



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 14.7.2004
COM(2004) 487 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO
EUROPEU**

Perspectivas financeiras 2007 - 2013

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU

Perspectivas financeiras 2007 - 2013

Em Fevereiro de 2004, a Comissão estabeleceu um projecto político para a União, para fazer face aos principais desafios que se apresentam à Europa e aos seus cidadãos até 2013. Esse projecto tem por finalidade lançar um debate prospectivo sobre os objectivos da União Europeia e sobre os instrumentos necessários para os realizar.

Para começar a agir até à data prevista de 1 de Janeiro de 2007, o debate deve entrar numa nova fase, na qual a atenção deve passar a incidir sobre as medidas necessárias à aplicação prática do quadro político.

Para o efeito, a Comissão tem trabalhado no sentido de desenvolver uma série de propostas políticas pormenorizadas. Essas propostas concretizam os princípios contidos na Comunicação de Fevereiro: prosseguem objectivos políticos claros, oferecem um real valor acrescentado; reflectem um processo de simplificação e o respeito pelos princípios de boa governação.

Muitas dessas propostas encontram-se prontas. É, pois, oportuno proceder a uma avaliação do trabalho efectuado desde Fevereiro, recordar o valor acrescentado das acções bem como das despesas da UE necessárias para favorecer o projecto político proposto pela Comissão para 2007-2013, e explicar de que forma os instrumentos utilizados para concretizar este projecto serão simplificados e racionalizados. É esta a finalidade do presente documento.

O documento é acompanhado por uma primeira série de propostas pormenorizadas que estabelecem a moldura jurídica para as áreas-chave de intervenção política. Seguir-se-ão outras propostas, abrangendo outras áreas, nomeadamente relações externas, ambiente, investigação, bem como liberdade, segurança e justiça.

* *

*

1. AVANÇAR PARA UMA DECISÃO

O debate com o Conselho e o Parlamento

A adopção, a 10 de Fevereiro, da comunicação “Construir o nosso futuro em comum – desafios políticos e recursos orçamentais da União alargada, 2007-2013”¹ constituiu o ponto de partida para uma decisão sobre as novas perspectivas financeiras, tendo igualmente dado ao Conselho e ao Parlamento Europeu uma oportunidade para examinarem as propostas políticas apresentadas pela Comissão. Em Abril, o Parlamento Europeu adoptou uma resolução que incidia sobre as prioridades políticas da União Europeia. Paralelamente, o Conselho iniciou o primeiro debate sobre a comunicação da Comissão, tendo a Presidência irlandesa apresentado um relatório analítico em que salientava algumas das áreas-chave que devem ser objecto de uma discussão mais aprofundada. No Conselho Europeu de Junho, concordou-se em prosseguir os trabalhos sobre os aspectos inventariados no referido relatório, especialmente os seguintes:

- a necessidade de uma definição de prioridades mais rigorosa entre as diferentes despesas,
- o nível de despesas necessário para poder concretizar as expectativas dos Estados-Membros relativamente à União Europeia,
- uma análise mais aprofundada do valor acrescentado gerado pelas despesas da UE.

A Comissão acolhe com satisfação estas primeiras reacções à sua comunicação e às prioridades nela definidas. Com base neste debate, a Comissão pretende explicitar de uma forma mais pormenorizada a sua análise do valor acrescentado das acções propostas e dos instrumentos de governação propostos a fim de permitir aos Estados-Membros progredir no debate. A presente comunicação e a adopção de propostas legislativas constituem uma contribuição adicional para estes debates.

É conveniente recordar alguns dos pontos de partida deste debate, que determinam as prioridades estabelecidas pela Comissão na sua proposta:

- **O orçamento da União Europeia é limitado.** Comparado com os orçamentos nacionais que representam, em média, cerca de 45% das receitas nacionais, o orçamento da UE é pouco superior a 1%. A Comissão não propôs quaisquer alterações a nível do limite máximo dos recursos a estabelecer a nível europeu, que continua a ser 1,24% do PIB nacional, mas sim um aumento dos recursos utilizados dentro desse limite. A mobilização dessa margem é agora necessária devido ao aumento das responsabilidades da União e ao custo dos sucessivos alargamentos: neste contexto, é de notar que nos últimos sete anos o índice de aumento do orçamento da União correspondeu a metade do aumento dos orçamentos nacionais;
- **Muitas das decisões políticas que determinarão as novas perspectivas financeiras foram já adoptadas, e estabelecem requisitos claros no que respeita às despesas:**

¹ COM(2004)101

- A actual fase de alargamento implicará um aumento de 5% do PIB da União Europeia – bem como das suas receitas - muito embora o aumento da sua população atinja os 30%. O aumento das despesas será, por conseguinte, maior do que o aumento das receitas. Como exemplo podem ser referidos os 4 milhões de agricultores adicionais, que representam um aumento de 50%, e a duplicação das disparidades entre ricos e pobres. Prevê-se que o orçamento apoie a estratégia de Lisboa e a transformação da economia da União Europeia tendo em vista uma maior competitividade e inovação;
- O acordo sobre o financiamento agrícola até 2013 determina já uma grande parte do orçamento da União Europeia;
- A União Europeia assumirá novas tarefas a nível europeu, em especial no sector da liberdade, segurança e justiça a fim de poder enfrentar as novas ameaças e crises em matéria de segurança;
- A necessidade de a União Europeia exercer uma acção fora das suas fronteiras - e as expectativas de que o faça de forma eficaz - aumentou, ao mesmo tempo que a estabilidade dos países vizinhos se tornou mais vulnerável.

Consenso político no que respeita à acção da União Europeia

As propostas apresentadas têm por base o trabalho realizado pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu para desenvolver uma visão clara do futuro da Europa. Existe um amplo consenso político sobre as áreas em que a União Europeia deve actuar, patente no Tratado e na Constituição, nas resoluções do Parlamento Europeu e nas conclusões do Conselho Europeu. Objectivos centrais tais como o emprego, o desenvolvimento sustentabilidade, a segurança, e o desempenho de um papel eficaz a nível mundial são claramente estabelecidos:

- O mercado único deu às economias europeias uma oportunidade concreta para impulsionarem o crescimento e a prosperidade. Tendo em conta que o potencial de crescimento da União Europeia diminuiu de 3 para 2% no intervalo de poucos anos, o desempenho económico tem necessariamente que melhorar. O desemprego continua a registar níveis inaceitáveis, fazendo-se acompanhar de um aumento dos riscos de exclusão social. Se bem que a liberalização da UE constitua um factor de mudança, será necessário suavizar o processo de transição. O alargamento aumentou a distância que separa os Estados-Membros mais ricos dos mais pobres, provocando uma desvitalização da economia europeia.

A fim de promover o crescimento e reduzir as disparidades, será necessário actuar a todos os níveis. Este imperativo constitui a espinha dorsal da estratégia de Lisboa mas, até à data, os resultados obtidos situaram-se muito aquém das expectativas. Será necessário dar um novo impulso e encontrar uma nova orientação para fazer da Europa uma economia dinâmica com base no conhecimento e, paralelamente, reforçar a coesão da União Europeia após o alargamento.

- A Europa é rica em recursos. A sociedade europeia foi definida pelas suas paisagens, águas e zonas rurais, e os recursos que fornecem. O desafio consiste em gerir e proteger estes recursos para as gerações presente e futuras. O papel da União Europeia neste domínio é bastante claro. Os alimentos que a Europa produz circulam no mercado único, sendo necessário mantê-los a um elevado nível de qualidade. Os imperativos de ordem ambiental

devem ser abordados à escala continental e mundial. Não é por acaso que desde há muito constituem uma das políticas comuns centrais da União Europeia.

