PARLAMENTO EUROPEU

2004 *2009*

Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos

4.10.2005

DOCUMENTO DE TRABALHO

sobre os programas-quadro para as próximas Perspectivas Financeiras (2007-2013)

Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos

Relatores: Inger Segelström, Barbara Kudrycka e Romano Maria La Russa,

I. As novas Perspectivas Financeiras - Introdução

Na sequência de uma série de crises orçamentais ocorridas na década de 1980, as instituições concluíram em 1988 um Acordo Interinstitucional em que chegavam a acordo antecipadamente sobre as principais prioridades orçamentais para o período de 1988-1992. Estas Perspectivas Financeiras, que indicavam o montante máximo e a composição das despesas, eram acompanhadas por regras de cooperação interinstitucional no âmbito do processo orçamental. Dado que esta abordagem provou ser um êxito, desde então as instituições continuaram a trabalhar de acordo com esse método.

As Perspectivas Financeiras actuais abrangem o período de 2000-2006. Foram formalizadas no Acordo Interinstitucional de 6 de Maio de 1999 entre o Parlamento, o Conselho e a Comissão[1]. Este Acordo baseia-se na Posição Comum do Conselho, tal como foi sintetizada nas Conclusões do Conselho Europeu de Berlim, de Março de 1999, e nas negociações com o Parlamento, que permitiram obter um aumento de 2 mil milhões de euros, bem como a criação do Instrumento de Flexibilidade.

Se bem que as Perspectivas Financeiras definam o montante total colocado à disposição da UE e a distribuição geral das despesas, é necessário aprovar programas específicos, que definam exactamente como é que os fundos devem ser despendidos, e determinar as dotações exactas correspondentes a atribuir a cada um dos programas. Estes programas só podem ser aprovados depois de ser conhecido o montante global disponível.

Até à data não foi possível chegar a acordo sobre o novo pacote financeiro. Na sequência do fracasso do Conselho Europeu de 16-17 de Junho de 2005, há o risco de uma paralisia em 2007, uma vez que é necessário aprovar os programas de despesas concretos, de modo a dar tempo para que a Comissão e as administrações dos Estados-Membros preparem a respectiva execução. Por esta razão, o trabalho sobre as propostas da Comissão deve continuar.

II. Propostas legislativas da Comissão que recaem no âmbito de competências da LIBE – uma primeira análise

São propostos três programas-quadro da competência da LIBE, que substituirão os programas actualmente em vigor. Além disso, estão a ser debatidos vários outros programas e instrumentos.

[1] JO C 172 de 18.6.1999, p. 1

II.a) Programa-Quadro "Direitos fundamentais e justiça" para o período de 2007 a 2013 (COM(2005)122); relatora: Inger SEGELSTRÖM

- "Luta contra a violência (Daphne) e informação e prevenção em matéria de droga"
- "Direitos fundamentais e cidadania"
- "Justiça penal"
- "Justiça civil"

II.b) Programa-Quadro "Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios" para o período de 2007 a 2013 (COM(2005)123); relatora: Barbara KUDRYCKA

- "Fundo Europeu para os Refugiados"
- "Fundo para as Fronteiras Externas"
- "Fundo Europeu para a Integração dos nacionais de países terceiros"
- "Fundo Europeu de Regresso"

II.c) Programa-Quadro "Segurança e protecção das liberdades" para o período de 2007 a 2013 (COM(2005)124); relator: Romano Maria LA RUSSA

- "Prevenção, preparação e gestão das consequências em matéria de terrorismo"
- "Prevenir e combater a criminalidade"

II.d) Outros programas e instrumentos (pareceres da LIBE)

- "Cidadãos pela Europa" (COM(2005)116); relator: Giusto CATANIA

- "Instrumento de preparação e de resposta rápida para emergências graves" (COM(2005)113); relator: Stavros LAMBRINIDIS

- "Fundo de Solidariedade da União Europeia" (COM(2005)108)

III. Questões horizontais

A abordagem global adoptada pela Comissão ao propor estes três programas-quadro consiste em racionalizar os programas, substituindo a "diversidade de instrumentos financeiros e rubricas orçamentais neste domínio". Esta abordagem destina-se a aumentar a transparência, a eficácia e a flexibilidade. A Comissão anunciou também que estes programas-quadro seriam idênticos, no que diz respeito ao seu funcionamento e regras operacionais[2].

