SWOT, na revisão do contexto político ou nas descrições da estratégia regional. O factor-chave parece ser a presença de uma estratégia regional subjacente mais ampla no seio da política nacional. Por exemplo, alguns dos programas do Reino Unido (Merseyside, South Yorkshire, South West e Irlanda do Norte) baseiam-se numa estratégia de desenvolvimento regional mais vasta, denominada Regional Planning Guidance, que reflecte, além do mais, a perspectiva estratégica do EDEC.

Uma análise dos programas adoptados sugere, na presente fase, que as estratégias de desenvolvimento prosseguidas deveriam ter uma repercussão positiva na coesão territorial da União, sobretudo no âmbito dos transportes e do acesso às redes de informação, do ambiente e da consideração dos problemas urbanos.

Tais estratégias, se realmente aplicadas, deveriam ajudar a promover um desenvolvimento mais equilibrado e policêntrico em cada região, modelos menos irregulares de criação de bem-estar e um modelo mais sustentável de crescimento.

As prioridades urbanas no seio dos programas têm uma presença significativa nos documentos de programação e as intervenções planificadas revelam um elevado nível de convergência com o quadro de acção urbano para o desenvolvimento urbano sustentável, que parece ter uma relação mais forte com os programas dos Fundos estruturais do que com o EDEC. Alguns programas contemplam uma acentuada dimensão urbana (por exemplo, muitos dos programas do Reino Unido e alguns programas alemães, como o de Berlim). Alguns dos temas promovidos pelo quadro de acção da Comissão para o desenvolvimento urbano sustentável tais como a inclusão social, a governança e a aquisição de poder local, e a regeneração ambiental parecem ser transversais e estar presentes em muitas das estratégias de programas do objectivo nº 1 (embora nem sempre com uma focalização urbana). É de salientar que alguns programas foram elaborados de modo a promover a complementaridade entre a iniciativa URBAN e a estratégia do objectivo nº 1.

Uma análise mais pormenorizada da tomada em conta das opções do EDEC e do quadro de acções para um desenvolvimento urbano sustentável estará disponível na comunicação que a Comissão apresentará sobre os resultados da negociação para a programação 2000-2006 nas regiões abrangidas pelo objectivo nº 2.

I- 7 Criação dos novos sistemas de gestão nos Estados-Membros

Exige-se aos documentos de programação que incluam uma descrição dos sistemas de gestão e de controlo a criar, nomeadamente a designação das autoridades de gestão e de pagamento e suas respectivas responsabilidades⁴, bem como a descrição dos acordos para controlo financeiro e correcções financeiras, elaborados com base nos sistemas já criados (em concordância com a implementação do Regulamento (CE) n° 2064/97⁵).

Todavia, aquando da apresentação dos documentos de programação à Comissão, os pormenores sobre os sistemas de execução não eram ainda todos conhecidos. Por conseguinte, a descrição dos sistemas de gestão e controlo representou, frequentemente, a parte mais fraca dos documentos de programação (os programas para a Suécia e para França podem ser citados neste contexto), que se contentavam em citar as disposições do regulamento geral. Por vezes, as autoridades de pagamento não eram mencionadas.

Paralelamente às negociações bilaterais sobre esta parte dos documentos de programação, a Comissão deu início, em Fevereiro de 2000, a debates colectivos com os Estados-Membros no âmbito dos comités dos Fundos estruturais, sobre as disposições práticas de execução do regulamento geral no domínio da gestão e do controlo. Estes trabalhos, que conduziram aos dois regulamentos de aplicação, tiveram forçosamente implicações nas medidas tomadas pelos Estados-Membros⁶. Com efeito, estes regulamentos de aplicação exigem sistemas de gestão financeira e de controlo mais desenvolvidos e eficazes do que no passado, sobretudo mediante um reforço da separação de tarefas, a normalização dos procedimentos e a melhoria e a integração dos sistemas de informação.