- Chegou o momento de a União Europeia dar resposta a preocupações que se prendem com os interesses dos seus cidadãos. Até agora, a cidadania da União Europeia envolvia sobretudo uma série de valores que têm agora de ser traduzidos em acções concretas. O crime organizado e o terrorismo constituem ameaças que transcendem as fronteiras nacionais. A imigração ilegal apenas poderá ser controlada graças a um trabalho efectuado em conjunto. O mercado único exige automaticamente uma acção por parte da União Europeia em matéria de saúde pública, segurança dos alimentos e interesses dos consumidores. O aumento da diversidade permite criar oportunidades que exigem uma resposta colectiva. É indispensável uma acção levada a cabo a nível europeu em todos estes sectores.
- O peso da União Europeia é impressionante: mais de 450 milhões de habitantes, um quarto da produção mundial, uma potência comercial de primeira linha, o principal doador de ajuda. Dada esta situação, o resto do mundo procura constantemente testar as capacidades da União Europeia de actuar ou reagir enquanto entidade política. A UE vê-se confrontada com uma decisão de importância crucial sobre se deve ou não aceitar a responsabilidade associada a uma posição de liderança. Se o fizer, as suas obrigações financeiras e políticas relativamente aos seus parceiros e vizinhos serão imensas. Será, por outro lado, que pode isolar-se e recusar-se a aceitar o desafio? Trabalhando em conjunto e adoptando uma posição comum, a União Europeia pode tirar partido de uma combinação única de alavancas políticas: ajuda, comércio, cooperação económica e diálogo político.

O custo da inacção é elevado. A incapacidade de enfrentar os problemas e introduzir agora as soluções a nível da economia europeia poderá provocar uma espiral económica descendente. A incapacidade de conservar e gerir os recursos naturais implicará uma transferência de custos adicionais para as gerações futuras. A não satisfação das preocupações de segurança e de qualidade de vida dos cidadãos implicará desilusões e perigos. A incapacidade de tornar a política externa mais eficaz desperdiçará a oportunidade de projectar e proteger os valores europeus e promover a paz e o desenvolvimento em todo o mundo.

Traduzir os objectivos políticos em acções concretas

Será necessário tirar partido de todos os instrumentos disponíveis para que estes objectivos sejam concretizados: as acções nacionais, a legislação comunitária, a coordenação e as despesas públicas através do orçamento da UE. Compete aos responsáveis pela elaboração das políticas da União Europeia utilizar a combinação certa no momento certo. O objectivo da proposta da Comissão não pretende que a transferência de fundos para o nível da União Europeia constitua, em si mesma, um fim. As receitas geradas pelos investimentos dependem da orientação dos objectivos certos para o nível certo. Dever-se-á optar por acções nacionais sempre que estas permitam os melhores resultados e por acções levadas a cabo a nível da UE sempre que seja esta a opção mais eficaz. Conseguir que um euro gasto através do orçamento da União Europeia produza mais receitas do que um euro gasto a nível nacional constitui a melhor forma de rentabilizar os investimentos efectuados pelos contribuintes. A integração dos recursos nacionais a nível da UE poderá representar enormes poupanças a nível dos orçamentos nacionais.

São muitos os instrumentos da União que pouco ou nenhum financiamento exigem. Em algumas áreas, a tarefa da União Europeia é assegurar um quadro regulamentar eficaz e justo

com vista às medidas a tomar, nomeadamente em matéria de política de concorrência, do mercado interno ou do ambiente. Embora envolva poucos meios financeiros, esse trabalho é essencial para a consecução dos objectivos políticos da União.

No entanto, para serem eficazes, muitas das políticas da UE devem dispor de recursos financeiros. Pretender mais da Europa por menos dinheiro é, pura e simplesmente, irrealista. As novas áreas políticas a nível da UE implicam novas necessidades financeiras.

A Comissão examinou os casos em que a realização de despesas faz necessariamente parte da combinação de medidas políticas. Nas suas propostas, assegurou o equilíbrio entre o volume e a natureza das despesas e verificou se a gestão das políticas era efectuada de forma a obter os melhores resultados do investimento. Satisfeitas essas condições, não devem ser retirados à política em causa os recursos necessários para a sua aplicação efectiva.

O orçamento da União Europeia é limitado, mas as repercussões que se esperam do mesmo são importantes. Comparado com os orçamentos nacionais que representam, em média, cerca de 45% das receitas nacionais, o orçamento da UE é pouco superior a 1%. Os orçamentos nacionais têm aumentado, com uma taxa de aumento, ao longo dos últimos sete anos, mais de duas vezes superior à do orçamento da UE. A Comissão propõe um aumento moderado dos recursos da União para fazer face aos desafios e compromissos mencionados. A Comissão avaliará periodicamente, e em qualquer caso antes de 2010, as dotações de pagamentos necessárias a partir de 2013 a fim de assegurar uma evolução adequada das dotações de pagamentos em relação às de autorizações. Esta avaliação terá em conta a utilização efectiva das dotações de autorizações e de pagamentos, bem como a previsão do RNB da UE e a utilização das dotações.

2. VALOR ACRESCENTADO DAS PROPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão propõe, para o período 2007-2013, aumentos substanciais das despesas em certos domínios. Se a Comissão apresenta este tipo de propostas num momento de rigor orçamental, é porque esses aumentos são essenciais para alcançar os objectivos da UE e satisfazer compromissos. A incapacidade de fornecer os recursos necessários para garantir o respeito desses compromissos provocaria certamente um sentimento de desilusão junto do público em relação à Europa.

Deve dar-se plena abertura a todas as potencialidades da União Europeia, tanto dentro como fora das suas fronteiras, o que significa tentar eliminar os factores que prejudicam a sua capacidade de actuar:

- **Falta de ligações:** a vocação do mercado único é o comércio tranfronteiriço, as empresas pan-europeias, a liberdade de circulação em toda a União. Contudo, em muitas áreas (educação e investigação, transportes, energia e infra-estruturas de tecnologias de informação e sistemas para os serviços, serviços financeiros, serviços aduaneiros, protecção civil e aplicação da legislação), os sistemas nacionais permanecem muito fragmentados, e continuam a faltar ligações, com graves prejuízos para a mobilidade. Por conseguinte, os benefícios da liberdade de circulação estão muito aquém do que é possível. A falta de ligações constitui um entrave à eficácia das acções levadas a cabo pela UE.
- **Falta de perspectiva europeia:** com demasiada frequência, os governos nacionais não conseguem tratar adequadamente de questões transversais e externas, pois os resultados

políticos e financeiros dos investimentos (por exemplo, em programas transfronteiriços de educação ou de investigação, instalações de transporte intermodal, gestão das fronteiras externas ou sistemas e programas sanitários e ambientais de emergência) são partilhados através das fronteiras, frequentemente por toda a Europa, enquanto os custos são suportados apenas pelo governo que financia a acção e porque as acções transfronteiriças acarretam custos e problemas de coordenação adicionais significativos. Daqui resulta a carência de serviços essenciais e, simultaneamente, um desperdício de recursos e esforços, descoordenados, que prejudicam a eficácia da actuação da UE.

- **Ausência de sinergias entre objectivos e acções:** os objectivos são acordados a nível da UE, comprometendo-se esta e os seus Estados-Membros a realizá-los. Contudo, não existe nenhuma complementaridade sistemática, organizada, aos vários níveis de acção. Daí que a União não consiga obter os melhores resultados.

Assim, a Comissão propõe que, nas próximas perspectivas financeiras, sejam previstas despesas dirigidas directamente a colmatar essas insuficiências:

- Investimentos necessários à criação das ligações que faltam, a interligar a Europa e a facilitar a mobilidade.
- Redução da pressão sobre os orçamentos nacionais, reunindo com vantagem os recursos e os conhecimentos técnicos a nível da UE.
- Utilização da despesa da UE sobretudo para complementar, estimular e catalisar a consecução dos objectivos. Isso exige uma efectiva sinergia entre as várias tarefas, a vários níveis da UE.

À luz do exposto, a Comissão testou o valor acrescentado por despesa proposta em cada área política envolvida no projecto político para o período de 2007 a 2013. Na realização desse exame, a Comissão utilizou os critérios seguintes, para abordar os problemas referidos anteriormente:

- **Eficácia:** casos em que a acção da UE constitui a única forma de obter resultados na criação de ligações inexistentes, em evitar fragmentações e realizar as potencialidades de uma Europa sem fronteiras.
- **Eficiência:** casos em que a UE oferece uma melhor relação custo-benefício, por ser possível resolver as externalidades, reunir recursos ou conhecimentos técnicos, e coordenar melhor uma acção.
- **Sinergia:** casos em que a acção da UE é necessária para complementar, estimular e potenciar as acções destinadas a reduzir disparidades, elevar os níveis e criar sinergias.

2.1 Eficácia: só podem ser obtidos resultados através de acções a nível da UE

Os objectivos comuns da União só podem ser alcançados através de uma parceria aos níveis nacional e comunitário. As despesas públicas nacionais podem ser direccionadas de forma a proporcionar aos cidadãos imensos benefícios, dando mais vitalidade e sustentabilidade às economias nacionais através de serviços públicos, educação e infra-estruturas, proporcionando segurança interna e externa e satisfazendo as diversas alternativas quanto a

opções da sociedade em matéria de políticas. Todavia, a eficácia da acção nacional tem limites. Permanecem lacunas que só a UE pode preencher.

