



PARLAMENTO EUROPEU

2009 - 2014

---

*Comissão do Desenvolvimento Regional*

---

1.3.2010

## **DOCUMENTO DE TRABALHO**

Boa governação no domínio da política regional da UE: procedimentos de assistência e controlo por parte da Comissão Europeia

Comissão do Desenvolvimento Regional

Relatora: Ramona Nicole Mănescu

Ao longo das últimas décadas, a descentralização de poderes em vários Estados-Membros veio reforçar consideravelmente as competências das autoridades regionais e locais em matéria de execução das políticas comunitárias.

O Tratado Reformador incorporou a subsidiariedade subnacional no direito comunitário no que respeita às políticas de competência partilhada, permitindo que, hoje em dia, as autoridades territoriais sejam partes mais activas no processo de tomada de decisão, tanto a nível da concepção como da execução das políticas, e se assumam como parceiros de pleno direito na realização dos objectivos comunitários.

Este importante passo no sentido de uma melhor governação a vários níveis veio dar resposta aos pedidos sistemáticos do Parlamento para que se reforçasse o envolvimento das autoridades subnacionais na concepção de políticas, mas sempre no respeito pelos diferentes regimes constitucionais nacionais.

Uma execução eficiente está fortemente dependente da concepção das políticas e a participação das autoridades locais e regionais também nesta fase – pois são quem melhor conhece as necessidades do respectivo território e da sua população – é uma garantia de resultados mais eficazes numa fase posterior.

É, portanto, crucial colocar a tónica na fase pré-legislativa do processo de tomada de decisão e no valor acrescentado proporcionado pelas políticas e pelas melhores práticas aplicadas a nível local e regional ao desenvolvimento de estratégias territoriais na União Europeia.

A política de coesão é precursora na aplicação desta abordagem: a sua dimensão regional e a aplicação do princípio de parceria constituem o seu valor acrescentado e contribuem para garantir a sua eficácia e sustentabilidade.

### *Livro Branco do Comité das Regiões sobre a Governação a Vários Níveis*

O Livro Branco do Comité das Regiões lançou um debate oportuno sobre a compreensão comum deste princípio enquanto instrumento prático para a tomada de decisões no âmbito das políticas comunitárias de competência partilhada.

Serão considerados os seguintes aspectos para determinar como a abordagem de governação a vários níveis pode ser aperfeiçoada no domínio da política de coesão:

- **Ambas as dimensões da governação a vários níveis**, vertical – como a cooperação entre as autoridades de diferentes níveis de governo, incluindo as partes interessadas a nível económico e social - e horizontal, entre actores do mesmo nível, são necessárias para assegurar a cooperação a vários níveis entre actores e uma abordagem integrada entre políticas.
- Uma definição mais clara do princípio de parceria facilitaria a constituição de **parcerias reais** com as autoridades regionais e locais. Em particular, deveria haver um reforço do papel e das consultas a nível local desde a fase preliminar das negociações relacionadas com os debates da União Europeia. Muitas vezes, o princípio de parceria não funciona devido à fraca participação das autoridades locais.
- O debate sobre a governação a vários níveis está intimamente associado ao debate sobre a **coesão territorial** e a participação de actores sub-nacionais na consecução dos objectivos da União Europeia é uma condição prévia para uma execução eficaz da coesão territorial. Um Livro Branco sobre a coesão territorial para fazer o acompanhamento do Livro Verde constituiria um instrumento oportuno para clarificar a aplicação da coesão territorial

através da governação a vários níveis na futura política regional e contribuiria para o debate sobre o próximo pacote legislativo.

