

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 15.07.1997

COM(97) 2000 final

VOL. I

AGENDA 2000
PARA UMA UNIÃO REFORÇADA E ALARGADA

(Apresentada pela Comissão)

INTRODUÇÃO.....	4
PRIMEIRA PARTE : AS POLÍTICAS DA UNIÃO.....	11
I. AS POLÍTICAS INTERNAS.....	12
1. Criar as condições necessárias para garantir o crescimento duradouro e o emprego.....	12
2. Fazer do conhecimento uma prioridade.....	14
3. Modernizar os sistemas de emprego.....	15
4. Melhorar as condições de vida.....	16
II. COESÃO ECONÓMICA E SOCIAL.....	17
1. Prosseguir o esforço de coesão.....	17
2. Reforçar a concentração.....	19
3. Futuro do Fundo de Coesão.....	23
4. Prever um apoio estrutural para os novos aderentes.....	24
5. Uma melhor relação custo/eficácia.....	25
III. A POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM.....	26
1. Avaliação do processo de reforma.....	26
2. Perspectivas a longo prazo.....	28
3. Objectivos políticos da PAC.....	31
4. Novas reformas.....	32
IV. A UNIÃO NO CONTEXTO MUNDIAL.....	39
1. Uma Europa estável e aberta ao resto do mundo.....	40
2. Uma Europa forte e coerente.....	41
V. UMA COMISSÃO EFICAZ AO SERVIÇO DOS EUROPEUS.....	44
SEGUNDA PARTE : O DESAFIO DO ALARGAMENTO.....	47
I. AVALIAÇÃO DA BASE DOS CRITÉRIOS DE ADESÃO.....	47
1. Critérios políticos.....	48
2. Critérios económicos.....	52
3. Outras obrigações relacionadas com a adesão.....	56
II. AS PRINCIPAIS QUESTÕES NA PERSPECTIVA DO ALARGAMENTO (ESTUDO DE IMPACTO).....	61
1. Agricultura.....	62
2. Política de Coesão.....	63
3. Realização do mercado único.....	64
4. Aplicação das normas de protecção do ambiente.....	64
5. Transportes.....	65
6. Segurança nuclear.....	65
7. Liberdade, segurança e justiça.....	67
8. Conflitos de fronteiras.....	68
9. Aplicação das regras comunitárias antes da adesão.....	68

III.	A ESTRATÉGIA DO ALARGAMENTO	69
1.	Negociações de adesão	69
2.	Reforço da estratégia de pré-adesão.....	70
IV.	CHIPRE.....	74
1.	Desenvolvimento económico.....	74
2.	Perspectivas de acordo político.....	74
3.	Relações com a União Europeia	75
V	CONFERÊNCIA EUROPEIA	75
VI.	RELAÇÕES COM A TURQUIA	76
VII	RECOMENDAÇÕES FINAIS.....	78
 TERCEIRA PARTE :		82
O NOVO QUADRO FINANCEIRO (2000 - 2006).....		82
 I.	 A PROBLEMÁTICA GLOBAL.....	 82
1.	Cobrir um período suficientemente alargado.....	82
2.	Permitir o financiamento das despesas essenciais	83
3.	Assegurar uma gestão sã das finanças públicas.....	83
 II.	 A DINÂMICA DAS DESPESAS.....	 84
1.	As despesas agrícolas.....	85
2.	As despesas estruturais	86
3.	As outras categorias de despesas	87
4.	As reservas.....	90
5.	O quadro de referência proposto.....	90
 III.	 O SISTEMA DE FINANCIAMENTO	 91
1.	O funcionamento do sistema.....	91
2.	A introdução dum novo recurso próprio ?	92
3.	As principais tendências até 2006.....	93
4.	O sistema de financiamento futuro	94

INTRODUÇÃO

O Conselho Europeu de Madrid, realizado em Dezembro de 1995, reafirmou que as decisões necessárias para o lançamento das negociações de adesão com os países candidatos à adesão à União Europeia seriam tomadas nos seis meses subsequentes à conclusão da Conferência Intergovernamental (CIG) e tendo em conta os seus resultados. O Conselho Europeu convidou a Comissão a apresentar pareceres sobre as diferentes candidaturas o mais rapidamente possível após a CIG e a dar início à preparação de um documento global sobre o alargamento. O Conselho Europeu solicitou igualmente à Comissão que realizasse uma análise aprofundada do sistema de financiamento da União Europeia a fim de apresentar, imediatamente após a conclusão da CIG, uma comunicação sobre o futuro quadro financeiro da União a partir de 31 de Dezembro de 1999, tendo em consideração a perspectiva da adesão.

A presente comunicação “Agenda 2000”, juntamente com os pareceres sobre cada uma das candidaturas, constitui a resposta global da Comissão a estes pedidos. Descreve, num único quadro, as grandes perspectivas de desenvolvimento da União e das suas políticas para além da viragem do século, as questões horizontais relacionadas com o alargamento e o futuro quadro financeiro para além do ano 2000, na perspectiva de uma União alargada.

Relativamente aos grandes pacotes financeiros do passado, o alargamento desempenha, no contexto da Agenda 2000, um papel muito mais importante. Com efeito, os países candidatos são mais numerosos, mais diversificados e, na sua totalidade, futuros beneficiários líquidos. Acresce ainda que tanto as reformas políticas como a absorção de novos membros deverão ser realizadas no contexto de um quadro financeiro rigoroso.

O balanço desde o Acto Único

A Europa mudou consideravelmente na última década. Dois alargamentos sucessivos fizeram com que o número de Estados-membros aumentasse para quinze. Foram realizadas duas reformas importantes, o Acto Único e o Tratado da União Europeia, que alteraram profundamente o quadro institucional e político da União. Os objectivos e os meios da integração que acompanharam estas evoluções foram redefinidos por dois grandes pacotes de medidas financeiras.

Estes desenvolvimentos contribuíram para criar uma nova dinâmica de integração que só é comparável com a que se verificou nos primeiros anos das Comunidades. O lançamento do mercado único foi fundamental para todo este processo, tal como o esforço sem precedentes de solidariedade entre os Estados-membros, consubstanciado no rápido desenvolvimento das políticas de coesão económica e social. A via para a União Económica e Monetária (UEM), aberta pelo Acto Único e formalmente consagrada pelo Tratado de Maastricht, veio reforçar esta evolução, promovendo uma maior estabilidade económica e uma maior confiança.

Este novo ímpeto na história da integração europeia baseou-se, simultaneamente, no quadro sólido e evolutivo dos tratados e em perspectivas financeiras a médio prazo sãs e estáveis, associadas a um consenso interinstitucional quanto à necessidade de disciplina orçamental e de moderação no desenvolvimento das políticas da União. Apesar da considerável expansão da acção da União durante a última década, o orçamento comunitário manteve-se a um nível largamente inferior ao limite máximo das despesas. Em termos de pagamentos efectivos, o orçamento de 1997 mantém-se em 1,17% do PNB quando o limite máximo das perspectivas financeiras é de 1,23% do PNB.

Todavia, a aceleração histórica da construção europeia na última década foi igualmente influenciada pelas evoluções externas à União. O fim da Guerra Fria e o desaparecimento da União Soviética abriram novos horizontes para a cooperação internacional e conferiram à União um papel de primeira importância na promoção da mudança e da estabilidade no conjunto da Europa. Tal é nomeadamente o caso do apoio dado pela União à unificação alemã e do esforço de ajuda considerável concedido aos países da Europa Central e Oriental (PECO). Em 1993, o Conselho Europeu de Copenhaga abriu a estes países a perspectiva do alargamento. Posteriormente, foi lançada em Essen uma ambiciosa estratégia de pré-adesão.

Foram igualmente estabelecidas relações mais estreitas com os Novos Estados Independentes, resultantes do desmembramento da antiga União Soviética, e com os países das margens meridional e oriental do Mediterrâneo. De igual modo, o alcance e a solidez das relações da União com os seus parceiros da Europa Ocidental e com os Estados Unidos reflectiram-se na criação do Espaço Económico Europeu e na Nova Agenda Transatlântica. Em termos económicos, a União desempenhou um papel decisivo na conclusão do Uruguay Round e na criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), tendo-se assim imposto enquanto protagonista essencial no contexto de uma mundialização crescente.

Estes êxitos não devem ocultar as dificuldades a que a União teve que fazer face nestes últimos anos. Em primeiro lugar, dificuldades de ordem económica. Após os resultados económicos notáveis do final dos anos 80 e do início dos anos 90, época em que foram criados 9 milhões de postos de trabalho, a subsequente desaceleração de crescimento provocou um aumento do desemprego na União e tornou as reformas orçamentais e estruturais dos Estados-membros mais difíceis de realizar. Todavia, foram realizados progressos consideráveis desde então, sobretudo na sequência dos programas de convergência estabelecidos ao abrigo das disposições do Tratado de Maastricht relativas à UEM. A nível da União, a coordenação das políticas foi reforçada e foram adoptadas novas iniciativas com vista a permitir que as potencialidades da Europa enquanto entidade económica única fossem aproveitadas da melhor forma possível. Embora estas acções tenham contribuído para dar à União perspectivas económicas mais favoráveis do que as que tinha tido durante vários anos, o desemprego continua a atingir níveis inaceitáveis.

As dificuldades encontradas foram igualmente de ordem política e psicológica. O debate sobre a ratificação do Tratado de Maastricht revelou que os cidadãos tinham sido surpreendidos pela aceleração institucional à qual não se sentiram associados. A importância assumida pela União na actualidade quotidiana contrastou com a persistência ou o agravamento das suas próprias dificuldades. A importância assumida pela União é directamente proporcional às expectativas dos cidadãos. Os cidadãos querem ser ouvidos e querem participar. Querem que lhes seja dada resposta às suas preocupações, sejam elas o desemprego, a degradação do ambiente, a saúde pública, a droga, a criminalidade ou a instabilidade nas fronteiras da União Europeia.

O Tratado de Amsterdão

Antes de dar início a uma nova fase crucial da história europeia, era necessário modernizar o Tratado através do reforço da Europa dos Cidadãos, da melhoria da capacidade de acção externa da União e da reforma do seu quadro institucional. Tal era o objectivo da CIG que acaba de se concluir. O Tratado de Amsterdão consagra progressos apreciáveis nestes domínios, mas as reformas institucionais são parciais e devem ser completadas antes dos futuros alargamentos. O novo dispositivo sobre um espaço de liberdade, de segurança e de justiça e a integração no Tratado da Convenção de Schengen constituem um passo decisivo no sentido da Europa dos Cidadãos. A inclusão de um título sobre o emprego consagra no Tratado o lugar eminente concedido à luta pela criação de emprego na União. As alterações introduzidas nas vertentes social e ambiental são o reflexo da preocupação de construir uma Europa mais humana e mais próxima do cidadão.

O novo Tratado melhora o dispositivo da política externa e de segurança comum (PESC) e a coerência entre esta e as relações económicas externas. A União poderá desta forma aumentar progressivamente a sua presença e a sua eficácia na cena internacional e desenvolver uma política externa à altura das suas potencialidades e mais conforme com os desejos dos europeus.

A nível institucional, o papel de co-legislador do Parlamento Europeu foi sensivelmente reforçado através do alargamento do procedimento de co-decisão e da simplificação dos procedimentos. A extensão do campo de aplicação da maioria qualificada é mais modesta, embora sectores importantes tais como a investigação se encontrem, doravante, sujeitos a votação por maioria. É fundamental, na pendência de reformas ulteriores, que se utilizem plenamente todas as possibilidades oferecidas pelo novo Tratado para passar a recorrer à maioria qualificada. Tal é nomeadamente o caso das medidas relacionadas com o espaço de liberdade, de segurança e de justiça, a política comercial comum e a PESC. A introdução da cooperação reforçada permitirá igualmente enfrentar melhor o desafio de uma União com mais membros e mais heterogénea. O reforço bastante claro do estatuto e dos poderes do Presidente da Comissão vai aumentar a visibilidade e a eficácia desta última. Simultaneamente, a reforma interna anunciada pela Comissão e mencionada numa declaração da Conferência permitirá adaptar a instituição às exigências do século XXI.

Reforçar as instituições

O Tratado de Amsterdão constitui, por conseguinte, um novo passo no sentido da unificação da Europa e abre o caminho para lançar o processo de alargamento. Contudo, este último não deve em caso algum constituir uma fuga para a frente. Por esta razão, é necessário, tal como se encontra previsto no Tratado, instituir o euro em 1 de Janeiro de 1999. É igualmente necessário desenvolver e aprofundar todas as políticas da União para construir uma Europa simultaneamente mais forte e com um maior número de membros.

Sobretudo, será fundamental proceder atempadamente ao reforço das instituições e do seu funcionamento, tal como se encontra previsto no protocolo sobre o futuro das instituições anexado ao Tratado. Qualquer atraso, por pequeno que seja, só poderá comprometer o alargamento efectivo da União.

Consequentemente, a Comissão propõe fixar desde já a data para a reforma relativa à ponderação dos votos no Conselho, que deve acompanhar a redução do número de Membros da Comissão para um por cada Estado-membro antes do primeiro alargamento. Independentemente da data previsível para o primeiro alargamento, a decisão política a este propósito deverá ser tomada muito antes do ano 2000. Não obstante, esta reforma não será suficiente para que se possa prever um alargamento substancial, tal como é aliás referido no artigo 2º do protocolo sobre o futuro das instituições. Por conseguinte, a Comissão sugere a convocação, o mais cedo possível, de uma nova CIG após o ano 2000 para que as disposições do Tratado relativas à composição e ao funcionamento das instituições sejam objecto de uma profunda reforma. De qualquer forma, uma reforma deste tipo deverá incluir a introdução generalizada da maioria qualificada.

Alargar a União

O alargamento da União aos PECCO e a Chipre é um objectivo histórico da União. Constitui também uma oportunidade única para a Europa: para a sua segurança, para a sua economia, para a sua cultura e para o lugar que ocupa no mundo. A aplicação à escala do continente europeu do modelo de integração pacífica e voluntária entre nações livres é uma garantia de estabilidade. O alargamento da União a mais de 100 milhões de novos cidadãos favorecerá as trocas comerciais e a actividade económica e conferirá um novo ímpeto ao desenvolvimento e à integração da economia europeia no seu conjunto. A diversidade cultural da Europa constituirá uma fonte de criatividade e de riqueza. A adesão de novos Estados-membros aumentará o peso e a influência da União na cena internacional.

Paralelamente, o próprio número de candidatos e as enormes diferenças em termos de desenvolvimento económico e social que eles trarão consigo colocarão a União face a desafios institucionais e políticos sem precedentes. Enquanto a população da União registará um aumento de mais de um quarto para atingir 500 milhões de pessoas, o seu PIB total apenas aumentará uns escassos 5%. Apesar dos enormes esforços envidados por estes países, a sua integração nas estruturas e programas existentes será uma tarefa

muito delicada. O alargamento pressuporá igualmente uma gestão prudente das relações da União com outros parceiros na Europa e fora dela, a fim de permitir que contribua para os objectivos gerais de reforço da segurança e da cooperação internacional.

Os desafios que se avizinham

Ajudada por um novo Tratado, servida por um euro forte e um vasto mercado único, estimulada pela dinâmica do alargamento, a União deverá abordar o próximo século em melhores condições do que as que tem actualmente. Nesta perspectiva, convém reflectir na maneira como as tendências a longo prazo, tanto internas como externas, irão influenciar os acontecimentos e a forma como a União pode esperar alcançar os seus objectivos.

Esta reflexão deve também dizer respeito à questão de saber como desenvolver o modelo de sociedade europeu no século XXI e como melhor responder às principais *preocupações dos cidadãos*. A principal dessas preocupações reside nos níveis actuais das taxas de desempregos e de exclusão social, considerados inaceitáveis, que ameaçam directamente o tecido social. Simultaneamente, as crescentes ameaças ao ambiente tornaram-se uma questão fundamental para todos os cidadãos. De igual modo, a toxicodependência e o crime organizado têm vindo a ocupar um lugar cada vez mais importante no contexto das preocupações dos cidadãos.

A *evolução demográfica* da União nos próximos 25 anos será espectacular: o número de pessoas com mais de 60 anos aumentará na ordem dos 37 milhões, ao passo que a população activa registará uma diminuição da ordem dos 13 milhões. Esta evolução colocará os regimes de reforma e de protecção social face a dificuldades cada vez maiores que exigirão, simultaneamente, a adopção de reformas e a melhoria dos resultados económicos a fim de garantir a manutenção de um nível de protecção elevado. Paralelamente, a alteração da pirâmide de idades da população activa reforça a necessidade de melhorar as qualificações dos jovens e de oferecer uma perspectiva de uma longa carreira profissional através da formação contínua. Será conveniente consagrar especial atenção ao número cada vez mais elevado de mulheres presentes no mercado do trabalho e na sociedade, bem como à evolução dos padrões familiares.

As *novas tecnologias* desenvolvem-se a um ritmo cada vez mais rápido e as suas implicações são cada vez mais amplas. Elas terão profundas incidências em todos os aspectos da sociedade. Deverão ser envidados esforços especiais a fim de explorar as novas possibilidades de organização do trabalho que elas proporcionam, permitindo conciliar a flexibilidade com os interesses individuais. O progresso tecnológico pode aumentar a produtividade através da melhoria das qualificações dos trabalhadores, da modernização dos instrumentos de trabalho e da simplificação dos processos de fabrico. Nos sectores em que esta combinação se revela particularmente bem sucedida, tais como a sociedade da informação, a biotecnologia ou a tecnologia ambiental, esta evolução cria oportunidades importantes de crescimento e de emprego. Para tirar o maior proveito destas possibilidades, é necessário investir na investigação, em novos equipamentos, na adaptação das estruturas de gestão e na revalorização constante dos recursos humanos. Deverá velar-se por que o progresso tecnológico beneficie todos os sectores da sociedade.

O actual processo de *reestruturação dos mercados e das empresas*, alimentado pela inovação, pela concorrência e pelo comércio internacional, foi acelerado pela criação do mercado único. Este processo implicará a modernização da indústria transformadora paralelamente ao rápido crescimento do sector dos serviços, que favorece especialmente o desenvolvimento das pequenas e médias empresas (PME). Neste contexto, o sector dos serviços públicos terá que saber adaptar-se. O maior desafio consistirá em encontrar um equilíbrio entre os aspectos dinâmicos e sociais do processo de reestruturação, aliando a flexibilidade das empresas à segurança dos indivíduos. Apesar da reestruturação ser simultaneamente benéfica e necessária do ponto de vista global, a ausência de *flexibilidade do mercado do trabalho* e o desequilíbrio entre a oferta e a procura de qualificações tornaram difícil a plena exploração do seu potencial em matéria de emprego. Este problema foi agravado pela persistência do fenómeno da reduzida mobilidade geográfica das pessoas, tanto no interior dos Estados-membros como entre Estados-membros.

A União terá que se adaptar ao *processo contínuo de mundialização*, encontrando-se bem colocada para dele tirar o melhor partido. O saldo global das suas trocas comerciais com o resto do mundo é positivo, tendo a liberalização dos mercados contribuído para este facto. A dimensão externa das políticas comunitárias tais como o ambiente ou a energia irá assumir uma importância maior enquanto elemento integrante da sua política externa. A União terá igualmente que adaptar-se à emergência de um *mundo multipolar*. Devido ao seu peso económico e geopolítico, a União tem a possibilidade de se tornar um protagonista importante nesse mundo. Para o efeito, será necessário desenvolver uma abordagem coerente e global das relações externas.

*

* *

É neste contexto que a Comissão apresenta a comunicação “Agenda 2000” com o objectivo de analisar de forma exhaustiva os desafios a que a União terá que fazer face.

A primeira parte trata do desenvolvimento das políticas comunitárias. Com base no novo Tratado de Amsterdão, as políticas internas deverão criar as condições para um crescimento duradouro e a criação de emprego, fazer do saber uma prioridade, modernizar os sistemas de emprego e melhorar as condições de vida. Novas reformas das políticas estruturais e da política agrícola comum (PAC) aprofundarão as medidas adoptadas para promover a coesão económica e social, a agricultura e o desenvolvimento rural, ao mesmo tempo que irão preparar a União para o alargamento. Por último, esta primeira parte analisará os meios para alcançar uma maior unidade e uma maior eficácia nas relações externas da União.

A segunda parte aborda o desafio do alargamento, contendo as principais conclusões e recomendações de cada parecer sobre os países candidatos à adesão e apresentando o ponto de vista da Comissão sobre o lançamento do processo de adesão e o reforço da estratégia de pré-adesão. Esta segunda parte da presente comunicação contém uma análise do impacto do alargamento nas políticas da União, bem como uma apresentação pormenorizada da estratégia reforçada de pré-adesão.

A terceira parte apresenta o novo quadro financeiro para o período de 2000-2006. Nela é demonstrado que o duplo objectivo de aprofundamento e de alargamento da União pode ser alcançado no respeito do limite máximo dos recursos próprios de 1,27% do PNB, garantido assim a manutenção da disciplina orçamental, e é abordada a questão do futuro sistema de financiamento.

O conjunto destes elementos proporciona uma visão clara e coerente da União no limiar do século XXI.

1. PRIMEIRA PARTE: AS POLÍTICAS DA UNIÃO

Para além do ano 2000

O ambiente interno e externo da União encontra-se em rápida mutação: a Europa deve adaptar-se, evoluir e proceder às reformas necessárias. Mais do que no passado, a Europa deve concentrar-se no que é essencial e privilegiar os domínios de acção em que pode representar um efectivo valor acrescentado. Graças ao seu direito de iniciativa, a Comissão tem um papel fundamental a desempenhar na reorganização das políticas da União. Paralelamente, a Comissão deve repensar a sua acção e melhorar as suas capacidades de gestão, de coordenação e de controlo. Numa Europa mais vasta e mais heterogénea, o seu papel de defensora do interesse comum será ainda mais determinante do que tem sido até aqui. Para obter êxito, será necessário que ela reorganize e modernize as suas estruturas.

O desenvolvimento das *políticas internas* constitui uma primeira prioridade. Esse desenvolvimento deve ser feito em torno de quatro eixos: criar as condições para um crescimento duradouro e criador de emprego, dar a ênfase necessária ao saber e às novas tecnologias, modernizar os sistemas de emprego e melhorar as condições de vida.

Os objectivos da *coesão* são claramente definidos no Tratado. O tema da coesão económica e social ganhará ainda mais importância numa União alargada e, por isso mesmo, mais heterogénea. O esforço de coesão é um investimento no futuro da União. A questão que se coloca é a de saber como adaptar os seus instrumentos ao futuro e ao desafio do alargamento.

A reforma da *política agrícola comum* de 1992 foi um grande êxito. Todavia, chegou o momento de aprofundar a reforma e de prosseguir a evolução no sentido dos preços do mercado mundial associados a ajudas directas ao rendimento. São várias as razões que militam a favor de tal abordagem: risco de novos desequilíbrios do mercado, perspectiva de um novo ciclo de negociações comerciais, aspiração a uma agricultura mais respeitadora do ambiente e mais preocupada com a qualidade e, não menos importante, a perspectiva do alargamento. Simultaneamente, é cada vez maior a necessidade, a todos os níveis, de uma política de desenvolvimento rural.

Nas suas *relações externas*, chegou o momento para a União de desenvolver uma política externa completamente operacional. O Tratado de Amsterdão dota a União de instrumentos mais adequados para desenvolver a PESC. O euro confere-lhe uma oportunidade única para fazer da União um dos mais importantes actores financeiros, contribuindo o alargamento para o aumento da sua influência. Existe uma verdadeira necessidade de uma Europa cujas parcerias e cooperação são procuradas em todo o

mundo. A União deve mostrar-se à altura destas expectativas, não só porque tem interesses políticos e económicos a defender, mas também porque tem um importante contributo a dar para a paz, a democracia e a defesa dos direitos do Homem e dos valores humanos.

I. AS POLÍTICAS INTERNAS

O êxito da União Económica e Monetária e a total exploração das possibilidades oferecidas pelo mercado único serão benéficos para a afirmação da Europa enquanto entidade económica e contribuirão assim para um crescimento duradouro. A sua competitividade depende do dinamismo das suas empresas e das competências e dos conhecimentos da sua população. Para transformar o crescimento em novos postos de trabalho, é necessário modernizar os sistemas de emprego. Para além destes objectivos de carácter económico, os europeus desejam igualmente viver numa sociedade coesa e solidária, possuir uma qualidade de vida elevada, um ambiente são, liberdade, segurança e justiça. As políticas internas da União devem orientar-se de forma mais decidida para a realização destes objectivos.

1. CRIAR AS CONDIÇÕES NECESSÁRIAS PARA GARANTIR O CRESCIMENTO DURADOURO E O EMPREGO

O processo conducente à *União Económica e Monetária* continua a ser um dos principais motores da União: todos os preparativos de ordem técnica se encontram concluídos para que o euro possa tornar-se uma realidade em 1 de Janeiro de 1999. Graças aos enormes esforços de convergência envidados pelos Estados-membros, tudo leva a crer que muitos deles estarão em condições para poderem participar desde o primeiro dia. A passagem ao euro será não só um factor de estabilidade como melhorará igualmente a eficácia do mercado, favorecendo o investimento. Oferecerá também novas perspectivas para uma *gestão macroeconómica* mais eficaz. A Resolução de Amsterdão sobre o Crescimento e o Emprego e o Pacto de Crescimento e de Estabilidade fornecem um quadro favorável ao crescimento económico e à criação de novos postos de trabalho.

Se as suas potencialidades forem plenamente exploradas, o *mercado único* pode desempenhar um papel essencial para estimular o crescimento e o emprego. Para o efeito, o plano de acção adoptado pelo Conselho Europeu de Amsterdão deverá ser aplicado na íntegra. A melhoria da eficácia das medidas e a supressão de todas as distorções do mercado e de todos os obstáculos sectoriais farão da Europa um mercado dinâmico e atraente. Para além disso, o mercado único deverá ser benéfico para todos os cidadãos. Os trunfos do mercado único devem ser explorados para promover os interesses e a presença da União na cena internacional.

Com a progressiva integração, a estrita aplicação pela Comissão das *regras da concorrência*, a qual implica um controlo estreito dos auxílios estatais, tornar-se-á um elemento cada vez mais determinante para os agentes económicos e melhorará os resultados económicos globais da União. As regras serão simplificadas e os mecanismos de controlo e de aplicação modernizados em parceria com os Estados-membros com vista a garantir, nos domínios em que tal seja possível, uma descentralização. A União deverá igualmente envidar esforços para que as políticas de concorrência sejam objecto de uma maior cooperação a nível internacional.

Tendo em conta o seu potencial em matéria de criação de emprego, a melhoria das condições de funcionamento das *pequenas e médias empresas* no mercado único continua a ser uma das principais prioridades. Para o efeito, será conveniente simplificar as formalidades administrativas e a regulamentação, favorecer o surgimento de novas formas de cooperação entre pequenas e grandes empresas e melhorar o acesso das PME ao crédito e aos capitais. O novo instrumento de empréstimo do BEI, em fase de estudo, assumirá grande importância neste domínio. Para além disso, a União deverá continuar a financiar as acções cujo objectivo consiste em melhorar as condições de funcionamento das PME.

Na sequência da inclusão no Tratado do Amsterdão do desenvolvimento sustentado como um dos objectivos da União, os progressos a realizar deverão orientar-se para padrões de produção e de consumo respeitadores do ambiente. A introdução das últimas evoluções tecnológicas na política do ambiente e a utilização de novos instrumentos tais como os incentivos baseados no mercado podem, com efeito, melhorar a competitividade da indústria e dos serviços europeus.

O alargamento progressivo das *redes transeuropeias* (RTE) favorecerá simultaneamente o desenvolvimento duradouro e a coesão interna da União, estabelecendo pontes entre as diferentes regiões que a compõem. Esta política deverá ser acompanhada de um certo número de medidas destinadas a racionalizar os sistemas de transporte, explorando todas as possibilidades oferecidas pelas novas tecnologias, com vista à procura de soluções para os problemas de congestão do tráfego, de poluição e de alteração do clima. As RTE contribuirão igualmente para criar novas ligações com os países candidatos da Europa Central e Oriental. O carácter transeuropeu das vantagens oferecidas por estes projectos justifica precisamente a importância e a prossecução da contribuição dada pela União para a sua realização.

Os fundos comunitários podem desempenhar um papel determinante no lançamento de projectos de RTE nos sectores dos transportes, da energia e das telecomunicações. O próximo período de financiamento coincidirá com a principal fase de construção de numerosos projectos prioritários, envolvendo um nível de despesas superior ao dos anos 1994-1999, durante os quais a Comunidade financiou essencialmente trabalhos preparatórios. O alargamento aumentará a cobertura geográfica das RTE, aumentando, por conseguinte, as necessidades em termos de financiamento. As fontes de financiamento das

RTE são diversas, incluindo nomeadamente o Fundo de Coesão, o FEDER e o BEI/FEI. Uma coordenação eficaz destes instrumentos, incluindo o desenvolvimento de mecanismos de financiamento público/privado, é sem dúvida essencial, mas não bastará para cobrir todas as necessidades do sector. Consequentemente, serão necessárias fontes de financiamento suplementares para completar as dotações actuais.

2. FAZER DO CONHECIMENTO UMA PRIORIDADE

A principal característica da economia mundial dos nossos dias consiste na sua mundialização e na utilização cada vez maior das tecnologias da informação e da comunicação. Estas tecnologias determinam a competitividade global de todos os sectores económicos e conduzem ao aparecimento de novos bens imateriais.

Para tirar o melhor partido deste processo, em termos de crescimento, competitividade e emprego, é necessário privilegiar o desenvolvimento, a circulação e a utilização destes bens “imateriais”. Por conseguinte, as *políticas do conhecimento* - investigação, inovação, educação e formação - são determinantes para o futuro da União.

Face aos desafios do desenvolvimento tecnológico e da inovação, numa altura em que os concorrentes da Europa estão a aumentar de forma significativa os seus esforços, é fundamental dar um novo estímulo ao esforço comunitário de *investigação e desenvolvimento tecnológico*. Este deve representar um verdadeiro valor acrescentado relativamente aos programas nacionais. Tal é o objectivo do 5º programa-quadro, que deverá beneficiar de um reforço da sua dotação financeira para um nível superior ao do programa em curso. A União deve concentrar as suas actividades de investigação na melhoria da competitividade da economia europeia, favorecendo assim a criação de novos postos de trabalho. Consequentemente, é fundamental que a Europa seja capaz de transformar os avanços científicos e tecnológicos em êxitos comerciais e industriais. Neste contexto, a inovação através das PME é um factor com grandes potencialidades. A criação de novas empresas inovadoras com base nas tecnologias de ponta deve ser encorajada na Europa. Por outro lado, a União terá que ultrapassar os seus atrasos na difusão das tecnologias e na propriedade intelectual das suas descobertas.