A fim de alcançar os objectivos propostos, o Tratado atribuiu, desde o início, um papel central às verdadeiras políticas comuns tais como a concorrência, o comércio, os transportes, a agricultura e a pesca e, mais recentemente, a União Económica e Monetária. Não é possível realizar o mercado interno e uma união aduaneira efectivos sem regras precisas que estabeleçam condições equitativas. Se a grande diversidade de políticas dos Estados-Membros não tivesse sido harmonizada, teria sido necessário manter os controlos nas fronteiras internas, a União Europeia não teria podido assumir uma posição comum em matéria de comércio internacional e a sustentabilidade teria sido gravemente comprometida por uma espiral descendente de concorrência negativa.

- A União Europeia oferece uma oportunidade única de injectar conhecimentos na base de qualificações. A diversidade de pontos fortes e de tradições presentes na Europa permitem-lhe obter ganhos efectivos de uma experiência colectiva no domínio da **educação e formação**. Contudo, este potencial será melhor aproveitado através da mobilidade e esta apenas pode ser gerida eficazmente ao nível da UE. Só se pode efectivar se existir, em toda a UE, uma rede que permita que a forte procura de mobilidade estudantil se torne uma realidade.

O capital humano constitui um dos principais factores que determinam o crescimento. Num país europeu típico, um ano adicional de escolaridade pode provocar um aumento da produtividade agregada de 6,2%. No entanto, entre 1995 e 2000, assistiu-se na maior parte dos Estados-Membros a uma diminuição dos investimentos públicos nos sectores do ensino e da formação em termos de percentagem da totalidade das despesas públicas. Devem ser envidados todos os esforços para otimizar o impacto das despesas públicas. As acções realizadas em apoio da mobilidade darão origem a um intercâmbio suficientemente amplo para se obter um impacto económico real, dando uma maior dimensão ao conjunto das competências profissionais da população activa. Esse nível de intercâmbio poderia ser alcançado através de uma acção que abrangesse cerca de 10% dos estudantes universitários.

- O facto de as acções transfronteiras complexas apenas poderem ser geridas correctamente ao nível da UE – devido ao desajustamento entre a distribuição dos custos (nacionais) e dos benefícios (disseminados) e devido às dificuldades adicionais inerentes ao desenvolvimento de projectos de infra-estruturas ao nível transfronteiriço – foi objecto de confirmação na recente decisão do Conselho e do Parlamento Europeu ao serem definidos 30 projectos prioritários em matéria de transportes ao abrigo do programa relativo às redes transeuropeias. O desenvolvimento de **redes de transportes** eficazes é essencial para uma economia com melhor desempenho. Os ganhos de competitividade noutros sectores podem desaparecer se a operacionalidade das infra-estruturas for prejudicada por problemas como as congestões de tráfego. À medida que se foi aprofundando a integração económica europeia, os custos da insuficiência das infra-estruturas aumentaram, fazendo ressaltar as deficiências ao nível transfronteiriço. A atribuição dos recursos ao nível europeu é a única forma de corrigir a preferência natural de se direccionarem as despesas nacionais para acções circunscritas ao limite das fronteiras nacionais. Da mesma forma, dará oportunidade às economias menos desenvolvidas da Europa de desenvolverem as infra-estruturas, em benefício de todos.

O Conselho Europeu de Gotemburgo, em 2001, insistiu no fomento da mudança de transportes rodoviários para outros modos de transporte mais sustentáveis do ponto de vista

ambiental. As acções destinadas a promover a intermodalidade incidiriam na resolução dos congestionamentos rodoviários nas zonas transfronteiriças em toda a Europa. Estima-se que as acções a realizar ao abrigo do actual programa Marco Polo desviem das estradas cerca de 36 milhões de trajectos por camião de longo curso, o que significa que a cada euro gasto corresponderão 6 euros de economias em termos de diminuição de poluição e acidentes.

- A integração europeia significa, só por si, que as vantagens obtidas por um dado Estado-Membro na sequência das suas operações externas possam igualmente beneficiar os outros, justificando uma intervenção a nível da UE, dado que só a União Europeia possui acesso à gama completa de instrumentos disponíveis nas suas relações com os países terceiros.

O alargamento constitui um exemplo claro: ajudar os países candidatos a alinharem os respectivos molduras regulamentares pelas normas vigentes na União Europeia exige que sejam efectuados esforços significativos a nível da UE, muito embora se tenha igualmente de recorrer à experiência dos Estados-Membros na matéria (exemplo, geminação). A segurança e a migração constituem outros exemplos, assim como o estabelecimento de normas e a projecção externa das políticas internas da UE (tais como a biodiversidade, as alterações climáticas, a governação das sociedades, etc.).

Nos Balcãs Ocidentais, a UE geriu a crise e a necessidade de estabilização com um grau de eficácia que seria pouco provável alcançar através da acção combinada de cada um dos Estados-Membros. Assim, utilizou uma combinação de diálogo político, de regime comercial favorável especialmente adaptado às suas necessidades, programas financeiros alargados, cooperação no domínio da justiça e medidas de estabilização democrática.

As instituições financeiras internacionais constituem um exemplo de um aspecto em que as potencialidades não foram plenamente utilizadas. Se bem que os Estados-Membros representam uma maioria dos membros do Comité Executivo do FMI e do Banco Mundial em termos de número, têm muito menos influência do que os Estados Unidos da América. A colaboração entre os Estados-Membros e a adopção de uma posição comum são essenciais para garantir a visibilidade e a influência da UE.

2.2 Eficácia: a acção da UE oferece uma melhor relação custo-benefício

A intervenção da UE também pode ser justificada por motivos de rendibilidade. Cada euro gasto a nível da UE pode produzir resultados mais vantajosos do que um euro gasto a nível nacional. Além disso, procurar alcançar objectivos comuns através de despesas não coordenadas a nível nacional representa uma perda de dinheiro. Em muitos casos, a reunião de recursos e de conhecimento técnicos constitui uma forma eficaz de realizar economias e de atingir, simultaneamente, a massa crítica necessária à realização de determinados objectivos-chave. Exemplos:

- É clara a relação entre uma forte capacidade de **investigação** e uma economia dinâmica: em 2002, o Conselho Europeu fixou como objectivo dedicar à investigação 3% do produto nacional bruto, até 2010, incluindo 1% do sector público. À escala da UE, a investigação pode oferecer uma melhor relação custo-benefício do que se for financiada a nível nacional e exercer um efeito potenciador relativamente ao financiamento privado, estimulando iniciativas tecnológicas de grande escala e o desenvolvimento de pólos de excelência europeus em domínios altamente competitivos como a informação e as tecnologias da comunicação, a biotecnologia e a aeronáutica. À medida que aumentam a complexidade da

investigação e a massa crítica financeira necessária, nenhum Estado-Membro pode, actuando isoladamente, criar a massa crítica mínima. As economias de escala obtidas ao nível da UE são mais significativas e tornam-se patentes os benefícios de interligação dos especialistas através das fronteiras.

A política de investigação da UE pode apoiar infra-estruturas de investigação-chave de interesse europeu à escala da UE, desenvolvendo projectos tais como instalações para as grandes fontes de laser e de neutrões e bases de dados biológicos em genómica. A título de exemplo, 52 laboratórios em 20 Estados-Membros foram ligados em rede a fim de poderem trabalhar conjuntamente no que respeita às encefalopatias espongiformes transmissíveis.

