

PARLAMENTO EUROPEU

2004



2009

Comissão dos Orçamentos

2004/0222(CNS)

25.10.2005

PARECER

da Comissão dos Orçamentos

destinado à Comissão dos Assuntos Externos

sobre a proposta de regulamento do Conselho que institui um Instrumento de
Assistência de Pré-Adesão (IPA)
(COM(2004)0627 – C6-0047/2005 – 2004/0222(CNS))

Relator de parecer: Ville Itälä

PA_Leg

BREVE JUSTIFICAÇÃO

É inquestionável que os esforços da Comissão no sentido de racionalizar e melhorar a eficiência e a coerência dos instrumentos de ajuda externa da UE têm de ser apoiados. Na prossecução desses objectivos, parece igualmente claro que as propostas apresentadas vão muito longe no propósito de assegurar uma abordagem mais flexível, que permita adaptar os referidos instrumentos a uma situação internacional que se caracteriza pela mutabilidade das circunstâncias e pela incerteza.

Na realidade, no que diz respeito à política de assistência, os instrumentos propostos poderão com efeito levar longe demais a "reforma". O que é proposto é uma peça de legislação "de execução", que confere poderes de execução, poderes que, para pôr a questão de modo claro, são outorgados à Comissão. O regulamento é um regulamento-"quadro" que estabelece os procedimentos a seguir na adopção de políticas, e não as políticas em si.

Isto teve repercussões sobre o modo como as propostas foram recebidas e, embora os necessários elementos de simplificação e de adaptabilidade à evolução das circunstâncias devam ser mantidos, parece claro que é necessário encontrar um meio de dar ao Parlamento uma maior influência na definição da substância da política, sem com isso criar um regulamento demasiado inflexível.

Propõe-se, por conseguinte, que se estabeleça um procedimento em que se preveja a apresentação ao Parlamento de um documento de estratégia plurianual que contenha também dotações financeiras de carácter indicativo. A substância da política e as dotações indicativas seriam debatidas com as comissões competentes e submetidas a avaliação pelo Parlamento (por exemplo, mediante uma resolução), mas somente após a adopção pelo mesmo do seu relatório anual sobre a Estratégia Política Anual. Caso a Comissão não tomasse suficientemente em conta o parecer do Parlamento na determinação final das estratégias plurianuais (em sede de "comitologia"), o Parlamento teria sempre a possibilidade de intervir no processo orçamental com vista a estabelecer as respectivas prioridades do ponto de vista orçamental. Tal procedimento não prejudicaria os poderes orçamentais do Parlamento e poderia salvaguardar a necessidade do Parlamento de influenciar o desenvolvimento da política através dos ciclos legislativo e orçamental, sem criar legislação inflexível e excessivamente pormenorizada, que poderia ser susceptível de impedir a Comissão de prestar uma ajuda eficaz e de pôr em causa a sua necessidade de flexibilidade.

No que toca aos montantes para o conjunto do regulamento, o relator salienta que a proposta é apresentada ao abrigo do artigo 181º-A do Tratado CE (cooperação económica, financeira e técnica com os países terceiros). O referido artigo não é abrangido pelo processo de co-decisão, estando sujeito apenas ao processo de consulta ao Parlamento. No Acordo Interinstitucional de 6 de Maio de 1999, as disposições financeiras relativas a tais actos são reguladas pelo ponto 34:

"No caso de o Conselho entender introduzir uma referência financeira, esta reveste-se de carácter ilustrativo da vontade do legislador e não afecta as competências da autoridade orçamental definidas no Tratado. "

Apesar de o artigo apenas fazer referência ao Conselho, o relator é de opinião que o Parlamento poderia sugerir a inclusão de uma referência financeira relativa ao presente instrumento, atendendo ao facto de ele ter sido especificamente mencionado na resolução sobre as novas Perspectivas financeiras para 2007-2013. Tratar-se-ia, obviamente, de uma referência em consonância com o voto em causa e que não teria carácter vinculativo, de acordo com o estabelecido no ponto 34 do AII.