À semelhança da investigação, a *educação e a formação* constituem investimentos imateriais essenciais. A União continuará a dar prioridade a acções concretas para o intercâmbio dos jovens, dos cientistas, dos professores, com base no modelo dos programas SOCRATES, LEONARDO e JUVENTUDE. Tendo em conta o êxito de acções como o programa ERASMUS, será necessário prever novas acções que favoreçam a mobilidade transnacional dos cidadãos europeus. Neste contexto, deverá ser desenvolvido rapidamente um programa de intercâmbio de jovens aprendizes.

Simultaneamente, será conveniente desenvolver o programa para os jovens voluntários europeus. A nova geração de programas terá como objectivo encorajar a formação ao longo da vida através de projectos transnacionais inovadores e de intercâmbios de boas práticas.

A *sociedade da informação* é um desafio capital para a competitividade da Europa. Convém estimular o seu desenvolvimento em sectores tais como o comércio electrónico e o audiovisual. A sociedade da informação tornou-se igualmente um formidável vector de educação, de formação e de cultura. Por conseguinte, convém melhorar o conhecimento destas novas tecnologias, nomeadamente nas escolas.

3. MODERNIZAR OS SISTEMAS DE EMPREGO

A fim de tirar o máximo partido da incidência do crescimento e da competitividade no emprego, as *políticas de mercado do trabalho e de emprego* devem ser modernizadas. Tendo em conta o facto de estas políticas serem, na sua maior parte, da responsabilidade dos Estados-membros, a União criou um quadro de referência baseado no processo lançado em Essen e amplificado em Amsterdão. A União deverá explorar plenamente as possibilidades oferecidas pelo novo título do Tratado relativo ao emprego, tais como a realização de projectos-piloto, intercâmbios de boas práticas, exercícios de comparação de resultados e apresentação de recomendações específicas aos Estados-membros. A coordenação das políticas nacionais de emprego tornar-se-á assim realidade, fazendo com que nela participem todos os actores importantes e estimulando o diálogo social. O objectivo consiste em obter uma flexibilidade máxima para as empresas e uma segurança máxima para os indivíduos.

A Comunidade e os seus Estados-membros deverão repensar um certo número de políticas a fim de alcançar estes objectivos: deverão colocar-se a questão de saber como investir de forma duradoira nas qualificações da mão-de-obra disponível; como aumentar a taxa de participação através de novas formas de organização do trabalho; como promover a mobilidade e como antecipar e encontrar respostas para a reestruturação, informando e consultando de forma adequada os trabalhadores, melhorando a sua reintegração e estimulando o espírito de empresa. Os sistemas actuais de protecção social deverão ser mais favoráveis ao emprego. Os regimes de seguro de desemprego deverão tender para o reforço das possibilidades de reintegração no mercado do trabalho no contexto da formação ao longo da vida. Para além disso, os regimes fiscais deverão promover de forma adequada a criação de emprego.

A *reforma dos regimes de reforma e de cuidados de saúde* constitui, face ao envelhecimento da população, um desafio especial para os Estados-membros e para a União que deve ser conciliado com os imperativos de disciplina orçamental. A modernização dos sistemas de protecção social deve resultar de uma análise comum, da coordenação das políticas e do diálogo com os parceiros sociais. A União continuará a ser a instância privilegiada para a melhoria da compreensão mútua das perspectivas a longo prazo e para a

identificação dos desafios comuns. Se necessário, a adopção de iniciativas regulamentares pode traçar um novo quadro comum, em especial no que respeita aos fundos de pensão na zona financeira do euro.

4. MELHORAR AS CONDIÇÕES DE VIDA

As perspectivas gerais de crescimento e de desenvolvimento do emprego durante a próxima década são encorajadoras. Paralelamente, os padrões de emprego e o modelo de desenvolvimento social poderão continuar a variar profundamente de Estado-membro para Estado-membro ou mesmo dentro de cada um dos Estados-membros. Será necessário envidar esforços especiais para que os frutos do crescimento possam servir para criar uma *sociedade mais coesa e com menos exclusão*. Para além da utilização bem definida dos Fundos Estruturais e de outros instrumentos comunitários, a União pode igualmente desempenhar um papel de apoio, encorajando as boas práticas e facilitando a cooperação na luta contra a exclusão social e todas as formas de discriminação.

Os últimos acontecimentos aumentaram a sensibilidade dos europeus para os problemas de *saúde pública*. Existe uma necessidade urgente de tirar as lições desta situação e, nomeadamente, de melhorar a segurança dos alimentos. Deve ser dada prioridade a uma reflexão sobre o sistema de autorizações de produção e de distribuição dos produtos com incidência na saúde pública. A este respeito, será necessário explorar plenamente as possibilidades oferecidas pelo artigo 129º, com a última redacção que lhe foi dada pelo Tratado de Amsterdão. A União deverá igualmente defender a nível internacional os seus pontos de vista e o nível elevado das normas que aplica neste domínio, em conformidade com as regras multilaterais em vigor.

Para poder dar resposta aos *desafios ecológicos* colocados por uma União alargada, a Comunidade deve garantir uma aplicação e uma execução mais eficazes do acervo comunitário em matéria de ambiente. Deverão ser prosseguidos os esforços no sentido de integrar as preocupações ecológicas na concepção e na execução das diferentes políticas comunitárias pertinentes, respondendo assim às exigências do público em matéria de criação de um nível mais elevado de “qualidade de vida”.

A mundialização e a crescente integração económica implicam que a rentabilidade se transforme numa componente fundamental duma política de ambiente sã. O mesmo é válido para a cooperação alargada, praticada com êxito entre as partes no âmbito do programa Auto/Oil. Esta forma de agir garante não só a preservação e a melhoria da situação no interior da União, mas também abre a possibilidade de realizar os objectivos que defendeu no seguimento da sessão especial da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre o ambiente e o desenvolvimento duradouro.

O direito de se deslocar e de se instalar sem entraves é um elemento essencial do conceito de cidadania europeia. Esta liberdade deve, todavia, ser acompanhada de um nível adequado de segurança e de justiça para que possa ser considerada como uma vantagem por todos. Em Amsterdão, esta dupla exigência foi consagrada no Tratado sob a forma do estabelecimento progressivo de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça. A integração da cooperação no âmbito da Convenção de Schengen no Tratado alarga o acervo nesta matéria.

As pressões migratórias continuarão a ser fortes durante os próximos anos na Europa e terão, como anteriormente, uma forte incidência no desenvolvimento económico e social. A Europa continuará a atrair as pessoas à procura de protecção internacional. O crime, a fraude, a corrupção, o tráfico de seres humanos ou o contrabando de estupefacientes e outros produtos ilícitos exigem respostas comuns claras. O novo Tratado permite o desenvolvimento de uma política global da União relativa ao controlo nas fronteiras, à imigração, ao asilo, à luta contra o crime em todas as suas formas e à cooperação judicial em matérias civis e criminais. O plano de acção contra o crime organizado, adoptado em Amsterdão, é testemunho da determinação política de agir imediatamente numa matéria de grande importância para os cidadãos europeus.

II. COESÃO ECONÓMICA E SOCIAL

1. PROSSEGUIR O ESFORÇO DE COESÃO

Manter a prioridade política

A coesão económica e social foi introduzida no Acto Único europeu, o que permitiu a reforma dos fundos estruturais de 1988. O Tratado da União Europeia fez da coesão um dos três pilares da construção europeia, simultaneamente com a União económica e monetária e o mercado único. Por último, a Resolução de Amsterdão sobre o crescimento e o emprego consagra a prioridade a conferir à luta contra o desemprego.

A prioridade política da coesão económica e social deve ser claramente mantida. Com efeito, a perspectiva do alargamento a novos países com níveis de desenvolvimento muito diferentes leva a que a necessidade de coesão seja ainda maior. Mais do que nunca, a solidariedade europeia constituirá um requisito obrigatório para a prossecução do importantíssimo objectivo de redução da disparidade entre os níveis de desenvolvimento, tal como explicitamente previsto no artigo 130º-A do Tratado, constituindo simultaneamente uma contribuição essencial para a estabilidade da União e para a promoção de um elevado nível de emprego. Naturalmente, será imperioso continuar a responder à desigual capacidade das regiões para gerar um desenvolvimento duradouro e às dificuldades de adaptação às novas

condições do mercado de trabalho que exigem que as competências de homens e mulheres se renovem antecipadamente. A acção dos fundos estruturais deve favorecer em toda a União Europeia um desenvolvimento competitivo, bem como um crescimento duradouro e criador de empregos e a promoção de uma mão-de-obra qualificada e adaptável.

Assegurar a solidariedade financeira

O Conselho Europeu de Edimburgo decidiu situar o nível dessa solidariedade num valor significativo (0,46%) do PNB da União Europeia no final das perspectivas financeiras actuais. A prioridade assim concedida à coesão económica e social traduziu-se na realização de vastos programas em parceria com os Estados-membros e as regiões, tanto para as regiões mais desfavorecidas (objectivos nº 1 e nº 6) como para as regiões em declínio industrial (objectivo nº 2) ou rurais (objectivo nº 5b). De igual modo, foi desenvolvido um importante esforço relativamente ao emprego e à mutação industrial (objectivos nº 3 e nº 4).

O primeiro relatório sobre a coesão, estabelecido em conformidade com o artigo 130º-B do Tratado, demonstrou a necessidade e a pertinência do sistema de apoio estrutural comunitário e permitiu extrair as lições necessárias para o futuro. Além disso, demonstrou que os Estados-membros e as regiões com atraso de desenvolvimento elegíveis para o objectivo nº 1 progrediram em matéria de convergência real, devido, nomeadamente, às intervenções dos fundos estruturais e de coesão. Todavia, apesar dos significativos êxitos, o caminho que falta percorrer é importante, em particular relativamente ao emprego: o desemprego não diminuiu significativamente, e não apenas em muitas regiões com atraso de desenvolvimento, onde as disparidades aumentaram, mas também nas partes mais prósperas da União. Por conseguinte, parece necessário manter no decurso do próximo período das perspectivas financeiras, um esforço de apoio simultaneamente ao desenvolvimento equilibrado do território da União e ao desenvolvimento dos seus recursos humanos.

Todavia, as limitações orçamentais não permitirão ultrapassar o esforço desenvolvido em termos de percentagem do PNB (0,46%) da União em 1999. Graças aos meios suplementares resultantes do crescimento e de uma utilização mais eficaz dos meios disponíveis, será possível financiar tanto o desenvolvimento das políticas estruturais da União a Quinze como a integração progressiva de novos Estados-membros a partir da sua adesão.

Em consequência, a rubrica 2, consagrada às acções estruturais, deverá manter um lugar privilegiado no orçamento comunitário. No entanto, convém evitar a reorçamentação automática e sistemática no quadro da programação plurianual.

As acções estruturais (fundos estruturais e fundo de coesão) disporão assim de um montante de 275 000 milhões de ecus (a preços de 1997), contra 200 000 milhões para o período 1993-1999. Nas hipóteses consideradas na Parte III desta comunicação, será reservado para os novos aderentes um montante de 45 000 milhões de ecus, dos quais 7 000 milhões sob forma de ajudas de pré-adesão. O aumento das transferências para os países aderentes será progressivo, a fim de ter em conta a sua capacidade de absorção. De qualquer modo, as transferências globais dos fundos estruturais e de coesão não deverão ultrapassar 4% do PIB de um Estado-membro actual ou futuro.

Partilhar melhor as responsabilidades

Para aumentar a eficácia dos fundos estruturais, será necessário simplificar a gestão e introduzir uma maior flexibilidade e descentralização na respectiva aplicação, o que será conforme aos princípios de uma gestão moderna e compatível com as futuras limitações em termos de pessoal. Em contrapartida, a Comissão insistirá numa maior selectividade e rigor na definição das prioridades a montante. É neste âmbito que a noção de parceria entre a Comissão e os Estados-membros deverá assumir todo o seu significado. Ao mesmo tempo, será necessário reforçar os sistemas de acompanhamento e avaliação, bem como assegurar controlos eficazes e rigorosos.

2. REFORÇAR A CONCENTRAÇÃO

A Comissão propõe a consolidação do esforço orçamental dos fundos estruturais durante o período de 2000-2006 ao nível de 210 000 milhões de ecus para os quinze Estados-membros actuais. Em consequência, em relação a 1999, a dotação anual média do novo período para a União a Quinze diminuiria ligeiramente.

Por razões de visibilidade e de eficácia, será necessário reduzir o número actual de objectivos de sete para três, dos quais dois regionais e um horizontal, consagrado aos recursos humanos.

A percentagem da população das regiões da União a Quinze elegíveis para os objectivos nº 1 e nº 2 deverá ser reduzida de 51% para um valor entre 35 e 40%. Esta percentagem, que deve ser reduzida a partir de 1 de Janeiro de 2000, será inferior à cobertura da população elegível a título do nº 3, alíneas a) e c), do artigo 92º do Tratado. Além disso, as acções destinadas às regiões que continuarão a beneficiar do apoio dos fundos estruturais de modo provisório (*phasing out*) devem ser compatíveis com as regras da política de concorrência em matéria de auxílios estatais.

Manter a grande prioridade do objectivo nº 1

As regiões com atraso de desenvolvimento elegíveis para o objectivo nº 1, confrontadas com as mais graves dificuldades em matéria de rendimento, emprego, sistema produtivo e infra-estruturas, deverão beneficiar de uma

prioridade idêntica à actual. Importa lembrar que o seu nível médio de desemprego é superior em 60% à média comunitária, atingindo, em certas regiões, mais de um quarto da população activa.

É essa a razão por que o montante total dos fundos estruturais a atribuir às regiões elegíveis para o objectivo nº 1 deverá representar cerca de dois terços dos fundos estruturais para os quinze Estados-membros, ou seja, uma percentagem comparável à média do período de programação actual.

No futuro, o limite de 75% do PIB por habitante em relação à média comunitária deverá ser estritamente aplicado. Aliás, será necessário velar por uma concordância completa com as regiões auxiliadas pelos Estados-membros a título do nº 3, alínea a), do artigo 92º do Tratado. Deveriam ser prosseguidos os esforços realizados, na sequência da revisão de 1993 dos regulamentos relativos aos fundos estruturais, para efectuar uma repartição financeira indicativa mais objectiva, transparente e equitativa. Partindo de critérios em grande medida análogos aos do período actual, há que ter em conta apenas os critérios objectivos de população elegível, de disparidade entre a prosperidade regional e a média comunitária e de prosperidade nacional. Às regiões com um nível elevado de desemprego, será concedido apoio adicional.

Para as regiões actualmente elegíveis para o objectivo nº 1, que se situarão acima do limite de 75%, deverá ser previsto um *phasing out* das intervenções a esse título durante um período transitório, sendo as modalidades exactas definidas ulteriormente. A situação específica das regiões ultraperiféricas, relativamente às quais foram introduzidos no Tratado um novo artigo e um protocolo, conduz a que sejam equiparadas às regiões do objectivo nº 1. De igual modo, as regiões mais setentrionais com uma muito fraca densidade populacional, actualmente elegíveis para o objectivo nº 6, e que não o seriam para o objectivo nº 1, deverão beneficiar de regimes específicos.

Como é actualmente o caso, importa adoptar uma abordagem integrada do desenvolvimento das regiões com atraso estrutural. O êxito dos esforços desenvolvidos em parceria com os Estados-membros depende, com efeito, de uma adequada coordenação de todos os elementos da ajuda estrutural, quer digam respeito ao Fundo Regional, ao Fundo de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA), ao Fundo Social ou ao Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas (IFOP). Cada região deve ser tratada em função das suas necessidades específicas e das prioridades comunitárias. Os programas serão estabelecidos tendo em devida conta as prioridades definidas pelas regiões em causa. Será dada especial atenção à melhoria da competitividade, condição indispensável para a criação e manutenção de postos de trabalho. Para o efeito, convirá apoiar acções a favor das infra-estruturas, da inovação, das PME e dos recursos humanos.

Redefinir o objectivo nº 2: reconversão económica e social

Um novo objectivo nº 2 consagrado à reconversão económica e social agrupará as acções a favor das demais regiões que enfrentam dificuldades estruturais. Trata-se de zonas em mutação económica (indústria e serviços), zonas rurais em declínio ou zonas em crise dependentes da pesca, ou ainda bairros urbanos em dificuldade. Todas estas zonas estão confrontadas com problemas estruturais que se traduzem em dificuldades de reconversão económica, num desemprego elevado ou no despovoamento do espaço rural. Tratar-se-á de identificar um número limitado de zonas significativas, com vista a favorecer uma estratégia integrada de diversificação económica.

Excluídas as regiões do objectivo nº 1, cerca de um quinto da população da União reside em regiões cuja taxa de desemprego é superior à média comunitária. Nestas zonas, o desemprego de jovens é superior a 30% e, nas cidades, a taxa de desemprego de certos bairros pode situar-se entre 30 e 50%.

É necessária uma acção estrutural vigorosa para facilitar a diversificação, a recuperação do dinamismo económico e o desenvolvimento de um espírito de empresa activo. Essa acção deve ajudar a valorizar o elevado potencial de desenvolvimento económico dessas regiões, acompanhar as reestruturações e incentivar as adaptações necessárias. Deve ser prestada uma atenção muito especial à educação e à formação, bem como ao acesso às novas tecnologias, na medida em que as qualificações não correspondem às exigências da economia moderna.

Os novos programas de apoio às zonas do objectivo nº 2 deverão ter em vista a diversificação económica, incluindo nas regiões fortemente dependentes de um único sector económico em declínio. Para o efeito, será necessário reforçar o apoio às PME e à inovação, privilegiar a formação profissional, o potencial local de desenvolvimento, a protecção do ambiente e a luta contra a exclusão social, em particular nas zonas urbanas com dificuldades. O investimento em recursos humanos deve ser reforçado nessas regiões em mutação, a partir de uma estratégia de antecipação e de activação do mercado de trabalho e de acções de formação contínua. O desenvolvimento das zonas rurais deve articular-se em torno de melhores conexões entre o campo e as cidades “locais”, o que deverá facilitar a diversificação das actividades industriais, artesanais e culturais, bem como dos serviços.

A Comissão deseja que sejam elaborados critérios comunitários de elegibilidade simples, transparentes e específicos para os diversos tipos de zona elegíveis para o objectivo nº 2. Será necessário ter em conta os critérios sócio-económicos pertinentes, designadamente a taxa de desemprego, o nível de emprego industrial, a actividade agrícola, a actividade ligada à pesca e à sua evolução, bem como o grau de exclusão social. Por razões de simplificação, os diferentes fundos (FEDER, FSE, FEOGA, IFOP) intervirão num único programa por região. A utilização dos critérios comunitários, no quadro da

parceria com os Estados-membros, e tendo em conta as suas prioridades regionais, deverá levar a uma concentração geográfica nas zonas mais afectadas no plano comunitário e provocar uma distribuição por zonas menos disseminada e o mais coerente possível com as zonas auxiliadas pelos Estados-membros a título do nº 3, alínea c), do artigo 92º do Tratado.

As zonas actualmente elegíveis para os objectivos nº 2 ou nº 5b que, tendo em conta os futuros critérios de selecção, deixarão de o ser, deverão beneficiar, durante um período transitório, de um apoio financeiro limitado.

Para além da ajuda concedida às mutações em curso no sector da pesca através das políticas estruturais dos objectivos nº 1 e nº 2, o IIºOP poderá apoiar a reestruturação do sector no litoral da União a partir da rubrica 1 das perspectivas financeiras.

Desenvolver uma estratégia de recursos humanos: um novo objectivo nº 3

O desenvolvimento dos recursos humanos será um elemento central, tanto nas regiões dos objectivos nº 1 e nº 2 como no resto da União, devendo ser realizado de modo coerente. Deve ser desenvolvido um esforço vigoroso de modernização dos mercados do trabalho, em coerência com os planos plurianuais para o emprego e o novo título sobre o emprego introduzido no Tratado de Amesterdão, devendo ser dada prioridade ao acesso ao emprego, ao desenvolvimento da aprendizagem contínua e à promoção das iniciativas locais para o emprego, incluindo os pactos territoriais. Será criado um novo objectivo nº 3 para cobrir as regiões não abrangidas pelos objectivos nº 1 e nº 2, com a finalidade de ajudar os Estados-membros a adaptar e modernizar os seus sistemas de educação, formação e emprego. Esta adaptação impõe-se, quer por razões de competitividade da economia, quer por considerações ligadas à preservação do modelo europeu de sociedade. Com efeito, a educação é um formidável instrumento de equidade e de inclusão social.

O novo objectivo nº 3 basear-se-á num quadro europeu comunitário, com flexibilidade suficiente para reflectir a variedade de sistemas, abordagens e níveis de desenvolvimento dos Estados-membros. Por conseguinte, a estratégia e o financiamento deverão ser suficientemente flexíveis para poderem ser modulados em função das prioridades do Estado-membro e da escala de intervenção prevista. Uma política de diálogo com os Estados-membros deverá garantir que os programas do objectivo nº 3 se concentrem numa gama realista e eficaz de medidas e que os recursos financeiros sejam utilizados de forma a garantir simultaneamente, a coerência com as principais políticas nacionais e a visibilidade da contribuição da União. O objectivo nº 3 promoverá actividades em quatro domínios, que complementarão as directrizes definidas como parte da estratégia europeia para o emprego:

- acompanhamento das alterações económicas e sociais,
- sistemas de educação e formação durante contínuas,

políticas eficazes no domínio do trabalho para combater o desemprego,

- combate à exclusão social.

Reduzir o número de iniciativas comunitárias

Actualmente, existem 13 iniciativas comunitárias que geraram 400 programas, ou seja, tantos quanto as outras acções estruturais em conjunto. Trata-se de uma situação claramente excessiva, tanto mais que as iniciativas constituem frequentemente uma duplicação dos programas principais.

Por conseguinte, é evidente que se impõe uma reforma, que deve evidenciar mais claramente o interesse comunitário e o carácter inovador das iniciativas.

Para o efeito, a Comissão propõe que as iniciativas sejam limitadas a três domínios, nos quais o valor acrescentado comunitário parece mais evidente:

- a cooperação transfronteiriça, transnacional e inter-regional, destinada a incentivar um ordenamento harmonioso e equilibrado do território,
- o desenvolvimento rural,
- os recursos humanos, num contexto de igualdade de oportunidades.

As acções que são objecto das demais iniciativas comunitárias serão incluídas nos programas financiados a título dos diversos objectivos. Com esta lógica, a parte dos recursos dos fundos estruturais atribuída às iniciativas comunitárias poderá ser reduzida a 5%.

Por último, será necessário melhorar as acções inovadoras e os projecto-piloto aos quais é, actualmente, consagrado 1% dos fundos estruturais. Tal dispositivo permitirá testar acções inovadoras, constituir um incentivo financeiro interessante e desenvolver parcerias reforçadas. Todavia, é absolutamente imprescindível evitar a dispersão e a multiplicação de mini-projectos, difíceis de gerir e de controlar eficazmente. Por conseguinte, impõe-se uma reflexão sobre uma concentração em projectos significativos e uma execução simplificada e transparente.

3. FUTURO DO FUNDO DE COESÃO

Uma das maiores inovações do Tratado de Maastricht foi a decisão de criar um fundo de coesão cujas intervenções seriam destinadas à “realização de projectos nos domínios do ambiente e das redes transeuropeias em matéria de infra-estruturas de transportes” (artigo 130º-D do Tratado).

As intervenções deste fundo estão limitadas a três condições: são destinadas aos Estados-membros com um PNB por habitante inferior a 90% da média comunitária, são limitadas no seu objectivo, uma vez que são reservadas a projectos relativos ao ambiente e aos transportes e, por último, estão

condicionadas pela existência de um programa nacional que tenha por objectivo a satisfação das condições de convergência económica previstas no artigo 104º-C do Tratado.

Propõe-se a manutenção deste Fundo na sua forma actual; os Estados-membros cujo PNB por habitante seja inferior a 90% e que tenham aderido à terceira fase da UEM mantêm-se elegíveis a uma contribuição do Fundo de Coesão. A sua vocação nacional permite manter o apoio comunitário na totalidade do território dos Estados-membros menos prósperos. A condicionalidade macroeconómica deverá continuar a ser aplicável. Em relação aos países que fazem parte da terceira fase da UEM, tal implica a observância das disposições do Pacto de Estabilidade e Crescimento, nomeadamente dos programas de estabilidade. Proceder-se-á a uma revisão intercalar da elegibilidade, aplicando o critério do PNB *per capita* inferior a 90% da média comunitária.

Propõe-se que a dotação anual do Fundo para a totalidade dos seus beneficiários seja da ordem dos 3 000 milhões de ecus.

4. PREVER UM APOIO ESTRUTURAL PARA OS NOVOS ADERENTES

A partir do próximo alargamento da União Europeia, o apoio dos fundos estruturais e do Fundo de Coesão deverá beneficiar, em princípio, todos os países que aderirem. A solidariedade comunitária justifica-se plenamente em relação às novas democracias, confrontadas com uma enorme necessidade de desenvolvimento, em particular nos domínios das infra-estruturas, incluindo ambientais, produtivo e dos recursos humanos.

Para evitar problemas graves de absorção, o nível de ajuda anual deverá aumentar gradualmente, respeitando o limite geral de 4% do PIB nacional, aplicado globalmente aos fundos estruturais e de coesão.

Em consequência, os recursos da rubrica 2 do orçamento comunitário disponíveis para os novos Estados-membros serão da ordem de 45 000 milhões de ecus para os fundos estruturais e de coesão. No fim deste período, o nível das transferências estruturais para os novos Estados-membros representará cerca de 30% do total da rubrica 2.

Será criada, a partir do ano 2000, uma ajuda de pré-adesão no âmbito da verba de 45 000 milhões de ecus. De um montante fixo de mil milhões de ecus por ano, esta ajuda beneficiará, numa primeira fase, todos os países candidatos, para, em seguida, se concentrar naqueles cuja adesão ocorrer posteriormente. Esta ajuda terá por principal objectivo contribuir para aproximar os países candidatos das normas comunitárias em matéria de infra-estruturas, nomeadamente, e por analogia, com as intervenções actuais do fundo de coesão nos domínios dos transportes e do ambiente. Permitirá ainda que estes países se familiarizem com as modalidades de execução das acções estruturais.

5. UMA MELHOR RELAÇÃO CUSTO/EFICÁCIA

A redução das disparidades económicas e sociais depende não só da existência de uma verdadeira perspectiva a médio prazo do desenvolvimento territorial e dos recursos humanos, apoiada por recursos suficientes, mas também de uma parceria exigente, a um nível descentralizado, que permita elaborar estratégias regionais e sociais integradas de desenvolvimento. É nesse contexto que os instrumentos estruturais da União serão profundamente adaptados, com vista a aumentar a respectiva eficácia, através da simplificação, da avaliação e do controlo.

A redução do número de objectivos e de iniciativas comunitárias constituirão um passo no sentido da simplificação, devendo também ser exploradas outras pistas tendentes a simplificar os modos de funcionamento. O sistema preconizado permitirá estabelecer um único programa plurianual por região para os objectivos nº 1 e nº 2. Quanto ao objectivo horizontal nº 3, tratar-se-á de um programa nacional ou de um conjunto de vários programas regionais. Com efeito, está em causa a diminuição substancial da carga administrativa, o reforço simultâneo da abordagem estratégica integrada de desenvolvimento e uma valorização do diálogo político entre, por um lado, os Estados-membros, as regiões e os parceiros económicos e sociais, e, por outro, a Comissão, sobre a eficácia e os resultados das acções financiadas pelas políticas estruturais.

A simplificação do sistema de aplicação das políticas estruturais tem como condição prévia uma partilha clara das responsabilidades entre as autoridades nacionais, regionais e locais e a Comissão. As características dessa partilha deverão ser as seguintes:

- a Comissão e as autoridades nacionais, regionais e locais identificam, em parceria, as prioridades de desenvolvimento e de intervenção em relação a objectivos verificáveis,
- a gestão nos Estados-membros e nas regiões é descentralizada, com um tratamento particular para os grandes projectos. Esta gestão será facilitada por uma gestão financeira mais simples, tanto ao nível da Comissão como dos Estados-membros. Em contrapartida da gestão descentralizada, os Estados-membros e as regiões deverão sistematicamente prestar contas da utilização dos fundos estruturais,
- para permitir um controlo mais exigente e a verificação dos resultados, a Comissão certificar-se-á da existência de sistemas adequados de gestão, avaliação e controlo nos Estados-membros.

Por último, o reforço da eficácia poderá ser apoiado por uma reserva, que deveria ser significativa (pelo menos 10%) e atribuída apenas a meio percurso às regiões mais bem sucedidas em função dos resultados verificáveis, incluindo da execução orçamental. A sua aplicação deveria ser simples e transparente.

O efeito impulsionador dos recursos estruturais deverá ser reforçado por um recurso acrescido a outras formas de intervenção (bonificações de juro, garantias, participação nos capitais de risco, participações, etc.) para além das subvenções, com vista a melhor responder às necessidades económicas, incluindo no domínio das infra-estruturas, nomeadamente das redes transeuropeias, e a ter em conta de forma mais adequada a rentabilidade dos projectos. Neste domínio uma melhor cooperação entre o BEI, o FEI e os fundos estruturais afigura-se uma condição prévia necessária.

III. A POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM

Em Dezembro de 1995, a Comissão apresentou ao Conselho Europeu de Madrid o seu documento de estratégia agrícola. Esse documento sublinhava a importância do reforço da competitividade nos sectores agrícola e agro-alimentar europeus, tanto no mercado interno como no mercado mundial, no quadro de uma liberalização do comércio e do previsto desenvolvimento da procura mundial de géneros alimentícios. O mesmo documento sublinhava a necessidade de um maior avanço da PAC, através do desenvolvimento da abordagem iniciada com sucesso pela reforma de 1992. O documento em causa definiu também a necessidade de uma política rural integrada para acompanhar o processo de reforma. Além disso, apelava para uma simplificação radical da legislação a nível da UE e para uma forte descentralização da aplicação das medidas políticas.