- A utilização em comum de recursos valiosos tem efectivamente uma boa relação qualidade-preço. Por exemplo, cada Estado-Membro dispõe de forças de protecção civil e unidades de emergência médica em prevenção, prontas a intervir muito rapidamente. Os custos investidos a fundo perdido com estas forças são frequentemente muito elevados, o equipamento utilizado é especializado e é essencial um elevado nível de formação. Uma coordenação realizada pela UE torna possível, para um investimento relativamente reduzido, recorrer às capacidades disponíveis, em benefício das acções de prevenção e emergência transfronteiriças, com a rapidez requerida, assim como ganhos de eficácia para os orçamentos nacionais. Essa coordenação permitirá, mais facilmente, melhorar a eficácia e diminuir os custos suportados por cada Estado-Membro, tratando-se de catástrofes naturais ou de outras crises, através da prestação de socorros imediatos às vítimas e da resolução das consequências imediatas dessas graves situações. Além disso, o impacto orçamental da prestação de assistência de curto prazo e da adopção de medidas de emergência é geralmente muito elevado. O **Fundo de Solidariedade** constitui uma forma de a União Europeia ajudar os Estados-Membros a enfrentar situações de crise.
- Por vezes, as acções podem assumir proporções de tal dimensão e complexidade que a actuação em comum ao nível da UE é a única forma de atingir a massa crítica requerida. Foi esta a lógica subjacente ao projecto Galileu: o investimento para desenvolver **sistemas de navegação por satélite** era de tal modo elevado que se tornava necessária a realização de um esforço conjunto. Presentemente, esse esforço deve prosseguir com as novas fases do projecto Galileu, isto é, o seu desenvolvimento e funcionamento.
- Actualmente, reconhece-se claramente que os desafios colocados pelas questões relativas à **imigração e asilo** já não ser enfrentados adequadamente só pelas administrações nacionais. A abolição dos controlos nas fronteiras internas deve ser acompanhado pela adopção de medidas comuns sobre o controlo e a vigilância efectiva das fronteiras externas da UE. Uma melhoria da cooperação a nível operacional graças ao agrupamento e colocação à disposição de todos os recursos disponíveis em sectores tais como a formação e o equipamento garantirão uma utilização mais eficaz dos fundos públicos. Para além disso, a acção levada a cabo pela UE tendo em vista uma gestão integrada das suas fronteiras externas constitui a única forma de conseguir uma partilha equitativa das tarefas entre os Estados-Membros, alguns dos quais se vêm confrontados com o pesado fardo de fronteiras muito extensas ou de vagas migratórias. Um certo equilíbrio a nível da partilha das tarefas permitirá reforçar a solidariedade entre os Estados-Membros e oferecer uma melhor relação custo-benefício graças a uma política mais credível e mais justa. Trata-se de questões que se encontram no centro da política de migração sustentável acordada no Conselho Europeu de Sevilha.

A UE enfrenta o desafio inerente à gestão de 6 000 km de fronteiras terrestres e 85 000 km de fronteiras marítimas. Não é o mesmo para todos os Estados-Membros, já que sete dos novos Estados-Membros representam 40% das nossas fronteiras terrestres externas. Cerca de 400 000 pessoas por ano procuram obter asilo na União Europeia (7% dos pedidos de asilo são apresentados pela mesma pessoa em diferentes Estados-Membros) e mais de 14 milhões de nacionais de países terceiros vivem já na União Europeia, 64% dos quais na Alemanha, na França e no Reino Unido. A amplitude destes desafios torna essencial uma reacção a nível continental.

- O alcance da União Europeia em matéria de **relações externas** é de tal ordem que permite dispor da influência e visibilidade, bem como da massa financeira crítica para as suas intervenções, bem como gerar economias de escala significativas.

Um dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio consiste em reduzir para metade o número de pessoas (actualmente mil milhões) que não têm acesso à água potável. Muito embora alguns Estados-Membros disponham de conhecimentos técnicos de nível comparável aos da Comissão, a UE oferece uma vantagem comparativa graças à sua capacidade para mobilizar uma massa crítica de financiamento com um impacto real a nível mundial (na sequência da Cimeira Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável, a União Europeia afectará mil milhões de euros à Iniciativa "Água para a Vida").

A actual justaposição dos serviços externos dos Estados-Membros e da Comissão pode igualmente fornecer outro exemplo concreto de potenciais economias de escala. Os Estados-Membros empregam cerca de 45 000 pessoas nas suas 1 500 missões no estrangeiro e a Comissão cerca de 5 000 pessoas em 130 delegações. A título de comparação, os Estados Unidos da América empregam 15 000 em cerca de 300 missões.

2.3 Sinergia: acções da UE para complementar, estimular e potenciar acções

A União Europeia baseia-se na solidariedade e nos ensinamentos recíprocos. Ao mesmo tempo, a realização dos objectivos-chave acordados exige sinergia entre as acções e as decisões de despesa aos níveis europeu, nacional e regional. A estratégia de Lisboa ou as acções externas da UE constituem bons exemplos do problema. Ao complementar e incentivar os esforços nacionais de promoção do desenvolvimento económico, a União pode tornar as acções nacionais mais eficazes e demonstrar solidariedade à escala da União. Trata-se de uma questão da maior importância, na medida em que as disparidades estão a aumentar, embora também devam ser consideradas as vantagens da diversidade acrescida decorrente do alargamento. A redução das disparidades também significa que a União Europeia deve actuar como um catalisador para elevar os níveis e avaliar as melhores práticas. Exemplos:

- **A política de coesão** baseia-se na convicção de que a União é uma comunidade de solidariedade com um interesse comum na prosperidade de todos os seus membros e que as intervenções em matéria de coesão estimulam a competitividade e proporcionam bons resultados aos investimentos públicos destinados a melhorar o desenvolvimento sustentável a nível da UE. A necessidade imperiosa de exprimir de uma forma directa e clara a solidariedade da UE para com os cidadãos é mais forte do que nunca numa Europa de 25 ou mais. Contudo, as estratégias e as acções de desenvolvimento devem pertencer às autoridades nacionais e regionais e ser por elas conduzidas. O papel da UE é o de complementar a acção nacional e actuar como elemento de potenciação e maximização da relação benefícios-custos, nomeadamente nas áreas com maior impacto no desenvolvimento sustentável global.

A história da política de coesão revela que as regiões beneficiárias têm apresentado, de forma estável, uma taxa de crescimento mais elevada que a média da UE. Cada euro gasto com a política de coesão tem um efeito potenciador significativo (três euros por cada euro gasto no caso das regiões do objectivo 2). Dirigida apenas para o investimento, a coesão tem representado um verdadeiro salto em termos quer de infra-estruturas materiais, quer do capital humano. A política de coesão também trouxe vantagens em matéria de parcerias e de boa governação: o facto de funcionar como uma partilha de esforços entre a Comissão e os Estados-Membros garante a sua indissociabilidade da política nacional e regional.

- Outro exemplo de sinergia efectiva é a política de **desenvolvimento rural**. O desenvolvimento rural constitui, actualmente, o segundo pilar da política agrícola comum, dando à PAC uma perspectiva mais ampla, mais de acordo com as necessidades actuais e a Europa alargada. Desta forma, é coerente com as outras políticas que têm em vista facilitar a evolução social e económica. E, com mais de metade da população da UE a viver em zonas rurais, cobrindo cerca de 90% do território da União, o desenvolvimento rural desempenha um papel evidente noutras políticas, tais como do ambiente e de coesão. O desenvolvimento rural promove a adaptação dos agricultores e da comunidade rural às novas necessidades da economia rural em toda a União, apoiando simultaneamente elevados níveis de referência ambiental e prestando uma atenção especial às regiões menos desenvolvidas da União.

A ameaça de terrorismo é, por natureza, internacional. Garantir a segurança através da prevenção e do combate ao crime e ao terrorismo continuará a constituir um dos maiores desafios para a União Europeia, desafio esse que não pode ser enfrentado pelos Estados-Membros quando agem a título individual. Uma série de acontecimentos imprevisíveis, tais como os que tiveram lugar em Madrid, intensificaram as preocupações e as expectativas no que respeita a uma acção a nível da UE. Por outro lado, a eliminação dos controlos nas fronteiras internas não deveria constituir uma ameaça à segurança dos cidadãos da UE. Como foi salientado no Conselho Europeu de Bruxelas de 2004, a ameaça de terrorismo apenas poderá ser dissipada pela solidariedade e por uma acção colectiva. Uma vez que os Estados-Membros dependem um dos outros para manter um elevado nível de segurança, é necessário desenvolver uma acção coordenada a nível europeu.

- Grande parte do trabalho da União diz respeito à disseminação dos conhecimentos técnicos e à mobilização das políticas no sentido de um maior grau de eficácia. Em muitas áreas - ambiente, política social, serviços aduaneiros e tributação, pesca - um investimento relativamente pequeno pode ajudar a criar um círculo virtuoso de disseminação das técnicas e conhecimentos, com capacidade para produzir benefícios reais.