Com início em Março de 2001, os serviços da Comissão responsáveis pelos programas adoptaram uma abordagem pró-activa sob a forma de auditorias preventivas dos sistemas de gestão e controlo em todos os Estados-Membros, para irem ao encontro dos padrões de gestão financeira requeridos pelo regulamento, incluindo disposições adequadas para efectuar correcções financeiras. Sempre que necessário, são feitas recomendações aos Estados-Membros para adaptação dos sistemas, os quais são mantidos sob controlo permanente. Na presente fase a impressão que se liberta desta primeira volta dos Estados-Membros é que todos os Estados-Membros registaram atrasos mais ou menos importantes devido ao facto de terem esperado pela adopção definitiva dos regulamentos de aplicação acima mencionados para instaurarem os dispositivos necessários à sua aplicação prática. As grandes linhas dos sistemas de gestão e de controlo foram definidas mas muitos elementos de organização devem ser ainda decididos.

Em conexão com a preparação dos complementos de programação, a Comissão adiantou também acordos para intercâmbio de dados relativos aos programas, conforme requerido pelo regulamento. A Finlândia foi um dos diversos Estados-Membros não que testaram a transferência electrónica de dados para o sistema da Comissão ainda no último período de

⁴ Como a autoridade de gestão deverá satisfazer as suas responsabilidades para que se obtenha uma gestão financeira sólida nos termos do artigo 34° do regulamento, incluindo a manutenção de um sistema de informação credível.

⁵ Controlos de gestão e sistemas de controlo, controlos aleatórios de 5% das despesas ao longo da vida do programa, manutenção de uma pista de controlo e certificação independente das contas antes do encerramento.

⁶ A Comissão adoptou, em 2 de Março de 2001, dois regulamentos que fixam as normas de execução do Regulamento 1260/1999 no que diz respeito aos sistemas de gestão e de controlo (Regulamento n° 438/2001) e ao procedimento de execução das correcções financeiras (Regulamento n° 448/2001).

programação e que também integraram os requisitos de transferência de dados para o novo período nos documentos de programação. Alguns Estados-Membros não respeitaram os seus compromissos neste domínio. Em matéria informática há ainda um grande esforço a desenvolver.

Em alguns casos, o novo período de programação permitiu uma racionalização do sistema de tomada de decisão financeira. Na Finlândia, por exemplo, o processo de tomada de decisão em matéria de assuntos financeiros, a nível das regiões, foi simplificado no início do período, concentrando-se muitas das decisões a título do FEDER, do FSE, do FEOGA e do IFOP ao abrigo de um único serviço, ("*one-stop-shop*"). Na Suécia, operou-se uma descentralização das responsabilidades da autoridade de gestão e da autoridade de pagamento para os *County Administrative Boards* (CAB) em cada área de programa.

Noutros casos, como Espanha, a negociação conduziu a um compromisso: a autoridade de gestão não é a região mas continua a ser uma autoridade central, situada em Madrid, sendo, todavia, as regiões co-responsáveis.

Na Grécia, a aprovação dos documentos de programação exigiu a conclusão dos trabalhos legislativos de revisão do sistema nacional de gestão e de controlo dos Fundos estruturais.

Em geral, em termos de balanço, as negociações permitiram uma melhor descrição das responsabilidades em matéria de gestão e controlo financeiro bem como uma definição mais clara das exigências relativas aos relatórios destinados aos comités de gestão regionais e aos comités de acompanhamento. Todavia, a Comissão inquieta-se com a lentidão da execução verificada nos Estados-Membros dos novos sistemas que lhes permitem satisfazer as suas responsabilidades, designadamente no domínio informático e relativamente aos pedidos de pagamento retroactivos à data da elegibilidade das despesas.

I- 8 Integração dos Fundos estruturais e do BEI

Os quatro Fundos estruturais estão, em geral, presentes nos documentos de programação, quer enquanto prioridades distintas quer enquanto subprogramas autónomos (por exemplo, a pesca). Em geral, a articulação dos documentos de programação permitiu, a nível dos eixos prioritários, uma aplicação integral dos princípios de coerência, de concentração e de integração. Todavia, a abordagem multifundos (FEDER, FSE, FEOGA-secção Orientação e IFOP) não foi procurada de modo sistemático a este nível. Com efeito, a abordagem multifundos está presente sobretudo nos programas regionais, mas menos nos programas multi-regionais e muito menos nos programas de natureza sectorial. Assim, conforme o perfil dos programas adoptados pelos Estados-Membros é mais regional ou mais sectorial, assim a integração entre os quatro Fundos estruturais é maior ou menor.