- É necessário explorar melhor o potencial da **cooperação territorial** para promoção da cooperação a vários níveis além das fronteiras nacionais. As regiões transfronteiriças apresentam potencial territorial por explorar e são um local de convergência de políticas. Além disso, o papel fundamental da cooperação territorial para o cumprimento dos objectivos da estratégia UE 2020 tem sido realçado em muitas respostas à recente consulta pública. Instrumentos como os agrupamentos europeus de cooperação territorial (AECT) e os pactos territoriais europeus baseados nas experiências das iniciativas URBAN e LEADER devem ser promovidos como instrumentos para a criação de sistemas de governação transfronteiriça e para garantir a apropriação das diferentes políticas a nível regional e local. Por conseguinte, é urgente remover os obstáculos decorrentes da falta de transposição da directiva relativa aos AECT a nível nacional.
- A **simplificação das regras** a nível comunitário e nacional é uma condição prévia para melhorar a governação no domínio da política de coesão. As recentes modificações do regulamento geral e do regulamento relativo ao FEDER traduziram-se em importantes passos nessa direcção, mas a simplificação não deve estar apenas associada a um acontecimento temporário e extraordinário como a crise económica. Pelo contrário, a simplificação deve ser o mote para toda a legislação futura em matéria de fundos estruturais. Além disso, os Estados-Membros devem simplificar as respectivas disposições nacionais, as quais muitas vezes acrescentam encargos administrativos que não são exigidos pelas regras comunitárias. Em contrapartida, é necessário desenvolver uma cultura de avaliação mais forte a todos os níveis, a fim de garantir controlos eficazes e evitar erros.
- **O programa Erasmus para representantes locais e regionais** deve ser continuado mediante a atribuição de financiamento adequado nas próximas negociações relativas ao orçamento e através do reforço do trabalho em rede com as autoridades regionais e locais, também através do Comité das Regiões.
- **A Carta da União Europeia sobre a governação a vários níveis** pode constituir um bom instrumento para o desenvolvimento de uma compreensão partilhada da governação europeia. Porém, a sua eficácia está dependente da criação de medidas adequadas para a sua aplicação. Por conseguinte, é urgente adoptar um plano de acção que descreva essas medidas em pormenor.

### ***Reforço do papel da Comissão***

A segunda parte do relatório irá analisar os mecanismos de gestão partilhada, em particular as diferentes responsabilidades da Comissão Europeia e dos Estados-Membros, bem como explorar formas de melhorar o sistema no que toca à execução dos programas.

O relatório de 2006 do Tribunal de Contas Europeu revelou que os sistemas de controlo existentes para a política de coesão não eram suficientemente eficazes, verificando-se uma taxa de erro excessiva (12%) nas despesas reembolsadas. O relatório anual de 2008 confirmou estes dados com uma taxa de 11% de fundos indevidamente reembolsados.

Na verdade, estes dados não reflectem integralmente a situação real, visto que também compreendem o período de 2000-2006, quando os actuais requisitos de controlo ainda não estavam em vigor.

No entanto, à falta de dados para efectuar uma avaliação correcta das novas disposições para 2007-2013, parte-se do princípio de que o nível de erro nos fundos estruturais continua demasiado elevado e que é necessário investir mais esforços na melhoria da eficiência dos sistemas de controlo.

O plano de acção da Comissão de 2008 para reforçar o seu papel de supervisão incorporava uma série de acções realizadas pela Comissão com vista a melhorar o desempenho dos fundos, nomeadamente medidas de correcção e prevenção para o futuro.

Estas acções serão analisadas no relatório e serão também apresentadas algumas recomendações preliminares para o período de programação actual, designadamente sobre o reforço das orientações emanadas da Comissão relativas a procedimentos de controlo e gestão, bem como sobre o reforço do papel coordenador da Comissão na fase de controlo.

De facto, um ano de execução do programa é insuficiente para uma avaliação integral do impacto global das acções executadas. No entanto, a comunicação sobre o impacto do plano de acção da Comissão de 18 de Fevereiro de 2010 apresenta alguns sinais encorajadores, que serão devidamente analisados.

A supervisão da Comissão, tal como está prevista actualmente, é considerada insuficiente e não tem capacidade para compensar sistemas de controlo ineficazes a nível nacional que perdurem durante todo o período plurianual. A função de auditoria da Comissão deve ser reforçada no início dos programas, cabendo aos sistemas nacionais um papel mais importante durante a fase de execução.

O actual sistema de avaliação da conformidade, em particular, necessita de ser optimizado, a fim de se garantir a sua plena eficácia durante a totalidade do período de programação. Este exercício ainda não foi concluído, o que poderá levar a atrasos nos pagamentos e à posterior perda de fundos devido à anulação automática de autorizações.

É necessário reforçar o controlo durante a execução, tanto através da potenciação dos controlos *ad hoc* como do reforço da assistência ao controlo de primeiro nível realizado pelas autoridades gestoras (AG), para as irregularidades serem corrigidas atempadamente e a taxa global de erros diminuir. A formação e as orientações da Comissão devem concentrar-se mais neste nível, onde ocorre a maior percentagem de erros e, em particular, nos sectores onde foram detectadas as percentagens mais elevadas de irregularidades: despesas não elegíveis e contratos públicos.