O programa europeu para as alterações climáticas identifica as medidas que asseguram a conformidade com o Protocolo de Quioto, e de melhor relação custo-benefício. Os custos das alterações climáticas são surpreendentes – as companhias de seguros prevêem que, apenas no que respeita a catástrofes naturais, o seu custo atinja 150 mil milhões de dólares americanos por ano na próxima década. Mas se, através dos programas da UE, se puderem identificar as medidas certas, os objectivos fixados no Protocolo de Quioto poderão ser atingidos com um custo anual de 2 900 milhões a 3 700 milhões de euros – uma pequena fracção dos custos potenciais.

- Em termos dos recursos, diplomacia e mesmo defesa, contidos na “caixa de ferramentas” das **relações externas**, os Estados-Membros desfrutam frequentemente de um peso

particular em diferentes regiões do mundo, por razões históricas ou geográficas, mas a actuação da UE pode fazer com que o esforço externo colectivo seja mais coerente e superior à mera soma das partes, financiando medidas que evitem uma sobreposição de esforços individuais. O valor acrescentado UE decorre igualmente dos métodos utilizados (em especial a desvinculação da ajuda, o apoio sectorial e orçamental, uma abordagem em matéria de desenvolvimento genuinamente baseada nos resultados, e o estabelecimento de uma relação directa entre o montante da ajuda e os resultados obtidos pelos diversos países no que respeita aos seus objectivos de redução da pobreza).

O apoio orçamental financiado pela UE incentiva o processo de reforma nos países parceiros, permite à Comissão desempenhar um papel relevante no diálogo sobre sistemas orçamentais e ajuda a promover a responsabilização a nível nacional. De uma forma geral, contribui para criar as condições necessárias à sustentabilidade dos programas financiados por outros doadores, incluindo os dos Estados-Membros. A assistência humanitária da UE conseguiu uma divisão de trabalho extremamente eficaz. A capacidade de dividir as tarefas da forma mais eficiente, a neutralidade política da ajuda humanitária da UE e uma cuidadosa coordenação entre a ajuda bilateral dos Estados-Membros e a assistência prestada pela UE traduzem-se por uma política capaz de proporcionar benefícios reais de uma forma única.

A acção da UE tem de ser especificamente concebida de modo a maximizar o valor acrescentado. Existem ainda reservas de valor acrescentado por explorar. O aumento da coerência entre as acções levadas a cabo pela União Europeia poderá aumentar a sua influência. Instrumentos mais aperfeiçoados poderão melhorar a realização destas acções.

* *

*

3. CONVERSÃO DO VALOR ACRESCENTADO EM REALIDADE: UMA MELHOR GOVENAÇÃO A NÍVEL DA APLICAÇÃO DAS POLÍTICAS

Na sua comunicação adoptada a 10 de Fevereiro de 2004, a Comissão estabeleceu os princípios com base nos quais anunciou que pretendia simplificar e racionalizar os seus instrumentos financeiros. Os resultados desta racionalização são apresentados adiante, por rubrica orçamental.

3.1 Rubrica 1: Crescimento sustentável

O crescimento sustentável constituía o centro do programa político apresentado em Fevereiro. A fim de alcançar este objectivo, a acção deverá ser articulada em torno de três eixos principais: transformar a Europa numa economia com base no conhecimento dinâmico; reforçar a coesão e garantir a gestão e a protecção sustentáveis dos recursos naturais.

Os dois primeiros eixos serão abrangidos pelas acções levadas a cabo no âmbito das rubricas 1A e 1B.

Competitividade e inovação no mercado único

- A competitividade constitui uma problemática transversal complexa. A investigação, a inovação e a criação de um clima favorável ao comércio constituem aspectos fundamentais

de qualquer estratégia eficaz em matéria de competitividade. Estes aspectos devem igualmente ser promovidos através da criação de uma moldura regulamentar equilibrada que garanta uma concorrência efectiva. Diversos instrumentos e políticas da União Europeia apoiam a competitividade europeia: um programa-quadro para a **inovação e a competitividade** dispõe do potencial necessário para permitir tirar pleno partido e facilitar as acções em determinadas áreas específicas. O programa-quadro abrangerá os seguintes três temas principais:

- Melhoria do contexto empresarial. Os objectivos a alcançar incluem o acesso ao capital para investimentos, a criação de redes electrónicas seguras, uma prestação eficaz de serviços empresariais a nível de toda a UE e uma modernização dos serviços graças à utilização das tecnologias da informação e da comunicação.
 - Garantir que a inovação contribua para promover a competitividade e tenha uma aplicação prática a nível empresarial. Serão criadas sinergias com as “plataformas tecnológicas” conduzidas pela indústria no âmbito do programa-quadro de investigação, nas quais os participantes elaborarão planos de investigação tendo em vista a competitividade industrial em combinação com o programa de competitividade. As acções deveriam igualmente ser orientadas para a tecnologia ambiental, recorrendo a projectos-piloto ou a primeiras aplicações à escala real que permitam demonstrar o seu desempenho a nível técnico e a sua viabilidade económica, bem como para a energia renovável, recorrendo, neste caso, à Agência Europeia da Energia Inteligente, a fim de levar a bom termo os projectos estratégicos.
 - Apoiar a política europeia em matéria de competitividade das empresas, inovação, espírito empresarial e pequenas e médias empresas, através do recurso a conhecimentos especializados sobre políticas e à promoção da acção levada a cabo a nível da UE. Todas as acções com vista à promoção da política industrial, da inovação e do espírito empresarial serão abrangidas pelo programa-quadro sobre a competitividade a fim de maximizar o seu impacto.
- O funcionamento do mercado único exige uma coordenação eficiente da **fiscalidade e das fronteiras**. Os actuais programas Fiscais e Fronteiras poderiam ser associados de forma a lançar uma série de acções em regime de parceria com as autoridades nacionais em matéria de fronteiras e fiscalidade de modo a garantir a aplicação das regras. Graças à formação e a sistemas informáticos compatíveis, as autoridades nacionais em matéria de fronteiras e fiscalidade podem agir em uníssono.

Reforço da investigação e do desenvolvimento tecnológico

- A Comissão considera que a necessidade imperativa de um salto quantitativo a nível do esforço de investigação europeu justifica um aumento significativo dos recursos do orçamento da UE afectados à investigação. Contudo, o objectivo central e a aplicação da política de investigação europeia devem igualmente ser redefinidos. O 7º programa-quadro de investigação será orientado para as seguintes metas:
 - Criação de pólos de excelência através de uma cooperação transnacional;

- Lançamento de iniciativas tecnológicas europeias, com base em plataformas tecnológicas;
- Promoção da criatividade a nível da investigação de base através da concorrência entre equipas de investigação a nível europeu;
- Tornar a Europa mais aliciante para os investigadores;
- Desenvolvimento de infra-estruturas de investigação de interesse comum a nível europeu;
- Reforço da coordenação dos programas nacionais.

Em todos estes casos, os esforços seriam orientados para matérias de interesse fundamental a nível europeu, estreitamente ligadas às áreas de competência da UE, e atribuiriam uma atenção especial ao espaço e à segurança. Se bem que a Comissão continue a assumir a responsabilidade política, será introduzido um maior grau de descentralização, com uma maior participação dos interessados, tanto do sector público como privado, que poderão ter acesso a conhecimentos científicos profissionais através de um "conselho de investigação europeu". Foram definidas três vias:

- Estabelecimento de parcerias com os Estados-Membros tendo em vista a realização de acções destinadas a coordenar as políticas de investigação nacionais com base em objectivos comuns.
- Promoção da externalização no que respeita às acções destinadas a apoiar equipas de investigação individuais, através da criação de um organismo regulador ou executivo.
- Gestão de uma investigação conjunta por parte da Comissão, com nova incidência nos aspectos ligados à supervisão e ao controlo. As restantes tarefas relacionadas com a execução das acções poderia ser transferida para um organismo executivo.

Na sua comunicação de Junho² a Comissão apresentou um esboço destas propostas que estão actualmente a ser objecto de um processo de consultas a fim de que as instituições e a comunidade de investigação possam reagir.

Promoção de redes europeias de transportes e de energia sustentáveis

- Recorrer-se-á a um instrumento específico para concluir a realização das **redes transeuropeias de transportes e de energia** definidas pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu. A rede de transportes beneficiaria de um financiamento plurianual no quadro de um regulamento relativo à gestão destas redes ao longo do período decorrente entre 2007 e 2013. O regulamento introduzirá um processo simplificado de tomada de decisões a nível europeu, regras mais claras em matéria de condicionalidade e selectividade e uma gestão do projecto mais clara de modo a melhorar as diversas etapas do ciclo do projecto, da sua concepção à sua conclusão. A Comissão procurará igualmente determinar se a criação de um organismo executivo constituiria a forma mais eficaz de auxiliar os parceiros a levarem os projectos a bom termo.