O BEI será chamado a participar na estratégia de desenvolvimento do quadro comunitário de apoio num determinado número de Estados-Membros, mediante empréstimos cujo montante calculado consta, a título indicativo, dos documentos de programação. A sua participação destinar-se-á especialmente ao domínio das grandes infra-estruturas de investigação, infra-estruturas de transporte e de energia, às infra-estruturas de abastecimento em água e tratamento de resíduos, às infra-estruturas de investigação, aos sistemas nacionais de apoio ao desenvolvimento das PME, ao financiamento do desenvolvimento local e urbano e à sociedade do conhecimento.

No que diz respeito aos documentos únicos de programação, embora as autoridades nacionais e regionais e o BEI não tenham querido divulgar um montante exacto relativo à participação

deste último, o recurso a um financiamento por esta instituição está previsto para um determinado número de grandes projectos.

Em determinados Estados-Membros, o BEI participou nas negociações, por exemplo, em Portugal e na Alemanha.

I- 9 Quadros de referência estratégicos do Fundo de Coesão

Para o período 2000-2006, o Fundo de Coesão vem sendo implementado tendo em conta o "quadro de referência estratégico" que constitui um instrumento privilegiado de coordenação entre os Fundos estruturais e o Fundo de Coesão⁷. Estes quadros de referência no domínio dos transportes e do ambiente destinam-se a evitar incoerências ou sobreposições de estratégias ou de acções concretas e a otimizar o efeito de complementaridade entre os Fundos estruturais e o Fundo de Coesão.

Em dois Estados-Membros, os quadros de referência estratégica foram elaborados em colaboração entre o Estado-Membro e a Comissão, atendendo a que fazem parte integrante dos programas operacionais "Transportes" e "Ambiente".

Para o sector dos transportes, a prioridade é dada às TEN-RTE. Para o ambiente, o quadro de referência incide em três sectores prioritários de intervenção (resíduos, abastecimento em água, depuração).

Na Grécia, tendo em vista melhorar a eficácia da gestão das operações financiadas pelo Fundo de Coesão, acordou-se em limitar o financiamento aos grandes projectos, ou a pacotes de projectos regionais com uma massa financeira significativa. Do mesmo modo, e também para melhorar a coerência da acção do FEDER e do Fundo de Coesão, foi acordado em que as autoridades de gestão dos programas operacionais relevantes seriam responsáveis pela selecção dos projectos técnicos tanto no que diz respeito ao Fundo de Coesão como ao FEDER.

II. - IMPACTO ESPERADO DA NOVA PROGRAMAÇÃO E VALOR ACRESCENTADO COMUNITÁRIO

II- 1 Concentração temática

A concentração de despesas num número limitado de áreas políticas destina-se a assegurar que as prioridades definidas nos programas reflectem tanto os factores subjacentes ao crescimento económico como as prioridades políticas da UE⁸. Como o salienta o segundo relatório sobre a coesão económica e social, as medidas estruturais comunitárias são selectivas e complementares das medidas dos Estados-Membros.

Para as regiões do objectivo nº 1 registaram-se algumas alterações na distribuição dos Fundos entre as três principais áreas de intervenção - infra-estruturas, recursos humanos e

⁷ Os principais elementos inscritos nestes quadros de referência estratégica são: a quantificação dos objectivos a atingir no termo do período de programação, a estratégia prevista para atingir os objectivos fixados, a definição da articulação entre as intervenções do FEDER e as do Fundo de Coesão, os investimentos previstos bem como as modalidades de aplicação do princípio poluidor-pagador.

⁸ "Unidade da Europa, solidariedade dos povos, diversidade dos territórios - segundo relatório sobre a coesão económica e social" - adoptado pela Comissão em 31 de Janeiro de 2001.

investimento produtivo (ver quadro "Discriminação por categorias de despesas para o objectivo nº 1" que consta do **anexo 1**).