Posteriormente, em Novembro de 1996, no primeiro relatório sobre a coesão defendia-se, designadamente, um desenvolvimento mais racional da produção agrícola, através de uma orientação mais marcada dos preços em função das exigências do mercado e a prossecução do ajustamento das estruturas. Paralelamente, a UE deveria esforçar-se por aumentar o potencial económico e o valor ambiental das zonas rurais, bem como a sua capacidade de criar empregos viáveis.

Com base nestas ideias, é conveniente formular, a partir de agora, propostas concretas para dar uma nova forma à política agrícola comum e prepará-la para o próximo século.

1. AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE REFORMA

Política relativa ao mercado agrícola

A reforma de 1992 foi seguida de uma melhoria considerável dos *equilíbrios do mercado* e de uma diminuição das existências públicas na maior parte dos sectores objecto da reforma. No caso dos cereais, a retirada das terras contribuiu para o domínio da produção, tendo o aumento da competitividade dos preços permitido escoar quantidades suplementares significativas de produtos no mercado interno, principalmente para a alimentação do gado. No sector da carne de bovino, a situação do mercado evoluiu favoravelmente e as existências de intervenção registaram uma rápida diminuição até à eclosão da crise da BSE, em Março de 1996.

A evolução geral do *rendimento agrícola per capita* tem sido positiva desde a reforma, tendo aumentado de 4,5% ao ano, em média, de 1992 a 1996, variando a situação consoante os Estados-membros e as orientações agrícolas. A melhoria da situação do mercado, a forte capacidade de adaptação dos agricultores, o contexto agro-monetário e, factor não menos importante, o prosseguimento do declínio do emprego agrícola contribuíram para esse resultado. No caso dos cereais, os preços do mercado aumentaram bem mais fortemente do que o inicialmente previsto, o que levou a uma sobrecompensação dos produtores no decurso dos últimos anos. No caso das oleaginosas, de igual forma, os preços registados nos mercados foram, quase sempre, sensivelmente superiores aos preços de referência, de modo que os produtores beneficiaram da franquía durante quatro anos em cinco.

Os efeitos da reforma no *ambiente* são variados. Podem ser identificados alguns elementos positivos, a saber: uma utilização mais racional de fertilizantes e pesticidas, devido às baixas de preço, eventuais vantagens para o ambiente da retirada de terras (se o sistema for bem gerido), incentivos financeiros para uma melhor distribuição, a longo prazo, da repartição da criação de gado pelo território. Há igualmente efeitos negativos, principalmente o incentivo à irrigação das culturas através da regionalização dos pagamentos directos relativamente aos de cereais, às oleaginosas e às proteaginosas, bem como a vantagem relativa conferida à produção animal intensiva graças à redução dos preços dos alimentos para o gado e à concessão de ajudas para a ensilagem.

A redução do apoio dos preços e a introdução de pagamentos directos beneficiaram os *consumidores*, uma vez que deixou de lhes ser imposta uma parte do encargo decorrente do apoio dos preços agrícolas. As *despesas orçamentais* são, portanto, nitidamente mais elevadas nos sectores em causa. Essas despesas são também mais bem controladas, uma vez que os elementos de incerteza (cotações mundiais, taxas de câmbio do dólar, nível das existências de intervenção), que marcaram fortemente a evolução desse orçamento no passado, se tornaram menos determinantes. Simultaneamente, a passagem para o sistema de ajudas directas melhorou a transparência do apoio aos agricultores.

Política de desenvolvimento rural

Desde há cerca de duas décadas, têm vindo a ser feitas tentativas para integrar a política das estruturas agrícolas no contexto económico e social, em sentido lato, das zonas rurais. A experiência adquirida demonstra que a diversificação rural pode ser explorada, de uma forma flexível, como complemento necessário da agricultura. Actividades até então marginais - o desenvolvimento e a comercialização de produtos de qualidade superior, o turismo rural, os projectos de investimento ligados ao ambiente ou ao património cultural da região, as pequenas e médias empresas - foram desenvolvidas e abriram novas perspectivas.

A reforma da PAC de 1992 sublinhou a dimensão ambiental do sector da agricultura como o maior utilizador de terras. De entre as medidas de acompanhamento da reforma, as medidas agro-ambientais assumem uma grande importância e, em termos gerais, foram bem acolhidas pela população e pelos agricultores. Todavia, a amplitude da ajuda concedida através do regime dos preços e dos pagamentos ligados às culturas (por exemplo, milho para ensilagem, linho) pode desencorajar os agricultores de se dedicarem a práticas mais extensivas ou de reservarem terras para fins ambientais. Globalmente, na sequência destas diversas evoluções, a política rural na União surge ainda como a justaposição de uma política agrícola de mercados, da política estrutural e de uma política ambiental, dotadas de instrumentos bastante complexos e desprovidas de coerência global.

2. PERSPECTIVAS A LONGO PRAZO

De acordo com os principais institutos mundiais de previsão, as *perspectivas a longo prazo* relativamente aos principais mercados agrícolas são favoráveis para os países exportadores. As perspectivas de desenvolvimento do consumo alimentar, principalmente nos países em vias de desenvolvimento, aliadas a uma possibilidade limitada de desenvolvimento proporcional da produção interna, deverão incrementar o comércio mundial e manter os preços mundiais num nível considerável durante a próxima década.

Dois factores essenciais influenciam a *procura de géneros alimentícios*: o crescimento da população e o aumento dos rendimentos. Espera-se que a população mundial aumente de mais de 85 milhões de pessoas por ano entre 1995 e 2005. Além disso, o desenvolvimento da urbanização influenciará o padrão de consumo alimentar. O segundo factor que determina o aumento da procura de géneros alimentícios é a perspectiva favorável de crescimento dos rendimentos mundiais e do crescimento económico, especialmente nos países em desenvolvimento.

Para a próxima década, espera-se um aumento da *produção agrícola* mundial, embora a um ritmo inferior ao do passado. Esse crescimento será inferior ao da procura, sobretudo em numerosos países em desenvolvimento, devido, principalmente, à reduzida disponibilidade de terras resultante das limitações impostas pela urbanização e pelo ambiente e, em segundo lugar, a uma desaceleração do aumento dos rendimentos. O desenvolvimento da engenharia genética, se bem controlado, poderá aumentar a produção, mas poderá levantar problemas de aceitação por parte do consumidor.

Quase todos os analistas esperam que, de modo geral, os *preços dos produtos agrícolas permaneçam firmes* até ao ano 2006, ou mesmo para além dessa data. Prevê-se que os preços aumentem ou permaneçam firmes para os cereais, as oleaginosas, a carne de bovino, a carne de aves de capoeira, o queijo e o leite em pó, podendo registar-se uma quebra dos preços da carne de suíno. Todavia, a variabilidade dos preços poderá aumentar no futuro, uma vez que se espera que as existências mundiais sejam relativamente baixas comparativamente com o passado.

Apesar do contexto mundial favorável, na Europa, as *perspectivas não são muito prometedoras para os produtos agrícolas*. Admitindo a manutenção das actuais políticas, no decurso dos próximos anos subsistirá uma forte diferença entre os preços comunitários e os preços mundiais em numerosos sectores. Tendo em conta os compromissos assumidos no quadro do acordo do Uruguay Round, em particular no que se refere às subvenções à exportação, constituir-se-ão, provavelmente, após o ano 2000, na União actual, excedentes não exportáveis. Antes de a situação se agravar ainda mais devido à crise da BSE, já tinha sido previsto um excedente estrutural de carne de bovino. Poderão igualmente surgir dificuldades crescentes nos sectores dos cereais, açúcar, vinho, azeite, leite em pó desnatado e outros produtos lácteos, correndo a União o risco de perder cada vez mais terreno nos mercados mundiais em expansão.

Na sequência do Uruguay Round, iniciar-se-ão, em 1999, novas *negociações comerciais multilaterais*. Ao suprimir a protecção nas fronteiras, reduzir os subsídios à exportação e reformular a ajuda interna a favor de instrumentos mais independentes da produção, a União reforçará a sua posição negocial na nova ronda de negociações. Um outro ponto cada vez mais sensível é o da instituição de normas ambientais e sociais à escala internacional e a tomada em consideração dos interesses do consumidor.

O *alargamento a Leste* representará um acréscimo de mais de 100 milhões de consumidores, embora o seu poder de compra médio não represente *grosso modo* senão um terço do do consumidor da actual União. A superfície agrícola aumentará de 50% e a mão-de-obra agrícola, pelo menos, duplicará.

Os países da Europa Central e Oriental deverão realizar grandes esforços de melhoria das estruturas da sua agricultura, bem como dos sectores a montante e a jusante. Pode-se desde já esperar que a reestruturação reduza a capacidade de absorção da mão-de-obra do sector agrícola, impondo uma diversificação da economia rural desses países.

Se os instrumentos da PAC, principalmente o apoio dos preços e os pagamentos directos, fossem aplicados ao seu nível actual pelos países da Europa Central e Oriental, verificar-se-ia o aparecimento de problemas específicos. Injecções maciças de dinheiro através de pagamentos directos poderão criar disparidades de rendimento e distorções reais nas zonas rurais desses países. Além disso, os excedentes aumentariam, em particular no que respeita ao açúcar, ao leite e à carne, acentuando ainda mais os crescentes desequilíbrios do mercado previstos para os anos seguintes ao ano 2000.

As *exigências do consumidor* em relação à agricultura e à indústria alimentar estão também a evoluir. A saúde, nomeadamente a possibilidade de ter alimentos saudáveis, é a principal dessas exigências. A comodidade da restauração rápida (*fast food*, refeições preparadas e *snacks*) é um aspecto cada

vez mais importante num contexto de estilos de vida em mutação. Mas, simultaneamente, os produtos típicos e bem identificados, relacionados com zonas específicas ou valores culturais (métodos tradicionais de produção, bem-estar dos animais) são cada vez mais procurados.

As *tendências registadas nas zonas rurais* revelam uma quebra nítida do número tanto de explorações como de pessoas empregadas. Do ponto de vista do rendimento e do emprego regionais, a agricultura (e a silvicultura) já não representam a principal base da economia rural, correspondendo apenas a 5,5%, em média, do emprego total. Este valor só é superior a 20% num número muito reduzido de regiões. A longo prazo, a tendência será marcada por uma nova baixa do número de agricultores, ao ritmo de 2 a 3% ao ano.

Novas actividades e fontes de rendimento estão a surgir no domínio da exploração agrícola e fora dela. Entre outras, a produção de *matérias-primas renováveis* destinadas a utilizações não alimentares em certos sectores do mercado ou no sector da energia pode representar uma nova oportunidade para a agricultura e a silvicultura e contribuir para a criação de empregos nas zonas rurais.

A sociedade está cada vez mais consciente da importância assumida pelo *ambiente natural* e dos efeitos, positivos ou negativos, da actividade humana sobre o ambiente. As zonas rurais encontram-se numa situação única para responder a essas preocupações, através da preservação da criação de quadros de vida, de trabalho e de tempos livres atraentes do ponto de vista do ambiente.

Neste contexto, a noção de ajuda pública para a protecção dos recursos naturais e a melhoria da paisagem é cada vez mais aceite e representa, para os sectores da agricultura e da silvicultura, principais utilizadores de terras, simultaneamente novos desafios e novas oportunidades.

Embora as reformas sucessivas tenham melhorado a sua transparência e eficácia, desenvolveram-se, entre as diversas políticas, certas faltas de coerência e sobreposições. Na mesma região, pode ser aplicada um número demasiado elevado de programas e de medidas, sob diversas rubricas políticas, prejudicando a coerência do sistema. Verifica-se a necessidade urgente de *simplificar* radicalmente as regras e de *descentralizar* mais a aplicação das medidas políticas, devendo ser concedida uma maior margem de acção aos Estados-membros e às regiões. Todavia, uma descentralização acrescida não implica qualquer renacionalização das medidas políticas.

A PAC absorve cerca de 0,6% do PIB da Comunidade. Tendo em conta, simultaneamente, o declínio da parte da agricultura na economia e o aumento das *limitações orçamentais* com que estão confrontados numerosos Estados-membros, o apoio das instâncias públicas deve ser totalmente justificado. Tal significa que o papel determinante desempenhado pela agricultura na produção de géneros alimentícios de alta qualidade, na conservação de um mundo rural vivo, na protecção da paisagem e na

salvaguarda dos valores culturais deve ser claramente demonstrado. Se a generalização das ajudas directas aos agricultores após a reforma da PAC de 1992 tornou o auxílio financeiro à agricultura mais transparente, demonstrou igualmente que era necessário que fosse economicamente sã e socialmente aceitável.

3. OBJECTIVOS POLÍTICOS DA PAC

Para permitir que a agricultura da União beneficie da evolução previsivelmente positiva do mercado mundial, uma nova reforma da PAC deve *melhorar a competitividade* da agricultura europeia nos mercados interno e externo. A redução dos preços beneficiará igualmente os consumidores e permitirá uma maior modulação, favorável aos produtos de qualidade superior. Uma orientação acrescida das actividades em função dos imperativos do mercado facilitará também a integração progressiva dos novos Estados-membros e contribuirá para a preparação da União para as próximas negociações no quadro da OMC. Além disso, contribuirá para reforçar a posição da União enquanto grande exportador mundial.

Todavia, os preços representam apenas um aspecto da competitividade. A *segurança e a qualidade* dos géneros alimentícios são dois aspectos, pelo menos, igualmente importantes. Há uma obrigação fundamental de garantir a segurança dos géneros alimentícios destinados aos consumidores comunitários e extra-comunitários, devendo este aspecto tornar-se uma prioridade máxima da PAC. A PAC continuará a apoiar, tanto quanto possível, uma política de qualidade dos produtos, frequentemente ligada a origens geográficas ou a métodos de produção específicos que os consumidores podem identificar.

Uma fiabilidade total, do ponto de vista da segurança, dos géneros alimentícios e esforços contínuos para melhorar a sua qualidade serão também elementos determinantes para a imagem dos produtos europeus nos mercados interno e externo. Nesta ordem de ideias, as questões relativas à compatibilidade dos métodos de produção com as exigências ecológicas, bem como os aspectos do bem-estar dos animais, adquirem igualmente uma importância crescente. Relativamente a todos estes aspectos, os agricultores europeus estão em condições de oferecer produtos de qualidade que merecem ser conhecidos à escala mundial.

Os objectivos fundamentais da PAC permanecem a garantia de um nível de vida equitativo para a população agrícola e a contribuição para a estabilidade dos rendimentos agrícolas. Neste contexto, a questão da modulação, da redistribuição das ajudas aos rendimentos pelos agricultores e a preservação de uma agricultura sustentável torna-se cada vez mais importante e não só do ponto de vista da coesão social.

A *integração dos objectivos ambientais* na PAC e o desenvolvimento do papel que os agricultores podem e devem desempenhar no plano da gestão dos recursos naturais e da salvaguarda da paisagem representam um outro objectivo cada vez mais importante da PAC.

A criação de *fontes de rendimento e oportunidades de emprego* complementares ou alternativas para os agricultores e suas famílias, quer na exploração, quer fora dela, permanece um objectivo de futuro essencial, atendendo a que as possibilidades de emprego no sector agrícola propriamente dito diminuem. As zonas rurais são multifuncionais e os agricultores deverão ser incentivados a tirar partido de todas as possibilidades que se oferecem aos empresários do mundo rural.

Por último, uma derradeira consideração, e não de menor importância, reconhecendo simultaneamente a necessidade de uma melhoria da competitividade agrícola em todas as zonas rurais e da sua diversificação económica, as políticas relativas à agricultura e às zonas rurais devem contribuir para a *coesão económica* na União.

4. NOVAS REFORMAS

A Comissão confirma a escolha política definida no “Documento de estratégia agrícola” de Dezembro de 1995, que propõe o aprofundamento e o alargamento da reforma de 1992, substituindo de forma crescente as medidas de apoio dos preços por ajudas directas e acompanhando esse processo de uma política rural coerente. As ajudas directas serão fixadas a um nível adequado, evitando simultaneamente qualquer sobrecompensação.

Sector das culturas: cereais, oleaginosas e proteaginosas

No decurso dos próximos anos, as superfícies afectadas a estas culturas e retiradas da produção deverão estabilizar-se em cerca de 53,5 milhões de hectares. No quadro político actual, e na hipótese de um regresso da taxa de retirada de terras ao nível de referência de 17,5%, as superfícies afectadas a cada uma das três culturas deverão igualmente permanecer relativamente estáveis.

De acordo com as previsões, os rendimentos em cereais deverão evoluir de novo no sentido da alta, devendo a produção passar de 201 milhões de toneladas em 1996 para 214 milhões de toneladas em 2005. O consumo total de cereais deve igualmente aumentar, se bem que a um ritmo inferior, na sequência do aumento da produção de carnes brancas. Até ao ano 2000, a situação permanecerá relativamente difícil, nomeadamente para o trigo. A partir de 2001, os compromissos assumidos no quadro do GATT em matéria de subsídios à exportação imporão maiores limitações relativamente ao trigo e aos cereais secundários, o que deverá provocar um aumento rápido das existências de intervenção (que deverão atingir 58 milhões de toneladas em 2005).

Os rendimentos em oleaginosas deverão aumentar muito pouco e a superfície cultivada será estritamente limitada em consequência do acordo do Uruguay Round. A produção deverá aumentar ligeiramente, passando de 12,2 milhões de toneladas em 1996 para 12,8 milhões de toneladas em 2005. Os défices comerciais deverão permanecer substanciais no que respeita às sementes oleaginosas e farinhas de oleaginosas.

Em teoria, deverá ser possível reagir à formação de novos excedentes de cereais mediante o aumento da taxa de retirada de terras obrigatória. Mas tal poderá implicar o risco de se ultrapassar gradualmente os 20%. Além disso, a UE poderá não beneficiar da evolução positiva prevista para o mercado mundial, uma vez que os preços internos poderão permanecer superiores aos preços mundiais. Além disso, uma estratégia mais agressiva permitiria simultaneamente evitar o recurso sistemático aos subsídios à exportação, reforçar a competitividade dos cereais no mercado único, superar as limitações impostas pelo Uruguay Round no domínio dos cereais e, por último e sobretudo, simplificar consideravelmente as coisas.

Esta é a razão por que a Comissão propõe as seguintes medidas:

- o preço de intervenção dos cereais será fixado, numa única etapa (2000), a um nível de segurança de 95,35 ecus/t (actualmente é de 119,19 ecus/t);
- uma ajuda específica “superfície” não ligada à cultura, é fixada em 66 ecus/t (multiplicada pelos rendimentos regionais de referência dos cereais fixados no quadro da reforma de 1992); essa ajuda será reduzida se os preços de mercado se mantiverem a um nível superior ao que está actualmente previsto;
- retirada das terras: a taxa de referência de retirada obrigatória será fixada em 0%; a retirada de terras voluntária é autorizada e a retirada das terras extraordinária é suprimida; as superfícies retiradas beneficiarão da ajuda específica não ligada à cultura;
- os cereais para ensilagem (em particular o milho) ficarão excluídos do regime;
- casos especiais: para as proteaginosas, será fixada uma ajuda suplementar de 6,5 ecus/t, destinada a garantir a competitividade em relação aos cereais; para o trigo duro, serão mantidos os suplementos actualmente em vigor.

Como já é o caso nos sectores das carnes de bovino e ovino, a Comissão apresentará uma proposta que permite aos Estados-membros subordinar cada vez mais a concessão de ajudas directas para culturas arvenses e retirada das terras ao respeito das disposições ambientais, permitindo-lhes ser utilizadas cada vez mais no prosseguimento de objectivos ambientais.

Carne de bovino

Nos próximos anos, a produção de carne de bovino será influenciada, por um lado, pelas medidas a curto prazo adoptadas em 1996 (transformação da carne de vitelo e comercialização precoce do vitelo para talho) e, por outro, pela exclusão dos bovinos adultos com mais de 30 meses, provenientes do Reino Unido, das cadeias alimentares humana e animal. As primeiras destas medidas produzirá os seus efeitos principalmente em 1998 e em 1999, enquanto as consequências da última se prolongarão até ao ano 2001. Os efeitos produzidos pelo choque de 1996 no consumo da carne de bovino deverão atenuar-se, devendo esta voltar a seguir uma evolução normal (no sentido da baixa) a longo prazo.

Estes factores adicionam-se a uma baixa cíclica da produção até ao ano 2000, o que deverá conduzir, nos próximos anos, a uma diminuição considerável das existências em relação aos níveis atingidos em 1996 e 1997. Todavia, após 2001, se a política de mercado não mudar, a produção voltará ao seu potencial máximo, enquanto o consumo continuará o seu declínio a longo prazo. Deverá registar-se uma tendência para a reconstituição das existências de intervenção (dadas as possibilidades de exportação limitadas no quadro do GATT), que poderão atingir cerca de 1,5 milhões de toneladas em 2005.

Não é aceitável resolver, a longo prazo, o problema da sobreprodução deste sector através do abate dos os jovens vitelos alguns dias após o seu nascimento. De igual modo, o problema dos excedentes não pode ser resolvido eficazmente por simples medidas de gestão da oferta (quotas que limitam o número de animais ou quotas de produção), uma vez que tal levaria a complicações administrativas consideráveis.

Em contrapartida, uma estratégia mais agressiva poderá reduzir substancialmente as restituições às exportações efectuadas para destinos tradicionais, contribuir para o desenvolvimento de novos mercados de exportação não subvencionados e reequilibrar o consumo interno de carne em benefício da carne de bovino. Além disso, tal permitirá reduzir a importância dos factores que conduzem ao aumento o do peso das carcaças.

É esta a razão por que a Comissão propõe a redução gradual da ajuda efectiva ao mercado para um nível de 1 950 ecus/t (actualmente é de 2 780 ecus/t), para o período 2000-2002. Deverá ser possível estabilizar os preços de mercado a esse nível, ou ligeiramente abaixo, através de medidas de protecção nas fronteiras, de medidas relativas às exportações e da introdução de um regime de armazenagem privada semelhante ao já em vigor no sector da carne de suíno.

Os preços no mercado único permanecerão provavelmente superiores aos novos preços de apoio. Além disso, conforme já verificado na sequência da reforma de 1992, os agricultores têm tendência a adaptar os métodos de produção e os seus investimentos com vista a reduzir os seus custos, podendo igualmente diminuir o custo alguns factores de produção. De um modo geral,

as perdas de rendimento sofridas pelos agricultores na sequência das medidas de reforma serão provavelmente inferiores ao que poderia indicar uma simples análise estática. Todavia, serão inevitáveis perdas de rendimento. A Comissão propõe uma resposta através de ajudas directas ao rendimento, gradualmente aumentadas e sempre concedidas por cabeça normal, evitando-se simultaneamente a sobrecompensação. No quadro de um regime permanente, essas ajudas atingiriam os seguintes montantes (o montante actual é indicado entre parênteses):

- vacas em aleitamento (pagamento anual) 215 ecus (145 ecus)
- bovinos machos touros (pagamento único) 368 ecus (135 ecus)
 bois (dois pagamentos) 232 ecus (109 ecus)
- vacas leiteiras (pagamento anual) 70 ecus (*não há prémio*)

Os diferentes mecanismos que regem as ajudas **por cabeça** e que favorecem a extensificação (factor de densidade, limiares individuais e regionais) seriam adaptados, de modo a ter em conta o termo do regime de ensilagem do milho. Simultaneamente, a Comissão reflectirá na forma como podem ser reforçados os incentivos à extensificação da produção, com vista a melhorar a sua eficácia em termos de objectivos ambientais, sem alterar substancialmente o nível global de apoio.

Produtos lácteos

Em caso de manutenção das actuais quotas leiteiras nos próximos anos, a produção total de leite deverá diminuir ligeiramente, de 121,6 milhões de toneladas em 1996 para 118,1 milhões de toneladas em 2005, devido a um reduzido aumento do teor de matéria gorda e à adaptação da produção ao nível das quotas. A procura total de leite (em equivalente **leite gordo**) deve descer de 112,2 milhões de toneladas em 1995 para **108,7 milhões** de toneladas em 2005, devido a uma baixa do consumo de certos produtos lácteos, nomeadamente de manteiga, e a um aumento da procura de outros produtos, como queijos e produtos frescos. O consumo próprio na exploração (alimentação dos animais) deve igualmente registar uma descida, acompanhando a diminuição do número de animais. O excedente líquido deverá situar-se entre 9,0 e 9,5 milhões de toneladas, em equivalente leite, para o período 1996-2005, com tendência para aumentar no fim deste período.

Verifica-se, no que se refere aos produtos lácteos, todos abrangidos pelos compromissos do GATT, que na ausência de **qualquer** alteração política:

- as possibilidades de aumentar as exportações **no sector do queijo** deverão ser limitadas pelas restrições impostas pelo GATT aos subsídios à exportação,

- as existências de intervenção de *leite em pó desnatado* tenderão a aumentar a partir de 1998, para atingirem cerca de 200 000 toneladas na primeira metade da próxima década, quando os compromissos assumidos em matéria de exportação no quadro do GATT se tornarem imperativos,
- no que respeita à *manteiga*, os compromissos do GATT em matéria de exportações deixam margem suficiente para subsídios à exportação, de modo que não se produzirá necessariamente uma acumulação de existências de intervenção; todavia, poderá perguntar-se se os mercados mundiais oferecem realmente possibilidades de escoamento para excedentes cujo volume poderá atingir cerca de 300 000 toneladas.

Tendo estudado em profundidade as diferentes opções, a Comissão rejeita as soluções radicais, tais como as reduções drásticas dos preços e a supressão rápida dos regimes de quotas. A evolução previsível do mercado não justifica a adopção de medidas tão extremas. A Comissão não vê, aliás, qualquer razão válida para prever uma nova redução das quotas, uma vez que não é previsível qualquer deterioração do equilíbrio do mercado. Por último, a Comissão rejeita igualmente os sistemas de preços duplos e de quotas duplas que levantariam problemas de compatibilidade com a OMC, poderiam dar lugar a distorções, em função da sua concepção e da sua aplicação, aumentariam a complexidade dos processos administrativos e agravariam os problemas de controlo.

Todavia, é necessário não dar aos produtores de produtos lácteos a impressão de que o regime actual, com os seus aspectos rígidos intrínsecos, poderá ser eterno. Os debates que recentemente se realizaram sobre as perspectivas a longo prazo revelaram alguns factores de incerteza; o sector dos produtos lácteos poderá sofrer, nomeadamente, os efeitos dos resultados das próximas negociações no âmbito da OMC.

Em consequência, a Comissão, neste estágio, preconiza uma abordagem prudente, propondo:

- o prolongamento do regime de quotas até 2006,
- o reforço da flexibilidade da actual organização comum dos mercados, bem como a sua simplificação,
- a redução progressiva dos preços de apoio, de 10% em média, no total, durante o período em causa,
- a introdução de uma nova ajuda anual, ajustada ao rendimento médio, relativa às vacas leiteiras, num montante de 145 ecus.

Tendo em conta a nova ajuda relativa às vacas leiteiras prevista no sector da carne de bovino, o conjunto do prémio relativo às vacas leiteiras seria de 215 ecus, o que corresponderia ao montante do prémio por vaca em aleitamento.

Produtos mediterrânicos

Em Dezembro de 1996, no contexto do processo de reforma iniciado em 1992, a Comissão apresentou ao Conselho e ao Parlamento um relatório sobre o regime do *tabaco*. Esse relatório avalia positivamente a reforma de 1992 relativamente ao tabaco e propõe o reforço da orientação do mercado neste sector, reconhecendo simultaneamente o importante papel económico por este desempenhado em certas regiões rurais. Em Fevereiro de 1997, a Comissão apresentou um relatório sobre o regime do *azeite*. Esse relatório considera como uma opção uma reorientação mais acentuada no sentido das ajudas directas, em detrimento do regime de apoio dos preços, e a simplificação radical dos pagamentos. Assim que as discussões necessárias estejam concluídas, a Comissão apresentará propostas precisas de alteração da legislação nesses dois sectores.

No que se refere às *frutas e produtos hortícolas*, o Conselho aprovou uma reforma importante em Julho de 1996: as medidas orçamentais dizem respeito mais ao reforço das organizações de produtores e da sua competitividade que ao apoio dos preços, sendo colocada ênfase na adaptação estrutural do sector e na sua dimensão ambiental. A Comissão acompanhará de perto a aplicação dessa reforma.

No que respeita ao *vinho*, uma proposta de reforma está a ser examinada pelo Conselho desde 1994. Dados os últimos desenvolvimentos, designadamente o novo contexto do sector na sequência do acordo do Uruguay Round, a Comissão pretende rever a proposta em suspenso e apresentar uma nova, logo que a análise da situação em 1997 esteja concluída. A nova proposta deverá ter em conta as orientações que, entretanto, foram fixadas no “Documento de Estratégia Agrícola” de 1995.

Diferenciação e limitação das ajudas directas

A Comissão tenciona propor a fixação de um limite máximo específico para todas as ajudas directas ao rendimento concedidas no quadro das organizações comuns de mercado. Além disso, sem colocar a possibilidade de renacionalização, os Estados-membros seriam autorizados a introduzir critérios de diferenciação em conformidade com regras adoptadas em comum.

Política rural

Na próxima década, a agricultura deverá adaptar-se às mutações que caracterizarão a evolução do mercado, a política de mercado e as regras comerciais. Essas mutações respeitarão não apenas aos mercados agrícolas, mas também às economias locais da generalidade das regiões rurais. Muitas dessas regiões já enfrentam graves problemas de desenvolvimento económico. Além disso, as zonas rurais devem desempenhar funções de ordem ecológica e recreativa cada vez mais importantes, e as exigências inerentes a essas funções poderão implicar novas adaptações da agricultura, como mais importante actividade de exploração da terra. Além disso, a crescente importância das

actividades de ordem ecológica e recreativa deverá oferecer novas possibilidades de desenvolvimento, de que os agricultores e suas famílias deverão poder beneficiar.

A Comissão considera que essa evolução deve ser incentivada e apoiada através de uma reorganização dos instrumentos actualmente disponíveis em matéria de política rural.

- As medidas de acompanhamento actualmente financiadas pelo FEOGA-Secção Garantia (regime agro-ambiental, florestação, pré-reforma) serão completadas pelo regime das regiões desfavorecidas, nomeadamente pela sua aplicação nas regiões com atraso de desenvolvimento (regiões do objectivo nº 1). Todas estas medidas serão aplicadas horizontalmente e de forma descentralizada.
- No que respeita às zonas rurais situadas nas regiões elegíveis a título do objectivo nº 1 dos fundos estruturais, será mantida a actual abordagem dos programas de desenvolvimento integrado, tal como descrita no capítulo relativo à coesão económica e social.
- Nas zonas rurais elegíveis para o novo objectivo nº 2, as medidas (ex-objectivos nºs 5a e 5b) serão financiadas pelo FEOGA-Secção Garantia a título de medidas de acompanhamento. Essas medidas coexistirão com medidas no quadro do FEDER, FSE e, eventualmente, IFOP no mesmo programa, ao nível da região elegível para o objectivo nº 2.

