

Parecer do Comité das Regiões Europeu — Revisão intercalar do FSE tendo em vista a preparação da proposta para o período pós-2020

(2018/C 247/03)

Relatora: Catuscia MARINI (IT-PSE) Presidente da região da Úmbria

RECOMENDAÇÕES POLÍTICAS

O COMITÉ DAS REGIÕES EUROPEU

Política de coesão

1. chama a atenção para a importância da política regional de coesão enquanto política basilar da União Europeia destinada a perseguir os objetivos da União tal como definidos nos Tratados da UE, implicando e responsabilizando todos os níveis de governo e levando em conta as especificidades territoriais;
2. salienta que a política de coesão é uma das políticas europeias sujeitas a um escrutínio e avaliação mais intensos, como o testemunham os numerosos exercícios de avaliação realizados, bem como as conclusões emanantes dos relatórios sobre a coesão que a Comissão Europeia regularmente elabora e que são objeto de debate em diversos fóruns;
3. assinala a natureza omnipresente desta política, que a leva a ser amplamente conhecida dos cidadãos europeus, contribuindo assim para lhes infundir uma perceção positiva da Europa num momento histórico em que a UE tem uma grande necessidade de melhorar a sua imagem;
4. reputa importante dispor de um novo quadro estratégico comum juridicamente vinculativo que abranja todas as políticas europeias, conservando os instrumentos de execução territoriais multifundos existentes (desenvolvimento local de base comunitária e investimento territorial integrado); reputa igualmente importante dispor de um Regulamento Disposições Comuns sólido que abranja todos os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento enquanto condição essencial para garantir as sinergias necessárias entre as políticas que perseguem objetivos complementares;
5. remete para os seus recentes pareceres sobre o futuro da política de coesão⁽¹⁾ (adotado em maio de 2017) e sobre a simplificação⁽²⁾ (adotado em fevereiro de 2018), nos quais se dá conta das grandes linhas a seguir para que esta política continue a progredir, especialmente no sentido de uma orientação mais firme para os resultados e de uma maior simplificação;
6. está ciente, todavia, das insuficiências na representação dos resultados e no impacto da política de coesão, cuja valorização inadequada por vezes se repercute negativamente na perceção dos fundos estruturais junto da opinião pública;
7. apela, pois, para o desenvolvimento de um dispositivo de comunicação mais incisivo e inclusivo, capaz de criar uma narrativa positiva e envolvente no que diz respeito à utilização dos fundos;

Papel do Fundo Social Europeu

8. recorda que o Fundo Social Europeu (FSE) foi o primeiro instrumento de financiamento da UE criado pelo Tratado de Roma (1957) e continua a ser o principal instrumento da União Europeia diretamente dirigido aos cidadãos no que diz respeito às políticas de emprego, inclusão social e educação, além de desempenhar um papel significativo na reforma das administrações públicas e do sistema judiciário. Enquanto tal, promove o pleno emprego, contribui para melhorar a produtividade do trabalho e a igualdade de oportunidades, fomenta a inclusão social, reduz as disparidades na taxa de emprego entre as regiões europeias, no interior das regiões e entre os diferentes municípios e as zonas rurais;

⁽¹⁾ COR 1814/2016.

⁽²⁾ COR 4842/2017.