ALTERAÇÕES

A Comissão dos Orçamentos insta a Comissão dos Assuntos Externos, competente quanto à matéria de fundo, a incorporar as seguintes alterações no seu relatório:

Projecto de resolução legislativa:

Alteração 1

Nº 1 bis (novo)

1 bis. Assinala que as dotações indicadas na proposta de decisão são meramente indicativas até à conclusão de um acordo sobre as perspectivas financeiras para o período relativo a 2007 e aos exercícios seguintes;

Alteração 2

Nº 1 ter (novo)

1 ter. Solicita à Comissão que, após a adopção das próximas perspectivas financeiras, confirme os montantes indicados na proposta de regulamento ou, caso estes sejam alterados, submeta os novos montantes à aprovação do Parlamento Europeu e do Conselho a fim de garantir a compatibilidade com os limites máximos;

Proposta de regulamento:

Texto da Comissão¹

Alterações do Parlamento

Alteração 3
Considerando 18

(18) As acções necessárias para a aplicação das componentes “assistência à transição e desenvolvimento institucional” bem como “cooperação regional e transfronteiriça” são medidas de gestão relativas à aplicação de programas com implicações orçamentais consideráveis. Devem pois ser adoptadas em conformidade com a Decisão 1999/468 do Conselho, de 28 de Junho de 1999, que fixa as modalidades de exercício das competências de execução conferidas à Comissão, mediante a apresentação dos documentos relativos à planificação indicativa plurianual a um Comité de Gestão.

(18) As acções necessárias para a aplicação das componentes “assistência à transição e desenvolvimento institucional” bem como “cooperação regional e transfronteiriça” são medidas de gestão relativas à aplicação de programas com implicações orçamentais consideráveis. Devem pois ser adoptadas em conformidade com a Decisão 1999/468 do Conselho, de 28 de Junho de 1999, que fixa as modalidades de exercício das competências de execução conferidas à Comissão, mediante a apresentação dos documentos relativos à planificação indicativa plurianual a um Comité de Gestão. ***Quando tal seja pertinente, deve também ser devidamente tido em conta o procedimento previsto no nº 2 do artigo 4º.***

Justificação

É imperioso que o Parlamento disponha de influência também sobre os documentos de estratégia, já que a proposta de regulamento tem um carácter genérico. Não é razoável que a "estratégia" seja decidida exclusivamente pelo Conselho num instrumento de co-decisão. Isto pode ser assegurado mediante um procedimento compatível com as disposições legislativas, orçamentais e de comitologia vigentes, evitando ao mesmo tempo uma sobre-regulamentação rígida que afectaria a capacidade de reacção à permanente evolução das necessidades no domínio internacional.

Alteração 4
Considerando 19

(19) As acções necessárias à execução da componente “desenvolvimento regional”, da componente “recursos humanos” e da

(19) As acções necessárias à execução da componente “desenvolvimento regional”, da componente “recursos humanos” e da

¹ Ainda não publicado em JO.

componente “desenvolvimento rural” são muito próximas das práticas relativas aos Fundos Estruturais, pelo que devem ser adoptadas em conformidade com a Decisão 1999/468 do Conselho, de 28 de Junho de 1999, que fixa as modalidades de exercício das competências de execução conferidas à Comissão, em parte por Comités Consultivos e em parte por Comités de Gestão, no intuito de fazer a maior utilização possível dos procedimentos de tomada de decisão aplicáveis aos Fundos Estruturais.

componente “desenvolvimento rural” são muito próximas das práticas relativas aos Fundos Estruturais, pelo que devem ser adoptadas em conformidade com a Decisão 1999/468 do Conselho, de 28 de Junho de 1999, que fixa as modalidades de exercício das competências de execução conferidas à Comissão, em parte por Comités Consultivos e em parte por Comités de Gestão, no intuito de fazer a maior utilização possível dos procedimentos de tomada de decisão aplicáveis aos Fundos Estruturais.
Quando tal seja pertinente, deve também ser devidamente tido em conta o procedimento previsto no nº 2 do artigo 4º.

Justificação

Ver alteração 3.