Em todas as zonas rurais não abrangidas pelo objectivo nº 1, nem pelo novo objectivo nº 2, serão co-financiadas pelo FEOGA-Secção Garantia medidas de desenvolvimento rural destinadas a acompanhar e a complementar as políticas de mercado. Essas medidas englobarão todos os tipos de medidas de apoio à adaptação estrutural e de desenvolvimento rural actualmente co-financiadas pelo FEOGA-Secção Orientação.

Integradas no mesmo quadro jurídico que as actuais medidas de acompanhamento, as medidas acima mencionadas aplicar-se-ão horizontalmente e serão postas em prática de forma descentralizada, a um nível adequado, por iniciativa dos Estados-membros.

No que respeita às intervenções do IFOP, a mesma abordagem será adoptada em relação às zonas costeiras de pesca.

Política agro-ambiental

Nos próximos anos, será conferida uma importância acrescida aos *instrumentos agro-ambientais* destinados a apoiar o desenvolvimento duradouro das zonas rurais e a responder ao aumento crescente das exigências da sociedade em matéria de serviços ecológicos. Todas as medidas destinadas a manter e a reforçar a qualidade do ambiente devem ser reforçadas e desenvolvidas.

Para melhor integrar o ambiente nas organizações comuns de mercado, a Comissão apresentará uma proposta que autorizará os Estados-membros a efectuar pagamentos directos, sob reserva do respeito das disposições ambientais.

Uma possibilidade que merece ser estudada é a de ter em conta que as zonas desfavorecidas e as zonas rurais com alto valor natural coincidem largamente e de transformar progressivamente o regime de apoio correspondente num instrumento de base de manutenção e de promoção dos métodos de cultura com fracos consumos intermédios. Esses sistemas, devido a condições geográficas específicas ou muito simplesmente por razões de tradição secular, revestem-se frequentemente de um considerável valor paisagístico e natural.

Além disso, as *medidas agro-ambientais dirigidas* deverão ser reforçadas e incentivadas através de meios orçamentais acrescidos e, quando necessário, de taxas de co-financiamento mais elevadas. Os serviços mais importantes são os que exigem um esforço suplementar dos agricultores, tais como a agricultura biológica, a preservação dos habitats semi-naturais, a manutenção dos prados tradicionais e das pastagens tradicionalmente rodeadas por filas de árvores, a manutenção das explorações animais alpinas e a manutenção das zonas húmidas. Será necessário um alto nível de compromisso em relação às acções que implicam perdas de rendimento significativas, por exemplo, em caso de criação de bandas-tampão ao longo dos cursos de água, ou de bandas não cultivadas de limitação dos campos.

IV. A UNIÃO NO CONTEXTO MUNDIAL

A Europa tem imperativamente que reforçar a sua acção no domínio das relações externas. O projecto europeu só conseguirá manter a sua credibilidade se responder às exigências de mais unidade, de mais eficácia para construir e defender a paz, de estabilidade e de prosperidade no continente europeu e no mundo expressas pelos seus cidadãos.

Os Estados-membros da União Europeia possuem numerosos *interesses comuns*. A União Europeia deverá aumentar a sua influência nos assuntos mundiais, promover valores como a paz e a segurança, a democracia e os direitos do Homem, conceder ajuda aos países menos desenvolvidos, defender a sua concepção do modelo social e afirmar a sua presença nos mercados internacionais. Para além da preservação da integridade territorial da União, os Estados-membros devem unir as suas forças para lutar contra o crime organizado, o terrorismo e a proliferação nuclear, bacteriológica e química, prevenir os desastres ambientais e garantir um crescimento duradouro mediante uma utilização plena dos recursos mundiais.

Para defender estes interesses, para tirar o maior partido das vantagens da mundialização e fazer face às limitações que esta impõe, a acção colectiva da União é cada vez mais necessária. Os parceiros da Europa, a começar pelos países candidatos à adesão, esperam que ela exerça plenamente as suas responsabilidades.

O alargamento da União Europeia não irá apenas afectar o destino dos europeus, dos Estados-membros e dos Estados candidatos à adesão. Pelas suas implicações internacionais, o alargamento terá repercussões que ultrapassarão largamente as novas fronteiras da Europa alargada, uma vez que irá reforçar o peso da Europa no mundo, irá dar à Europa novos vizinhos e fará da Europa um espaço unido e estável. O impacto geopolítico do processo de alargamento já tinha sido salientado nas conclusões do Conselho Europeu de Madrid relativas à “Agenda Política para a Europa”.

1. UMA EUROPA ESTÁVEL E ABERTA AO RESTO DO MUNDO

Durante as últimas quatro décadas, em conformidade com as verdadeiras intenções dos fundadores da Europa, os Estados-membros desenvolveram entre si uma autêntica comunidade de segurança, no interior da qual é impensável que sejam feitas ameaças de recurso à força para a resolução dos diferendos. Actualmente, o desafio que se coloca é o de alargar este acervo fundamental da construção europeia a novos Estados-membros. O alargamento da União Europeia deverá, por conseguinte, ter como objectivo exercer um efeito estabilizador complementar ao conferido pelo alargamento da NATO. Esta estabilidade deverá facilitar a definição progressiva de uma política de defesa comum que possa conduzir a uma defesa comum, em conformidade com o artigo J7 do Tratado de Amsterdão.

À medida que se for alargando, a União terá cada vez mais fronteiras directas com a Rússia, com a Ucrânia, a Bielorrússia e a Moldávia e disporá de um acesso directo ao Mar Negro, o que acarretará uma intensificação dos contactos com os países do Cáucaso e da Ásia Central. Uma União alargada contornará igualmente o enclave de Kaliningrado, que faz parte da Rússia, e englobará várias centenas de milhares de russos que vivem principalmente na Estónia e na Letónia. Será importante que a União aprofunde as suas relações com a Rússia, a Ucrânia e os outros NEI com base nos Acordos de Parceria e de Cooperação (APC). De entre os novos vizinhos da União contam-se os países da região dos Balcãs, fazendo da estabilidade através da cooperação nesta região um dos aspectos mais importantes para a União alargada.

A União deverá prosseguir e intensificar a sua política de apoio à democracia, às reformas e à transição para a economia de mercado, que constituem garantias a longo prazo da segurança e da estabilidade. É provável que assistamos à intensificação dos fluxos comerciais, ao aumento das importações de energia e matérias primas dos países da CEI, à expansão das redes de transportes e a uma cooperação acrescida em matéria de protecção do ambiente. Estes desenvolvimentos poderão aliás conduzir a uma adaptação do conteúdo e da organização geográfica de programas comunitários tais como o TACIS a fim de ter em consideração as novas configurações geopolíticas.

Será conveniente prosseguir activamente o reforço das relações entre a União e os seus parceiros mediterrânicos. O desenvolvimento estável da margem sul do Mediterrâneo é um desafio cuja importância se tem vindo a confirmar. Para o efeito, devem ser exploradas todas as potencialidades do processo de

Barcelona. A União deverá igualmente manter uma presença importante no Médio Oriente, como um dos principais promotores da paz na região. Por conseguinte, o alargamento deverá conduzir a uma intensificação das relações económicas e comerciais baseada na valorização dos interesses comuns entre a União e os seus parceiros do sul.

A cooperação para o desenvolvimento constitui a terceira grande vertente da acção externa da União. A ajuda da União a favor do desenvolvimento e os esforços por ela envidados para reduzir a pobreza e as desigualdades no mundo estão estreitamente ligados à procura da paz e da estabilidade, à necessidade de uma melhor gestão dos riscos mundiais, à interdependência e à promoção de um desenvolvimento são. No âmbito da nova parceria que deverá ser estabelecida entre a União e os países ACP, que possuem vivências políticas e económicas muito diferentes, será necessário analisar a questão da integração da cooperação para o desenvolvimento no orçamento comunitário.

A União Europeia deverá igualmente intensificar as suas relações com os Estados Unidos, mediante a implementação da “Nova Agenda Transatlântica” acordada em Madrid em Dezembro de 1995. A Ásia e a América Latina contam-se igualmente entre as regiões às quais deve ser consagrada especial atenção.

2. UMA EUROPA FORTE E COERENTE

A Europa alargada estabelecerá relações mais amplas, embora necessariamente mais complexas, com o resto do mundo. Para ser mais eficaz e aumentar a sua presença, para se preparar melhor para o exercício de maiores responsabilidades e para assumir o papel que lhe incumbe na cena internacional, a Europa deverá velar desde já por reforçar a sua capacidade de decisão política e garantir a coerência do conjunto das suas acções.

Fazer da União Europeia um actor global

A União Europeia, no seu próprio interesse, deverá exercer responsabilidades políticas à medida do seu poder económico. A interdependência das economias modernas e a importância acrescida dos factores transnacionais não permitem que uma política externa activa e eficaz se limite apenas aos aspectos mais tradicionais das relações internacionais. Tal é especialmente válido no caso da União Europeia, que continua fortemente marcada pela sua dimensão económica. Com efeito, a política externa e de segurança comum só se poderá afirmar verdadeiramente se os Estados-membros, tanto nos seus métodos de trabalho, como nas questões de conteúdo, aceitarem construir progressivamente uma *abordagem integrada das relações externas*.

Esta abordagem integrada permitirá mobilizar, para os pôr ao serviço de uma vontade política comum, os instrumentos da PESC, os da política comercial, da ajuda para o desenvolvimento e de outras políticas comunitárias e a capacidade operacional da União da Europa Ocidental para as novas

atribuições incluídas no Tratado. Deverá igualmente reforçar a complementaridade, hoje em dia insuficiente, entre as acções da União e as acções nacionais dos Estados-membros.

O dispositivo consagrado pelo novo Tratado em matéria de concepção e de execução da política externa e de segurança comum permitirá reforçar a coerência de conjunto e a continuidade da acção externa. O Conselho e a Comissão deverão cooperar estreitamente para esse efeito. Será evidentemente essencial recorrer com maior frequência à maioria qualificada para que a União seja capaz de agir de forma rápida e concreta.

A União Europeia deverá dotar-se progressivamente de capacidade para adoptar decisões em matéria de política externa que impliquem o recurso a meios militares. Com efeito, trata-se que uma componente essencial para a credibilidade da acção externa da União. Consequentemente, será necessário reforçar os meios operacionais da UEO, não só para dar resposta às novas atribuições previstas pelo Tratado de Amsterdão, mas também na perspectiva de uma evolução da UEO cada vez mais integrada no próprio desenvolvimento da União Europeia.

Manter o poder comercial da União

O ambiente internacional não deve ser visto como uma ameaça para a União, mas sim como um desafio positivo e como um factor de desenvolvimento. A União Europeia, primeira potência comercial do mundo, tem grande interesse em consolidar as novas estruturas da OMC e em *favorecer a prossecução da liberalização do comércio internacional* para além do que já se encontra previsto. É muito possível que, sem uma abordagem multilateral, as condições de acesso e de concorrência sejam menos vantajosas. É igualmente fundamental que o desmantelamento das barreiras comerciais seja acompanhado de um desenvolvimento dos princípios de política de concorrência no âmbito da OMC.

Para que as novas formas do comércio internacional sejam tidas em conta, é necessário tirar o maior partido das novas possibilidades oferecidas pelo artigo 113º, com a última redacção que lhe foi dada pelo Tratado de Amsterdão, no que se refere à condução das *negociações comerciais internacionais* em matéria de serviços e de propriedade intelectual. A União alargada poderá assim agir com maior força e maior coerência no âmbito de organizações internacionais como a OMC ou a OCDE.

Garantir a complementaridade entre políticas internas e externas

A *introdução do euro* conferirá à Europa um papel central em matéria económica e monetária. Nos próximos dezoito meses, será necessário definir a relação com as instituições financeiras internacionais e as modalidades da representação externa neste domínio.

As *potencialidades externas do mercado único* deverão ser desenvolvidas. A força e a experiência do mercado interno podem ser utilizadas para promover os interesses e a presença da União à escala internacional, por exemplo nos sectores da aeronáutica e dos satélites. Outro exemplo evidente consiste na afirmação crescente do papel da Europa na fixação das normas internacionais, mas estas potencialidades abrangem outros sectores importantes, incluindo a política de concorrência, os serviços financeiros e a propriedade intelectual.

Deverá ser consagrada especial atenção à coerência e complementaridade entre as dimensões internas e externas da política da União. A *política da energia* oferece um bom exemplo de uma abordagem consolidada deste tipo em que a realização da integração do mercado proporcionará a base indispensável à diversificação e à flexibilização do abastecimento de energia, bem como ao reforço da competitividade das empresas europeias neste sector. Simultaneamente, uma coordenação prudente da política externa em matéria de energia contribuirá igualmente para reforçar a segurança dos abastecimentos e para alcançar os objectivos internacionais em matéria de ambiente. Uma melhor integração é igualmente necessária para outras políticas internas da União, por exemplo no domínio da investigação, a fim de defender os interesses internacionais da União.

Criar as condições para enfrentar os desafios transnacionais

O processo de mundialização que tanto beneficiou a União, expô-la igualmente a riscos económicos e políticos na cena internacional, tais como as consequências dos desequilíbrios demográficos, as carências governativas e a má gestão em matéria de ambiente. Estes problemas devem ser abordados de forma decidida com os parceiros internacionais da União nas instâncias multilaterais competentes.

O agravamento das ameaças ao ambiente, como o problema das alterações climáticas, ocupa desde já um lugar importante na agenda internacional. A União confirmou, por diversas vezes, o seu papel de liderança nesta matéria, na qual se encontra particularmente bem colocada para liderar as negociações internacionais a fim de conciliar interesses opostos.

O desenvolvimento do tráfico de estupefacientes e do crime organizado necessita de uma acção concertada e coerente a nível internacional. Esta acção deverá ser levada a cabo em estreita cooperação com os principais parceiros da União e com os países mais afectados por estes fenómenos e deverá concentrar-se na prevenção num contexto multilateral, bem como em medidas destinadas a eliminar as causas sociais e económicas destes flagelos.

Aumentar a visibilidade e adaptar as modalidades da ajuda externa

Deverá ser aumentada a *visibilidade* da acção externa da União. A Comunidade Europeia e os seus Estados-membros financiam metade da ajuda internacional ao desenvolvimento, nomeadamente através da grande parceria da Convenção de Lomé. A Comunidade Europeia e os seus Estados-membros

são, aliás, responsáveis por mais de metade da ajuda humanitária distribuída à escala mundial, fornecem um terço da ajuda total ao Médio Oriente, metade da ajuda concedida aos territórios palestinianos, cerca de 60% da ajuda internacional concedida à Rússia e às repúblicas da antiga URSS e 40% da ajuda para a reconstrução da Bósnia-Herzegovina. Estes dados, muitas vezes desconhecidos, demonstram que a União Europeia é o principal fornecedor de ajuda internacional. Esta situação deverá confirmar-se com o alargamento.

A realidade da presença europeia terá de ser explicada e valorizada a fim de aumentar as margens de manobra da política externa comum.

O reforço das capacidades de decisão e os esforços que poderão ser envidados para aumentar a rapidez de acção serão determinantes para aumentar o impacto dos programas de ajuda externa da União.

A eficácia dos instrumentos comunitários no domínio externo encontra-se actualmente limitada por procedimentos internos complexos e lentos. Deve ser feita uma reflexão sobre a forma como resolver essas limitações nas situações em que é necessária uma acção rápida por parte da União. Para além disso, neste domínio como noutros, será necessário limitar na medida do possível a dispersão dos financiamentos num número elevado de acções de pequena envergadura. Será igualmente conveniente promover uma estreita *coordenação dos programas comunitários com as acções levadas a cabo pelos Estados-membros*.

Será necessário, no que diz respeito à acção financeira externa da União, velar pela sinergia dos instrumentos comunitários com os instrumentos de instituições como o BERD ou o FMI, no contexto de uma partilha equilibrada dos encargos financeiros.

Tendo em conta as perspectivas de crescimento económico, a manutenção dos *meios financeiros* em termos de percentagem do PIB permitirá garantir uma presença forte da Europa à escala mundial.

V. UMA COMISSÃO EFICAZ AO SERVIÇO DOS EUROPEUS

Confortada pelo seu direito de iniciativa, a Comissão deve continuar a ser o motor do dinamismo e da renovação, incluindo nos novos domínios de acção abertos pelo Tratado de Amsterdão. Todavia, a actividade legislativa da União será menos intensa do que no passado. A principal prioridade deverá ser dada à implementação e aplicação da legislação em vigor. Uma maior descentralização necessitará de um controlo mais estreito no terreno. Em termos mais gerais, a Comissão disporá de um papel reforçado na promoção da cooperação, no lançamento de actividades de parceria e de criação de redes e em termos de coordenação. Gerir um nível elevado de integração pressuporá uma reavaliação profunda das funções executiva e de gestão da Comissão e uma mudança na sua cultura administrativa.

As limitações financeiras continuarão a ser fortes, influenciando inevitavelmente as políticas de despesas e a gestão dos recursos humanos e financeiros. Com o aumento da concorrência, tendo em conta a limitação dos fundos disponíveis, será necessário *identificar com maior clareza as funções nucleares* nas quais a Comissão se deve concentrar. A pertinência das políticas, das estruturas e dos procedimentos deverá ser sujeita a um exame crítico num processo de selecção anterior à tomada de decisões em matéria de financiamento e de afectação dos recursos à respectiva gestão. É indispensável explorar de forma concreta e eficaz os recursos disponíveis.

Neste contexto, a qualidade dos recursos humanos disponíveis e a respectiva valorização são fundamentais. A este propósito, é primordial preservar a função pública europeia e os seus critérios de funcionamento baseados na competência, na independência e na permanência. Não obstante, ela deve ser capaz de se adaptar e de se modernizar para fazer face aos desafios sempre renovados da construção europeia e de um ambiente em plena mutação.

Consequentemente, a Comissão já lançou um vasto programa de reforma da sua administração no âmbito das suas iniciativas “Gestão sã e eficaz” (SEM 2000) e “Modernização da política de pessoal e de administração (MAP 2000). Tal implicará uma reavaliação das suas estruturas, a modernização da gestão e uma racionalização dos procedimentos. *Descentralização, racionalização e simplificação* são as palavras-chave desta reforma. Será necessário determinar para cada uma das políticas o equilíbrio certo entre as funções nucleares de concepção e de controlo, que devem ser mantidas a nível da Comissão, e as funções de execução que são exercidas de forma mais eficaz a um nível mais próximo dos utilizadores finais.

Deverá ser prestada atenção à dimensão dos programas e dos projectos financiados pela Comunidade por forma a garantir que representam um valor acrescentado líquido a nível europeu e que a importância dos recursos administrativos necessários não é excessiva. As funções administrativas podem por vezes ser exercidas por agências que respondam perante a Comissão, pelas administrações dos Estados-membros em parceria com a Comissão ou mesmo por organizações não governamentais ou outros organismos do sector privado, com base num contrato. Em certos domínios, podem ser utilizadas novas estruturas de gestão de redes que impliquem simultaneamente a participação das instâncias comunitárias e nacionais. De qualquer forma, deverá ser definido um quadro político claro.

Em última análise, a Comissão depende da competência e da motivação do seu pessoal para poder responder de forma eficaz às exigências do processo de integração. Por conseguinte, deverá ser dada ênfase à revalorização das qualificações e das competências a fim de tirar o maior proveito possível das sinergias criadas pela reforma das estruturas e de reforçar a flexibilidade com vista aos novos desafios que se avizinham.

Durante os últimos anos, a Comissão teve que assumir um número crescente de novas tarefas, que deram origem a reorganizações sucessivas frequentemente realizadas precipitadamente e sem preparação adequada. Agora que entramos numa nova fase da unificação europeia e que os contornos da Europa do século XXI se desenham mais claramente, chegou o momento de lançar uma reflexão de fundo sobre a organização e

o funcionamento da Comissão no próximo milénio. Foi este o sentido da posição adoptada pela Comissão no âmbito da CIG ao anunciar um agrupamento e uma redefinição das tarefas, incluindo as dos seus Vice-Presidentes. A Comissão anunciou igualmente a correspondente reestruturação dos serviços. O Tratado de Amsterdão, ao reforçar o estatuto e os poderes do Presidente da Comissão, introduziu uma reforma desejada pela Comissão, que permitirá aumentar a eficácia e a visibilidade do Colégio. Para além disso, numa declaração anexada à Acta Final do Tratado de Amsterdão, foi registada a intenção da Comissão de preparar a reorganização supramencionada a tempo da nova Comissão que iniciará o seu mandato no ano 2000.

Falta apenas que o Conselho faça um esforço correspondente, por exemplo através da redução do número de composições do Conselho e conferindo ao Conselho “Assuntos Gerais” o seu verdadeiro papel de coordenação geral.

SEGUNDA PARTE: O DESAFIO DO ALARGAMENTO

A presente parte da comunicação “Agenda 2000” sobre o desafio do alargamento, constitui o “documento global” solicitado à Comissão Europeia pelo Conselho Europeu de Madrid. Destina-se simultaneamente a explicar a forma como a Comissão Europeia examinou os diferentes pedidos de adesão, a expor as principais questões que estes pedidos suscitam e a apresentar o calendário de abertura das negociações que se afigura mais realista. Dele constam as principais conclusões e recomendações dos pareceres e apresenta os pontos de vista da Comissão sobre o lançamento do processo das negociações de adesão. Aborda igualmente as questões horizontais ligadas ao alargamento, bem como as relativas às modalidades práticas para a fase inicial das negociações e ao reforço do conjunto da estratégia de pré-adesão.

Estas conclusões e recomendações baseiam-se nos critérios definidos por ocasião do Conselho Europeu de Copenhaga de Junho de 1993, que especificou que:

“a adesão exige que o país candidato disponha de:

- instituições estáveis que garantam a democracia, o estado de direito, os direitos humanos, o respeito pelas minorias e sua protecção;
- uma economia de mercado em funcionamento e capacidade para responder à pressão da concorrência e às forças de mercado dentro da União;
- capacidade para assumir as suas obrigações, incluindo a adesão aos objectivos de união política, económica e monetária”.

I. AVALIAÇÃO DA BASE DOS CRITÉRIOS DE ADESÃO

A pedido do Conselho, a Comissão elaborou um parecer relativamente a cada pedido de adesão. A sua avaliação baseia-se em numerosas fontes de informação, utilizando como ponto de partida as respostas aos questionários dirigidos a cada país candidato em Abril de 1996. Foram realizadas reuniões bilaterais com cada um desses países, que puderam, no final de Maio de 1997, fornecer informações mais amplas relativamente aos seus preparativos na perspectiva da adesão.

A Comissão tomou igualmente em consideração as avaliações efectuadas pelos Estados-membros, nomeadamente no que se refere aos critérios políticos de adesão definidos pelo Conselho Europeu de Copenhaga. Utilizou igualmente os relatórios e resoluções do Parlamento Europeu, bem como os trabalhos de diversas organizações internacionais, organizações não governamentais e outros organismos.

A Comissão analisou, além disso, os progressos alcançados no âmbito dos acordos bilaterais, que constituem o elemento principal das relações da União com os países candidatos. Encontram-se em vigor, com seis dos países candidatos, acordos europeus (de associação), que incidem sobre a cooperação económica, o comércio e o diálogo político. No que se refere à Estónia, à Letónia e à Lituânia, os acordos devem ser ratificados por todos os Estados-membros antes de poderem entrar em vigor. No caso da Eslovénia, o Parlamento nacional deve ainda ratificar o acordo.

A Comissão deparou-se com uma tarefa sem precedentes, uma vez que os critérios de Copenhaga são definidos de forma geral em termos políticos e económicos e ultrapassam o quadro do acervo comunitário (por exemplo, ao avaliar a capacidade administrativa e jurídica); por outro lado, o próprio acervo aumentou consideravelmente desde os últimos alargamentos, abrangendo actualmente a política externa e de segurança comum e a justiça e os assuntos internos, bem como os objectivos e a realização progressiva da união política, económica e monetária.

A Comissão não se limitou a descrever a situação de 1997 e os progressos realizados pelos candidatos durante os últimos anos. Analisou igualmente a evolução prevista a médio prazo, no que se refere aos critérios económicos e à capacidade destes países aplicarem o *acervo*. Ao conceber esta avaliação de forma prospectiva, a Comissão tomou em consideração as orientações políticas e os programas em curso nos países candidatos destinados a uma aplicação progressiva do acervo. A Comissão antecipou igualmente a futura evolução das políticas da União, em especial em domínios como o ambiente, o mercado único e a sociedade da informação, onde o acervo evolui rapidamente.

No que se refere aos critérios políticos da adesão, a Comissão considera que só se pode proceder a uma avaliação com base em elementos da situação actual, que possa verificar e confirmar. A eficácia do funcionamento da democracia constitui um aspecto primordial do exame do pedido de adesão à União por parte de um determinado país. O Tratado de Amesterdão integrou no artigo F um princípio constitucional segundo o qual “a União funda-se nos princípios da liberdade, da democracia, do respeito pelos direitos do Homem e pelas liberdades fundamentais, bem como do Estado de direito”. Consequentemente, a Conferência Intergovernamental decidiu alterar o artigo O do Tratado, passando a observância do artigo F a constituir uma condição expressa da adesão.

A Comissão considera, assim, que o respeito, por parte do país candidato, das condições políticas fixadas pelo Conselho Europeu de Copenhaga constitui um condição necessária, mas não suficiente, para o início das negociações de adesão.

1. CRITÉRIOS POLÍTICOS

O Conselho Europeu de Copenhaga declarou que *“a adesão exige que o país candidato disponha de instituições estáveis que garantam a democracia, o estado de direito, os direitos humanos, o respeito pelas minorias e sua protecção”*.

A fim de determinar em que medida os candidatos preenchem esta condição de adesão, a Comissão não se limitou, em cada um dos pareceres, a uma mera descrição formal das instituições políticas e das relações que existem entre elas, avaliando também o funcionamento efectivo da democracia na prática, com base numa série de critérios precisos. Analisou de que forma os diferentes direitos e liberdades, tal como a liberdade de expressão, são exercidos, observando por exemplo o papel dos partidos políticos, das organizações não governamentais e dos meios de comunicação social.

Democracia e Estado de direito

Os países que desejam tornar-se membros da União Europeia não devem simplesmente aderir aos princípios da democracia e do Estado de direito, mas devem pô-los verdadeiramente em prática no quotidiano.

No seu conjunto, as constituições dos países candidatos garantem as liberdades democráticas, nomeadamente o pluralismo político, a liberdade de expressão e a liberdade de culto. Criaram instituições democráticas e poderes judiciais e constitucionais independentes, que permitem às diferentes administrações públicas funcionar normalmente; por outro lado, organizaram eleições livres e equitativas, permitindo a alternância de diferentes partidos políticos no poder e, de forma geral, reconhecem o papel da oposição.

Alguns países candidatos - para além do processo normal de eleições - não têm uma estabilidade das instituições que permita um funcionamento regular dos poderes públicos e uma consolidação da democracia. Os regimes de direito de todos os países candidatos apresentam deficiências que necessitam ser solucionadas. O número de juizes qualificados é manifestamente insuficiente e a sua independência não está garantida de forma adequada. As forças policiais são mal remuneradas e a situação deve ser melhorada em matéria de formação e de disciplina. A autonomia das autarquias locais exige igualmente uma base jurídica mais sólida em diversos casos.

Na *Roménia* não ocorreu uma verdadeira alternância até às eleições de Junho de 1997. O sistema político caracterizou-se durante muito tempo pela manutenção de práticas herdadas do regime comunista, com demasiadas interferências governamentais nos meios de comunicação e na justiça. As alterações que se verificaram após a eleição de um novo presidente e de uma nova maioria governamental modificaram consideravelmente a situação do país, tendo melhorado o funcionamento e a estabilidade das suas instituições. A reforma dos serviços secretos, da polícia e da justiça foi conduzida de forma muito rápida.

As alterações que se verificaram este ano na *Bulgária* e as reformas anunciadas pelo Governo deveriam permitir também a este país realizar progressos decisivos a nível da democracia, do Estado de direito e da estabilidade institucional.

Na *Eslováquia* continua a persistir um desfasamento entre o teor dos textos constitucionais e a prática política. A Comissão teme que o Estado de direito e a democracia não estejam ainda enraizados de forma suficientemente profunda. Para tal, seria necessário que a oposição tivesse uma maior influência, que as instituições públicas funcionassem convenientemente e que os seus papéis respectivos na ordem constitucional fossem respeitados. Não se pode considerar que uma democracia é estável se os diversos direitos e deveres de instituições como a Presidência, o Tribunal Constitucional ou a Comissão Central de Referendo, poderem ser contestados pelo próprio Governo e se o papel legítimo da oposição no âmbito das comissões parlamentares não é reconhecido.

O fracasso do referendo de Maio de 1997 sobre a adesão à NATO e sobre a eleição directa do presidente, as tentativas infrutíferas do Governo de proceder à reforma do código penal, tendo em vista restringir a liberdade de expressão, os esforços destinados a bloquear um inquérito sobre as actividades dos serviços secretos e diversas formas de pressão exercidas pelo Governo sobre funcionários e organismos culturais, são sintomáticos da instabilidade das instituições do país.

Direitos do Homem

O respeito dos direitos fundamentais está, em princípio, garantido na maioria dos países candidatos. Todos aderiram à Convenção de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais do Conselho da Europa e ao protocolo que autoriza os cidadãos a recorrerem ao Tribunal Europeu dos Direitos do Homem.

A Roménia herdou do regime comunista um sistema que levou muitos menores a serem internados em instituições públicas, em condições que violam as convenções relativas aos direitos das crianças. Estão em causa mais de cem mil órfãos. Contudo, as antigas disposições legislativas que remontam a 1972 foram revogadas, tendo sido criada a base necessária às reformas, centrada na assistência directa às famílias.

A liberdade de expressão e de associação está garantida em todos os países candidatos, mas a independência da rádio e da televisão deve ser reforçada em determinados casos.

Respeito das minorias

Existem nalguns países candidatos grupos de população minoritários, cuja integração satisfatória na sociedade constitui uma condição para a estabilidade democrática. As minorias representam 44% da população na Letónia (onde vivem 34% de russos), 38% na Estónia (30% de russos), 20% na Lituânia (9% de russos, 7% de polacos), 18% na Eslováquia (11% de húngaros, 5% de romanicheis), 14% na Bulgária (9% de turcos, 5% de romanicheis) e 13% na Roménia (8% de húngaros, 4% de romanicheis).