A percentagem de despesas em infra-estruturas parece diminuir para o período 2000-2006, para cerca de 28% do total com base na análise dos complementos de programação disponíveis, um terço do qual se destina às redes de transportes, com elevada concentração de investimento nos quatro países da coesão.

A parte das despesas atribuídas ao investimento nos recursos humanos é de cerca de 30%. Será dada maior prioridade à política activa do mercado de trabalho e ao reforço dos sistemas de educação (especialmente em Itália e em Portugal).

A parte da despesa relativa ao investimento produtivo (cerca de 42%) parece permanecer a mesma que no decorrer do período precedente. Todavia, parece reduzir-se nos países da coesão e em Itália, devido ao declínio da ajuda directa à indústria, uma vez que são aplicadas regras mais restritas à ajuda pública. Registou-se também uma tendência para formas indirectas e mais suaves de apoio ao desenvolvimento das PME.

Mais especificamente, os Fundos estruturais desempenham um papel fundamental no apoio à protecção ambiental, que se eleva a mais de 10% do total atribuído para o objectivo nº 1. São igualmente dirigidos para a melhoria do acesso às regiões periféricas⁹ e para o desenvolvimento de actividades de formação, investigação e inovação, as quais são essenciais para o desenvolvimento da sociedade do conhecimento e para a economia baseada no conhecimento e que, devido a limitações nacionais de carácter orçamental, não puderam ser plenamente levadas a efeito sem o apoio da Comunidade. A este respeito, segundo as estimativas, 5 a 6 milhares de milhões de euros serão directamente consagrados à sociedade da informação e à redução da fractura numérica. Além disso, outras medidas contribuirão, mais indirectamente, para o desenvolvimento das novas tecnologias, nomeadamente as medidas de apoio a favor das PME.

Actualmente determinadas evoluções parecem, portanto, destacar-se nas estratégias de desenvolvimento regional para os sete anos do período de programação. Parece existir uma concentração mais forte a favor dos factores estruturais de competitividade que condicionam o crescimento a longo prazo das regiões do objectivo n.º 1, em especial os transportes, a IDT, a sociedade da informação e o capital humano. A isto acrescenta-se uma preocupação igualmente muito forte em favor da integração do ambiente e da promoção de um desenvolvimento sustentável.

Uma análise mais fina será efectuada quando os dados dos complementos de programação estiverem disponíveis, com base na categorização dos domínios de intervenção, que foi incluída no Regulamento 438/2001.

⁹ Na Grécia, por exemplo, o investimento nas grandes redes de transporte será de uma vez e meia o esforço consentido em 1994-1999.

II - 2- Impactos macroeconómicos¹⁰

Os Fundos estruturais têm, em especial nos países e nas regiões que deles são os principais beneficiários, um impacto significativo no crescimento e na recuperação económica bem como no volume de emprego e no nível de produtividade. Este impacto é tanto mais importante quando se insere num contexto macroeconómico estável, associado às limitações da união económica e monetária.

Além disso, o método de programação plurianual dos Fundos estruturais obriga os principais países beneficiários a ser rigorosos nas suas escolhas estratégicas a médio prazo e na prossecução destas, o que favorece o seu desenvolvimento. Aqui, como noutros contextos, os planos contribuem para reduzir incertezas.

Relativamente a uma situação "sem intervenção" a contribuição dos quadros comunitários de apoio (Fundos estruturais e despesas nacionais) aumenta o nível do PIB em termos reais, em 2006, de cerca de 6% para a Grécia e Portugal e em 2,4% para Espanha. Para a Irlanda, os efeitos são relativamente moderados (+1,8%) devido ao peso relativamente fraco dos Fundos estruturais (menos de 10%) relativamente ao volume total das despesas públicas nacionais¹¹. Nos novos *Länder* alemães, as simulações efectuadas sugerem um aumento do nível do PIB de 4% em 2006. Em todos os casos, espera-se que se continue a assistir a aumentos a longo prazo do nível do PIB, devido aos efeitos secundários no crescimento induzidos pela oferta para além do final do período de programação, embora o investimento no QCA deva terminar em 2006.