Alteração 5 Artigo 4, nº 1

(1) Com base numa abordagem estratégica, ***tendo em conta as perspectivas financeiras*** assim como as Parcerias Europeias e as Parcerias de Adesão, a Comissão adoptará um ***quadro*** indicativo plurianual, acompanhada de uma afectação de fundos por componente e por país e, quando adequado, por domínio temático. Esse quadro será revisto anualmente, tendo em conta um conjunto de critérios objectivos que incluem a capacidade de absorção, a avaliação das necessidades, o respeito pelas condições e a capacidade de gestão. Poderá ser igualmente revisto, quando necessário, em função de eventuais medidas de assistência excepcionais ou de programas de resposta intercalares adoptados nos termos do Regulamento que institui o Instrumento de Estabilidade. Os fundos afectados a programas de cooperação transfronteiriça com os Estados-Membros devem ser, no mínimo, equivalentes ao financiamento correspondente disponibilizado pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional.

(1) Com base numa abordagem estratégica, ***em conformidade com as Perspectivas Financeiras***, assim como ***com*** as Parcerias Europeias e as Parcerias de Adesão, a Comissão adoptará um ***documento de estratégia política*** indicativo plurianual, acompanhada de uma afectação ***indicativa*** de fundos por componente e por país e, quando adequado, por domínio temático. Esse quadro será revisto anualmente, ***de acordo com o procedimento previsto no nº 2 do artigo 4º***, tendo em conta um conjunto de critérios objectivos que incluem a capacidade de absorção, a avaliação das necessidades, o respeito pelas condições e a capacidade de gestão. Poderá ser igualmente revisto, quando necessário, em função de eventuais medidas de assistência excepcionais ou de programas de resposta intercalares adoptados nos termos do Regulamento que institui o Instrumento de Estabilidade. Os fundos afectados a programas de cooperação transfronteiriça com os Estados-Membros devem ser, no mínimo, equivalentes ao financiamento

correspondente disponibilizado pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional.

Justificação

Ver alteração 3.

Alteração 6
Artigo 4, nº 2

(2) A Comissão comunicará anualmente o quadro indicativo plurianual ao Conselho e ao Parlamento Europeu.

(2) A Comissão apresentará, o mais tardar até 30 de Setembro do ano n-2, para cada instrumento de política externa um documento de estratégia plurianual que integrará também um capítulo específico sobre o quadro financeiro indicativo plurianual. O documento supramencionado terá normalmente uma validade de três anos. O Parlamento Europeu formulará, no ano n-1, uma avaliação de cada documento de estratégia e do respectivo quadro financeiro indicativo na sequência da adopção da sua resolução sobre a Estratégia Política Anual (EPA) para o ano n. Este procedimento não prejudicará os poderes orçamentais do Parlamento na garantia da coerência do referido ao nível orçamental. Qualquer decisão relativa à transição da qualidade de um candidato potencial para a de candidato em situação de pré-adesão nos termos do procedimento previsto no artigo 18º e que tenha implicações orçamentais significativas será sujeita a comum acordo prévio pela autoridade orçamental.

Antes de aprovar o quadro plurianual, a Comissão apresentará o projecto de texto ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Num prazo de três meses a contar da apresentação do projecto de texto, cada instituição poderá sugerir alterações, caso considere que o projecto de texto não satisfaz os objectivos estabelecidos pela autoridade legislativa, ou colocar objecções

à aprovação do texto e, eventualmente, solicitar à Comissão que apresente uma proposta de acto legislativo a aprovar nos termos do artigo 251º do Tratado.

Justificação

É imperioso que o Parlamento disponha de influência também sobre os documentos de estratégia, já que a proposta de regulamento tem um carácter genérico. Não é razoável que a "estratégia" seja decidida exclusivamente pelo Conselho num instrumento de co-decisão. Isto pode ser assegurado mediante um procedimento compatível com as disposições legislativas, orçamentais e de comitologia vigentes, evitando ao mesmo tempo uma sobre-regulamentação rígida que afectaria a capacidade de reacção à permanente evolução das necessidades no domínio internacional.

Em princípio, o Parlamento poderá insistir em que o processo legislativo do artigo 251º seja mantido para a aprovação de documentos de estratégia. Mas, a fim de dar maior flexibilidade à Comissão, é proposto um processo pelo qual os documentos de estratégia podem ser decididos em comitologia, desde que nenhuma das instituições se oponha. Significa isto que, apenas no caso de os projectos de texto da Comissão se depararem com grande oposição por parte da autoridade legislativa, o processo legislativo terá que ser seguido. No texto da presente alteração, parte-se do princípio que a base jurídica para o instrumento de pré-adesão será alterada para o artigo 251º (co-decisão).