Esta abordagem coloca várias questões horizontais relativas a todos os programas propostos:

[2] COM(2004) 487, p. 19

- As novas propostas abrangem todas as actividades financiadas até à data e que o Parlamento considera importantes?

- A comissão concorda com a distribuição das actividades financiadas entre os programas-quadro?

Coloca-se também uma série de questões de carácter geral no que se refere à gestão e ao controlo de todos os programas:

- A comissão concorda com a gestão partilhada do grosso dos fundos pelos Estados-Membros?[3]

- Estão previstas normas e sistemas adequados de acompanhamento, controlo e avaliação?

- A comissão concorda com os procedimentos propostos para a execução dos programas (questões a decidir por comitologia, pela Comissão e pelos Estados-Membros; procedimento de comitologia)?

Apoiando embora o objectivo geral da racionalização e simplificação, a Deputada Inger Segelström, relatora para o Programa-quadro "Direitos fundamentais e justiça", considera que a proposta actual da Comissão não permite que, quer o Programa Daphne **(**medidas preventivas de combate à violência exercida contra as crianças, os adolescentes e as mulheres), quer as acções de luta contra o consumo de droga incluídas no mesmo programa, apesar das suas numerosas diferenças, possam ser executados de forma eficaz e eficiente[4].

- A comissão concorda com a ideia de abordar o Programa Daphne como um programa específico distinto?

[3] No seu parecer destinado à Comissão Temporária do Parlamento, a LIBE aprovou o seguinte texto: "17. Assinala que a introdução do conceito de "gestão partilhada" para uma parcela da despesa (na essência, uma gestão descentralizada por parte dos Estados-Membros) constitui um novo desenvolvimento, sendo a única excepção significativa até à data o Fundo para os Refugiados, que fundamentalmente já é implementado pelos Estados-Membros; tendo em conta as observações recentemente formuladas pelo Tribunal de Contas sobre o Fundo Europeu para os Refugiados no seu Relatório Anual de 2003, em que se critica, entre outros aspectos, a "insuficiência dos mecanismos de controlo nos Estados-Membros", solicita à Comissão que assegure a existência de mecanismos de controlo adequados, quer a nível nacional, quer à escala europeia;".

[4] Opinião partilhada e expressa oficialmente pela Comissão FEMM, numa carta enviada ao Vice-Presidente Frattini.

IV. Recursos financeiros

Nos termos do nº 33 do Acordo Interinstitucional de 6 de Maio de 1999, os actos legislativos relativos a programas adoptados de acordo com o processo de co-decisão incluem uma disposição na qual o legislador fixa o enquadramento financeiro do programa para a sua vigência. Os programas adoptados de acordo com o processo de consulta incluem apenas montantes indicativos, no mapa financeiro anexado à proposta da Comissão. Estes montantes são fixados anualmente no âmbito do processo orçamental, dentro dos limites máximos globais disponíveis.

Os valores propostos pela Comissão para os programas baseiam-se nas propostas originais da Comissão relativas às novas Perspectivas Financeiras[5].

[5] COM(2004) 101 e 487.