O Conselho da Europa adoptou diversos textos que regem a protecção das minorias nacionais, nomeadamente a Convenção-Quadro para a protecção das minorias nacionais e a Recomendação 1201 adoptada pela Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa em 1993. Esta recomendação, embora não seja vinculativa, defende o reconhecimento dos direitos colectivos, enquanto a Convenção-Quadro salvaguarda os direitos individuais das pessoas que pertencem a minorias. A Bulgária não assinou ainda esta Convenção-Quadro; a República Checa, a Letónia, a Lituânia, a Polónia e a Eslovénia contam-se entre os países que ainda não a ratificaram.

Na Roménia, a minoria húngara está representada no Parlamento por 25 deputados e 11 senadores e no Governo por 2 ministros. Esta minoria está igualmente representada nas autarquias locais e tem direito ao ensino em húngaro nas escolas primárias e secundárias e a expressar-se em húngaro nas suas relações com a administração e a justiça.

Contudo, na Eslováquia, país onde direitos deste tipo estão em princípio reconhecidos, a minoria húngara defronta-se com diversos problemas no exercício dos seus direitos. Na sequência da adopção da lei sobre a língua nacional e na ausência de legislação sobre a utilização das línguas minoritárias, o exercício de diversos direitos da minoria húngara foi posto em questão. Alguns acontecimentos recentes, como a redução das subvenções culturais e a alteração das subdivisões administrativas do país, constituem fontes de preocupação.

Os não cidadãos representam 28% da população na Letónia e 25% na Estónia. Nada indica que estas minorias sejam objecto de discriminação, excepto no que se refere a problemas de acesso a certas profissões na Letónia. Contudo, nestes dois países, a naturalização dos não-cidadãos processa-se a um ritmo lento, que deveria ser acelerado a fim de garantir a integração das minorias de não-cidadãos na sociedade.

À excepção da situação da minoria romanichei, preocupante em diversos países candidatos, a integração das minorias na sociedade é, na generalidade, satisfatória.

Caso não sejam resolvidos, os problemas das minorias poderão prejudicar a estabilidade democrática ou provocar litígios com países vizinhos. A União e os países candidatos têm consequentemente interesse em que se realizem progressos satisfatórios em matéria de integração das minorias, antes do final do processo de adesão, aproveitando todas as ocasiões que se apresentem neste contexto.

Conclusão

Apesar de serem ainda necessários progressos, em diversos países candidatos, no que se refere ao exercício efectivo da democracia e à protecção das minorias, apenas um Estado candidato - a Eslováquia - não preenche as condições políticas fixadas pelo Conselho Europeu de Copenhaga.

2. CRITÉRIOS ECONÓMICOS

O Conselho Europeu de Copenhaga indicou que, no domínio económico, a adesão exige *“a existência de uma economia de um mercado em funcionamento e capacidade para responder à pressão da concorrência e às forças de mercado dentro da União”*.

Os países candidatos realizaram progressos consideráveis na transição para a economia de mercado, incluindo em matéria de privatização e de liberalização, embora as suas situações económicas variem consideravelmente. Em todos estes países, a dissolução do CAEM, o antigo bloco comercial comunista, e o início das reformas de mercado provocaram um choque inicial importante. Contudo, para alguns, esta situação foi ainda agravada pelo grave desequilíbrio que tiveram de enfrentar desde o início do processo, enquanto outros herdaram, comparativamente, condições mais estáveis e níveis de vida mais elevados. Além disso, em metade dos países candidatos foi necessário criar as instituições de um novo Estado e, ao mesmo tempo, reestruturar profundamente o sistema económico.

A reforma seguiu rumos diferentes consoante os países. Nalguns deles, pôde contar com um apoio mais amplo e a política revelou-se relativamente constante, mesmo quando os governos mudaram. Embora quase todos os candidatos tenham progredido de maneira substancial durante os últimos anos, apresentando em muitos casos elevadas taxas de crescimento, diversos países continuam a registar uma situação económica delicada. Ocorreram ainda mudanças súbitas no que se refere à introdução de controlos administrativos, por exemplo, a nível dos preços ou das importações.

Em média, o PIB per capita dos países candidatos não ultrapassa um terço do da União. Alguns países candidatos, e nem sempre aqueles que apresentam o mais fraco rendimento per capita, registaram um crescimento anual do PIB de 5 a 7% nos últimos anos, enquanto outros se atrasaram, por diversas razões. Alguns atingiram um elevado nível de estabilidade dos preços e quase equilibraram o seu orçamento, enquanto outros estão confrontados com défices comerciais importantes e/ou em aumento, resultantes da importação de bens de equipamento e de bens de consumo. De forma geral, as reformas estruturais necessitarão ainda de grandes esforços, nomeadamente no que se refere aos sistemas bancários e financeiros, bem como à segurança social. A maioria dos candidatos deve ainda reestruturar as grandes empresas estatais que dominam as suas economias e cuja reforma é extremamente difícil, tanto por razões sociais como económicas.

Nenhum dos países candidatos preenche hoje inteiramente as duas condições económicas fixadas por ocasião do Conselho de Copenhaga, mas alguns deles poderão satisfazê-las dentro de alguns anos.

Existência de uma economia de mercado em funcionamento

O primeiro critério económico identificado pelo Conselho Europeu de Copenhaga consiste na existência de uma economia de mercado em funcionamento.

Para tal, devem ser preenchidas as seguintes condições, que são analisadas em cada um dos pareceres:

- equilíbrio entre a procura e a oferta, resultante do livre jogo das forças de mercado; liberalização dos preços e do comércio;
- inexistência de qualquer barreira importante à entrada no mercado (criação de novas empresas) e à saída do mercado (falências);
- existência de um sistema jurídico, incluindo a regulamentação relativa aos direitos de propriedade; as leis e os contratos podem ser aplicados;
- situação de estabilidade macroeconómica, o que significa uma estabilização dos preços adequada e uma configuração duradoura das finanças públicas e do saldo com o exterior;
- existência de um amplo consenso quanto aos fundamentos da política económica;
- desenvolvimento suficiente do sector financeiro para orientar a poupança para investimentos produtivos.

Os pareceres avaliam cada país candidato à luz destas condições. A Comissão verifica que, relativamente a cinco de entre eles (República Checa, Estónia, Hungria, Polónia e Eslovénia), se pode considerar existirem economias de mercado em funcionamento, mesmo apesar de, no caso de todos estes países, alguns elementos importantes, tais como os mercados de capitais, deverem ainda amadurecer e desenvolver-se. Um sexto candidato (Eslováquia) está muito próximo no que se refere à legislação e às características do sistema, mas revela falta de transparência na sua aplicação.

Os outros países candidatos realizaram progressos significativos, em especial ultimamente, e deveriam poder preencher este primeiro critério económico no início do próximo século. Para estes países, o principal desafio consiste agora em reforçar a aplicação das suas reformas jurídicas e institucionais e, em determinados casos, em afastar o risco de um novo período de instabilidade macroeconómica.

Capacidade para responder à pressão da concorrência e às forças do mercado dentro da União

O segundo critério económico incide sobre a capacidade para responder à pressão da concorrência e às forças do mercado dentro da União, o que pressupõe um mínimo de competitividade nos principais sectores económicos dos países candidatos.

Neste caso, a avaliação é mais difícil do que relativamente ao primeiro critério. Com efeito, é conveniente, por um lado, ter uma visão de conjunto, tomando em consideração um elevado número de factores e, por outro, antecipar a evolução futura. Uma das questões fundamentais reside em saber se as empresas conseguem adaptar-se e se o contexto em que desenvolvem a sua actividade lhes permite prosseguir esse processo de adaptação. Os elementos a tomar em consideração são os seguintes:

- a existência de uma economia de mercado em funcionamento, que apresente um grau de estabilidade macroeconómica suficiente para que os agentes económicos possam tomar decisões num contexto estável e previsível;
- um volume suficiente, e com um custo adequado, de recursos humanos e materiais, incluindo as infra-estruturas (abastecimento energético, telecomunicações, transportes, etc.), o ensino, a investigação e as perspectivas de evolução;
- a forma como a acção dos poderes públicos e a legislação influenciam a competitividade, através da política comercial, da política de concorrência, dos auxílios estatais, do apoio às PME, etc.;
- o nível e ritmo de integração comercial com a União, atingido pelo país em causa antes do alargamento. Este factor refere-se tanto ao volume como à natureza das mercadorias já objecto de trocas comerciais com os Estados-membros;
- proporção de pequenas empresas, nomeadamente porque as pequenas empresas tiram mais partido de um melhor acesso ao mercado, e também porque a preponderância de grandes empresas poderia ser indício de uma maior reticência em introduzir os ajustamentos necessários.

A análise efectuada pelos serviços da Comissão, tendo em vista a elaboração dos pareceres, permite estabelecer o seguinte quadro de conjunto:

- a integração comercial, na maior parte dos países, e o investimento directo estrangeiro (IDE), nalguns deles, progrediram consideravelmente. Todavia, regista-se nalguns países, por razões essencialmente macroeconómicas, uma inversão da tendência inicial de liberalização das trocas comerciais;
- o funcionamento dos mercados dos capitais e a aplicação das regras de concorrência registam progressos em todos os países mas, de forma geral, estão ainda longe de ser satisfatórios;

- o estado das infra-estruturas continua a ser medíocre;
- os salários estão ainda muito aquém dos níveis atingidos na União;
- o processo de privatização, que progrediu a ritmos diferentes, não está ainda concluído.

Uma dificuldade importante na avaliação dos países candidatos em função do segundo critério consiste na sua natureza prospectiva. Embora todos os países se tenham aberto de forma significativa ao comércio externo, a entrada no mercado interno (que implica a adopção de regras harmonizadas em matéria de IVA, de contratos públicos, de operações bancárias, de seguros, etc.) pressuporá um empenhamento muito mais profundo na via da integração. Deverão, nomeadamente, poder fabricar produtos conformes às exigências técnicas europeias, o que será facilitado pela adopção do acervo, pela criação e correcto funcionamento das estruturas institucionais necessárias e por uma actividade adequada no domínio da normalização. Assim, é ainda muito difícil prever quais serão os seus resultados relativamente a este critério. Entretanto, os progressos que conseguirão alcançar na aplicação das medidas do Livro Branco de 1995 sobre o mercado interno constituirão, simultaneamente, um método essencial de preparação e uma boa indicação do nível de preparação dos países candidatos.

A fim de apoiar os esforços envidados pelos países candidatos a nível nacional, o programa Phare e as instituições financeiras internacionais (IFÍs) deverão continuar a prestar um auxílio externo importante. Após a adesão, serão os fundos estruturais que intervirão principalmente neste contexto.

Não esquecendo as dificuldades inerentes a uma tal avaliação, a Comissão verifica que dois países (Hungria e Polónia) deverão preencher o segundo critério a médio prazo, desde que mantenham o rumo que actualmente seguem. Três outros (República Checa, Eslováquia e Eslovénia) deverão encontrar-se na mesma situação, desde que intensifiquem os seus esforços e evitem reviravoltas políticas. Uma vez que a Estónia modernizou a sua economia e a liberalizou de forma radical, aproxima-se muito deste último grupo, mas a importância do défice da sua balança comercial constitui fonte de preocupação. A Letónia, a Lituânia e a Roménia fizeram recentemente grandes progressos, mas deverão consolidar ainda mais os seus esforços. A Bulgária tenta desfazer-se da pesada herança de seis anos desperdiçados; alcançou muito recentemente progressos consideráveis e poderia atingir o nível dos outros países candidatos durante a próxima década.

Conclusão

Se se considerarem os dois critérios em conjunto, são consequentemente a Hungria e a Polónia que estão em melhores condições para os preencher; a República Checa e a Eslovénia situam-se atrás, mas não muito longe destes dois países. A Estónia satisfaz o primeiro critério mas deverá ainda realizar progressos para poder preencher o segundo critério, a saber, a capacidade de

responder à pressão da concorrência. A Eslováquia satisfaz este segundo critério, mas a sua economia não pode ainda ser considerada uma economia de mercado em funcionamento.

3. OUTRAS OBRIGAÇÕES RELACIONADAS COM A ADESÃO

O Conselho Europeu de Copenhaga concluiu que a adesão pressupunha “*a capacidade dos candidatos para assumirem as suas obrigações, incluindo a adesão aos objectivos da união política, económica e monetária*”.

Os objectivos da união política, económica e monetária

Ao apresentar a sua candidatura à adesão, os países da Europa Central e Oriental aceitaram os objectivos do Tratado da União Europeia, incluindo a união política, económica e monetária.

No que se refere à política externa e de segurança comum, os países candidatos demonstraram, tanto no âmbito do diálogo político, como através de medidas concretas, o seu empenhamento em contribuir para uma acção eficaz da União. Nos seus pareceres, a Comissão considera que poderiam satisfazer, neste contexto, as obrigações inerentes à adesão.

No que se refere ao objectivo da União Económica e Monetária, é pouco provável que os países candidatos estejam em condições de participar no euro imediatamente após a sua adesão. Com efeito, será conveniente que progridam ainda na via das reformas estruturais, por forma a estarem em condições de manter um nível suficiente de estabilidade macroeconómica a longo prazo. Todavia, os novos Estados-membros deverão adoptar o acervo da segunda fase da UEM, o que implica garantir a independência do Banco Central, assegurar a coordenação das políticas económicas (programas nacionais de convergência, supervisão multilateral, procedimento relativo aos défices excessivos, etc.) e aderir às disposições pertinentes do pacto de crescimento e de estabilidade. Os novos Estados-membros renunciarão a qualquer financiamento directo dos défices do sector público pelo Banco Central, bem como ao acesso privilegiado dos poderes públicos às instituições financeiras. Deverão igualmente concluir com êxito a liberalização dos movimentos de capitais. Será também necessário que participem no mecanismo de taxa de câmbio e que evitem variações excessivas das taxas de câmbio.

Adopção do acervo

A adopção e aplicação do acervo aquando da adesão constituem um desafio difícil para os países candidatos, sendo necessários esforços suplementares consideráveis. Trata-se de uma tarefa muito mais vasta que a realizada aquando dos anteriores alargamentos. Por ocasião do último alargamento, os novos Estados-membros, que participavam no EEE e que tinham economias muito desenvolvidas, haviam já integrado grandes partes do acervo. Tal não acontece com os candidatos actuais. Além disso, a legislação comunitária enriqueceu-se consideravelmente. Algumas políticas, pouco desenvolvidas na

altura, constituem hoje um conjunto impressionante de princípios e de obrigações. Surgiram novas obrigações relacionadas com o mercado único, a PESC, a UEM e também a justiça e os assuntos internos.

Como no caso dos alargamentos anteriores, o Conselho Europeu excluiu qualquer possibilidade de uma adopção parcial do acervo. As observações formuladas pela Comissão relativamente a esta questão, no contexto da adesão da Espanha e de Portugal, continuam válidas para o próximo alargamento: “uma adopção parcial do acervo, sem resolver o problema de fundo cuja solução seria apenas adiada, poderia criar novas dificuldades ainda mais importantes. Se uma parte obtivesse uma tal derrogação, é evidente que tal implicaria uma compensação. Pouco a pouco iniciar-se-ia um processo que, indo mais longe do que o princípio segundo o qual os problemas de integração podem ser progressivamente resolvidos pela aplicação de medidas transitórias, diluiria consideravelmente o acervo no seu conjunto. A esta situação acresceria o problema da capacidade de decisão das instituições relativamente às políticas que deixariam de ser comuns”.

A capacidade de assumir as obrigações da adesão, que incluem todo o leque de políticas e de medidas que constituem o acervo da União, poderá ser avaliada, em certa medida, pela forma como os países candidatos honram os seus actuais compromissos.

Em primeiro lugar, a maneira como cumprem as obrigações que lhes incumbem em virtude do Acordo Europeu, ou de outros acordos de tipo contratual concluídos com a União, por exemplo no que se refere à política comercial e à aproximação das legislações, fornece uma boa indicação da sua capacidade de aplicar o acervo. Contudo, na maior parte dos casos, os acordos não definem objectivos precisos, estabelecendo apenas que os países devem esforçar-se por garantir que a sua legislação se torne progressivamente compatível com a da União. Estes textos contêm, apesar disso, disposições precisas no que se refere aos auxílios estatais e à concorrência.

Em segundo lugar, o Livro Branco de 1995 sobre o mercado único indicou os elementos-chave do acervo que deverão ser adoptados em cada sector. No entanto, até ao momento, nenhum dos países candidatos se revelou capaz de transpor uma parte importante da legislação comunitária relativa ao mercado único para a sua legislação nacional, sendo necessário significativos esforços neste contexto antes da adesão. Estas acções serão sujeitas a um calendário preciso, acompanhado de um procedimento de acompanhamento da sua aplicação.

Em terceiro lugar, convém mencionar o acervo comunitário nos domínios não abrangidos, ou abrangidos apenas parcialmente, pelo Livro Branco, que dizem respeito a numerosos outros sectores importantes da actividade da União, tais como a agricultura, o ambiente, a energia, os transportes e a política social.

A adopção progressiva do acervo nestes diferentes domínios, segundo este esquema que inclui três níveis, constitui uma tarefa que os países candidatos devem, o mais possível, realizar antes da adesão. Os seus progressos na matéria foram até ao momento desiguais, em função das tendências que foi possível inferir dos indicadores seguidamente apresentados, utilizados pela Comissão em cada um dos seus pareceres:

- a) obrigações assumidas no âmbito dos Acordos Europeus, em especial as relativas ao direito de estabelecimento, ao tratamento nacional, à livre circulação das mercadorias, à propriedade intelectual e aos contratos públicos;
- b) progressos na transposição das medidas enumeradas no Livro Branco, em especial as directivas-chave do mercado único em sectores como a fiscalidade, os contratos públicos e as actividades bancárias;
- c) transposição e aplicação progressivas de outras partes do acervo. Neste domínio, a situação varia consideravelmente consoante os países candidatos. Na maioria destes países, serão necessárias importantes adaptações que implicarão grandes esforços nos sectores do ambiente, energia, agricultura, indústria, telecomunicações, transportes, assuntos sociais, administração aduaneira e a nível da justiça e dos assuntos internos. Por conseguinte, as avaliações relativas a estes domínios serão mais prospectivas do que noutros domínios.

Nesta base, e analisando os países candidatos na ordem cronológica da apresentação das suas candidaturas à adesão, chega-se à seguinte conclusão:

- A Hungria realizou progressos satisfatórios no que se refere aos três principais critérios, o que deixa antever que estará em condições de adoptar, no essencial, o acervo a médio prazo; contudo, são desejáveis progressos mais acentuados a nível do ambiente, do controlo aduaneiro e da energia;
- A Polónia, apesar da sua estratégia muito completa, deparou-se com problemas no que se refere a a) (diferendos comerciais), mas os seus resultados relativos a b) são satisfatórios. No que diz respeito a c), se os esforços actuais forem mantidos ou intensificados nos sectores em que é necessário progredir (como a agricultura, o ambiente e os transportes), a Polónia deveria estar em condições de adoptar, no essencial, o acervo a médio prazo;
- A Roménia, apesar dos esforços que envidou relativamente a a), não aplicou ainda as partes-chaves de b) e c) e não deverá estar em condições de satisfazer as obrigações do acervo a médio prazo;

- A situação da Eslováquia está bastante avançada no que se refere a b) e c), mas subsistem alguns problemas no que se refere a a). Se intensificar de forma considerável os esforços que envida actualmente, a Eslováquia deverá estar em condições de adoptar, no essencial, o acervo a médio prazo, apesar de serem necessários esforços suplementares nalguns sectores, em especial no ambiente;
- A Letónia antecipou o cumprimento de importantes obrigações impostas pelos Acordos Europeus, mas são necessários esforços muito consideráveis no que se refere a b) e c) para que esteja em condições de adoptar, no essencial, o acervo a médio prazo;
- A Estónia antecipou o cumprimento de importantes obrigações impostas pelos Acordos Europeus, mas são necessários esforços consideráveis no que se refere a b) e c) para que esteja em condições de adoptar, no essencial, o acervo a médio prazo;
- A Lituânia antecipou o cumprimento de importantes obrigações impostas pelos Acordos Europeus, mas são necessários esforços muito consideráveis no que se refere a b) e c) para que esteja em condições de adoptar, no essencial, o acervo a médio prazo;
- A Bulgária realizou progressos satisfatórios relativamente a a), mas não no que se refere a b) e a c): não estará, assim, em condições de satisfazer as obrigações do acervo a médio prazo;
- A República Checa deparou-se com problemas no que se refere a a), mas realizou progressos satisfatórios no que se refere a b); relativamente a c), deverá prosseguir os actuais esforços. Se tal acontecer, a República Checa deverá estar em condições de adoptar, no essencial, o acervo a médio prazo. Deverão ser envidados especiais esforços em sectores como a agricultura, o ambiente e a energia;
- A Eslovénia, na sequência do adiamento da assinatura e ratificação dos Acordos Europeus, atrasou-se consideravelmente no que se refere a a). Além disso, a situação relativa a b) e c) é pouco satisfatória e não foi elaborado qualquer programa nacional para a aplicação do acervo. A Eslovénia deverá envidar esforços consideráveis para adoptar o acervo, incluindo a nível do mercado único (fiscalidade indirecta).

Capacidade administrativa e judicial para aplicar o acervo

O potencial administrativo e judicial dos países candidatos reveste-se de uma importância fundamental para a adopção, aplicação e respeito do acervo, bem como para a utilização eficaz dos auxílios financeiros, em especial dos que serão fornecidos pelos fundos estruturais. É fundamental que a legislação da União seja transposta para o direito interno, mas tal não será suficiente para assegurar uma aplicação adequada. É igualmente importante que as administrações dos países candidatos sejam modernizadas para que possam

aplicar e fazer respeitar o acervo. Para tal, serão muitas vezes necessárias novas estruturas administrativas, bem como funcionários formados e remunerados de forma adequada. O sistema judicial dos países candidatos deverá estar em condições de garantir o respeito das leis. Para o efeito, será necessário prever a reciclagem e, nalguns casos, a substituição dos juízes, para assegurar uma acção eficaz dos tribunais em processos relativos ao direito comunitário. É fundamental que os órgãos jurisdicionais destes países possam, desde a adesão, aplicar os princípios do direito comunitário, tais como a primazia sobre o direito nacional ou o efeito directo de certos textos. Por outro lado, é também essencial que estes órgãos jurisdicionais disponham de um número suficiente de magistrados com formação em direito comunitário por forma a estarem habilitados a fazer uso do recurso prejudicial previsto no artigo 177º, tendo em vista uma cooperação eficaz com o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias.

Contudo, em numerosos casos, verifica-se que não existem ainda as estruturas necessárias para a aplicação das novas regulamentações, por exemplo no que se refere às inspecções ambientais e técnicas, ao controlo bancário, às contas públicas e às estatísticas. Existem igualmente grandes problemas de corrupção, relativamente aos quais a maior parte dos governos dos países candidatos começou já a actuar.

Cada parecer descreve as administrações nacionais, bem como os organismos de controlo, e o número de funcionários que serão encarregados de aplicar o acervo. A situação geral provoca grandes inquietações. As acções iniciadas começam a dar frutos na Hungria, na Polónia, na Estónia, na Lituânia e na República Checa.

Cada um dos países candidatos deveria ser convidado a apresentar um calendário para o reforço das instituições, da administração e do sistema judicial que serão responsáveis pela aplicação do acervo, no âmbito da estratégia de pré-adesão e contando com o apoio do programa Phare. A formação neste sentido constitui, aliás, uma das duas prioridades do programa Phare. 30% dos seus recursos poderiam ser consagrados ao financiamento de intercâmbios e ao destacamento a longo prazo de peritos dos Estados-membros junto dos países candidatos, no âmbito de uma geminação de programas. Este esforço de formação de especialistas da aplicação do acervo comunitário poderia ser acompanhado de medidas destinadas a garantir a permanência no serviço público, durante um certo número de anos, do pessoal que beneficiou desta formação.

Conclusão

Conclui-se das tendências gerais observadas nos países candidatos que, desde que sejam prosseguidos os actuais esforços, a Hungria, a Polónia e a República Checa deverão estar em condições, a médio prazo, de adoptar, no essencial, o acervo comunitário e de dispor das estruturas administrativas necessárias para o aplicar na prática; a Eslováquia, a Estónia, a Letónia, a Lituânia e a Eslovénia apenas estarão em condições de o fazer se intensificarem os seus esforços de forma considerável e duradoura.

II. AS PRINCIPAIS QUESTÕES NA PERSPECTIVA DO ALARGAMENTO (ESTUDO DE IMPACTO)

O Conselho Europeu de Essen convidou a Comissão a realizar “uma análise exaustiva sobre os efeitos do alargamento no contexto das actuais políticas da União e da sua evolução futura”. A Comissão elaborou um relatório intercalar destinado ao Conselho Europeu de Madrid no qual chamava a atenção para as vantagens do alargamento em termos de paz e de segurança, e também de crescimento económico e de desenvolvimento em toda a Europa. Este relatório identificava diversos domínios em que o alargamento teria um impacto notório sobre as políticas da União. Em resposta ao pedido do Conselho Europeu, a análise foi agora aprofundada, consagrando uma atenção especial à política agrícola comum e às políticas estruturais.

Os resultados do presente estudo (ver Volume II do documento COM 2000) confirmam que um alargamento que venha elevar o número de Estados-membros da União Europeia para 25 e a sua população para 475 milhões de habitantes implicará vantagens políticas e económicas consideráveis e desenvolverá as políticas da União, desde que sejam preenchidas determinadas condições.

O alargamento acentuará porém a heterogeneidade da União, do que resultarão certos problemas de ajustamento sectorial e regional. Se a situação não for preparada de forma adequada, estes problemas poderão restringir os efeitos benéficos do alargamento e constituir um entrave ao desenvolvimento posterior do acervo.

É fundamental tirar pleno partido do período de pré-adesão para garantir que os países candidatos adoptem as disposições necessárias para preparar a adesão. Estes preparativos pressupõem investimentos substanciais em domínios como o ambiente, os transportes, a energia, a reestruturação industrial, a infra-estrutura agrícola e a sociedade rural. Os fundos necessários deverão provir de fontes públicas e privadas dos próprios países candidatos, da União Europeia e de outros investidores estrangeiros. Nos países candidatos, os padrões da política social são geralmente pouco elevados, em especial em matéria de saúde pública, de prestações de desemprego e de saúde e segurança no local de trabalho. Uma adaptação demasiado lenta das normas sociais poderá comprometer o carácter unitário do acervo e falsear o funcionamento do mercado único. Será assim indispensável, no âmbito da estratégia reforçada de pré-adesão, apoiar este processo de adaptação.

1. AGRICULTURA

Na maioria dos países candidatos existem actualmente diferenças de preços importantes (sendo os preços praticados inferiores aos da União Europeia) no que se refere aos principais produtos agrícolas. No sector da produção vegetal, estas diferenças variam entre cerca de 10-30% no que se refere aos cereais, às oleaginosas e às proteaginosas e 40-50% para a beterraba açucareira (embora a diferença de preços seja normalmente um pouco mais reduzida no que se refere ao açúcar); no sector da criação animal, variam entre 30-40% no que se refere ao leite e aos produtos lácteos e 35-45% para a carne de bovino. No que se refere às carnes de animais alimentados com cereais (carne de suíno e aves de capoeira), as diferenças de preços são relativamente reduzidas. Quanto a determinados frutos e produtos hortícolas existem diferenças de preços consideráveis (até 80%, por exemplo no caso dos tomates). Até meados do próximo período coberto pelas Perspectivas Financeiras, deverão registar-se, nestes países, novos aumentos dos preços na produção, que irão reduzir de alguma forma, mas que não eliminarão, as diferenças de preços.

Entretanto, poderão também desaparecer, em larga medida, as diferenças de preços no que se refere aos cereais e à carne de bovino, se forem realizadas as reformas previstas. Quanto ao açúcar e aos produtos lácteos e a determinados frutos e produtos hortícolas, é provável que a médio prazo subsistam diferenças de preços da ordem dos 20% a 30%, ou mais. Nas indústrias açucareira e láctea destes países, o alinhamento dos preços de um momento para o outro (ou seja a plena integração na PAC desde o primeiro dia) implicaria um forte aumento dos preços das matérias primas, num momento em que estas indústrias sofreriam o embate da exposição à concorrência do mercado único. A introdução de quotas neutralizaria a tendência no sentido do aumento da produção de beterraba açucareira e de leite provocada pelo aumento dos preços na produção. A procura interna poderia ser afectada negativamente, o que provocaria um aumento dos excedentes de açúcar e de produtos lácteos nestes países. Relativamente a certos frutos e produtos hortícolas, a integração imediata na PAC provocaria desequilíbrios nos mercados.

Devido à dimensão média relativamente elevada das explorações, em especial no sector das culturas aráveis, o sector primário dos países candidatos poderia integrar, sem demasiadas dificuldades, o mercado e a política de preços da PAC. No sector da criação animal, esta integração será mais demorada, uma vez que deverão ainda ser realizados investimentos de capital e proceder-se a reestruturações e à reorganização da gestão. Em alguns países candidatos as estruturas agrícolas são mais fracas devido ao facto da dimensão média das explorações ser muito menor.

Nos sectores a jusante, incluindo a primeira fase da transformação, continuam a ser necessários grandes esforços de reestruturação e de modernização em todos os países, embora aqueles em que a indústria alimentar beneficiou de investimentos estrangeiros relativamente significativos estejam aparentemente em melhor posição. Em princípio, a indústria alimentar dos países da Europa Central e Oriental registará consideráveis dificuldades de ajustamento no momento da sua integração no mercado único, em especial nos sectores onde se registarão aumentos dos preços dos produtos de base e nos países com um fraco sector primário.

As deficiências da sua agricultura e do seu sector agro-alimentar, bem como as diferenças de preços previsíveis levam a que seja previsto, para a maioria dos países candidatos, um período de transição cuja duração poderá variar segundo os países. Este período de transição permitiria amortecer, de forma adequada, o choque do alinhamento dos preços e evitaria expor a indústria de transformação dos países candidatos a uma concorrência demasiado violenta. De qualquer forma, não deverão ser previstas, durante este período, ajudas directas ao rendimento como as estabelecidas pela reforma da PAC de 1992. Em contrapartida, estes países deveriam poder beneficiar de auxílios ao desenvolvimento da sua estrutura agrícola e de transformação, a fim de os preparar progressivamente para uma integração plena no mercado comum agrícola.