Atendendo a que os países que actualmente beneficiam de financiamento ao abrigo de diferentes categorias das Perspectivas Financeiras (categorias 4 e 7) passarão, ao abrigo das novas Perspectivas Financeiras, a ser financiados ao abrigo de uma mesma categoria, a Autoridade Orçamental tem de garantir que a mudança de estatuto para "país candidato" (o que habitualmente implica um nível de financiamento mais elevado) seja compatível com o limite máximo. Isto está também em sintonia com o relatório Böge sobre as futuras Perspectivas Financeiras (art. 29º) e também com os actuais poderes orçamentais do Parlamento tal como plasmados nas decisões e nos anexos relativos ao ajustamento das Perspectivas Financeiras para o alargamento (relatório Böge e Colom i Naval, A5-117/2003).

Alteração 7

Artigo 4, nº 5 (novo)

(5) Os recursos disponíveis para autorizações ao abrigo do presente instrumento são fixados a título indicativo, nos termos do ponto 34 do Acordo Interinstitucional, de 6 de Maio de 1999, entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão sobre a disciplina orçamental e a melhoria do processo orçamental ¹, em 16 120 milhões de euros (a preços

correntes), para um período de 7 anos, com início em 1 de Janeiro de 2007.

¹ JO C 172, 18.6.1999, p. 1. Acordo alterado pela Decisão 2003/429/CE do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 147, 14.6.2003, p. 25).

Justificação

O montante de referência está em sintonia com a posição negocial do PE (relatório Böge). É calculado com base na ficha financeira da Comissão relativa a este programa (a preços correntes), a que se acrescenta o montante de €1467 milhões a preços correntes.

Acresce que o montante de referência não pode ser fixado antes de se ter chegado a uma decisão sobre as Perspectivas Financeiras.

Assim que se chegue a uma decisão, a Comissão apresentará, se for caso disso, uma proposta legislativa para a fixação de um valor de referência correspondente ao limite máximo das Perspectivas financeiras (ver alteração à resolução legislativa). O valor de referência em causa é avançado nas condições previstas no ponto 34 do Acordo Interinstitucional (não co-decisão).

Alteração 8 Artigo 10, nº 1

(1) A Comissão será responsável pela aplicação do presente Regulamento, em conformidade com o procedimento previsto no artigo 11º.

(1) A Comissão será responsável pela aplicação do presente Regulamento, em conformidade com **a estratégia política citada no artigo 4º e com o** procedimento previsto no artigo 11º.

Justificação

Ver alteração 3.

Alteração 9 Artigo 11, alínea e) (nova)

e) Sempre que as medidas supramencionadas digam respeito aos documentos de estratégia política e aos correspondentes quadros financeiros indicativos plurianuais, a Comissão terá devidamente em conta a avaliação formulada pelo Parlamento Europeu nos termos previstos no nº 2 do artigo 4º.

Justificação

Ver alteração 3.

Alteração 10 Artigo 12, nº 1

(1) A assistência prestada a título do presente regulamento poderá financiar, nomeadamente, investimentos, contratos de aquisição, subvenções, incluindo bonificações de juro, empréstimos especiais, garantias de empréstimos e assistência financeira, apoio orçamental e outras formas específicas de ajuda orçamental, bem como contribuições para o capital de instituições financeiras internacionais ou de bancos regionais de investimento. **O apoio orçamental está** subordinado ao facto de o país parceiro assegurar uma gestão das despesas públicas suficientemente transparente, fiável e eficaz e ter adoptado políticas sectoriais ou macroeconómicas correctamente definidas e aprovadas pelas instituições financeiras internacionais.