Os documentos de programação terão um efeito de impulsão sobre o nível de investimento cerca de 2006, sobretudo na Grécia (+20%), em Portugal (+ 14%) e nos novos *Länder* alemães (+ 6%), o que aumenta a procura efectiva, e, a prazo, o nível da produtividade. Os efeitos sobre o emprego são significativos, especialmente na Grécia e em Portugal, mas tendem a esbater-se para além de 2006, devido aos ganhos de produtividade que se calcula serem plenamente convertidos em salários reais mais elevados.

Em termos de formação bruta de capital fixo, a parte das comparticipações comunitárias consagrada aos investimentos representa, em média, 1,2%, mas cerca de 10% na Grécia e em Portugal - ver quadro "*Importância dos Fundos estruturais nas despesas estruturais e na formação bruta de capital fixo dos Estados-Membros*", que consta do **anexo 1**¹². Estes dados mostram que, sem as transferências comunitárias, o crescimento económico de que o investimento é a componente essencial seria bem inferior nos países da coesão que delas são os principais beneficiários. Todavia, a sua incidência diminuiu relativamente à registada no período de programação anterior.

¹⁰ A leitura deste capítulo pode ser utilmente completada pela parte três do segundo relatório sobre a coesão económica e social: "Unidade da Europa, solidariedade dos povos, diversidade dos territórios - segundo relatório sobre a coesão económica e social" - adoptado pela Comissão em 31 de Janeiro de 2001.

¹¹ Recorde-se que para o período de 2000-2006 as comparticipações comunitárias (Fe + FdC) para Portugal, Grécia, Irlanda e Espanha representam respectivamente, 2,9%, 2,8%, 0,6% e 1,3% do PIB.

¹² Se se acrescentarem os financiamentos concedidos a título do Fundo de Coesão, em termos de investimento, a intervenção comunitária (Fundo Estruturais e Fundo de Coesão) desempenha um papel decisivo uma vez que, em média anual, representa 12,3% do investimento total na Grécia, 2,6% na Irlanda, 5,5% em Espanha e 11,4% em Portugal.

II - 3 - Impacto sobre a competitividade regional

Ainda que as políticas estruturais tendam a ser finalmente avaliadas em função do seu efeito em termos de crescimento e de recuperação económica, é igualmente importante considerar o seu impacto nos factores-chave determinantes da competitividade das economias abrangidas. Continuarão a ser efectuados progressos substanciais no domínio das infra-estruturas de base bem como em outros sectores, tais como a investigação-desenvolvimento, o acesso ao conhecimento e à sociedade da informação, as possibilidades de educação e de formação contínua, em que os desequilíbrios territoriais são especialmente acentuados. Alguns impactos serão mais marcados na sua natureza do que outros, como o demonstram os exemplos abaixo.

No domínio dos transportes, a prossecução da colocação a nível do sistema auto-rodoviário traduzir-se-á por uma recuperação do atraso, designadamente no que diz respeito às redes transeuropeias. Além disso, o reequilíbrio modal mais favorável aos caminhos-de-ferro, em especial em Espanha e em Portugal, deverá ter impactos favoráveis no que diz respeito ao ambiente. Estes investimentos contribuirão, pela sua natureza básica estrutural, para o desenvolvimento de actividades económicas e de empregos sustentáveis, nas regiões do objectivo nº 1.

No domínio da investigação-desenvolvimento e da sociedade da informação, a tónica posta sobre as estratégias integradas da inovação e da interacção dos centros de investigação académica com o mundo das empresas permitirá melhorar a competitividade da economia e facilitar a sua integração num contexto internacional. Do mesmo modo, a difusão mais ampla dos serviços e das aplicações da sociedade da informação a favor das PME (por exemplo, o comércio electrónico dirá respeito a 15% das PME na Grécia) contribuirá para esse objectivo. Portanto, o objectivo de estimular a competitividade das regiões está de acordo com a política comunitária para a criação progressiva de um "espaço europeu da investigação" que dá maior ênfase à dimensão regional das políticas de investigação.

Por último, seria de salientar que o apoio à Estratégia Europeia de Emprego, nomeadamente através do Fundo Social Europeu, reforçará o desenvolvimento dos recursos humanos e ajudará a dar resposta às exigências locais do mercado de trabalho e às oportunidades de emprego. Isto tornará mais fácil o aumento da capacidade produtiva nas regiões e reforçará o emprego de acordo com os objectivos relativos às taxas de emprego estabelecidas em Lisboa e em Estocolmo.