2. POLÍTICA DE COESÃO

A vontade de prosseguir o esforço de coesão económica e social que ressalta da primeira parte da presente comunicação, implica que a partir da sua adesão os novos Estados-membros beneficiarão progressivamente - e em função da sua capacidade de absorção - do co-financiamento ao abrigo das políticas estruturais da União. Na altura do próximo período de programação financeira (2000-2006), não é assim de excluir que as transferências financeiras ao abrigo destas políticas sejam comparáveis às efectuadas a favor dos Estados-membros da União que registam um atraso de desenvolvimento.

É primordial familiarizar os países candidatos com os princípios e os procedimentos das políticas estruturais da União para os preparar antes da adesão, para a introdução progressiva destas políticas. Para o efeito - e no âmbito da estratégia reforçada de pré-adesão - os países candidatos deveriam beneficiar da assistência de pré-adesão.

É igualmente conveniente realçar que o elevado nível de co-financiamento pelo fundo de coesão (85%) deveria permitir, logo após a adesão, e tendo em conta a existência de um programa de convergência, o financiamento de importantes projectos em sectores como o ambiente e as redes transeuropeias, que são de importância fundamental para a integração na União.

3. REALIZAÇÃO DO MERCADO ÚNICO

É extremamente importante para os novos Estados-membros, devido ao seu potencial em matéria de crescimento e emprego, que o mercado único seja plenamente operacional. Daí, a importância de aplicar, sem esperar pela adesão, a totalidade das medidas do Livro Branco sobre o mercado interno. Só desta forma será possível a existência de um grande mercado sem controlos nas fronteiras.

As eventuais dificuldades relacionadas com as trocas comerciais agrícolas ou com a livre circulação dos trabalhadores e das pessoas em geral não deveriam impedir os países candidatos de aplicarem completamente as medidas do Livro Branco relativas à supressão dos controlos nas fronteiras.

4. APLICAÇÃO DE NORMAS DE PROTECÇÃO DO AMBIENTE

O ambiente constitui um desafio fundamental para o alargamento: embora a adopção das regras e normas da União em matéria de ambiente seja essencial, face aos problemas ambientais que os países candidatos actualmente enfrentam e à amplitude dos investimentos necessários, não se pode esperar que algum de entre eles esteja em condições de cumprir plenamente o acervo num futuro próximo.

Os problemas são muito mais graves do que os que se colocam aos Estados-membros actuais. A persistência de uma diferença entre os níveis de protecção do ambiente entre os antigos e os novos Estados-membros iria falsear o funcionamento do mercado interno e poderia conduzir a uma reacção proteccionista. Esta situação afectaria a capacidade da União aplicar a sua política do ambiente.

Por outro lado, a aplicação efectiva das normas ambientais da União necessitaria, para além de importantes esforços a nível legislativo e administrativo, de investimentos substanciais nos dez países candidatos. Afigura-se impossível que os orçamentos nacionais possam suportar tais investimentos, mesmo a longo prazo. A União não estará em condições de cobrir o défice de financiamento que surgirá até ao alargamento. No entanto, a realização dos investimentos necessários à adopção do acervo figura entre as prioridades da estratégia reforçada de pré-adesão e constitui a base da reorientação do programa Phare.

Este impasse aparente poderá ser abordado numa dupla perspectiva:

- no âmbito de uma parceria com a União, os países candidatos definiriam e começariam a aplicar, antes da adesão, estratégias nacionais realistas que, a longo prazo, garantissem um alinhamento gradual efectivo no que se refere, em especial à luta contra a poluição da água e do ar. Estas estratégias definiriam domínios prioritários de acção e objectivos-chave a atingir o

- mais tardar na data da adesão e fixariam, além disso, calendários para o nivelamento a atingir posteriormente. As obrigações decorrentes destas estratégias deveriam ser incluídas nos tratados de adesão. Os novos investimentos deveriam estar em conformidade com o acervo;
- para assegurar a aplicação destas estratégias, será necessário mobilizar significativos recursos financeiros nacionais e estrangeiros, em especial provenientes do sector privado. A União só poderá contribuir de forma parcial para o seu financiamento.

5. TRANSPORTES

Deverão ser realizados investimentos muito importantes nas infra-estruturas de transporte dos países candidatos, a fim de evitar nós de estrangulamento decorrentes do aumento de tráfego e, assim, tirar pleno partido das vantagens da integração. É provável que o desenvolvimento destas infra-estruturas se encontre também entre as primeiras prioridades destes países. As necessidades de investimento na matéria serão consideráveis e deverão ser financiadas, em grande parte, a partir de outros recursos que não os orçamentos nacionais. Será necessária uma ajuda substancial da União no que se refere aos “corredores” das redes transeuropeias.

Para que o alargamento se desenrole de forma correcta, será necessária uma adaptação total às normas de segurança e outras regras técnicas da União. De forma geral, os operadores deveriam poder suportar o custo de um ajustamento progressivo, que implique a renovação de uma grande parte do seu parque. Contudo, poderão ser necessárias algumas medidas específicas, principalmente no sector dos caminhos-de-ferro, com o objectivo de encorajar uma boa repartição dos diferentes modos de transporte, em conformidade com as orientações da política comum na matéria, e de fazer face às consequências da reestruturação.

6. SEGURANÇA NUCLEAR

A indústria nuclear corresponde, em média, a 30% da produção de electricidade dos países candidatos à adesão, podendo mesmo em certos casos esta percentagem atingir 80%. A maioria das centrais foi construída segundo tecnologias soviéticas e não satisfaz as normas de segurança internacionais.

De qualquer forma, a solução não consiste simplesmente em encerrar estas centrais, uma vez que não apresentam todas o mesmo risco e que seria extremamente oneroso procurar fontes energéticas de substituição. Diversos dos países em causa começaram mesmo a construir novas centrais nucleares, que consideram o meio mais económico de satisfazer as suas necessidades energéticas - que estão a aumentar, devido ao efeito do crescimento - e de alcançarem uma situação de independência energética.

A União tem o dever de proteger a vida e a saúde dos seus cidadãos actuais e futuros. Tal implica que os países candidatos colaborem sem reservas nas acções destinadas a aproximar o seu nível de segurança nuclear das normas internacionais, nos termos da abordagem seguida pelo G7 desde 1992. Consequentemente:

- no caso de centrais concebidas segundo o modelo ocidental (Roménia e Eslovénia) a situação deverá ser vigiada por forma a garantir que tudo funciona em conformidade com as normas de segurança exigidas. Poderá ser fornecida, se necessário, assistência técnica;
- quando a segurança das centrais nucleares de tipo soviético, quer estejam em actividade ou em construção, pode ser melhorada e alcançado o nível das normas internacionais, deverão ser aplicados programas de modernização completa, num período de 7 a 10 anos. (São abrangidas por estas medidas as centrais Dukovany e Temelin na República Checa, Paks na Hungria, bem como algumas unidades de Bohunice e Mochovce na Eslováquia e Kozloduy na Bulgária);
- devem ser respeitados os calendários adoptados pelos governos em questão, mediante certas condições, para o encerramento das unidades que não podem ser modernizadas. (Esta condição aplica-se para Bohunice na Eslováquia, Ignalina na Lituânia e certas unidades de Kozloduy na Bulgária);
- por último, deverão entretanto ser realizados os melhoramentos urgentes exigidos pelos peritos internacionais.

Os compromissos de encerramento assumidos pela Bulgária e pela Lituânia, em contrapartida dos empréstimos concedidos pelo BERD/Nuclear Safety Account, foram acompanhados de certas condições. O acordo Safety Account, concluído em 1993 com a Bulgária, previa o encerramento das quatro unidades em causa em Kozloduy, logo que estivessem disponíveis outras fontes de energia devidamente especificadas. Os trabalhos necessários para o efeito deveriam estar terminados no final de 1998; uma vez que se registaram atrasos, considera-se agora que as unidades 1 e 2 poderiam ser encerradas em 2001 e as unidades 3 e 4 em 2001/2002. O acordo do mesmo tipo concluído em 1994 com a Lituânia para o encerramento de duas unidades em Ignalina previa que a primeira seria encerrada em 1998 e a segunda em 2002; todavia, o seu período de funcionamento poderia ser prolongado respectivamente até 2004 e 2008, no máximo, mediante a observância de determinados critérios.

A Eslováquia não assumiu compromissos internacionais relativamente ao encerramento dos dois reactores em questão de Bohunice, mas o Governo eslovaco adoptou uma resolução em 1994 que prevê o encerramento destes reactores o mais tardar em 2000, desde que as duas novas unidades em construção em Mochovce se tenham, entretanto, tornado comercialmente operacionais.

Deverá ser concluído, logo que possível, um acordo entre cada um destes países e os mutuantes no que se refere à data, que deverá ser tão próxima quanto possível, em que poderiam ser encerradas as centrais em causa, bem como sobre o programa de apoio indispensável ao processo. Estes programas seriam elaborados pelo BERD, em estreita coordenação com o programa PHARE, com o Euratom e com o Banco Mundial.

Esta coordenação deveria ser extensível a todas as operações de assistência e de modernização. Devido aos montantes em jogo (cerca de 4 a 5 mil milhões de ecus, num período de 10 anos, para as principais operações), a União Europeia apenas poderá assumir uma parte do financiamento.

A União deveria cooperar estreitamente com os responsáveis da segurança nuclear nestes países, a fim de criar um clima favorável à segurança e salvaguardar a sua independência relativamente às autoridades políticas.

7. LIBERDADE, SEGURANÇA E JUSTIÇA

A entrada em vigor do Tratado de Maastricht veio incluir a justiça e os assuntos internos no âmbito dos trabalhos da União. O Tratado de Amesterdão inclui algumas destas matérias no âmbito das competências da Comunidade e reforça a cooperação nos restantes domínios do terceiro pilar. Além disso, integra os Acordos de Shengen no Tratado da União Europeia. Os países candidatos estão todos eles confrontados, em diferentes graus, com o desafio que constitui a luta contra o crime organizado, o terrorismo, o tráfico de mulheres e o tráfico de estupefacientes.

A vigilância das fronteiras externas e o respeito das normas internacionais em matéria de asilo, de vistos e de imigração introduzem uma dimensão suplementar. Por último, a situação geográfica de alguns destes países expõe-os a um risco específico, ou seja o de “importar” os problemas dos seus vizinhos.

A actual União sente já a incidência destes condicionalismos. Contudo, o alargamento constitui uma ocasião para abordar com uma maior eficácia os problemas comuns na matéria, que afectam tanto os Estados-membros como os candidatos à adesão.

Alguns dos países candidatos lançaram, muito cedo, firmes reformas neste domínio. Outros atrasaram-se, nomeadamente devido às mudanças de governos. De forma geral, os resultados obtidos, tanto do ponto de vista legislativo como na prática, são extremamente variáveis. No entanto a falta de pessoal qualificado e experimentado constitui um denominador comum.

Nestes domínios, o reforço das instituições durante o período de pré-adesão será absolutamente fundamental.

8. CONFLITOS DE FRONTEIRAS

O alargamento não deverá provocar a “importação” de conflitos de fronteiras. A perspectiva da adesão constitui um poderoso estímulo, para os Estados em causa, para resolverem os seus eventuais diferendos neste domínio. O pacto de estabilidade adoptado pela União entre Maio de 1994 e Março de 1995 desempenhou também um papel neste contexto. Actualmente, deverão ainda ser resolvidos diversos litígios de pequena gravidade que continuam a opor alguns países candidatos.

O litígio que opõe a Hungria à Eslováquia, relativamente à barragem no Danúbio, foi apresentado ao Tribunal Internacional de Justiça. A questão da fixação da fronteira marítima entre a Lituânia e a Letónia está a ser solucionada. Por outro lado, existem contenciosos entre alguns Estados candidatos e países terceiros. A Comissão considera que cabe aos candidatos fazerem tudo o que está em seu poder para resolver, antes da adesão, todos os litígios de fronteiras que os oponham a outros Estados candidatos ou a países terceiros. Caso não o consigam, estes países deverão aceitar que o litígio seja apresentado perante o Tribunal Internacional de Justiça.

Consequentemente, antes da conclusão das negociações de adesão, será conveniente que, de qualquer forma, todos os Estados candidatos tenham assumido o compromisso de aceitar, sem condições, a jurisdição prévia e obrigatória do Tribunal Internacional de Justiça (tal como o fizeram a Hungria e a Eslováquia relativamente ao diferendo acima referido), para todos os litígios deste tipo, actuais ou futuros.

9. APLICAÇÃO DAS REGRAS COMUNITÁRIAS ANTES DA ADESÃO

Os países candidatos deverão honrar os compromissos que assumiram no âmbito da OMC e da OCDE. Contudo, alguns destes países entraram em diversas ocasiões em desacordo com a União, ao darem primazia às regras internacionais, tais como a cláusula da nação mais favorecida ou certas disposições comerciais, em detrimento das disposições dos Acordos Europeus e das suas obrigações futuras enquanto Estados-membros. Uma abordagem deste tipo é contrária ao espírito da adopção progressiva do acervo comunitário. Consequentemente, o reforço da estratégia de pré-adesão deveria incluir, nomeadamente, a resolução destes problemas.

Será igualmente necessária a aplicação, antes da adesão, de certas regras comunitárias relativas à concorrência e aos auxílios estatais. Tal implica que as decisões nacionais adoptadas pelas autoridades dos países candidatos sejam submetidas à Comissão, pelo menos para consulta, ou mesmo para aprovação.

III. A ESTRATÉGIA DO ALARGAMENTO

As negociações permitirão definir as condições de adesão de cada país candidato à União Europeia. Tal como aconteceu por ocasião dos anteriores alargamentos, a condição prévia a qualquer adesão será a adopção do acervo comunitário em vigor na data de adesão. Mesmo se forem necessários nalguns casos justificados, períodos de transição de duração definida e razoável, o objectivo consiste em que os novos Estados-membros apliquem o acervo comunitário a partir da sua adesão.

Esta abordagem assegurará um equilíbrio entre os direitos e as obrigações. Os novos Estados-membros deverão aceitar as obrigações fundamentais a partir da sua adesão, podendo, caso contrário, ver comprometido o seu direito de participar plenamente no processo de tomada de decisão. A União Europeia deve excluir todas as possibilidades de adesão na qualidade de Estado-membro de segunda ordem ou uma adesão acompanhada de cláusulas derogatórias. Assim, é indispensável que todos os países candidatos estejam bem preparados. Na prática, o calendário de adesão dependerá essencialmente dos progressos que cada país candidato consiga realizar a nível da adopção, transposição e aplicação efectiva do acervo comunitário. Deverá prosseguir-se e acelerar-se o processo de alinhamento, à medida que as negociações forem avançando.

O êxito da estratégia de alargamento exige que se associem:

- negociações baseadas no princípio da aplicação do acervo comunitário na data de adesão e
- uma estratégia reforçada de pré-adesão, para todos os países candidatos, com o objectivo de que estes países, já antes da adesão, se alinhem o mais possível pelo acervo comunitário.

1. NEGOCIAÇÕES DE ADESÃO

Princípios

A posição que a União Europeia deverá defender face aos países candidatos, com os quais tiverem sido iniciadas negociações, orientar-se-á pelos seguintes princípios:

- os novos Estados-membros assumirão os direitos e obrigações inerentes à qualidade de membro, tal como decorrem do acervo comunitário na data da sua adesão;
- da sua parte, espera-se que apliquem o acervo comunitário e que controlem a sua aplicação a partir da adesão, nomeadamente no que se refere às medidas necessárias à extensão do mercado único que deverão ser aplicadas imediatamente;

- poderão ser acordadas durante as negociações, e em casos devidamente justificados, medidas transitórias - excluindo qualquer derrogação; estas medidas deverão garantir uma integração progressiva dos novos Estados-membros na União, durante um período limitado;
- durante as negociações de adesão, os progressos alcançados pelos países candidatos, no que se refere à adopção do acervo comunitário e aos outros preparativos, serão regularmente analisados, com base em relatórios elaborados pela Comissão.

As negociações iniciar-se-ão com o recenseamento do direito derivado pela Comissão e por cada um dos países candidatos com os quais se tiverem iniciado negociações. Esta etapa preliminar permitirá realçar os principais pontos que deverão ser resolvidos durante as negociações.

Durante as últimas negociações de adesão, que no entanto foram realizadas com países candidatos muito bem preparados, surgiram dificuldades por ocasião das quatro Conferências Intergovernamentais de adesão distintas, que se realizaram paralelamente. As disposições que a União adoptará para organizar as futuras negociações de adesão deverão tomar plenamente em consideração a complexidade dos processos, o nível de preparação dos países candidatos e a necessidade de uma coerência total com a estratégia reforçada de pré-adesão.

Períodos transitórios

No relatório intercalar relativo às consequências do alargamento, que apresentou ao Conselho Europeu de Madrid, a Comissão referiu que a condição *sine qua non* da adesão seria a adopção do acervo comunitário, em vigor na data da adesão, mas que se poderiam tornar necessárias disposições transitórias nalguns sectores, tais como a agricultura e a livre circulação das pessoas. De qualquer forma, os eventuais períodos de transição deveriam ser limitados, tanto no que se refere ao seu âmbito como à sua duração.

2. REFORÇO DA ESTRATÉGIA DE PRÉ-ADESÃO

A pedido do Conselho Europeu de Dublin, a Comissão propõe reforçar a estratégia de pré-adesão para todos os países candidatos da Europa Central e Oriental, independentemente do estado de adiantamento do processo de transição em cada um deles. Trata-se de concentrar a assistência nas necessidades específicas de cada país candidato, na óptica das negociações, inscrevendo-a no âmbito de uma abordagem global coerente. Deste modo, a União Europeia poderá dar o seu apoio às acções desenvolvidas para ultrapassar os problemas específicos apresentados nos pareceres, sem que seja necessário prever longos períodos transitórios que poriam em causa o acervo comunitário, bem como a coesão económica e social de toda a União.

A estratégia reforçada de pré-adesão, que será seguidamente apresentada, prossegue dois grandes objectivos: em primeiro lugar, reunir as diferentes formas de assistência da União, integrando-as num quadro único - as parcerias para a adesão - e, neste quadro, trabalhar em concertação com os países candidatos, com base num programa claramente definido para preparar a adesão, obtendo da sua parte compromissos no que se refere a certos domínios de acção prioritários, com um calendário de aplicação; em segundo lugar, familiarizar os países candidatos com as políticas e os procedimentos da União, dando-lhes a possibilidade de participarem em programas comunitários.

A estratégia de pré-adesão actualmente seguida baseia-se nos Acordos Europeus, no Livro Branco sobre a integração no mercado interno, no diálogo estruturado e no programa Phare.

Dada a intensidade dos contactos que a União Europeia e os países candidatos manterão a partir da primeira fase do processo de adesão, no âmbito das negociações, dos Acordos Europeus e das parcerias para a adesão, o actual diálogo estruturado deixará de ser adequado.

A maioria das questões relacionadas com a adesão, que mais preocupam a União e os países candidatos, será objecto de discussões bilaterais. No que se refere às questões de natureza horizontal e que, consequentemente, se prestam mais a discussões multilaterais, poderia ser organizado pela presidência e pela Comissão um diálogo ad hoc, específico e com um mínimo de formalidades, com os dez países da Europa Central e Oriental.

Assistência de pré-adesão:

Para além do programa Phare (1,5 mil milhões de ecus por ano) a assistência de pré-adesão que será concedida aos países candidatos da Europa Central e Oriental a partir do ano 2000, incluirá dois elementos:

- um auxílio ao desenvolvimento agrícola de 500 milhões de ecus por ano,
- um auxílio de carácter estrutural num montante de mil milhões de ecus, cujo objectivo principal consistirá em apoiar os países candidatos no seu processo de aproximação às normas comunitárias em matéria de infra-estruturas, nomeadamente, e por analogia com as actuais intervenções do fundo de coesão nos domínios dos transportes e do ambiente. Permitirá, além disso, que estes países se familiarizem com as modalidades de execução das acções estruturais.

Parcerias para a adesão

O novo instrumento da parceria para a adesão constituirá o eixo essencial da estratégia reforçada, canalizando todas as formas de assistência aos países candidatos da Europa Central e Oriental num quadro único, para a aplicação de programas nacionais de preparação ao seu estatuto de membro da União Europeia.

A parceria para a adesão irá articular-se em torno:

- de compromissos precisos por parte do Estado candidato, em especial no que se refere à democracia, à estabilização macroeconómica, à segurança nuclear e a um programa nacional de adopção do acervo comunitário, sujeito a um calendário preciso e centrado nos domínios prioritários estabelecidos em cada parecer;
- de uma mobilização de todos os meios disponíveis da Comunidade para a preparação dos Estados candidatos à adesão. Trata-se em primeiro lugar do programa Phare, mas também de novas formas de apoio que a Comunidade poderia decidir no âmbito das futuras Perspectivas Financeiras. Poderiam ser mobilizados outros recursos pelas instituições financeiras internacionais no que se refere aos trabalhos de normalização e de desenvolvimento das PME. O programa Phare poderia desempenhar um papel de catalisador para as operações de co-financiamento com o BEI, o BERD e o Banco Mundial, no âmbito de acordos-quadro que a Comissão concluiria com estas organizações. Tendo em conta a dimensão das necessidades, em especial nos domínios do ambiente e dos transportes, a Comissão propõe consagrar cerca de 70% do orçamento Phare ao financiamento de investimentos.

O programa de adopção do acervo comunitário seria definido com a Comissão no âmbito de uma relação de parceria com cada país candidato. As prioridades estabelecidas deveriam, numa primeira fase, corresponder aos sectores considerados deficientes nos pareceres. Estes objectivos seriam prosseguidos de acordo com um calendário previsional. A concessão de assistência - com base em convenções de financiamento anuais - dependeria da realização destes objectivos e do estado de adiantamento dos programas em curso. Assim, a execução do programa estaria sujeita a uma estrita “condicionalidade da adesão”, baseada em mecanismos adaptados de avaliação e num diálogo permanente com a Comissão.

A Comissão informará regularmente o Conselho Europeu dos progressos verificados. O primeiro relatório será apresentado no final de 1998 e seguidamente numa base anual. Estes relatórios apresentarão os progressos alcançados pelos países candidatos na realização dos objectivos fixados em cada parceria para a adesão. Quando considerar que um país candidato preenche as condições exigidas para o início das negociações de adesão, e caso estas não tenham ainda sido iniciadas, a Comissão apresentará uma recomendação ao Conselho, tendo em vista dar início às negociações.

A parceria para a adesão será objecto de uma decisão a adoptar pela Comissão após consulta do Estado candidato e após parecer dos comités de gestão que participam na gestão dos auxílios até aqui dispersos.

A preparação das parcerias para a adesão iniciar-se-á a partir do segundo semestre de 1997.

Participação nos programas comunitários e mecanismos de aplicação do acervo comunitário

À medida que os países candidatos adoptarem o acervo comunitário, tendo em vista a sua adesão, será necessário dar-lhes a possibilidade de participar nos programas comunitários.

Esta possibilidade está prevista nos Acordos Europeus e não levanta problemas de princípio. Uma vez que estes programas abrangem a maioria das políticas comunitárias, nomeadamente em matéria de educação, formação, investigação, cultura, ambiente e no que se refere às PME e ao mercado único, serão extremamente úteis para preparar a adesão, familiarizando os países candidatos e os cidadãos destes países com as políticas e os métodos de trabalho da União.

O problema reside em tornar efectiva a participação dos países candidatos em todos estes programas. Será conveniente permitir, em função da capacidade orçamental de cada país, que o programa Phare co-financie a participação dos países candidatos nos programas, para além do limite de 10% das suas intervenções fixadas pelo Conselho Europeu de Essen.

Graças à associação gradual dos países da Europa Central e Oriental aos diferentes programas, os representantes destes países poderão familiarizar-se mais com a legislação e os procedimentos comunitários e tirar partido da experiência dos Estados-membros em domínios como os contratos públicos, o direito de residência ou o IVA. Todavia, não se trata de conferir um poder de decisão a países que não são ainda membros da União.

A implicação de certas agências ou de certos organismos comunitários contribuirá também para melhor preparar a adopção do acervo comunitário. Contactos mais frequentes com estas agências ou organismos permitirão resolver certos problemas numa perspectiva técnica. Serão desenvolvidos esforços específicos para associar os países candidatos aos trabalhos das agências comunitárias com a Agência Europeia de Avaliação dos Medicamentos ou a Agência Europeia do Ambiente, o Serviço de Estatística das Comunidades Europeias (Eurostat), ou ainda o Instituto Comunitário de Inspeção e de Fiscalização Veterinária e Fitossanitária, bem como com os trabalhos dos organismos de certificação e de normalização.

IV. CHIPRE

Em Julho de 1993, a Comissão emitiu um parecer favorável no que se refere ao pedido de adesão de Chipre. Subsequentemente, o Conselho Europeu reafirmou por diversas ocasiões, a última das quais em Florença em Junho de 1996, que as negociações relativas à adesão de Chipre começariam seis meses após a conclusão da Conferência Intergovernamental.

1. DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO

No seu parecer de 1993, a Comissão referia que a República de Chipre registava um nível de desenvolvimento e de dinamismo económico elevado. Esta observação mantinha-se válida em 1996, com uma situação de pleno emprego (taxa de desemprego de 2,5%), uma inflação moderada (3%) e uma dívida pública igual a 53% do PNB. A parte meridional da ilha não deveria registar problemas importantes para adoptar o acervo comunitário ou para enfrentar a concorrência na União Europeia. Todavia, será necessário que as regras e as práticas no sector financeiro sejam mais alinhadas pelas que vigoram na União Europeia, e que a cooperação e os controlos sejam reforçados nos domínios da justiça e dos assuntos internos.

Na parte setentrional da ilha, as tendências observadas pela Comissão em 1993 não sofreram alterações. O rendimento médio per capita é de cerca de 3600 ecus por ano, ou seja um terço do da parte meridional. A economia está cada vez mais dependente do sector público o que pressupõe, em última análise, transferências financeiras provenientes da Turquia. O investimento mantém-se fraco, apesar dos recursos humanos e naturais existentes.

2. PERSPECTIVAS DE ACORDO POLÍTICO

O parecer de 1993 evocava a divisão persistente de Chipre. Os esforços desenvolvidos desde essa data, em especial sob os auspícios das Nações Unidas, tendo em vista chegar a um acordo político em conformidade com as diferentes propostas desta organização, não tiveram qualquer êxito. Os contactos intensos que a ONU estabeleceu com os chefes de fila das duas comunidades durante o primeiro semestre de 1997 permitiram a realização de discussões directas sob a sua égide. Será possível uma evolução positiva da situação antes da realização das eleições presidenciais previstas na ilha para Fevereiro de 1998.

O tipo do acordo, que irá instaurar uma federação composta por duas comunidades e dois sectores, está bem identificado e conta com o apoio da União Europeia. São exploradas diversas opções no que se refere às disposições constitucionais e territoriais e por vezes parece começar a esboçar-se um possível consenso. Contudo, até ao momento, não existiram estímulos suficientes para que as duas comunidades chegassem a um acordo.

A União Europeia está determinada em desempenhar um papel activo na elaboração de um acordo justo e duradouro, em conformidade com as resoluções das Nações Unidas. O status quo, contrário ao direito internacional, ameaça a estabilidade da ilha e da região e tem reflexos sobre a segurança de toda a Europa. A União Europeia não pode, e não pretende, intervir nas disposições institucionais que devem ser acordadas pelas partes. Está contudo disposta a dar um parecer sobre a compatibilidade destas disposições com o acervo comunitário. A perspectiva da adesão, cujas vantagens políticas e económicas são hoje claramente compreendidas pelos cipriotas tanto de origem turca como de origem grega, poderá ela própria servir de catalisador.

3. RELAÇÕES COM A UNIÃO EUROPEIA

É provável que as negociações relativas à adesão de Chipre, devido ao calendário adoptado, comecem mesmo antes de ter sido concluído um acordo político. A União Europeia partilha a opinião expressa pelo Secretário-Geral da ONU, de que a decisão de iniciar negociações deverá ser considerada como um elemento positivo susceptível de promover a procura de um acordo político.

As negociações de adesão seriam mais fáceis se as partes, uma vez estabelecidos contactos durante este ano sob os auspícios das Nações Unidas, realizassem progressos suficientes para permitir que representantes da comunidades turca de Chipre participassem no processo de adesão. A adopção de um acordo político permitiria uma conclusão mais rápida das negociações. Na ausência de uma evolução positiva nesse sentido antes da data prevista para o início das negociações, estas seriam realizadas com o Governo da República de Chipre, única autoridade reconhecida pelo direito internacional.

V. CONFERÊNCIA EUROPEIA

O alargamento constitui um processo a longo prazo que diz respeito a toda a Europa. Será conveniente juntar numa mesma instância os Estados-membros da União Europeia e todos os países europeus com condições para aderirem à União e que a ela estejam ligados por um acordo de associação. A Comissão propõe que seja convocada uma conferência para o efeito.

A Conferência Europeia proporcionaria a oportunidade de se proceder a consultas sobre um amplo leque de questões que se colocam no âmbito da política externa e de segurança comum (PESC), bem como nos domínios da justiça e dos assuntos internos.

No que se refere à PESC, a Conferência constituiria uma instância onde seriam evocados os problemas internacionais de interesse comum, tais como as relações com a Rússia, a Ucrânia e os outros países membros da CEI, ou ainda a segurança na Europa. Permitiria que os países participantes se associassem mais estreitamente à

preparação e à aplicação das acções comuns, das declarações e das diversas diligências. As decisões e as acções adoptadas no âmbito da PEESC ganhariam, assim, peso e coerência.

A União Europeia e os outros participantes na Conferência possuem numerosos interesses comuns nos domínios da justiça e dos assuntos internos, nomeadamente em matéria de luta contra o crime organizado, terrorismo, corrupção, tráfico de estupefacientes, venda ilegal de armas, branqueamento de capitais e imigração clandestina. A Conferência Europeia facilitaria a cooperação entre autoridades nacionais, em especial entre funcionários da polícia e da justiça, bem como a cooperação com a Europol.

A conferência reunir-se-ia todos os anos a nível dos Chefes de Estado ou de Governo e do Presidente da Comissão e, se necessário, a nível ministerial.