9. salienta o impacto positivo da execução dos programas financiados pelo FSE: estima-se que no período compreendido entre 2007 e 2014, graças ao apoio do FSE, 9,4 milhões de cidadãos europeus tenham encontrado emprego e 8,7 milhões tenham obtido uma qualificação profissional ⁽³⁾;
10. lamenta que muitos Estados-Membros tenham reduzido o cofinanciamento das medidas do FSE — amiúde também em virtude das políticas de consolidação orçamental — e solicita-lhes, pois, que assegurem um nível suficiente de cofinanciamento nacional;
11. realça, contudo, o papel de «estabilizador automático» — reforçado nos últimos anos do período de programação anterior — que o FSE desempenhou no apoio às medidas do Plano de Relançamento da Economia Europeia durante a crise económica, demonstrando desse modo a flexibilidade adequada através do aumento das taxas de cofinanciamento da UE e da modulação do pré-financiamento, para salvaguardar o investimento social em regiões afetadas por choques económicos assimétricos, bem como para dar resposta aos desafios e intervindo em favor dos grupos mais vulneráveis e mais expostos;
12. defende que haja uma ligação mais estreita entre a percentagem de pessoas socialmente excluídas e a atribuição de recursos; salienta que a adoção de uma abordagem em matéria de utilização dos fundos mais orientada para o território e de base mais local reforçaria a eficiência e a eficácia do apoio;
13. insiste igualmente em que o papel do FSE relativamente à percentagem global de investimento público nas políticas sociais continua a ser essencial, tanto mais que o défice de infraestruturas mínimas em matéria de investimento em infraestruturas sociais se situa em 100-150 mil milhões de euros por ano na UE e representa um défice total de mais de 1,5 biliões de euros no período de 2018-2030. O Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE) só compensa esse défice de forma muito limitada, dado que atualmente apenas 4 % do financiamento aprovado apoia projetos de infraestruturas sociais; salienta a necessidade de encontrar um equilíbrio e evitar a duplicação entre os investimentos previstos no capital social, cofinanciados ao abrigo do FSE, e o investimento em aspetos sociais, nas competências e no capital humano ao abrigo de um eventual futuro fundo InvestEU;
14. acolhe com agrado as medidas adotadas no período de 2014-2020 para reforçar o papel do FSE — quer em prol das políticas ativas de trabalho, quer da inclusão social —, como a previsão de uma quota mínima garantida pelo FSE, as intervenções específicas para o emprego dos jovens (Iniciativa para o Emprego dos Jovens) e a ênfase nos resultados e na eficiência;
15. sublinha os resultados positivos obtidos até à data no atual período de programação, tal como emerge do Relatório Estratégico de 2017: 4,2 milhões de desempregados e 2,1 milhões de inativos interessados em ações para facilitar o acesso ao mercado de trabalho; 14,6 mil milhões de euros de investimentos na educação e na formação, com 700 000 pessoas que melhoraram as suas competências e 634 000 pessoas com deficiência que obtiveram ajuda na obtenção de emprego;
16. toma nota do elevado valor acrescentado europeu do FSE nos períodos de programação precedentes e no atual, dado que as intervenções do FSE tiveram, em muitos Estados-Membros e regiões, um impacto concreto e quantificável na abordagem de questões como as elevadas taxas de desemprego, o declínio demográfico e a pobreza, consideradas prioridades europeias no âmbito da Estratégia Europa 2020;
17. assinala a importância de afetar uma parte significativa dos recursos a ações de reforço e desenvolvimento das capacidades das administrações públicas locais e regionais, a fim de as apoiar na execução das reformas estruturais, em consonância também com o plano de reformas de cada Estado-Membro;
18. manifesta, contudo, preocupação com os atrasos na aplicação das medidas destinadas a promover a integração das zonas rurais e periféricas, defendendo uma maior atenção para a promoção da inclusão social nas zonas urbanas e rurais mais degradadas, nomeadamente no que diz respeito à integração económica e social dos jovens;

⁽³⁾ «Commission Staff Working Document on the Ex-post evaluation of the 2007-2013 ESF Programmes» [Documento de trabalho dos serviços da Comissão sobre a avaliação *ex post* dos programas do FSE no período de 2007-2013] [SWD(2016) 452 final].

Dimensão social nas políticas europeias

19. considera que o Pilar Europeu dos Direitos Sociais é importante para o contributo da UE para o progresso económico e social, a luta contra a discriminação e a exclusão social, a assistência aos cidadãos na adaptação às exigências do mercado de trabalho, capacitando-os para tirar partido da revolução digital e protegendo-os contra as ameaças e as incertezas crescentes aquém e além-fronteiras;