I. **PROGRAMA-QUADRO "SOLIDARIEDADE E GESTÃO DOS FLUXOS MIGRATÓRIOS" PARA O PERÍODO DE 2007 a 2013.**	a. Fundo para as Fronteiras Externas; (COD)[7]	2 135,000[8]	**II.** **PROGRAMA-QUADRO "DIREITOS FUNDAMENTAIS E JUSTIÇA" PARA O PERÍODO DE 2007 a 2013.**	a. Justiça penal; (CNS)	196,200	**III.** **PROGRAMA-QUADRO "SEGURANÇA E PROTECÇÃO DAS LIBERDADES" PARA O PERÍODO DE 2007 a 2013.**	a. Prevenir e combater a criminalidade; (CNS)	597,600
	b. Fundo Europeu para os Refugiados; (COD)	1 102,800 + 68,600 (Medidas de emergência)		b. Justiça civil; (COD)	106,500		b. Prevenção, preparação e gestão das consequências em matéria de terrorismo; (CNS)	137,400
	c. Integração dos nacionais de países terceiros; (CNS[9])	1 756,000		c. Direitos fund. e cidadania; (CNS)	93,800		DND para a e b	10, 000
							Total	**745,000**
	d. Fundo Europeu de Regresso; (COD)	749,000		d. Luta contra a violência e a droga; (COD)	135,400	**Montante total I + II + III** **7 154,000**		
	DND[10] para a - d	54,600		DND para a - d	11,100			
	Total	**5 866,000**		Total	**543,000**			

Na sequência da apresentação das propostas da Comissão relativas às novas Perspectivas Financeiras, o Parlamento encarregou a sua "Comissão Temporária sobre os Desafios Políticos e os Recursos Orçamentais da União Alargada, 2007-2013" de definir as suas prioridades. No relatório final diz-se o seguinte:

"23. Selecciona a realização do espaço de liberdade, segurança e justiça como uma das suas prioridades políticas para o período do próximo quadro financeiro e faz notar que a Comissão propôs um aumento substancial correspondente; considera que a afectação a esta área de cerca de dois terços dos fundos previstos na categoria 3 proposta pode não ser suficiente para cobrir as necessidades e as ambições da União Europeia nesta matéria tal como definidas pelo Parlamento e pelo Conselho; está persuadido de que é necessário um aumento de mil milhões de euros se se pretende a consecução do objectivo; entende, por conseguinte, que deve ser deixada uma margem suficiente no âmbito da categoria 3 para ter em conta necessidades imprevistas e novos desenvolvimentos;"[6].

Neste contexto, os relatores gostariam de colocar as seguintes questões:

- A comissão concorda com a distribuição proposta do montante global no âmbito de cada um dos três programas-quadro e entre os três programas, entendendo que reflecte as suas prioridades políticas?

- A comissão apoia o pedido de um aumento do montante total afectado aos três programas-quadro dentro dos valores propostos, tal como foi solicitado pelo Parlamento, eventualmente prevendo também uma margem adicional, sob reserva de um acordo entre o Parlamento e o Conselho sobre as novas Perspectivas Financeiras?

V. Métodos de trabalho e calendário

Os relatores propõem que os três programas-quadro sejam abordados num pacote, para assegurar que a distribuição final dos recursos financeiros entre os três programas e o montante global reflictam as prioridades do Parlamento. Esta abordagem é também necessária para que seja possível influenciar o conteúdo destes programas a adoptar de acordo com o processo de consulta.

- A comissão aprova esta abordagem em pacote?

Devido ao calendário muito apertado (para que os novos programas possam arrancar em 1 de Janeiro de 2007, o ideal é que sejam adoptados até ao fim de Março de 2006, a fim de dar tempo para preparar a sua execução), os relatores propõem que se tente chegar a acordo com o Conselho em primeira leitura sobre o pacote global.

[6] Resolução do Parlamento Europeu sobre os desafios políticos e os recursos orçamentais da União alargada 2007-2013 (2004/2209(INI)), aprovada em 8.6.2005.

- A comissão concorda em que se tente chegar a acordo em primeira leitura?

Em termos práticos, o calendário será o seguinte:

23/24 de Novembro – segunda troca de pontos de vista sobre os documentos de trabalho relativos aos programas-quadro;

Janeiro – apresentação dos projectos de relatório.

Notas de rodapé relativas ao quadro da página 6:

[7] Processo de co-decisão.
[8] Todos os valores são extraídos dos documentos COM(2005)122, 123, 124; referem-se apenas às dotações para autorizações; milhões de euros (até às três casas decimais).
[9] Processo de consulta.
[10] Despesas técnicas e administrativas sem montante de referência; excluindo os recursos humanos.