VI. RELAÇÕES COM A TURQUIA

A questão da admissibilidade da candidatura da Turquia para a adesão à União Europeia, levantada pela primeira vez no Acordo de Associação de Ancara de 1964, foi novamente evocada em 1989 no parecer da Comissão sobre o pedido de adesão apresentado pela Turquia em 1987. Em 29 de Abril de 1997, o Conselho de Associação Comunidade Europeia - Turquia confirmou que a candidatura era admissível e que a Turquia seria avaliada em função dos mesmos critérios objectivos que os restantes países candidatos.

A entrada em vigor da união aduaneira em 31 de Dezembro de 1995 constituiu um importante passo em frente nas relações entre a União Europeia e a Turquia. A união aduaneira funciona de forma satisfatória, criando bases sólidas para o desenvolvimento futuro das relações entre a União Europeia e a Turquia. Contudo, as circunstâncias políticas não permitiram, até ao momento, prosseguir a cooperação financeira e o diálogo político, previstos por ocasião da adopção da decisão relativa à união aduaneira, em 5 de Março de 1995.

A **economia turca** registou uma elevada taxa de crescimento nos últimos dez anos. Na sequência da entrada em vigor da união aduaneira, o comércio entre a União Europeia e a Turquia aumentou de 22 mil milhões de ecus em 1995 para um montante estimado em 27 mil milhões de ecus em 1996 (com um excedente, para a União Europeia, estimado em 9 mil milhões de ecus). A união aduaneira demonstrou a capacidade da **economia turca** para enfrentar o desafio concorrencial no âmbito do comércio livre de produtos manufacturados, e para integrar as componentes do acervo comunitário relativas ao comércio, à concorrência e à propriedade intelectual. Contudo, a instabilidade macroeconómica do país continua a causar preocupações. Durante a última década, a Turquia não conseguiu quebrar o ciclo inflação / défice público / depreciação da moeda. O país deverá combater as causas estruturais da instabilidade macroeconómica, designadamente através de uma cobrança fiscal mais

eficaz, da reestruturação e privatização das empresas públicas, da reforma do sistema de segurança social e de uma revisão das despesas públicas. Deverão também ser consagrados esforços para reforçar a coesão económica e social, modernizar a agricultura e intensificar o investimento nas infra-estruturas e no capital humano.

Em termos políticos a Turquia dispõe de um Governo e de um Parlamento resultantes de eleições pluralistas e democráticas e a sua administração tem a capacidade necessária para elaborar e aplicar uma legislação compatível com o acervo comunitário. Apesar do reconhecimento, por parte dos poderes políticos, da necessidade de melhorias e apesar de algumas alterações legislativas recentes, a situação da Turquia no que se refere à salvaguarda dos direitos individuais e da liberdade de expressão está muito aquém dos padrões europeus. Ao combater o terrorismo no sudeste do país, a Turquia necessita actuar com mais moderação, envidar maiores esforços no sentido de respeitar o Estado de direito e os direitos do homem e de encontrar uma solução civil e não militar. Casos persistentes de tortura, desaparecimentos e execuções sumárias, não obstante repetidos compromissos oficiais do governo de pôr termo a tais práticas, colocam em questão a capacidade real das autoridades civis para controlarem as actividades das forças de segurança.

A recente evolução na administração e no sistema de ensino, apesar de alegadamente se destinar a reforçar o seu carácter laico, vem realçar o papel particular dos militares na sociedade turca. Nos termos da Constituição, o Conselho Nacional de Segurança desempenha um papel especial no que se refere à formulação e aplicação da política de segurança nacional e o Conselho de Ministros é obrigado a observar as suas decisões. Existem ambiguidades no sistema jurídico turco no que se refere ao controlo dos militares pelo poder político e civil.

A prossecução do processo de democratização da Turquia deverá ser acompanhado por um compromisso firme para resolver diversos problemas regionais. Tal como foi referido no Conselho de Associação Comunidade Europeia - Turquia de 29 de Abril de 1997, as tensões na zona do Mar Egeu apenas podem ser ultrapassadas através de uma resolução do diferendo entre a Grécia e a Turquia, de acordo com o direito internacional - recorrendo, nomeadamente ao Tribunal Internacional de Justiça - bem como através da criação de boas relações de vizinhança e do abandono da ameaça ou do uso da força, nos termos da Carta das Nações Unidas. Além disso, a Turquia deverá contribuir activamente para uma solução justa e duradoura da questão de Chipre, de acordo com as resoluções relevantes das Nações Unidas.

A União Europeia deverá continuar a apoiar os esforços da Turquia para resolver os seus problemas e estreitar as relações com a União. O Acordo de Associação e a união aduaneira constituem os alicerces para aprofundar as relações políticas e económicas entre as partes, que deverão prosseguir em paralelo com o processo de democratização da Turquia, o estabelecimento progressivo de boas relações de vizinhança duradouras com a Grécia e uma resolução justa e duradoura do problema cipriota.

Na comunicação da Comissão ao Conselho relativa ao futuro desenvolvimento das relações com a Turquia (COM(97)394), são apresentadas diversas propostas destinadas a aprofundar as relações entre a União Europeia e a Turquia. Tal como solicitado pelo Conselho em 24 de Março de 1997, destinam-se a desenvolver estas relações, ultrapassando o âmbito da união aduaneira, à luz das decisões do Conselho de Associação de Abril de 1997.

Diversas destas propostas necessitarão de financiamento proveniente do orçamento comunitário, sem o qual não poderão, na sua maioria, ser aplicadas. A Comissão considera que o regulamento financeiro especial destinado a acompanhar a união aduaneira deverá ser adoptado tão rapidamente quanto possível. Salienta igualmente que se poderá recorrer ao programa MEDA para uma cooperação financeira com a Turquia e está confiante de que serão criadas as condições para a plena utilização deste instrumento.

VII RECOMENDAÇÕES FINAIS

1. A Comissão convida o Conselho a adoptar, face ao desafio do alargamento, a posição definida na presente comunicação.

O alargamento, tal como sublinhou o Conselho Europeu de Amesterdão, constitui um processo de conjunto que engloba todos os países candidatos. Inclui o início de negociações de adesão com os diversos países, em função dos progressos alcançados por cada um deles no que se refere à observância das condições mínimas de participação e à preparação para a adesão, bem como um quadro de acompanhamento que prevê o reforço da estratégia de pré-adesão para os países da Europa Central e Oriental e a criação de uma instância multilateral de cooperação, sob a forma de uma Conferência Europeia.

2. No que se refere ao início das negociações de adesão, o Conselho Europeu decidiu já que as negociações com Chipre deveriam começar seis meses após o termo da Conferência Intergovernamental.
3. No que se refere aos países da Europa Central e Oriental, a Comissão apresentou já nos seus pareceres uma análise objectiva baseada nos critérios definidos pelo Conselho Europeu de Copenhaga. A Comissão considera que, actualmente, nenhum destes países satisfaz plenamente todos os critérios. Contudo, nove de entre eles preenchem as condições políticas e alguns deles alcançaram progressos suficientes do ponto de vista das condições económicas e das condições relacionadas com as outras obrigações inerentes à participação.

À luz da sua análise, e tendo em conta os méritos respectivos destes países, a Comissão considera que a Hungria, a Polónia, a Estónia, a República Checa e a Eslovénia poderão estar em condições, a médio prazo, de preencher todas as condições de participação, desde que prossigam com determinação os seus esforços de preparação. A Comissão salienta que uma decisão no sentido de dar início simultaneamente a negociações de adesão com os diferentes países mencionados não implica que as negociações estejam concluídas também simultaneamente. A data de conclusão das negociações dependerá, em larga medida, do facto de serem envidados os esforços suplementares solicitados a cada país candidato nos respectivos pareceres.

4. Com base nestes elementos, a Comissão recomenda ao Conselho que dê início a negociações com os países seguintes (citados na ordem cronológica dos pedidos de adesão):

Hungria

A Hungria tem as características de uma democracia, dotada de instituições estáveis que garantem o estado de direito, os direitos humanos, o respeito das minorias e a sua protecção. Pode ser considerada como uma economia de mercado em funcionamento e deverá ter, a médio prazo, condições para responder à pressão da concorrência e às forças de mercado dentro da União. Deverá estar em condições, a médio prazo, de adoptar o acervo, em especial no domínio do mercado único, desde que prossiga os seus esforços de transposição e de aplicação. Contudo, deverão ser envidados especiais esforços no domínio do ambiente, aduaneiro e energético. Será também necessário um aprofundamento das reformas para que o país passe a dispor de estruturas que lhe permitam aplicar e fazer respeitar o acervo.

Polónia

A Polónia tem as características de uma democracia, dotada de instituições estáveis que garantem o estado de direito, os direitos humanos, o respeito das minorias e a sua protecção. Pode ser considerada como uma economia de mercado em funcionamento e deverá ter, a médio prazo, condições para responder à pressão da concorrência e às forças de mercado dentro da União. Deverá estar em condições, a médio prazo, de participar plenamente no mercado único, desde que prossiga os seus esforços de transposição do acervo e intensifique os seus trabalhos para o aplicar. Contudo, serão necessários especiais esforços, nomeadamente em termos de investimento, por forma a integrar o acervo em sectores como a agricultura, o ambiente e os transportes. Será também indispensável um aprofundamento das reformas administrativas para que a Polónia passe a dispor de estruturas que lhe permitam aplicar e fazer respeitar de forma eficaz o acervo.

Estónia

A Estónia tem as características de uma democracia, dotada de instituições estáveis que garantem o estado de direito, os direitos humanos, o respeito das minorias e a sua protecção. Contudo, deverão ser adoptadas medidas no sentido de acelerar a naturalização dos residentes de expressão russa não-cidadãos, a fim de que possam

integrar-se melhor na sociedade da Estónia. Pode ser considerada como uma economia de mercado em funcionamento que deverá poder realizar os progressos necessários para responder, a médio prazo, à pressão da concorrência e às forças de mercado dentro da União. A Estónia realizou progressos consideráveis na transposição e na aplicação do acervo, em especial a nível do mercado único. Mediante um esforço suplementar, deverá estar em condições de participar plenamente no mercado único, a médio prazo. Serão necessários especiais esforços, nomeadamente em termos de investimento, para aplicar plenamente o acervo em sectores como o ambiente. Será também indispensável um reforço da organização administrativa para que a Estónia passe a dispor de estruturas que lhe permitam aplicar e fazer respeitar de forma eficaz o acervo.

República Checa

A República Checa tem as características de uma democracia, dotada de instituições estáveis que garantem o estado de direito, os direitos humanos, o respeito das minorias e a sua protecção. Pode ser considerada como uma economia de mercado em funcionamento e deverá ter, a médio prazo, condições para responder à pressão da concorrência e às forças de mercado dentro da União. Também a médio prazo, o país deverá estar em condições de aplicar integralmente o acervo relativo ao mercado único, desde que prossiga os seus esforços de transposição e acelere os trabalhos relativos à sua aplicação concreta. Serão contudo necessários especiais esforços, nomeadamente em termos de investimento, para adoptar o acervo em sectores como a agricultura, o ambiente e a energia. Afigura-se igualmente indispensável um aprofundamento das reformas administrativas, para que a República Checa passe a dispor de estruturas que lhe permitam aplicar e fazer respeitar plenamente o acervo.

Eslovénia

A Eslovénia tem as características de uma democracia, dotada de instituições estáveis que garantem o estado de direito, os direitos humanos, o respeito das minorias e a sua protecção. Pode ser considerada como uma economia de mercado em funcionamento e deverá ter, a médio prazo, condições para responder à pressão da concorrência e às forças de mercado dentro da União. Todavia, serão necessários esforços consideráveis para adoptar o acervo, em especial para uma realização efectiva do mercado único. Deverão também ser realizados importantes progressos nos domínios do ambiente, do emprego e dos assuntos sociais e da energia. Serão também indispensáveis novas reformas para que a Eslovénia passe a dispor das estruturas administrativas necessárias a uma aplicação eficaz do acervo.

A Eslovénia não ratificou ainda o Acordo Europeu, embora o seu Governo se tenha comprometido a garantir, o mais rapidamente possível, a alteração da constituição necessária a esta ratificação; o respeito deste compromisso por parte da Eslovénia deverá ser considerado como uma condição prévia para o início das negociações de adesão.

5. No que se refere ao reforço da estratégia de pré-adesão, a União está firmemente determinada em colaborar com cada um dos países candidatos da Europa Central e Oriental, nomeadamente graças às parcerias para a adesão, a fim de minorar as dificuldades que estes países enfrentam na sua preparação para a adesão, e que foram salientadas nos pareceres. A Comissão informará também regularmente o Conselho Europeu dos progressos verificados. O primeiro relatório será apresentado no final de 1998, e seguidamente numa base anual. Estes relatórios apresentarão os progressos alcançados pelos países candidatos na realização dos objectivos fixados em cada parceria para a adesão. Quando considerar que um país candidato preenche as condições necessárias para o início das negociações, e caso estas não tenham ainda sido iniciadas, a Comissão apresentará uma recomendação ao Conselho, tendo em vista o início das referidas negociações.
6. Em substituição do diálogo estruturado, poderiam ser organizadas pela Presidência e pela Comissão reuniões multilaterais com os países candidatos da Europa Central e Oriental a fim de examinar as questões relativas à adesão que não são abrangidas pelas negociações efectuadas a nível de cada país.
7. Este quadro geral deverá ser completado por uma Conferência Europeia, no âmbito da qual serão abordadas as questões relacionadas com a cooperação no domínio da política externa e da segurança comum, bem como da justiça e dos assuntos internos. Esta conferência reunirá os Estados-membros da União e todos os países europeus com condições para aderirem e ligados à União através de um acordo de associação.

TERCEIRA PARTE :

O NOVO QUADRO FINANCEIRO (2000 - 2006)

I. A PROBLEMÁTICA GLOBAL

Desde 1988, a evolução do orçamento comunitário inscreve-se num quadro financeiro definido para um período a médio prazo aprovado conjuntamente pelo Conselho, pelo Parlamento Europeu e pela Comissão. Dentro do limite máximo garantido de recursos próprios, este enquadramento permitiu uma evolução ordenada das grandes categorias de despesas segundo as prioridades definidas para o desenvolvimento das políticas comunitárias. As regras e os procedimentos acordados, igualmente através de acordo interinstitucional, contribuíram certamente para uma melhor concretização das negociações orçamentais anuais.

Este sistema de enquadramento financeiro tem dado provas de eficácia em contextos políticos, económicos e orçamentais que implicaram mutações profundas no decurso da última década. Na opinião da Comissão, é essencial manter este dispositivo.

O novo quadro a definir para os próximos anos após 1999 deve permitir cobrir, de forma coerente e dentro de limites orçamentais razoáveis, a evolução das políticas comunitárias e as implicações do alargamento a novos Estados-membros, segundo as orientações delineadas na presente comunicação.

Trata-se igualmente de apreciar se há ou não necessidade de propor alterações ao sistema actual de financiamento, nomeadamente à luz das previsíveis evoluções das situações orçamentais.

A definição desse novo quadro financeiro deve tomar em consideração três tipos de preocupações:

- cobrir um período suficientemente alargado;
- permitir o financiamento das despesas essenciais;
- assegurar uma gestão sã das finanças públicas.

A Comissão parte da hipótese dum primeiro alargamento que se deverá situar em meados do período coberto pelas novas perspectivas financeiras (2000-2006).

1. COBRIR UM PERÍODO SUFICIENTEMENTE ALARGADO

O período coberto pelo novo quadro financeiro deve ser suficientemente alargado para tomar em consideração simultaneamente :

- os efeitos previsíveis da reorientação de certas políticas comunitárias;

- o impacto dum primeiro alargamento e dos regimes transitórios que poderão ser adoptados para os países em causa ;
- o desenvolvimento das ajudas de pré-adesão para todos os países candidatos.

O período considerado cobre consequentemente os anos de 2000 a 2006.

2. PERMITIR O FINANCIAMENTO DAS DESPESAS ESSENCIAIS

A reforma da política agrícola comum em benefício do consumidor europeu traduzir-se-á numa primeira fase em custos orçamentais adicionais. No entanto, tendo em conta os elementos da reforma proposta, tais custos deverão ser relativamente moderados e o nível das despesas agrícolas deverá estabilizar.

O objectivo de coesão manter-se-á prioritário entre os quinze Estados-membros actuais, com uma maior concentração temática, geográfica e financeira das ajudas e a procura de maior eficácia através da simplificação da respectiva execução, duma melhor repartição de responsabilidades e duma avaliação sistemática dos resultados obtidos.

As outras prioridades da União que deverão ser contempladas no futuro quadro financeiro são :

- o desenvolvimento dum certo número de políticas internas ao serviço de objectivos prioritários comuns de todos os Estados-membros, com valor acrescentado evidente;
- a afirmação do papel da União Europeia a nível internacional, através das acções de cooperação com os países terceiros, da ajuda para o desenvolvimento económico e financeiro e da ajuda humanitária;
- o financiamento duma administração comunitária modernizada, com custos controlados em termos de recursos humanos e financeiros.

Os próximos alargamentos implicarão para os Quinze consideráveis custos líquidos adicionais. As adesões deverão, no entanto, realizar-se em fases sucessivas. Anteriormente, há que reforçar as ajudas de pré-adesão, de modo a dar apoio e calendarizar os esforços de adaptação que os países candidatos deverão realizar.

3. ASSEGURAR UMA GESTÃO Sã DAS FINANÇAS PÚBLICAS

O controlo da evolução das finanças públicas continuará a impor-se em todos os Estados-membros para sustentar um crescimento sã. Esta exigência também é aplicável ao orçamento comunitário.

Este esforço de disciplina orçamental não é inconciliável com a resposta aos desafios que se prevêem para as novas perspectivas financeiras.

Um certo número de considerações indicam, de facto, que o desenvolvimento das acções prioritárias a financiar pelo orçamento comunitário durante o período de 2000-2006 poderá ser coberto sem ser ultrapassado o limite máximo dos recursos próprios, que se manteria inalterado em 1,27 % do PNB.

- O orçamento para 1999 deverá ser aprovado em valores nitidamente inferiores ao limite máximo de 1,27 % do PNB, o que permitirá que se disponha desde o início do período duma margem não negligenciável.
- Com um crescimento económico avaliado em 2,5 % anuais no período de 2000-2006 para os quinze Estados-membros actuais e em 4 % anuais até 2006 para os países cuja adesão é previsível, a manutenção do limite máximo dos recursos próprios no seu nível de 1999 (relativamente ao PNB) traduzir-se-á, no final do período, num suplemento potencial de recursos de pouco mais de 20.000 milhões de ecus (preços de 1997).
- Independentemente das ajudas de pré-adesão, segundo a hipótese de trabalho seguida, a adesão dum primeiro grupo de países candidatos só terá incidências orçamentais a partir de 2002 - 2003. Além disso, esses países deverão ter regimes de transição, sobretudo para a PAC, durante todo o resto do período das perspectivas financeiras. As dotações que lhes serão atribuídas a título das acções estruturais só irão aumentando gradualmente.

II. A DINÂMICA DAS DESPESAS

A estimativa das necessidades a cobrir foi efectuada partindo da classificação das despesas no quadro financeiro actualmente em vigor, segundo as seis grandes rubricas seguintes:

- política agrícola comum, com despesas situadas sob a linha directriz
- acções estruturais
- outras políticas internas
- acções externas
- despesas administrativas
- reservas (reserva monetária, para ajudas de emergência e para garantias de empréstimos)

Em todos os casos pertinentes, foi feita a distinção entre as despesas para os quinze Estados-membros actuais, as correspondentes a ajudas de pré-adesão e as relacionadas efectivamente com a adesão de novos Estados-membros.

1. AS DESPESAS AGRÍCOLAS

A manutenção do modo actual de cálculo da linha directriz agrícola permitiria cobrir sem dificuldades previsíveis as despesas identificadas no domínio agrícola.

As despesas da política agrícola reformada para os quinze Estados-membros seriam as seguintes:

- as medidas de intervenção nos mercados e as restituições de exportação, cujo custo na sequência da reforma (que aproximar os preços comunitários dos preços do mercado mundial) seria diminuído até 2006 relativamente à situação actual dum montante da ordem de 3700 milhões de ecus (1400 milhões no sector dos cereais, 1200 milhões no da carne de bovino e 900 milhões de ecus no sector leiteiro);
- as ajudas directas compensatórias, para as quais a reforma se traduziria aproximadamente na mesma data numa despesa adicional da ordem de 7700 milhões de ecus (1700 milhões para os cereais, 4100 milhões no da carne de bovino e 3000 milhões de ecus no sector leiteiro, e uma economia de 1000 milhões devido à supressão dos pagamentos directos para o milho armazenado);
- as medidas de acompanhamento existentes (agro-ambientais, repovoamento florestal, pré-reformas), no montante de cerca de 2800 milhões anuais, às quais se juntariam as novas medidas de acompanhamento de desenvolvimento rural e as medidas horizontais no sector da pesca (IFOP) que serão agrupadas na secção “Garantia” do FEOGA, com um total que se deverá situar 1900 à 2000 milhões anuais durante o período. Nessa ocasião, será proposto um ajustamento correspondente da regulamentação financeira do FEOGA.

As despesas agrícolas para os Estados candidatos seriam as seguintes:

- As ajudas de pré-adesão, que são avaliadas nesta fase em cerca de 500 milhões de ecus anuais, para medidas de modernização das explorações e dos circuitos agro-alimentares nos países candidatos. Após as primeiras adesões, estas ajudas continuarão a existir, mas para os países que acabem por aderir mais tarde; o montante global manter-se-á inalterado, o que significará que haverá mais recursos para cada um dos países.
- As despesas relacionadas com a adesão dum primeiro grupo de novos Estados-membros a título das medidas de organização dos mercados (estimativa: 1100 - 1400 milhões anuais), das medidas de acompanhamento reforçadas, bem como das ajudas específicas de modernização para prosseguir os esforços de pré-adesão (montante adicional que pode evoluir entre 600 e 2500 milhões no período a partir da adesão).

A manutenção da linha directriz, segundo modalidades inalteradas, deixaria disponível uma margem crescente a partir de 2003 que seria muito substancial no final do período.

A margem substancial justifica-se para fazer face às incertezas do mercado e para permitir que a reforma da PAC prossiga até ao termo de validade das perspectivas financeiras. Além disso, a Comunidade tem de estar preparada para, na devida altura, dar por terminado o regime transitório aplicado a cada um dos novos Estados-membros. A Comissão considera contudo, que independentemente dos efeitos da adesão (cerca de 1300 a 1400 milhões de ecus), que não seria oportuno rever agora o modo de cálculo da linha directriz, mas que a questão poderia ser reexaminada em 2005.

2. AS DESPESAS ESTRUTURAIS

O esforço financeiro a título das acções estruturais, incluindo as destinadas aos novos Estados-membros, seria mantido, em termos relativos, no nível previsto para 1999, isto é, 0,46% do PNB da União. A dotação global para o período de 2000-2006 seria assim da ordem de 275 000 milhões de ecus a preços constantes de 1997.

Deste total, um montante de 210 000 milhões será destinado aos fundos estruturais propriamente ditos para as suas intervenções nos quinze Estados-membros actuais, segundo as novas orientações indicadas:

- uma dotação de cerca de dois terços será destinada às intervenções nas regiões de objectivo 1, incluindo os regimes transitórios a aplicar nas regiões que se passam a situar acima do limiar de 75% em termos de PIB/hab. e cuja saída do objectivo 1 seria organizada progressivamente.
- o resto da dotação, para as intervenções a título dos outros objectivos, será repartido de acordo com um perfil ligeiramente decrescente durante o período, com uma maior concentração numa reduzida população elegível, sem prejuízo de novas medidas de acompanhamento de desenvolvimento rural e de medidas horizontais no sector da pesca, que passam a estar incluídas doravante na rubrica agrícola principal.

Em geral, mas especialmente nas zonas onde o nível da ajuda comunitária deverá ser objecto de uma redução sensível, tratar-se-á de desenvolver todas as técnicas que permitam o mais forte efeito de alavanca para as intervenções orçamentais comunitárias, associando os financiamentos privados e públicos e combinando as fórmulas de subvenções, de empréstimos e de entradas de capital de risco.

Os novos Estados-membros beneficiariam assim de uma dotação global de 45 000 milhões, repartida segundo um perfil crescente para o período que representará cerca de 30 % da dotação total das acções estruturais no final do período.

Desta verba global de 45 000 milhões de ecus sairá, a partir do ano 2000, uma dotação para ajudas de pré-adesão, no montante constante de 1 000 milhões de ecus anuais. Numa primeira fase este montante beneficiará todos os países candidatos, posteriormente concentrar-se-á naqueles cuja adesão esteja mais atrasada. Estas ajudas destinam-se principalmente a contribuir para que os países candidatos se aproximem das normas comunitárias em matéria de infra-estruturas, nomeadamente (por analogia com as actuais intervenções do Fundo de Coesão) nos domínios dos transportes e do ambiente.

O Fundo de Coesão terá uma dotação de 20 000 milhões de ecus. A meio do período proceder-se-á à revisão das regiões elegíveis tendo em conta o critério do PNB *per capita*, inferior a 90% da média comunitária.

3. AS OUTRAS CATEGORIAS DE DESPESAS

As evoluções propostas para as despesas agrícolas e estruturais, bem como para o montante máximo dos recursos próprios, são determinadas em função do crescimento do PNB comunitário. A progressão das outras despesas deve ser igualmente prevista em relação a essa mesma referência.

O orçamento para 1999 deverá prever margens importantes disponíveis sob os montantes máximos das rubricas 3 a 5. Nestas condições, tais montantes máximos poderão ser mantidos em termos reais a esse mesmo nível no ano 2000 para retomar a sua progressão unicamente a partir desta data.

A progressão das despesas das rubricas 3 a 5 a partir de 2000 deve ser apreciada à luz das características específicas das acções em causa e da sua evolução futura, mas também dos efeitos do alargamento, cujo impacto sobre a dinâmica das despesas será variável consoante as políticas.

As políticas internas

O desenvolvimento das políticas internas no próximo período abrangido pelas Perspectivas Financeiras deverá corresponder a uma dupla preocupação, destinada a aumentar a eficácia das acções desenvolvidas a nível comunitário. Trata-se, em primeiro lugar, de concentrar os meios disponíveis em algumas das políticas internas, de forma a evitar qualquer dispersão com acções que não estariam em condições de atingir um impacto significativo. Simultaneamente, um determinado número de programas, prioritários devido à sua mais-valia gerada pela intervenção a nível comunitário, nomeadamente na perspectiva do crescimento e do emprego, bem como do desenvolvimento e da divulgação de novas tecnologias, deverão registar um aumento mais rápido das suas dotações do que o PNB. Tratar-se-á, essencialmente, das redes transeuropeias, da investigação e da inovação, da educação/formação, da implementação de tecnologias não prejudiciais ao ambiente e das acções vocacionadas para as PME.

Independentemente do alargamento, tal reorientação das políticas internas poderá traduzir-se, no total, por uma progressão do limite máximo da rubrica 3, considerada globalmente, mais rápida do que a do PNB dos quinze Estados-membros.

A incidência do alargamento será bastante variável em função dos programas em causa. Embora uma progressão proporcional ao PNB dos países aderentes constitua uma referência válida para grande parte dos programas, devem prever-se despesas superiores em determinados domínios. Tal será o caso das políticas relativamente às quais a população ou a língua (educação/formação, cultura, informação, ...) representam critérios mais pertinentes do que o PNB. O desenvolvimento das redes transeuropeias deverá igualmente adquirir uma dimensão nova numa União alargada. Além disso, todos os programas que contribuem para o correcto funcionamento do mercado interno e que constituem o próprio núcleo da acção comunitária (estatísticas, normalização, cooperação administrativa, controlos no sector agrícola e da pesca, ...) são igualmente susceptíveis de ser sensivelmente afectados pelo alargamento. Enquanto antes do alargamento o programa PHARE financiará, nomeadamente a título de ajuda pré-adesão, a participação dos países candidatos em determinadas políticas internas, designadamente o programa de Investigação e de Desenvolvimento Tecnológico, a partir da sua adesão esse esforço financeiro para os novos Estados-membros deverá ser executado a nível da própria rubrica 3.

Por conseguinte, o reforço das dotações das políticas internas na sequência do alargamento deverá ser mais do que proporcional ao PNB dos países candidatos. Este aumento não será unicamente destinado às intervenções nos novos Estados-membros, mas deverá igualmente permitir à União gerir eficazmente um conjunto agora mais vasto e mais heterogénico, evitando que se verifique um efeito de desvio de meios em detrimento de acções desenvolvidas nos Estados-membros actuais.

Consequentemente, o limite máximo da rubrica 3 deverá evoluir globalmente em termos mais rápidos do que o PNB da Comunidade alargada a partir do primeiro alargamento.

As acções externas

Desde o início do próximo período, a Comunidade deverá fazer um esforço especial para o desenvolvimento da ajuda de pré-adesão, sendo um dos objectivos contribuir para o financiamento da participação dos países candidatos nos programas comunitários, incluindo no domínio da investigação, sem prejuízo dos esforços desenvolvidos a nível das rubricas 1 e 2. Após as primeiras adesões, o montante global dessa ajuda deverá estabilizar-se em 1 500 milhões de ecus e concentrar-se unicamente em acções em benefício dos países cuja adesão se fará posteriormente.

No que diz respeito às outras acções externas da União, contrariamente à opção contemplada aquando do anterior alargamento, não deverá ser tido em conta o crescimento associado ao PNB dos países candidatos na medida em que entrarão na União países até esse momento beneficiários de ajuda externa.

Para o conjunto do período 2000-2006, o limite máximo da rubrica 4 deverá assim evoluir em média a um ritmo comparável ao do PNB dos quinze Estados-membros actuais. Assim sendo, a Comunidade poderá desenvolver a sua cooperação internacional, em especial com os países mais próximos, quer se trate das repúblicas da ex-União Soviética ou da ex-Jugoslávia, da Albânia, dos países mediterrânicos ou da Turquia. A Comunidade estará igualmente em condições de reforçar a sua ajuda humanitária, tendo em conta a responsabilidade importante que adquiriu neste domínio. Essa opção pressupõe, todavia, que o financiamento comunitário da PESC não seja objecto de um aumento significativo nos próximos anos.

As despesas administrativas

Os esforços desenvolvidos pela Comissão no sentido da modernização do seu funcionamento deverá permitir manter a evolução das suas despesas administrativas em limites estritos. O limite máximo da rubrica 5 poderá então evoluir a um ritmo inferior ao do crescimento do PNB dos quinze Estados-membros, caso todas as instituições apliquem a mesma disciplina orçamental. Essa dotação deverá, nomeadamente, cobrir os programas imobiliários em curso e as autorizações concedidas para as pensões que terão uma progressão cerca de 250 milhões neste período.