As regras demasiado complexas dos fundos estruturais são, em parte, responsáveis por estes erros. O sistema de gestão partilhada que caracteriza a política de coesão implica uma grande complexidade na interpretação e aplicação das regras, dado o grande número de actores envolvidos. É aqui que reside o verdadeiro valor acrescentado dos fundos estruturais, mas também acarreta um risco de erro mais elevado.

Por conseguinte, as regras devem ser simplificadas com vista à criação de procedimentos menos complexos e que não desincentivem os potenciais beneficiários de participar em projectos.

Em simultâneo, a Comissão necessita de potenciar o seu papel de fonte de conhecimento junto dos níveis mais baixos de governação, tanto com iniciativas regulamentares como não regulamentares, algumas das quais já em vigor e carecendo de melhorias.

É necessário assegurar o reforço dos investimentos para assistência financeira e formação que

são canalizados para as administrações nacionais e regionais, a fim de aumentar as capacidades e melhorar o conhecimento que as autoridades responsáveis pela gestão dos programas têm das respectivas regras. O investimento na capacidade institucional deve ser uma prioridade em especial nos novos Estados-Membros, onde esta prática ainda é nova.

Deste modo, seria possível, a médio prazo, envolver mais autoridades subnacionais na gestão e controlo dos programas, assumindo a Comissão um papel de coordenação reforçado.

Além das medidas executadas no âmbito do plano de acção, devem ser potenciadas outras iniciativas:

- reforço da assistência da Comissão às AG (visto que a maioria dos erros ocorre no controlo de primeiro nível) através de *workshops* específicos, notas de orientação, divulgação de boas práticas e formação dos funcionários responsáveis pela gestão; deve ser promovido um acompanhamento constante da transferência real de medidas de formação dirigidas às AG, a fim de se garantir a transmissão efectiva de conhecimentos e a correcta aplicação das regras;
- melhoria da cooperação com as autoridades de auditoria nacionais através de reuniões regulares com a Comissão para partilharem os resultados dos respectivos controlos; os Estados-Membros, pela sua parte, devem apresentar os relatórios a tempo para que a Comissão possa efectuar os seus controlos com eficácia;
- garantir a melhoria da coordenação entre os níveis de controlo existentes, a fim de evitar a duplicação de auditorias e o excesso de controlo. A longo prazo, esta coordenação aperfeiçoada permitirá a libertação de recursos na Comissão, que poderão ser usados para potenciar a assistência na vertente de gestão;
- um sistema de transferência de dados semelhante ao que existe entre os Estados-Membros e a Comissão deve também ser criado entre as autoridades pertinentes, os organismos intermédios e os beneficiários finais em cada Estado-Membro;
- o potencial dos instrumentos de engenharia financeira, em especial o JEREMIE e o JASPERS, deve continuar a ser aprofundado, a fim de permitir, respectivamente, o desenvolvimento de projectos estratégicos qualitativos e a participação de actores e capitais privados nos projectos europeus. A actual subutilização destes instrumentos devido à sua complexidade excessiva torna muito urgente o debate sobre a sua governação;
- mais coerência entre as regras dos diferentes fundos a nível comunitário abriria as portas a uma abordagem mais integrada.

\*\*\*

Algumas medidas correctivas devem ser aplicadas de imediato, a fim de produzirem resultados ainda no período de programação actual. Outras devem ser aplicadas a longo prazo, em resultado de um debate fortemente político sobre a política de coesão após 2013.

Em particular o trabalho de simplificação, iniciado em 2007 pelo grupo de missão da Comissão, deve centrar-se, por um lado, em sugestões para melhorar as práticas no período de execução actual e, por outro lado, devem ser apresentadas propostas adicionais para simplificar o funcionamento da política de coesão: a simplificação deverá tornar-se um princípio transversal e duradouro, que inspire toda a filosofia subjacente à futura política de coesão.

É necessário proceder a uma reflexão séria sobre a melhoria da governação e, conseqüentemente, da eficácia do sistema de execução dos fundos estruturais para o período pós-2013. As discussões do grupo de alto nível sobre o futuro da política de coesão devem levar este aspecto muito a sério e o Parlamento deveria participar nesse debate.