20. reitera a importância, no tocante às regiões fronteiriças, de promover uma verdadeira mobilidade laboral além-fronteiras, suprimindo os obstáculos colocados pelo direito do trabalho e pela segurança social (eliminação dos entraves fiscais, exportação dos subsídios de desemprego e portabilidade dos direitos a pensão); reitera ainda que os órgãos de poder local e regional também podem desempenhar um papel importante no domínio do aconselhamento aos trabalhadores transfronteiriços que utilizam os serviços EURES ou as estruturas transfronteiriças existentes ⁽⁴⁾;

21. sublinha, por conseguinte, a relevância particular do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, que coloca a dimensão social no centro da agenda europeia; salienta, para este efeito, a necessidade de coordenação das estratégias e dos objetivos entre o pilar social e o FSE ⁽⁵⁾, e insta a que, dos vinte princípios-chave previstos no pilar social, os que são pertinentes se reflitam nos programas apoiados pelo FSE;

22. recomenda que a aplicação dos princípios do pilar social na programação do FSE tome na devida conta a necessidade de desenvolver ações integradas que reflitam as especificidades territoriais e as tendências a médio prazo do mercado de trabalho da União, tal como expressas pelos órgãos de poder local e regional, e as perspetivas de trabalho da União Europeia;

23. salienta as fortes áreas de integração entre o pilar social e a política de coesão, atendendo a que esta última — graças ao seu singular modelo de governação a vários níveis — pode conciliar a realização de projetos de «formato» europeu com o respeito dos «contratos sociais» próprios de cada Estado-Membro;

24. reputa necessário acompanhar o debate sobre o pilar social com uma primeira avaliação, a nível europeu, do processo e dos resultados da aplicação do objetivo temático 9 (Inclusão social e luta contra a pobreza), tomando em consideração os modelos de proteção social dos diferentes Estados-Membros e as crises ou transformações em curso, visto que se afiguraria difícil apreciar o contributo desse objetivo para o pilar na ausência de dados concretos sobre a realidade no terreno;

25. adverte para eventuais duplicações entre um futuro programa de reformas estruturais e eventuais domínios de apoio às reformas estruturais ao abrigo dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento no âmbito de uma concentração temática, baseada atualmente nos objetivos da Estratégia Europa 2020 e, numa fase posterior, na sua estratégia sucessora. Neste sentido, apela para uma definição do âmbito das reformas estruturais elegíveis para apoio da UE com base nas competências e no valor acrescentado europeu, bem como para uma distinção clara entre o apoio elegível a título da política de coesão (artigo 175.º) e o apoio elegível a título da cooperação administrativa (artigo 197.º);

Recomendações para o período pós-2020

26. espera que o processo de definição da proposta relativa ao próximo Quadro Financeiro Plurianual (QFP) se inicie em tempo útil para permitir uma participação adequada dos cidadãos e das principais partes interessadas, evitando assim a morosidade na adoção dos regulamentos e das orientações que atrasou o início do atual período de programação;

27. remetendo para o seu estudo sobre a situação atual e futuros desafios do Fundo Social Europeu para a promoção da coesão social nos municípios e regiões da Europa, destaca o papel crescente que o FSE será chamado a desempenhar nos próximos anos e assinala, em particular, os desafios relacionados com o desemprego de longa duração, a inserção dos jovens no mercado de trabalho, uma população em envelhecimento e a marginalização das zonas interiores, periféricas e fronteiriças, o despovoamento das zonas rurais, as alterações demográficas resultantes da migração, a integração dos refugiados e dos migrantes, o combate à exclusão social nas zonas urbanas, a escassez de determinadas competências e a adaptação do ensino geral, profissional e superior ao progresso tecnológico, a luta contra a exclusão social dos grupos

⁽⁴⁾ COR 1319/2014.