(1) A assistência prestada a título do presente regulamento poderá financiar, nomeadamente, investimentos, contratos de aquisição, subvenções, incluindo bonificações de juro, empréstimos especiais, garantias de empréstimos e assistência financeira, apoio orçamental e outras formas específicas de ajuda orçamental, bem como contribuições para o capital de instituições financeiras internacionais ou de bancos regionais de investimento. **O apoio orçamental e outras formas específicas de ajuda orçamental estão** subordinados ao facto de o país parceiro assegurar uma gestão das despesas públicas suficientemente transparente, fiável e eficaz e ter adoptado políticas sectoriais ou macroeconómicas correctamente definidas e aprovadas pelas instituições financeiras internacionais **e pela Comissão.**

Justificação

A Comissão deve, também, ter um papel activo a desempenhar, também, no sentido de garantir que os requisitos aplicáveis se encontrem preenchidos.

A ajuda orçamental em geral deve ficar dependente da adequada prestação de contas por parte do país parceiro.

Alteração 11 Artigo 18

Se na sequência de uma decisão do Conselho, agindo em conformidade com o disposto na primeira frase do nº 1 do artigo 49º do Tratado da União Europeia, for concedido o estatuto de candidato a um dos

Se na sequência de uma decisão do Conselho, agindo em conformidade com o disposto na primeira frase do nº 1 do artigo 49º do Tratado da União Europeia, for concedido o estatuto de candidato a um dos

países beneficiários enumerados no Anexo I do presente regulamento, o Conselho, deliberando por maioria qualificada sob proposta da Comissão, transferirá o referido país do Anexo I para o Anexo II.

países beneficiários enumerados no Anexo I do presente regulamento, o Conselho, deliberando por maioria qualificada sob proposta da Comissão, transferirá o referido país do Anexo I para o Anexo II. ***A incidência orçamental disto será objecto de um acordo comum prévio por parte da Autoridade Orçamental.***

Justificação

Atendendo a que os países que actualmente beneficiam de financiamento ao abrigo de diferentes categorias das Perspectivas Financeiras (categorias 4 e 7) passarão, ao abrigo das novas Perspectivas Financeiras, a ser financiados ao abrigo de uma mesma categoria, a Autoridade Orçamental tem de garantir que a mudança de estatuto para "país candidato" (o que habitualmente implica um nível de financiamento mais elevado) seja compatível com o limite máximo. Isto está também em sintonia com o relatório Böge sobre as futuras Perspectivas Financeiras (art. 29º) e também com os actuais poderes orçamentais do Parlamento tal como plasmados nas decisões e nos anexos relativos ao ajustamento das Perspectivas Financeiras para o alargamento (relatório Böge e Colom i Naval, A5-117/2003).

PROCESSO

Título	Proposta de regulamento do Conselho que institui um Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA)
Referências	COM(2004)0627 – C6-0047/2005 – 2004/0222(CNS)
Comissão competente quanto ao fundo	AFET
Parecer emitido por Data de comunicação em sessão	BUDG 7.3.2005
Cooperação reforçada – Data de comunicação em sessão	Não
Relatora de parecer Data de designação	Ville Itälä 31.1.2005
Exame em comissão	20.4.2005 13.7.2005 14.9.2005 11.10.2005
Data de aprovação	11.10.2005
Resultado da votação final	A favor: 39 Contra:
Deputados presentes no momento da votação final	Reimer Böge, Simon Busuttil, Paulo Casaca, Valdis Dombrovskis, Bárbara Dührkop Dührkop, James Elles, Hynek Fajmon, Szabolcs Fazakas, Salvador Garriga Polledo, Neena Gill, Dariusz Maciej Grabowski, Ingeborg Gräßle, Louis Grech, Nathalie Griesbeck, Catherine Guy-Quint, Ville Itälä, Anne E. Jensen, Wiesław Stefan Kuc, Zbigniew Krzysztof Kuźmiuk, Alain Lamassoure, Janusz Lewandowski, Vladimír Maňka, Mario Mauro, Jan Mulder, Gérard Onesta, Giovanni Pittella, Antonis Samaras, Anders Samuelsen, Esko Seppänen, Nina Škottová, László Surján, Helga Trüpel, Yannick Vaugrenard, Kyösti Tapio Virrankoski e Ralf Walter
Suplente(s) presente(s) no momento da votação final	Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Hans-Peter Martin, Jean-Claude Martinez e Peter Šťastný
Suplente(s) (nº 2 do art. 178º) presente(s) no momento da votação final	
Observações (dados disponíveis numa única língua)	