II - 4 - Tomada em conta e impacto sobre as outras prioridades e políticas comunitárias (ambiente, concorrência, transportes, sociedade da informação, investigação/inovação, PME, igualdade de oportunidades)

O impacto da estratégia dos documentos de programação no domínio das políticas comunitárias não poderá ser percebido na sua verdadeira dimensão senão quando os complementos de programação estiverem disponíveis. Todavia, a Comissão, aquando da negociação, quis que as principais políticas abrangidas (ambiente, investigação, sociedade da informação, etc.) fossem alvo de uma negociação aprofundada. Esta negociação permitiu atingir, nos documentos de programação, o estabelecimento de eixos prioritários directamente associados às políticas comunitárias e, nos complementos de programação, ao estabelecimento de medidas específicas a essas políticas.

Em geral, os programas concretizaram a presença das outras políticas comunitárias de dois modos:

- no capítulo de implantação e desenvolvimento do programa que garante que as políticas de concursos¹³, contratos públicos, ambiente e reequilibragem entre os sexos são plenamente tidas em conta a nível da selecção do projecto;
- através de temas convergentes que significam que as políticas de sustentabilidade ambiental, sociedade da informação e igualdade de oportunidades são elementos integrados nas prioridades e medidas dos programas individualmente considerados.

Em geral, o impacto em outras políticas comunitárias foi considerado positivo.

No domínio do ambiente, é concedida uma especial atenção nos documentos de programação à observância da legislação e à coerência com a política comunitária. É este o caso, por exemplo, para as acções no domínio dos resíduos (que devem inscrever-se nos planos de gestão redigidos em conformidade com as directivas em matéria de resíduos e adoptados pelas autoridades nacionais ou regionais); do mesmo modo, no que diz respeito às infra-estruturas relativas ao tratamento das águas usadas (que devem ser coerentes com os objectivos indicados pelas directivas relativas às águas residuais urbanas); as intervenções em matéria de actividade produtiva ou as directivas sobre a prevenção e o controlo integrado da poluição, o sistema de eco-gestão e auditoria. As directivas "Habitats" (92/43)¹⁴ e "Aves" (79/409)¹⁵ exigem uma gestão adequada das zonas integradas na rede Natura 2000. Em 14 de Março de 2000 a Comissão adoptou directrizes a fim de especificar a articulação entre a execução das acções estruturais para o período 2000-2006 e a observância das directivas Natura 2000. Estas directrizes aplicam-se apenas aos Estados-Membros que, à data de aprovação pela Comissão dos documentos de programação, não tinham ainda comunicado os sítios a proteger em aplicação das directivas "Habitats" e "Aves". Estas directrizes prevêm que os documentos de programação dos Estados-Membros devem incluir imperativamente compromissos claros e irrevogáveis, tanto no que diz respeito à apresentação das listas dos sítios a proteger como no que respeita à garantia formal de que não permitirão que se deteriorem os sítios a proteger aquando da realização das intervenções co-financiadas pelos Fundos estruturais.

À parte os elementos de respeito da legislação e de execução ("compliance with the law and enforcement") a negociação constituiu uma ocasião para reforçar a integração da dimensão ambiental em todas as prioridades através da aplicação dos princípios da acção preventiva, correcção na origem do prejuízo ambiental e princípio do poluidor/pagador.

Relativamente à estratégia sobre a igualdade de oportunidades, a estimativa do impacto é muito difícil de quantificar, tanto mais porquanto os planos de acção não estão ainda definidos (cf. complementos de programação). Todavia, a apreciação qualitativa sugere que podem ser previstos progressos significativos neste domínio. Essa apreciação incentivaria a participação das mulheres no mercado do trabalho, uma redução da taxa de desemprego feminino e o aumento da respectiva taxa de actividade.

¹³ Em especial, todas as informações necessárias à verificação da conformidade das medidas consideradas com os regulamentos comunitários em matéria de auxílios estatais constam de cada intervenção e são retomadas, após eventual actualização pela autoridade de gestão, em cada complemento de programação.