² Ciência e Tecnologia, as chaves para o futuro da Europa: orientações para a política de apoio à investigação da União (COM(2004) 353)

A criação de disposições em matéria de redes energéticas contribuiria para a aplicação de um programa plurianual centrado no apoio aos investimentos em interligações, com o intuito de maximizar a eficácia e garantir a segurança dos abastecimentos no sector europeu da energia. Este objectivo será concretizado graças a um apoio não só à realização de estudos, tal como aconteceu no passado, mas também a todo um trabalho de desenvolvimento e, em alguns casos, a uma pequena contribuição para as obras de construção.

- Um instrumento distinto, com base no actual **programa Marco Polo** sobre intermodalidade promoverá a realização de projectos de pequena escala em apoio de acções levadas a cabo pelo sector privado com o objectivo específico de desviar o transporte de mercadorias das estradas.
- Seria igualmente necessário criar um instrumento separado a fim de dotar o sistema de navegação por satélite **Galileu** de uma nova base jurídica mais adaptada à nova fase das suas actividades.
- No contexto dos Tratados de Adesão, foram criadas ou estão a ser negociadas obrigações jurídicas no que respeita aos encargos financeiros excepcionais decorrentes da **desactivação de determinadas instalações nucleares**: a União Europeia está empenhada em fornecer uma assistência financeira adicional para apoiar os esforços de desactivação para além de 2006.

Deveria ser criada no âmbito da rubrica orçamental 1A uma dotação específica para o efeito, que contará com dotações adequadas a partir de duas fontes:

- Montantes disponíveis a partir da rubrica 1A, que não tenham sido afectados à educação, à investigação, à política social ou às redes transeuropeias;
- O fundo de ajustamento ao crescimento sempre que tal seja necessário para perfazer o montante necessário.

Em Setembro de 2004 será apresentada à Comissão para adopção uma decisão específica sobre a contribuição da UE para a desactivação das instalações nucleares. Esta decisão terá por base a avaliação objectiva das necessidades financeiras e do calendário dos pagamentos a elas associados no que respeita a cada instalação nuclear a desactivar, tomando como ponto de partida as actuais despesas já financiadas em 2004-06.

Melhoria da qualidade do ensino e da formação

- O estabelecimento de um programa de formação contínua ao longo de toda a vida permitirá reunir acções a todos os níveis do **ensino e da formação**, das escolas à formação de adultos, que constituirá o único sucessor dos actuais programas (Erasmus, Erasmus Mundus, Comenius, Sócrates, Leonardo da Vinci). Será dada uma atenção especial às bolsas de mobilidade individual, apoiadas por duas acções horizontais que abrangerão o desenvolvimento de políticas, a aprendizagem de línguas e a utilização de novas tecnologias bem como acções Jean Monnet relativas à integração europeia.

A redefinição de várias acções diferentes implicará o estabelecimento de procedimentos comuns, a existência de menos instrumentos jurídicos e menos rubricas orçamentais,

acções que permitem todas elas uma simplificação que terá benefícios reais para os utilizadores.

Mais de 80% dos recursos serão geridos de uma forma descentralizada, passando a selecção dos beneficiários e a transferência de fundos para os utilizadores dos programas a incumbir aos organismos nacionais. Esta situação levanta algumas questões quanto ao grau de controlo financeiro que deverá ser exigido aos organismos nacionais: os organismos nacionais que procedam ao pagamento de recursos significativos a partir do orçamento da UE deveriam estar sujeitos às mesmas normas em matéria de controlo do que os organismos da Comissão e os organismos da UE. Os aspectos da gestão a cargo da Comissão incluirão um organismo executivo que se ocupará de acções em todo o sector da educação e da cultura.

Programa em matéria de política social destinado a auxiliar a sociedade europeia a prever e a gerir as mudanças

- Os objectivos em matéria de **política social** abrangem a totalidade dos objectivos de índole social da Comunidade: pleno emprego, protecção e inclusão social; condições de trabalho; antidiscriminação e diversidade e igualdade entre os géneros. As acções a desenvolver nestes sectores serão reunidas no âmbito de um único programa para o emprego e a solidariedade social (“PROGRESS”), oferecendo assim um “balcão único” para os utilizadores e estabelecendo regras comuns para a apresentação de pedidos no que respeita a todos os aspectos do programa.

Alguns aspectos da acção social e, sobretudo, o apoio ao diálogo social, derivam directamente dos poderes autónomos conferidos à Comissão por força do Tratado. Os regulamentos actualmente em vigor em matéria de coordenação dos regimes de segurança social e livre circulação de trabalhadores (incluindo a rede EURES que abrange os serviços de emprego dos Estados-Membros da União Europeia) proporcionam uma base jurídica para os aspectos da política social que não podem ser financiados com base nos poderes autónomos da Comissão.

Resposta às novas necessidades

Para que uma estratégia de promoção da competitividade possa ser eficaz, terá de abordar as questões que a economia europeia terá de enfrentar a longo prazo, devendo igualmente ser dotada de uma boa capacidade de resposta. O objectivo duplo de impor uma disciplina orçamental e garantir a eficácia poderá ser realizado se for, anualmente, estabelecida uma reserva a afectar a objectivos precisos. A experiência obtida a nível da iniciativa europeia para o crescimento demonstrou que a UE necessita de dispor de um instrumento que lhe permita reagir rapidamente às mudanças económicas a fim de estimular o crescimento e a criação de empregos. A criação de um **fundo de ajustamento ao crescimento** permitirá a adopção de uma abordagem mais proactiva relativamente à competitividade. Sempre que a União proceder à sua avaliação anual dos progressos verificados a nível da aplicação da estratégia de Lisboa no âmbito do Conselho Europeu da Primavera, poderá, se necessário, canalizar uma parte dos seus recursos para incentivar iniciativas especialmente eficazes tendo em vista acelerar a realização de objectivos em atraso (tais como as redes transeuropeias ou grandes projectos ambientais ou de investigação) ou ajudar a dar resposta a choques imprevistos, tais como litígios comerciais ou consequências inesperadas de acordos comerciais, ou situações que exijam acção urgente como, por exemplo, a necessidade de cobrir exigências financeiras para levar a cabo sem demora as obrigações referentes à desactivação de instalações

nucleares. O fundo não exigiria a criação de um instrumento distinto, podendo utilizar os programas e mecanismos de aplicação já existentes.

Promover uma maior coesão em matéria de crescimento e emprego

A política de coesão dispõe actualmente de um estatuto suficientemente elevado, reduzindo a questão fundamental a saber como reorganizar as actuais estruturas de modo a permitir uma actuação mais eficaz. Seria mantido o princípio fundamental da parceria mas o sistema passaria a ser menos complexo e mais estratégico.

A nova geração de programas de coesão funcionará de acordo com os seguintes princípios directores:

- Será adoptado um documento de política estratégica para todo o período, que deverá funcionar como ponto de referência tanto para os Estados-Membros como para as regiões. Esse documento definiria os objectivos-chave para uma melhor concentração do apoio à coesão. Um debate anual realizado no âmbito do Conselho integrará os objectivos em matéria de coesão no ciclo anual tendo em vista a aplicação da estratégia de Lisboa. A liberação de fundos de uma eventual reserva "resultados" estará igualmente dependente da realização dos objectivos da estratégia. No que respeita à competitividade e emprego a nível regional, uma parte dos fundos poderia igualmente ser utilizada para constituir uma reserva a ser utilizada sempre que seja necessário reagir aos efeitos negativos de um acontecimento económico específico.
- Cada região ou Estado-Membro proporá, por conseguinte, um documento estratégico de referência para 2007-2013. Após a sua adopção pela Comissão, este documento servirá de base a um exercício de programação que se deverá concentrar na definição de eixos prioritários para intervenção, permitindo um máximo de flexibilidade a nível de um processo de tomada de decisões descentralizado. A gestão financeira decorrerá a nível dos eixos prioritários e não das próprias medidas e o controlo e avaliação financeiros serão mais proporcionais e descentralizados.
- Os utilizadores beneficiarão de uma maior racionalização a nível do aparelho legislativo para aplicação da política de coesão. Apenas serão necessários três instrumentos financeiros: o Fundo de Coesão, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e o Fundo Social Europeu. O Fundo de Coesão e o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional beneficiarão também de uma programação conjunta e da aplicação das mesmas regras operacionais no que respeita aos projectos de infra-estruturas.
- A fim de contrabalançar os obstáculos jurídicos à cooperação transfronteiras será criado um instrumento destinado a apoiar esse tipo de acção, ao qual será possível recorrer sempre que necessário.
- Uma das características particulares do Fundo Social Europeu consistirá em acções específicas para reforçar a integração dos imigrantes e aumentar o respectivo acesso ao emprego. O seu objectivo consistirá em promover a participação dos trabalhadores migrantes no quadro da estratégia europeia para o emprego e desenvolver acções que permitam aos nacionais de países terceiros com antecedentes muito diversos a nível cultural, religioso, linguístico e étnico que se estabeleçam e desempenhem um papel activo no que se refere a todos os aspectos da sociedade europeia, o que requer uma estreita coordenação entre as operações do FSE nesta área e a estratégia e objectivos a estabelecer

pelos responsáveis pela política de imigração. A programação das acções do FSE para a integração de cidadãos de países terceiros será da responsabilidade da DG EMPL, de acordo com a DG JAI.