⁽⁵⁾ COR-03141/2017.

desfavorecidos, o apoio à educação desde a primeira infância à terceira idade e a intervenção junto dos adultos com um baixo nível de conhecimentos e de competências, bem como a adaptação dos padrões de ensino às necessidades do mercado de trabalho da UE;

28. insiste em que o FEG e o FSE, enquanto parte dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEL), são complementares, uma vez que o FEG é um mecanismo que fornece assistência a curto prazo enquanto as medidas de longo prazo são financiadas pelos FEEL, podendo servir de medidas de acompanhamento nos domínios do FEG;

29. enfatiza o alcance sem precedentes da revolução digital em curso e o seu impacto disruptivo no mercado de trabalho que só aumentará no futuro, sublinhando os desafios que este fenómeno coloca aos sistemas de educação e de formação no plano da adaptação às novas exigências em matéria de competências e do reforço das oportunidades de aprendizagem oferecidas a todos os cidadãos em todos os níveis de ensino tanto geral como profissional, bem como no ensino/formação superior;

30. propõe que, no futuro, se defina um pacote de medidas de base, no quadro do FSE, a fim de garantir aos jovens desfavorecidos o acesso a um nível de ensino mínimo e de lhes proporcionar os meios necessários para que possam adquirir um nível adequado de competências;

31. considera muito pertinente que se garanta a flexibilidade necessária que permita adaptar a programação do FSE aos novos desafios que possam surgir;

32. reitera a necessidade de apoiar esta revolução digital promovendo a integração entre os investimentos no domínio digital e as intervenções ao nível dos recursos humanos, incluindo o pessoal dos organismos públicos locais e regionais;

33. considera, por isso, que, para serem enfrentados com sucesso, os desafios decorrentes da necessidade de adaptação à evolução tecnológica e à globalização requerem a concertação dos diferentes instrumentos europeus de fomento e apoio, utilizando-os em sinergia na persecução dos objetivos definidos nas respetivas estratégias de especialização inteligente;

34. está convicto de que, para superar com êxito os reptos referidos, o FSE deveria continuar a ser parte integrante dos FEEL e uma componente fundamental da política regional de coesão, permitindo assim obter o máximo de sinergias possíveis da integração com as ações financiadas pelos fundos estruturais e os fundos de desenvolvimento rural. O FSE deve interagir efetivamente com outros fundos estruturais, especialmente com o FEDER, a fim de se obter uma política regional integrada através de ações conjuntas entre os fundos estruturais;

35. crê, além disso, que a possibilidade de o FSE ser um fundo de gestão partilhada deve ser mantida, pelo que rejeita liminarmente toda e qualquer proposta destinada a repor um modelo de gestão do FSE sob a alçada direta da Comissão Europeia, para além de também rejeitar todas as hipóteses de centralização sob a responsabilidade exclusiva dos Estados-Membros, a menos que tal decorra necessariamente do ordenamento institucional do Estado-Membro em causa;

36. considera que um importante fator de sucesso na aplicação do FSE é precisamente a sua abordagem da base para o topo, que permite adaptar melhor as intervenções às necessidades dos beneficiários, utilizando o método da parceria entre as instituições europeias, os Estados-Membros, os governos regionais e locais e as forças económicas e sociais do território;

37. solicita que sejam introduzidos mecanismos específicos, a nível local e regional, para a coordenação entre o FSE e outros FEEL e instrumentos. Estes devem permitir complementaridades a nível das operações, incluindo possibilidades de recorrer ao apoio de múltiplas fontes de financiamento no âmbito de uma operação;

38. concorda com as possibilidades de integração no FSE de outros fundos que intervêm no domínio social e das políticas de emprego (FSE+ ou fundo guarda-chuva), desde que essa operação permita obter sinergias evidentes e que os fundos em causa também sigam o modelo de gestão partilhada. Estas sinergias seriam particularmente evidentes no caso do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI), que opera em regime de gestão partilhada;