¹⁴ Directiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de Maio de 1992, relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens (JO L 206).

¹⁵ Directiva 79/409/CEE do Conselho, de 2 de Abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens (JO L 103).

II - 5 - Efeito de alavanca e adicionalidade

A fim de assegurar um impacto real dos fundos comunitários nas regiões elegíveis relativamente ao esforço de desenvolvimento de cada Estado-Membro, desde 1989 que a regulamentação dos Fundos estruturais prevê a aplicação do princípio da adicionalidade. Em conformidade com este princípio, os Estados-Membros são obrigados a manter pelo menos o mesmo nível de despesas estruturais nacionais (extra contribuição UE) de um dado período de programação em relação ao período anterior.

Para o período de programação 2000-2006, o conjunto das despesas públicas estruturais previstas nas regiões do objectivo nº 1 deveria elevar-se, para a totalidade da UE, a uma média anual de 90 milhares de milhões de euros. As despesas estruturais dos Estados-Membros (extra contribuição UE) representariam em média um pouco mais de 1% do PIB da União, mas 7% na Grécia e quase 5% na Irlanda e em Portugal. Além disso, os Fundos estruturais deveriam representar, em média, cerca de 18% das despesas públicas globais (nacionais + CE) nessas regiões. Esta proporção atinge, todavia, 29% e 37%, respectivamente em Espanha e em Portugal, dando, por conseguinte, um maior apoio ao esforço público de desenvolvimento destes países - ver também o ponto II.2.

Relativamente ao período 1994-99, as despesas estruturais (comunitárias e nacionais) previstas para o período 2000-2006 deveriam aumentar em média anual de 8,6% no conjunto da União (ver quadro de síntese *Evolução do volume das despesas estruturais dos Estados-Membros nas regiões do objectivo nº 1 e nas regiões em apoio transitório* para o conjunto da União, no **anexo 1**). Todavia, a evolução é muito variável de um Estado-Membro para outro. Por exemplo, a Alemanha, que tinha dedicado um esforço estrutural de investimento extraordinário nos períodos de programação precedentes a favor dos novos *Länder*, prevê uma baixa de 10% das despesas estruturais nessas regiões, o que lhe permitirá ter um volume menos excepcional de despesas estruturais quando comparado com os outros Estados-Membros. Em contrapartida, em Itália, o aumento de 20% das despesas deve ser considerado relativamente ao nível mais baixo do que o esperado de despesas em 1994-99 e baseia-se no compromisso governamental de aumentar as despesas de capital a fim de estimular o desenvolvimento económico do sul.

II - 6 - Benefícios associados ao método de execução

Um novo sistema de programação simplificado e mais estratégico

O novo sistema de programação foi simplificado graças à redução do número de programas, nomeadamente em Espanha, devido à integração dos Fundos a nível regional, e em Itália. Simultaneamente, este sistema deveria permitir uma certa "flexibilidade" de gestão, em especial no âmbito dos complementos de programação, de modo compatível com as disposições regulamentares, em termos de objectivos quantificados e de indicadores de acompanhamento. É igualmente de notar o papel activo das avaliações *ex ante* que, em bom número de casos, contribuíram para reforçar a coerência e a qualidade dos planos permitindo, nomeadamente, o estabelecimento de estreitas associações entre o diagnóstico dos problemas socioeconómicos e a formulação de prioridades e de objectivos estratégicos. Além disso, as orientações comunitárias permitiram introduzir algumas inflexões significativas nas estratégias de desenvolvimento regional propostas para o actual período.

Uma parceria mais abrangente e responsável

Para o período 2000-2006, as responsabilidades de gestão foram definidas com base nos princípios de descentralização e de subsidiariedade. A contrapartida directa destes princípios é a exigência do reforço da transparência, designadamente em matéria de gestão financeira, de controlo das acções concretas bem como dos procedimentos de selecção dos projectos, e uma melhor delimitação das responsabilidades entre decisores de programação, gestores dos programas e autoridades de pagamento.