3.2 Rubrica 2: Conservação e gestão dos recursos naturais

Dada a percentagem significativa dos fundos públicos a consagrar aos objectivos abrangidos pela rubrica 2, é por demais importante que se possa dispor dos instrumentos e dos mecanismos de execução necessários para garantir uma aplicação eficaz.

- Graças às recentes **reformas da PAC de 2003 e 2004** e a fixação das despesas agrícolas até 2013 foi possível estabelecer o enquadramento para o período abrangido pelas perspectivas financeiras. É conveniente recordar que estas reformas permitiram já uma grande simplificação dos procedimentos, graças à realização de pagamentos únicos aos agricultores, à criação de uma moldura regulamentar única para a ajuda directa e à realização de controlos em função da gestão dos terrenos e não dos volumes da produção. As eventuais alterações às organizações de mercado comum teriam de ser introduzidas no âmbito deste quadro. Um novo regulamento estabelecerá uma estrutura para o financiamento da PAC que contará com um só fundo para cada pilar, o Fundo Europeu de Garantia Agrícola e o Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Rural. Estes fundos incluirão muitos elementos idênticos, nomeadamente a utilização exclusiva de organismos autorizados para a realização dos pagamentos e regras de controlo financeiro similares.
- A política de **desenvolvimento rural** será aplicada tendo em vista três objectivos principais:
 - O aumento da competitividade do sector agrícola graças ao apoio à sua reestruturação;
 - Promoção do ambiente e das zonas rurais através de um apoio ao ordenamento do território;
 - Promoção da qualidade de vida nas zonas rurais e da diversificação das actividades económicas graças à adopção de medidas orientadas para o sector agrícola e outros intervenientes do mundo rural.

Os programas de desenvolvimento rural a realizar em todos os Estados-Membros deverão procurar realizar todos estes três objectivos. No entanto, as decisões quanto ao equilíbrio a estabelecer entre os três objectivos deverão ser grandemente descentralizadas. Os Estados-Membros dotados de infra-estruturas agrícolas relativamente pouco desenvolvidas poderão muito bem decidir atribuir maior importância à sua modernização e reestruturação, a fim de que as regras da PAC possam ser executadas de uma forma eficaz e o sector agrícola possa aumentar a sua competitividade. Se, por outro lado, o outro Estado-Membro considerar que a viabilidade das comunidades rurais constitui um problema da maior importância poderá optar por concentrar os seus esforços na diversificação económica.

Em qualquer caso, os parceiros a nível nacional, regional e local deverão poder beneficiar de uma simplificação considerável das disposições actualmente em vigor, que incluirá:

- A integração de todas as medidas no quadro de um instrumento único tendo em vista a aplicação de um único programa;
 - Atribuição de uma atenção especial à necessidade de garantir a coerência entre o desenvolvimento rural e as medidas de coesão;
 - Um maior equilíbrio entre as vertentes controlo e descentralização graças à elaboração de um documento de estratégia UE que fornecerá um enquadramento para as estratégias de desenvolvimento rural nacionais, uma maior consulta das bases no que respeita à forma como esses programas são concebidos e aplicados, o estabelecimento de regras e condições de aplicação dos programas menos precisas e o reforço do acompanhamento e da avaliação. As responsabilidades que incumbem, respectivamente, aos Estados-Membros e à Comissão em matéria de gestão financeira continuarão a ser claramente definidas.
- A política da **pesca** será aplicada através de dois instrumentos. O Fundo Europeu para a Pesca constituirá um fundo único para a reestruturação do sector das pescas e para o desenvolvimento das zonas costeiras dependentes da pesca. Este fundo centrar-se-á nos seguintes eixos fundamentais:
 - O desenvolvimento sustentável das zonas costeiras (em termos de diversificação económica e ambiente);
 - Adaptação da frota pesqueira;
 - Introdução de sistemas de aquacultura e de transformação dos produtos da pesca respeitadores do ambiente;
 - Outras acções de interesse comum, incluindo projectos-piloto de conservação.

Se bem que este fundo esteja estreitamente ligado aos instrumentos de coesão (tendo de funcionar com base numa gestão partilhada graças ao recurso à programação plurianual) o facto de estar estreitamente associado à aplicação da política comum da pesca permite que seja abrangido pela rubrica 2.

O segundo instrumento reuniria todos os sectores da política comum da pesca que precisam de ser financiados tendo em vista apoiar a sua reforma:

- Investimentos a nível das medidas de controlo de modo a permitir a introdução de técnicas de controlo modernas em todas as águas controladas e apoiar os esforços do Organismo de Controlo da Pesca;
 - Medidas destinadas a promover uma orientação científica e dados técnicos de elevada qualidade e de fácil acesso;
 - Promoção da conclusão e do financiamento de acordos internacionais em matéria de pesca e participação em organizações regionais no domínio da pesca.
- Será impossível assegurar uma coerência política se os diferentes instrumentos forem abordados isoladamente. No sector do **ambiente**, o grosso da acção da União Europeia

consiste na integração da dimensão ambiental nas outras políticas.

O desafio, para o período que se vai iniciar, é duplo: em primeiro lugar, garantir que os objectivos ambientais essenciais complementem e reforcem os objectivos em matéria de crescimento. As actuais tendências no que respeita à situação ambiental exigem a adopção de mais medidas preventivas e correctivas em todo o tipo de políticas.

A concessão de financiamentos a partir das posições 1A e 1B, 2 (agro-ambiental, pescas, desenvolvimento rural) e 4 é fundamental para a realização dos objectivos da política ambiental no contexto do objectivo comunitário mais vasto de garantir um desenvolvimento sustentável. De referir, a título de exemplo, que actualmente cerca de 16,5% do FEDER e 50% do Fundo de Coesão são consagrados ao sector do ambiente. Para além disso, todas as intervenções no âmbito da coesão devem respeitar a legislação comunitária em matéria ambiental.

Os actuais níveis de financiamento das actividades ambientais deverão ser mantidos e, sempre que necessário, aumentados no próximo período financeiro, reflectindo a importância do ambiente enquanto pilar do desenvolvimento sustentável. A integração do financiamento da política ambiental da UE continuará, por conseguinte, a ser assegurado.

Este empenhamento em financiar acções ambientais será devidamente explicado nos documentos de orientação em matéria de estratégia, programação e execução, que serão propostos pela Comissão nos próximos meses. Para além disso, a Comissão solicitará aos Estados-Membros que demonstrem em que medida as necessidades de financiamento do sector ambiental, e nomeadamente nos aspectos relevantes de Natura 2000, foram tidos em conta a nível dos seus programas nacionais realizados no âmbito dos fundos estruturais, e discutirá a necessidade de um co-financiamento comunitário no âmbito do processo de aprovação dos programas.