39. observa que o FSE continuará a ser importante para o nível local e regional para resolver o problema do abandono escolar prematuro e da transição do ensino para o mercado de trabalho, bem como para reforçar a capacidade dos sistemas de ensino para resolver esses problemas;
40. considera que uma adaptação do FSE ao nível regional permitiria satisfazer as necessidades de competências das empresas nas diferentes regiões, através de formação adequada e da correspondência entre candidatos e postos de trabalho. O FSE é essencial para garantir a disponibilidade das competências necessárias ao nível regional e permitir a reconversão em certos setores, nomeadamente os que enfrentam grandes desafios devido à digitalização;
41. preocupa-o, ao mesmo tempo, a possibilidade de a constituição do FSE guarda-chuva conduzir a uma redução global dos recursos destinados ao emprego e à inclusão social, bem como a um enfraquecimento do papel dos órgãos de poder local e regional na programação e na gestão desses fundos;
42. concorda com a necessidade de conferir mais visibilidade ao FSE no quadro do QFP e, no âmbito do título orçamental relativo à política de coesão, reputa oportuno criar subcategorias para a coesão económica, territorial e social, preconizando, em termos gerais, uma maior transparência da estrutura do QFP, de molde a permitir uma melhor compreensão das prioridades da União Europeia por parte dos cidadãos europeus;
43. lamenta que a recente Comunicação da Comissão — Um quadro financeiro plurianual novo e moderno para a concretização eficaz das prioridades pós-2020 da União Europeia ⁽⁶⁾ não inclua informações sobre a forma como o próximo QFP deve abordar os desafios sociais da União Europeia e deixe pouca margem às partes interessadas para contribuírem para a proposta da Comissão Europeia para o próximo QFP, a apresentar em 2 de maio de 2018;
44. reitera que a persecução dos objetivos de desenvolvimento económico e de inclusão social exige uma abordagem orgânica e integrada mais eficazmente aplicável mediante a execução de programas para os quais contribuam vários fundos ou um fundo com um âmbito de aplicação amplo e flexível; reconhece, pois, a importância dos instrumentos de desenvolvimento territorial multifundos, como os programas operacionais multifundos, o investimento territorial integrado e o desenvolvimento local de base comunitária, rejeitando todas as tentativas de introduzir a obrigação de adotar programas monofundo;
45. preconiza, por conseguinte, uma maior harmonização — e racionalização — do Regulamento Disposições Comuns, por forma a minimizar as diferenças, lacunas e duplicações nas regras de funcionamento dos fundos e a defini-las de modo simples e transparente, proporcionando a flexibilidade adequada para a elaboração de soluções à medida a nível nacional, regional e local, incluindo um alargamento dos instrumentos de «pagamento em função dos resultados», bem como de planos de ação conjuntos e das opções de custos simplificados; solicita, neste contexto, à Comissão Europeia que proporcione orientações adicionais sobre a utilização de opções de custos simplificados a todos os níveis, sem quaisquer restrições ou requisitos sobre limiares mínimos;
46. recorda o importante papel desempenhado pelo FSE no sentido de dar seguimento às orientações em matéria de emprego, educação e inclusão social constantes das recomendações específicas por país, defendendo um melhor alinhamento entre um Semestre Europeu reformado e a política de coesão. O Semestre Europeu deve, com efeito, ser mais democratizado a nível europeu e nacional, mais bem definido em termos de valor acrescentado europeu e relação com as competências da UE, e também mais centrado na apropriação, para a qual poderia contribuir a adoção de um código de conduta que estabelecesse normas para a participação dos órgãos de poder local e regional, bem como a criação de um «diálogo estrutural sobre a situação da coesão na Europa», a integrar no processo do Semestre Europeu;
47. opõe-se, por isso, a uma mera subordinação da política de coesão ao Semestre Europeu, a qual poria em causa o seu estatuto tal como consagrado nos Tratados, preconizando, em contrapartida, a participação estruturada dos órgãos de poder local e regional enquanto parceiros no processo do Semestre Europeu, a integração da análise territorial em todo o processo, e a introdução de recomendações específicas por território quando possível;
48. propõe que, na senda dos seus Pareceres — Indicadores de desenvolvimento territorial — Para além do PIB e O futuro da política de coesão após 2020, se pondere a possibilidade de utilizar também outros indicadores para além do PIB que levem em conta os dados demográficos, sociais e ambientais, como, por exemplo, o Índice de Progresso Social (IPS) da UE.

Bruxelas, 22 de março de 2018.

O Presidente
do Comité das Regiões Europeu
Karl-Heinz LAMBERTZ

⁽⁶⁾ COM(2018) 98 final, publicada em 14 de fevereiro de 2018.