A preparação dos novos documentos de programação pôs em destaque uma maior tomada de consciência do papel dos parceiros na fase de programação. Embora uma parceria mais ampla se revista de aspectos positivos pode, todavia, engendrar atrasos no processo de decisão exactamente devido à complexidade dos processos de consulta do conjunto dos parceiros. Existe, portanto, uma correlação entre o alargamento da parceria e a direcção estratégica dos documentos de programação sobre a qual será, de futuro, necessário reflectir.

Deve ser feita uma menção especial no que diz respeito à participação das autoridades ambientais dos Estados-Membros. Nos casos em que a colaboração entre autoridades responsáveis pela programação e as autoridades ambientais foi mais estruturada e sistemática, a qualidade dos planos e programas melhorou, nomeadamente em termos de desenvolvimento sustentável. A participação construtiva das autoridades ambientais ao longo do período de programação 2000-2006, bem como o estabelecimento das redes dessas autoridades, deveria contribuir para, além de uma melhor "sustentabilidade" ambiental, uma execução mais integrada das intervenções e das acções (por exemplo, em Espanha).

Um sistema de acompanhamento fundamentado em indicadores e objectivos quantificados

A Comissão e os Estados-Membros têm por missão assegurar um acompanhamento eficaz por meio de objectivos quantificados e de indicadores definidos nos programas aprovados. Esses indicadores foram estruturados de modo a descreverem a situação socioeconómica aferente à região ou ao sector em causa, bem como a medirem os efeitos das intervenções, indo dos indicadores de realização física (dotações em infra-estruturas, volume de formação, etc.) aos indicadores de resultados (ganhos imediatos de eficiência) e de impacto socioeconómico descrito em termos de evolução das estruturas de produção e de emprego. Podem igualmente ser verificados progressos significativos no que diz respeito à instauração de sistemas de indicadores-chave comuns (indicadores e-Europe, etc.), de modo a que se possa comparar o grau de eficácia entre programas, prioridades ou medidas. Um caso exemplar é o da Escócia, em que este tipo de abordagem foi desenvolvido com base em orientações metodológicas específicas.

Uma abordagem de avaliação integrada na gestão

A avaliação regular das intervenções é concebida cada vez mais como um instrumento de gestão destinado a melhorar a qualidade e a eficácia das intervenções. Se os progressos efectuados foram muito sensíveis, em especial nos Estados-Membros em que a cultura de avaliação estava pouco desenvolvida, cabe doravante às autoridades de gestão organizar o processo de avaliação intercalar e facilitar a utilização (pró-activa) dos resultados no âmbito da parceria. Para este efeito, foram criadas estruturas de enquadramento da função de avaliação, nomeadamente através da constituição de grupos de trabalho ou de pilotagem, assim como da criação de unidades de avaliação especializadas, dotadas de pessoal e de meios autónomos. O desenvolvimento destas capacidades internas de avaliação no seio das

administrações nacionais e regionais torna-se um elemento essencial para garantir uma melhor integração da avaliação na gestão dos programas.

A reserva de eficiência, uma nova alavanca de eficácia

A introdução da "reserva de eficiência" confere uma nova dimensão à avaliação - e, mais amplamente, à gestão das intervenções - devido ao seu carácter de incentivo a atingir os objectivos pré-determinados para cada programa. A criação deste instrumento teve por efeito concreto reforçar o grau de especificação dos objectivos através dos indicadores operacionais. Além disso, este mecanismo teve de tomar em conta a especificidade do contexto institucional e administrativo dos Estados-Membros. Nos Estados-Membros em que existe um regime de tipo federal (Alemanha, Áustria, Bélgica), a atribuição dos Fundos é efectuada a nível das prioridades, no seio de cada programa. O Reino Unido optou por um regime híbrido, que articula a abordagem a nível das prioridades para a Escócia, o País de Gales e a Irlanda do Norte com um sistema de competição entre programas para as regiões de Inglaterra (Merseyside, Cornwall, Yorkshire e Humberside). Outros Estados, entre os grandes beneficiários dos Fundos estruturais, optaram por objectivos ambiciosos em termos de aplicação deste princípio, indo mesmo além das obrigações regulamentares, criando uma reserva de programação (Portugal) ou uma reserva suplementar nacional ligada a objectivos de simplificação dos procedimentos administrativos (Itália).