Em contrapartida, o alargamento implicará um custo suplementar que será mais do que proporcional ao PNB dos novos Estados-membros. Com efeito, as instituições deverão estar em condições de trabalhar nas novas línguas, de corresponder à extensão das suas tarefas numa Comunidade mais diversificada e de acolher os nacionais dos novos Estados-membros.

A Comissão considera, não obstante, que, embora a entrada de novos Estados-membros nas diferentes instituições seja realizada de forma suficientemente progressiva e acompanhada das medidas de racionalização necessárias, o limite máximo global das despesas administrativas, após ter sido tomado em conta o alargamento, poderia progredir no conjunto do período 2000-2006 um pouco menos rapidamente do que o PNB da Comunidade alargada, o que permitiria reduzir o custo relativo do funcionamento das instituições comunitárias.

Evolução global das rubricas 3 a 5

Das orientações acima propostas resultam evoluções diferenciadas para cada uma destas três rubricas. Todavia, no total, entre 2000 e 2006, o conjunto dessas rubricas deverá progredir sensivelmente ao mesmo ritmo que o PNB da Comunidade alargada.

4. AS RESERVAS

Criadas respectivamente em 1988 e em 1993, a reserva monetária e as reservas para garantias e para ajudas de emergência revelaram-se globalmente eficazes no seu funcionamento.

Deverá, todavia, ser possível a diminuição das reservas durante o próximo período:

- A supressão progressiva da *reserva monetária* até ao ano 2003 poderá ser prevista, tendo em conta a reforma da PAC que deverá alinhar os preços comunitários de vários sectores importantes com os preços dos mercados mundiais, reduzindo fortemente a incidência orçamental das flutuações do dólar.
- A *reserva para ajudas de emergência* poderá ficar reduzida a um montante de 200 milhões de ecus. Com efeito, a utilização sistemática desta reserva levou a que, de facto, esta se tenha acrescentado às dotações disponíveis para acções externas, em detrimento da disciplina orçamental. Será necessário dotar mais amplamente as rubricas correspondentes da rubrica 4 e restituir a este instrumento a sua finalidade inicial de reserva a mobilizar para fazer face a situações efectivamente imprevistas aquando da elaboração do orçamento.

5. O QUADRO DE REFERÊNCIA PROPOSTO

As evoluções das grandes massas de despesas em dotações para autorizações, aos preços de 1997, traduzem-se por uma progressão, de 1999 a 2006, do total das dotações para autorizações de 17%, inferior à do PNB (24% segundo as previsões consideradas para o mesmo período, incluindo a incidência de um primeiro alargamento). Todavia, devido ao abrandamento em relação ao período precedente do aumento do total das autorizações, a progressão em termos de pagamentos será mais marcada (20,5%), uma vez que o rácio “dotações para autorizações/dotações para pagamentos” terá tendência para diminuir relativamente aos que são utilizados na elaboração das actuais Perspectivas Financeiras.

Não obstante, uma margem importante ficará disponível sob o limite máximo de recursos próprios mantido a 1,27% do PNB da União. Essa margem excede, sem dúvida, o montante que poderia ser eventualmente necessário para cobrir os riscos de um crescimento económico inferior ao previsto. Por conseguinte, tal margem justifica-se plenamente:

- No termo do próximo período, a integração dos países candidatos não estará concluída. É prudente salvaguardar recursos disponíveis para antecipar o termo dos regimes transitórios aplicáveis aos primeiros candidatos e a adesão de outros países.

- Caso estejam reunidas as condições políticas, a questão da inscrição do FED no orçamento poderá colocar-se novamente em 2005, embora essa mesma orçamentação só deva ter um impacto significativo nas despesas em termos de dotações para pagamentos após um determinado prazo.

III. O SISTEMA DE FINANCIAMENTO

Durante o período coberto pelas próximas perspectivas financeiras, será possível, sem ultrapassar o limite máximo actual dos recursos próprios (1,27% do PNB), fazer face aos desafios resultantes da reforma necessária de algumas das principais políticas comunitárias e da primeira vaga de adesões. Consequentemente, não há razões de ordem técnica ou jurídica que imponham uma alteração da decisão que está na base do sistema de financiamento. A actual decisão relativa aos recursos próprios continuará a estar em vigor até que seja alterada por uma nova decisão.

A questão da oportunidade de uma proposta de alteração do sistema financeiro em vigor assenta, assim, numa avaliação dos seus resultados actuais e previstos. Essa avaliação deverá ter em consideração o facto de qualquer alteração da decisão relativa aos recursos próprios requerer unanimidade entre os Estados-membros e ratificação pelos parlamentos nacionais.

I. O FUNCIONAMENTO DO SISTEMA

Como previsto no artigo 10º da decisão relativa aos recursos próprios, a Comissão apresentará, durante o ano de 1998, um relatório exaustivo sobre o funcionamento do sistema dos recursos próprios que abordará igualmente o mecanismo aplicado para reduzir a contribuição do Reino Unido, bem como a possibilidade de introduzir um novo recurso próprio. Contudo, é possível esboçar desde já algumas conclusões gerais.

O sistema actual permitiu assegurar à União *recursos financeiros suficientes* e o mesmo sucederá para o período abrangido pelas próximas perspectivas financeiras. A margem disponível sob o limite máximo de recursos próprios nunca foi integralmente utilizada. Tal deve-se a diversos factores, designadamente a subutilização sistemática das dotações, por exemplo no sector agrícola, e os atrasos na execução das autorizações, por exemplo, a nível das despesas estruturais. A partir de 1997, o menor aumento das despesas, calculado em percentagem do produto nacional bruto, resultou de decisões orçamentais prudentes, paralelamente aos esforços de consolidação orçamental por parte dos Estados-membros. Estas tendências, associadas ao aumento do limite máximo dos recursos próprios para os anos de 1997-1999, permitem prever uma margem que será preciosa para fazer face à primeira vaga de adesões.

A última alteração da decisão relativa aos recursos próprios, cujos efeitos começaram a sentir-se a partir de 1995, tornou o sistema mais equitativo, equilibrando as contribuições nacionais em função das suas partes no PNB comunitário. O peso relativo do recurso IVA, cujo rendimento está pouco relacionado com a capacidade contributiva, foi reduzido. Assim, enquanto em 1992 os recursos IVA representavam ainda 61,6% do total dos recursos colocados à disposição da União, essa parcela foi diminuída para 51% em 1996 e deverá ainda ser reduzida para cerca de 33% em 1999. O aumento do peso relativo da contribuição PNB foi, contudo, menos rápido do que o previsto, na medida em que as despesas reais (e contribuições) da União têm aumentado menos do que o permitido pelo limite máximo dos recursos próprios e menos do que tinha sido previsto em 1992. Embora os progressos introduzidos no sentido da equidade do sistema de financiamento já tenham produzido efeitos, a maior parte destes efeitos ainda não se fizeram sentir.

A parte do orçamento comunitário financiada pelo que se designa normalmente por “recursos próprios tradicionais” (direitos aduaneiros e direitos agrícolas) continuou igualmente a diminuir. Em 1992, estes recursos representavam ainda 22% do total das receitas; prevê-se que esta percentagem esteja reduzida para menos de 15% em 1999.

2. INTRODUÇÃO DE UM NOVO RECURSO PRÓPRIO?

A tendência descrita no número anterior está frequentemente na origem do pedido de introdução de um novo recurso próprio tendo em vista aumentar a percentagem dos recursos próprios de origem fiscal. As contribuições PNB e IVA são entendidas pelos Estados-membros como transferências dos orçamentos nacionais e não como verdadeiros recursos próprios da Comunidade.

Contudo, a introdução de novos recursos próprios confronta-se com alguns obstáculos de natureza técnica e, sobretudo, institucional. Importante é o facto de a autonomia fiscal da União ir ser aumentada de forma significativa devido ao aumento da parcela do financiamento baseada nos recursos próprios de origem fiscal. Com efeito, até que o financiamento residual do orçamento seja assegurado por um recurso “complementar”, que implica transferências dos orçamentos nacionais, qualquer aumento das despesas comunitárias continuará a traduzir-se por um aumento correspondente dos pagamentos devidos a título dos recursos próprios. Uma verdadeira alteração só poderá ocorrer caso se introduza um sistema nos termos do qual todo o orçamento comunitário seja financiado por recursos fiscais autónomos. Contudo, tal representaria uma evolução institucional significativa que teria poucas hipóteses de ser aprovada pelos Estados-membros na actual fase do processo de integração.

Além disso, a introdução de um novo recurso próprio, qualquer que seja a sua natureza, tornará provavelmente o sistema de financiamento menos equitativo dado que a repartição do rendimento do novo recurso entre os Estados-membros não corresponder provavelmente à repartição do PNB, implicando assim a introdução de um mecanismo de compensação que permita

o ajustamento das contribuições nacionais à repartição do PNB. Embora este mecanismo tornasse o sistema provavelmente mais equitativo, colocar-se-ia porém a questão de saber se não seria mais eficaz passar a um sistema inteiramente baseado nas contribuições PNB.

Com efeito, há um argumento sólido para substituir o recurso IVA. A sua reduzida ligação à capacidade contributiva já levou à decisão de reduzir a sua importância. Além disso, nos Estados-membros onde a base harmonizada é nivelada, este recurso é já efectivamente um recurso PNB pois a sua base é convencionalmente fixada em “50% do PNB”. Outra ideia defensável seria substituir os recursos próprios tradicionais por contribuições PNB. Embora a importância dos recursos próprios tradicionais no financiamento do orçamento comunitário tenha vindo a diminuir, o equilíbrio entre as vantagens e as desvantagens que eles oferecem, enquanto fonte de financiamento comunitário, foi alterado em favor das segundas. Os procedimentos de cobrança e de recuperação destes recursos são muito complexos, sujeitos a fraude, e, por último, bastante onerosos em termos de controlo. Tal solução não significaria que a União pudesse desinteressar-se da cobrança eficaz dos direitos aduaneiros pelos Estados-membros, pois estes direitos constituem um instrumento da política comercial da União; no entanto, alteraria de forma substancial as perspectivas da sua implicação neste domínio complexo.

Concluindo, as considerações apresentadas na presente secção não sugerem que existam argumentos sólidos para uma rápida alteração dos acordos em vigor.

3. AS PRINCIPAIS TENDÊNCIAS ATÉ AO ANO 2006

A primeira vaga de adesões afectará as situações orçamentais de todos os Estados-membros actuais, reduzindo os saldos positivos dos beneficiários líquidos e aumentando os saldos negativos dos outros Estados. Os países candidatos têm níveis de prosperidade que se situam muito abaixo do nível da União e terão, portanto, uma forte vocação para receber importantes montantes a título de despesas estruturais. Além disso, a experiência do alargamento anterior, relativo a Espanha e a Portugal, revelou que é provável ser aprovado um longo período de transição em matéria de pagamentos devidos pelos países candidatos a título de recursos próprios.

O nível das futuras despesas da União será igualmente influenciado pela necessária reforma das principais políticas comunitárias. A política agrícola comum será alterada de acordo com a linha da reforma anterior e as modificações afectarão essencialmente os mesmos produtos. A nova reforma incidirá consequentemente sobre as situações orçamentais dos Estados-membros em termos idênticos à reforma anterior. Contudo, os seus efeitos sobre as situações orçamentais poderão ser menos importantes na medida em que as perdas de rendimento só serão parcialmente compensadas por aumentos de ajudas directas.

As despesas a título dos Fundos Estruturais autorizadas nos novos Estados-membros serão financiadas mediante a combinação de uma maior concentração das despesas nos Estados-membros actuais (que poderá fornecer cerca de um terço dos montantes necessários) e da utilização das margens resultantes do crescimento económico (que poderá fornecer os dois terços restantes). Contudo, as regiões que continuarem inscritas no “objectivo 1” e que registarem taxas de desemprego elevadas beneficiarão de transferências financeiras *per capita* mais elevadas.

As políticas internas incidirão sobretudo num determinado número de temas prioritários, designadamente os esforços em matéria de investigação e de desenvolvimento e o apoio concedido à conclusão das redes transeuropeias. Paralelamente a este esforço de concentração será dada maior relevância aos critérios de selecção, nomeadamente a excelência ou o interesse comunitário. Todos estes aspectos deverão ter por resultado uma repartição mais equilibrada das despesas entre os Estados-membros.

Embora a evolução da situação orçamental futura do Reino Unido não seja mais difícil de prever do que a dos demais Estados-membros, numerosas incertezas pairam, em contrapartida, quanto à sua situação futura em termos de prosperidade relativa, que constitui um dos factores de base para a compensação concedida a este Estado-membro. As projecções quanto à prosperidade relativa do Reino Unido até 2006 dependem, com efeito, de previsões, por um período de 9 anos, das taxas de crescimento e de inflação de todos os Estados-membros, bem como da evolução relativa da cotação da libra esterlina, caso o Reino Unido decida não participar na UEM. Numa União de 15 Estados-membros, é provável que em 2006, a prosperidade relativa do Reino Unido se situe ainda abaixo da média comunitária. A adesão de 4 ou 5 países candidatos poderá, contudo, alterar esta conclusão provisória.

No momento do alargamento, será necessário adaptar a definição da despesas tida em consideração para o cálculo da compensação a fim de evitar um aumento injustificado do seu montante devido a alterações meramente estatísticas. Esta medida tornou-se necessária nomeadamente devido ao facto de, com o alargamento, um determinado número de despesas destinadas aos novos Estados-membros, actualmente consideradas como despesas externas e, portanto, não tomadas em conta para o cálculo da compensação, serem substituídas por pagamentos a título de políticas internas que são abrangidas nesse cálculo.

4. O SISTEMA DE FINANCIAMENTO FUTURO

As contribuições nacionais para o orçamento da União tornam-se mais proporcionais à respectiva quota-parte no PNB total, aspecto que melhorou o grau de equidade do actual sistema de financiamento. As despesas comunitárias passaram cada vez mais a estar orientadas para a realização de objectivos de coesão, o que implicou a redistribuição de montantes financeiros consideráveis. Embora a evolução das posições relativas tenha sido conforme com o previsto no momento da negociação da actual decisão sobre os recursos

próprios, a associação destas tendências com os baixos valores das contrapartidas em matéria de despesas agrícolas teve por resultado, em alguns casos, situações orçamentais que são consideradas como excessivas em termos de ónus financeiro líquido.

A vaga de adesões que se concretizará durante o período abrangido pelas próximas Perspectivas Financeiras implicará inevitavelmente uma deterioração da situação orçamental de todos os Estados-membros actuais. Tal não é verdadeiramente uma surpresa e não deverá implicar pedidos de compensação.

Todavia, durante o mesmo período, a manutenção do sistema de financiamento actual e os efeitos da reforma das principais políticas comunitárias não deverão conduzir a alterações importantes das situações orçamentais relativas dos Estados-membros.

Assim sendo, as incertezas que pairam quanto à futura prosperidade relativa do Reino Unido levam a Comissão a propor adiar o reexame do mecanismo de compensação para logo após a primeira vaga de adesões.

Nesse momento, será possível proceder a uma estimativa da situação com base em dados mais fiáveis. Na hipótese de a prosperidade relativa desse país se situar acima da média comunitária, poderá ser oportuno rever o mecanismo actual e, talvez, prever uma redução progressiva da compensação.

Esse reexame poderá ser alargado ao financiamento da compensação orçamental. Caso se considere que os efeitos da reforma da política agrícola comum são significativamente diferentes dos previstos e que conduzem a situações orçamentais injustificáveis, poderá ser previsto o ajustamento da chave de financiamento da compensação. Um primeiro passo nessa direcção já foi transposto em Fontainebleau, quando se decidiu que a Alemanha só pagaria dois terços do montante resultante para este país da aplicação da chave de repartição PNB normal.

Na hipótese e no momento em que a União tenha de aumentar os seus recursos financeiros para além do actual limite máximo de 1,27% do PNB, poderá prever-se uma reforma mais importante. Neste caso, será possível reexaminar toda a estrutura do sistema dos recursos próprios. Além disso, na medida em que as situações orçamentais venham a ser significativamente afectadas pelo aumento das despesas ou pela reforma do sistema de financiamento, poderá ser oportuno prever a introdução de um mecanismo generalizado de correcções, que englobaria igualmente os problemas do Reino Unido e que teria por objectivo atenuar novas deteriorações dos desequilíbrios orçamentais mais significativos.

Anexo à Parte 3: Quadros e Gráficos

Quadro I: Quadro geral do novo quadro financeiro para 2000-2006. Preços de 1997.

Quadro II: Rubrica 1: Evolução das despesas agrícolas. Preços correntes.

Quadro III: Rubrica 2: Evolução das despesas a título das acções estruturais. Preços de 1997.

Quadro IV: Ajuda de pré-adesão e despesas relacionadas com a adesão de novos Estados-membros. Preços de 1997.

Gráfico: Evolução das despesas a título das rubricas 3 (Outras políticas internas), 4 (Acções externas) e 5 (Administração). Preços de 1997.

Principais hipóteses (quadros 1 a 4 e gráficos)

- 1999: perspectivas financeiras actuais; preços de 1997; com base nas previsões económicas de Maio de 1997.
- Crescimento do PNB em volume, após 1998: 2,5% anuais, em média, para o conjunto dos actuais Estados-membros; 4% anuais, em média, para os países candidatos.
- Deflator implícito do PNB em ecus, após 1998 (para o cálculo em preços correntes da linha directriz agrícola): 2% anuais, em média.
- Hipótese técnica de trabalho numa adesão de cinco PECO e de Chipre em 2002.

Quadro V: Limite máximo dos recursos próprios e recursos orçamentais reais (1993-1999).

Quadro VI: Quota-parte no financiamento do orçamento da União e no PNB total (1992, 1996 e 1999).

Quadro nº 1

Quadro geral do novo quadro financeiro para 2000-2006

Preços de 1997

1000 MECUS - preço de 1997 - Dotações para autorizações	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
AGRICULTURA (Linha directriz)	43,3	44,1	45,0	46,1	47,0	48,0	49,0	50,0
ACÇÕES ESTRUTURAIS	36,1	35,2	36,0	38,8	39,8	40,7	41,7	42,8
<i>dos quais adaptações anteriores</i>	1,8							
POLÍTICAS INTERNAS	6,1	6,1	6,4	7,3	7,5	7,7	7,9	8,1
ACÇÕES EXTERNAS	6,6	6,6	6,8	7,0	7,1	7,3	7,5	7,6
ADMINISTRAÇÃO	4,5	4,5	4,6	5,1	5,2	5,3	5,4	5,6
RESERVAS	1,2	1,0	1,0	0,8	0,5	0,5	0,5	0,5
TOTAL DOTAÇÕES PARA AUTORIZAÇÕES	97,8	97,5	99,8	105,1	107,1	109,5	112,0	114,5
TOTAL DOTAÇÕES PARA PAGAMENTOS	92,5	94,1	96,6	101,1	103,9	106,5	108,9	111,4
Dotações para pagamentos (em percentagem do PNB)	1,25%	1,24%	1,24%	1,22%	1,22%	1,22%	1,22%	1,22%
Margem	0,02%	0,03%	0,03%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%
Limite máximo dos recursos próprios	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%

Quadro nº 2
Rubrica 1 : Evolução das despesas agrícolas
 Preços correntes

1000 MECU	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Linha directriz (preços correntes) (*)	45,0	46,7	48,5	50,6	52,6	54,7	56,9	59,2
Despesas agrícolas (preços correntes)		44,0	45,9	49,7	52,1	53,2	53,9	54,5
Comunidade c/ 15								
PAC reformada	41,7	41,6	43,4	45,4	47,3	47,9	47,9	47,9
Novas medidas de acompanhamento rural e medidas horizontais no domínio da pesca		1,9	2,0	2,0	2,0	2,0	2,1	2,1
Novos Estados-membros								
PAC (medidas de mercado)		0,0	0,0	1,1	1,2	1,2	1,3	1,4
Medidas específicas de acompanhamento rural		0,0	0,0	0,6	1,0	1,5	2,0	2,5
Ajudas de pré-adesão (**)		0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Margem		2,7	2,6	0,9	0,5	1,5	3,0	4,7

(*) Hipótese de deflactor de 2% anual de 1999 a 2006

(**) Isto é, 500 milhões em preços correntes de 1997

Quadro nº 3
Rubrica 2 : Evolução das despesas a título das acções estruturais
Preços de 1997

1000 MECUS - (preços de 1997)	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Comunidade c/ 15								
Fundos Estruturais	31,4	31,3	32,1	31,3	30,3	29,2	28,2	27,3
Fundos de Coesão	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9
Novos Estados-membros (*)		0,0	0,0	3,6	5,6	7,6	9,6	11,6
Ajudas de pré-adesão		1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
TOTAL	34,3	35,2	36,0	38,8	39,8	40,7	41,7	42,8

(*) Incluindo a participação no Fundo de Coesão

Quadro nº 4

Ajuda de pré-adesão e despesas relacionadas com a adesão de novos Estados- membros

Preços de 1997

1000 MECU - Preços de 1997	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
TOTAL DAS AJUDAS DE PRÉ-ADESÃO	1,3	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
rubrica 1		0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
rubrica 2		1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
rubrica 4 (*)	1,3	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Outros países candidatos (**)	0,5	1,2	1,2	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Novos Estados-membros (**)	0,8	1,8	1,8					
Montantes para os novos Estados-membros				5,8	8,2	10,8	13,3	15,7
rubrica 1 (***)				1,5	1,9	2,4	2,9	3,3
rubrica 2				3,6	5,6	7,6	9,6	11,6
rubrica 3				0,7	0,7	0,8	0,8	0,8

(*) O montante de 1999 é indicativo.

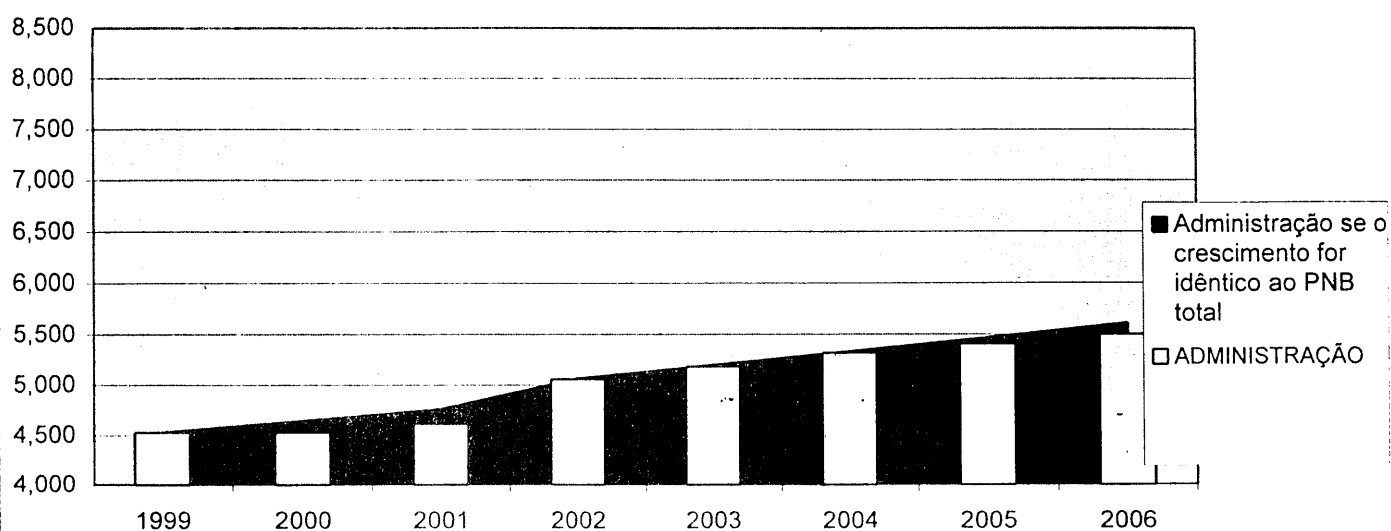
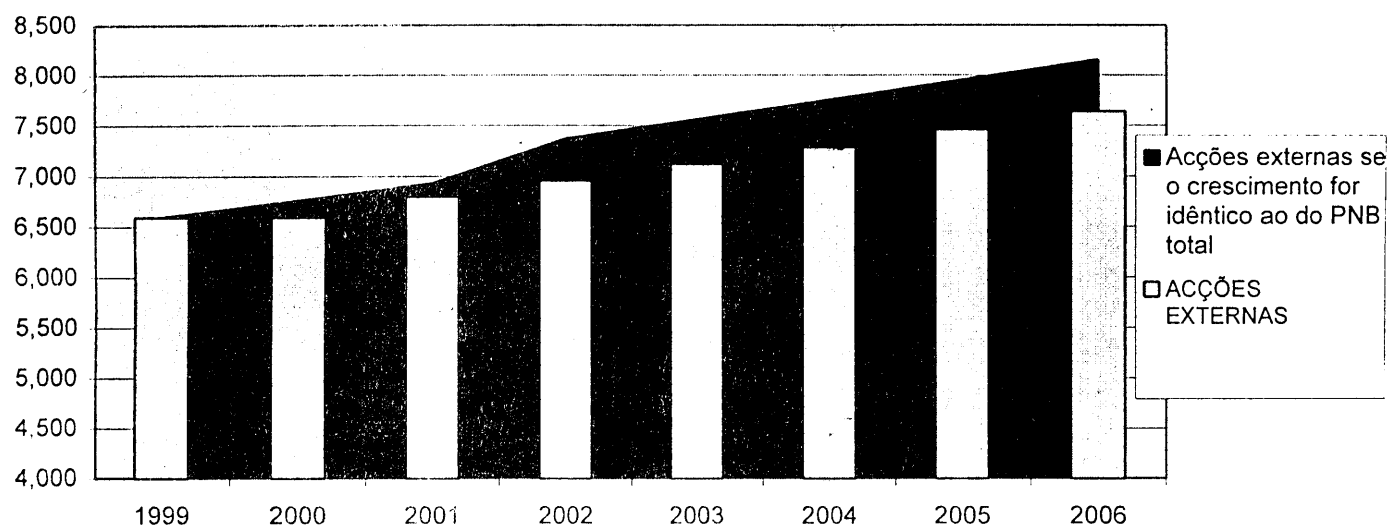
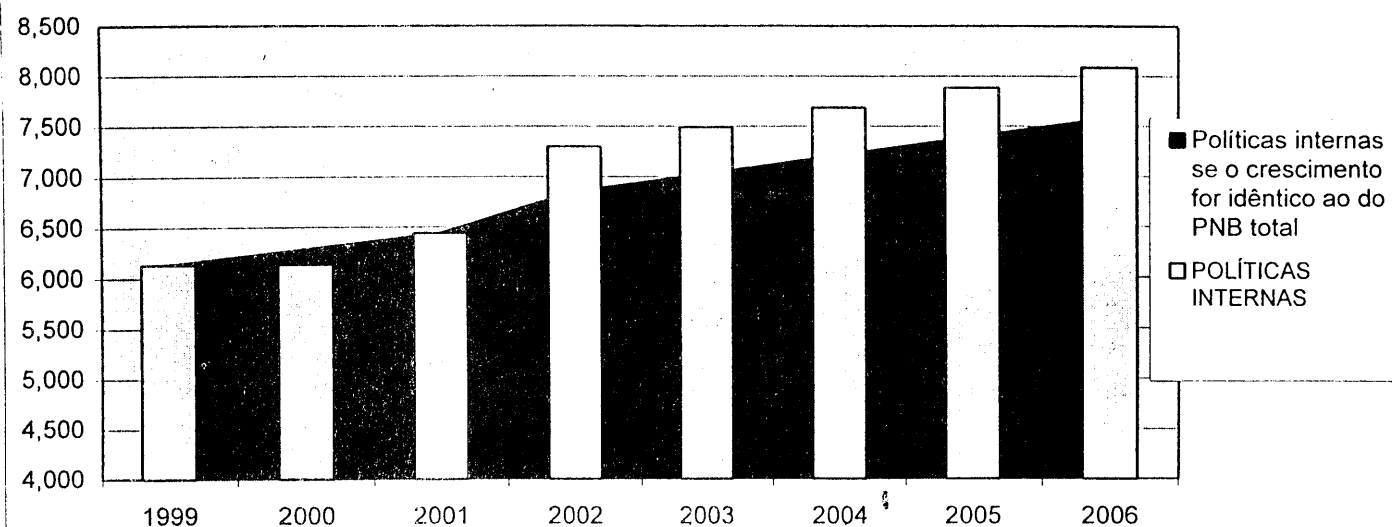
(**) A repartição de 1999 a 2001 é meramente indicativa.

(***) Dados transformados em preços de 1997 para efeitos de comparação. As estimativas em preços correntes são pertinentes.

Evolução das despesas a título das rubricas

3, 4 e 5

Preços de 1997



Quadro 5

Limite máximo dos recursos próprios e recursos orçamentais reais

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Limite máximo em % do PNB	1,20	1,20	1,21	1,22	1,24	1,26	1,27
Recursos totais (% do PNB)	1,11	1,12	1,15	1,17	1,17	1,15	1,15
Margem não utilizada	0,09	0,08	0,06	0,05	0,07	0,11	0,12
1993-1997: Orçamento; 1998: projecto de orçamento apresentado pela Comissão; 1999: projecções com base numa extrapolação das orientações orçamentais para 1998							

Quadro 6

Quota-parte no financiamento do orçamento da União e no PNB total

	1992		1996		1999	
	Orçamento	PNB	Orçamento	PNB	Orçamento	PNB
B	4,0	3,1	3,9	3,1	3,8	3,0
DK	1,8	1,9	1,9	2,0	2,0	2,0
D	30,2	28,2	29,4	27,4	27,7	26,2
GR	1,3	1,4	1,5	1,5	1,6	1,6
E	8,6	8,2	6,3	6,8	6,7	6,7
F	18,7	18,6	17,5	18,1	17,5	17,5
IRL	0,8	0,7	0,9	0,7	1,0	0,8
I	14,7	17,0	12,5	14,1	13,4	14,3
L	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
NL	6,3	4,6	6,2	4,6	5,9	4,6
A	--	--	2,7	2,6	2,6	2,5
P	1,5	1,3	1,3	1,2	1,4	1,3
FIN	--	--	1,4	1,4	1,4	1,4
S	--	--	2,6	2,9	2,9	2,8
UK	11,9	14,8	11,6	13,4	11,9	15,1