- Muito embora a maior parte das acções em matéria de **ambiente** se traduzam pela integração das questões ambientais em outras acções, continua a ser necessário criar um instrumento que permita tomar medidas de carácter exclusivamente ambiental. O **programa LIFE+** procuraria contribuir para o desenvolvimento, a aplicação, o acompanhamento e a avaliação da política e legislação ambientais da UE, nomeadamente graças à prestação de assistência aos seguintes aspectos:
 - Aprofundamento da base de conhecimentos em matéria de política ambiental e desenvolvimento de ferramentas essenciais a fim de garantir a consistência (recolha de dados, realização de estudos, elaboração de hipóteses de trabalho, etc.);
 - A aplicação de uma política ambiental no terreno, nomeadamente graças a um reforço das capacidades, ao intercâmbio das melhores práticas e ao estabelecimento de redes e promoção da participação das ONG;
 - Demonstração de novas abordagens e instrumentos em matéria de política ambiental;

- Recurso à informação e à comunicação para promover uma maior sensibilização para as questões ambientais.

A utilização de um único instrumento permitirá estabelecer um único conjunto de regras e de processos de tomada de decisões e financiamento, bem como promover um maior grau de consistência a nível da orientação das políticas. Verificar-se-á, assim, uma redução dos encargos administrativos, bem como uma maior transparência e visibilidade.

3.3 Rubrica 3: Cidadania

Reforço da UE enquanto espaço de liberdade, segurança e justiça

A abordagem da Comissão tendo em vista a realização deste objectivo tem por base **três programas-quadro** que substituem a diversidade de instrumentos e rubricas orçamentais neste domínio. Assistir-se-á a um aumento da transparência, à medida que os potenciais "clientes" dos programas puderem saber imediatamente para que objectivo político global da UE a sua participação irá contribuir. Estes programas-quadro serão idênticos, a nível do seu funcionamento e regras operacionais, de modo que os participantes poderão beneficiar de algo que se assemelha a um instrumento único.

Esta estrutura simplificada permitirá melhorar a eficácia destes programas enquanto instrumentos de política, bem como a obtenção de ensinamentos em matéria de políticas através da utilização de sistemas de acompanhamento e de avaliação adequados. Para além disso, os programas definidos por estas três áreas políticas permitirão uma maior flexibilidade a nível da definição das prioridades entre as diferentes acções no quadro de uma mesma política, devendo por conseguinte contribuir para que seja possível dar uma resposta rápida em caso de acontecimentos inesperados – no sector da segurança, por exemplo, a estrutura proposta permite uma margem de flexibilidade entre uma acção preventiva e reactiva.

O grosso dos fundos afectados no âmbito deste sector destinar-se-ia a promover a gestão partilhada com os Estados-Membros. A estrutura simplificada dos programas facilitará a coordenação com as administrações nacionais. A flexibilidade necessária para adaptar os programas às circunstâncias nacionais será proporcionada pelos documentos de programação nacionais. Os organismos externos constituirão um todo coerente que se integra na lógica das três principais áreas políticas.

- O **programa relativo à liberdade de circulação e à solidariedade em matéria de fronteiras externas, direitos de asilo e imigração** contribuirá para um reforço da solidariedade neste sector e representará o grosso do financiamento em matéria de liberdade, segurança e justiça. O programa abrangerá acções tendo em vista apoiar a adopção de uma abordagem integrada no que respeita às fronteiras externas da União Europeia e contribuirá para o desenvolvimento de uma política comum em matéria de asilo sempre que uma partilha das responsabilidades ajudar os Estados-Membros a respeitarem as suas obrigações internacionais. O programa contribuirá para uma gestão eficaz e sustentável dos fluxos migratórios - incluindo a luta contra a imigração ilegal e o regresso de residentes ilegais oriundos de países terceiros ou das pessoas que migrem clandestinamente para a UE.

A aplicação de uma política comum de imigração requer também uma resposta credível

por parte da Comunidade à questão pluridimensional da integração dos nacionais de países terceiros. Tal implica uma maior ênfase no aumento da participação dos migrantes nas actividades do FSE. Exige também uma nova forma de solidariedade para apoiar os esforços dos Estados-Membros na ajuda para que cidadãos de países terceiros com diferentes culturas, religiões, línguas e raças se possam estabelecer e participar activamente em todos os aspectos da sociedade europeia. Por último, para as acções que não são cobertas pelo FSE (participação na vida cívica e política, respeito pela diversidade e pela cidadania civil) ou medidas destinadas aos requerentes de asilo, incluindo a criação de redes de comunicação, o estudo comparativo de práticas e a criação de indicadores nessas áreas, o financiamento será a partir da rubrica 3.

A Comissão propôs já a criação de um **organismo para a gestão das fronteiras externas** no âmbito da gestão dos fluxos migratórios. Proceder-se-á a uma avaliação a fim de determinar se a gestão dos sistemas de informação de grande escala em sectores relevantes para a justiça e os assuntos internos, tais como Eurodac, SIS ou VIS, poderia igualmente ser integrada na esfera de acção deste organismo ou exigiria a criação de um novo organismo. Outros sectores, contudo, tais como a segurança alimentar e as alfândegas, exigem igualmente uma racionalização e um aumento dos controlos efectuados nas fronteiras externas da UE. A viabilidade de uma utilização do organismo para a gestão das fronteiras externas enquanto base de coordenação destinada a garantir a cooperação entre todos os organismos-chave responsáveis pela gestão das fronteiras será igualmente analisada, tendo em conta as economias de escala e eventuais sobreposições em certos Estados-Membros.

- O **programa em matéria de segurança** contribuirá para uma melhor prevenção do crime e do terrorismo, para reforçar a cooperação e o intercâmbio entre as autoridades responsáveis pelo controlo da aplicação da lei, para incentivar a prestação de informações à escala europeia e desenvolver uma dimensão europeia no que respeita à formação dispensada aos altos funcionários da polícia dos diferentes Estados-Membros.

A Comissão espera que tanto a **Eurojust** como o **Colégio Europeu de Polícia**, que são actualmente organismos intergovernamentais, se convertam em organismos da UE, em conformidade com o que está previsto na Constituição.

- O **programa “justiça e direitos fundamentais”** esforçar-se-á por fomentar a cooperação judicial, um acesso fácil à justiça e uma maior segurança jurídica, tanto a nível das empresas como dos cidadãos, a fim de acompanhar o aumento das situações transfronteiriças. O programa acompanhará o aumento cada vez maior do acervo neste domínio e facilitará o conhecimento e a confiança nos diferentes sistemas jurídicos graças à informação do público e à formação de juizes e outros profissionais da justiça. Reforçará igualmente a coordenação e a cooperação entre investigadores e procuradores que se ocupem de casos de criminalidade grave transfronteiras, a nível operacional e estratégico. A acção da UE terá igualmente por objectivo o intercâmbio de informações sobre as decisões adoptadas em matéria de questões penais, tais como anteriores condenações. A promoção dos direitos fundamentais acompanhará a integração da Carta na Constituição, concentrando-se muito especialmente na participação democrática na perspectiva das eleições europeias de 2009.

A Comissão espera que **Eurojust**, actualmente um organismo intergovernamental, passe a constituir um organismo da UE, em conformidade com a Constituição. Tal como foi

acordado no Conselho Europeu de Dezembro de 2003, o actual Observatório sobre Racismo e Xenofobia será alargado, passando a constituir um organismo de pleno direito em matéria de direitos fundamentais.

A Comissão pretende apresentar propostas legislativas no próximo ano. Contudo, no que respeita ao mecanismo de solidariedade para a gestão das fronteiras externas (faz parte do programa “liberdade de circulação”) e ao novo programa “justiça”, a entrada em vigor do novo Tratado determinará o calendário das acções.

Garantir o acesso aos bens e serviços de base

Os actuais **programas relativos aos consumidores, à segurança alimentar e à saúde** não correspondem às expectativas dos cidadãos. Hoje em dia, por exemplo, o programa de saúde pública recebe três vezes mais pedidos de assistência do que pode satisfazer. A erradicação das doenças ligadas à cadeia alimentar é igualmente travada por dificuldades de financiamento, enquanto o alargamento representa um desafio especial em termos da melhoria das infra-estruturas sociais (saúde, consumidores) em todos os países da UE. A fim de remediar esta situação, a Comissão propõe a substituição de todos os instrumentos actualmente existentes por dois instrumentos principais mais adaptados aos objectivos políticos da cidadania:

- Um **programa de segurança alimentar** que procurará essencialmente combater as doenças dos animais, facilitar a cooperação entre os laboratórios da União Europeia, aproximar as normas em matéria de segurança alimentar entre países e no interior de cada país e garantir a protecção de toda a cadeia alimentar.
- Um **programa relativo à política dos consumidores e à saúde pública** permitirá um desenvolvimento das capacidades das organizações de consumidores a longo prazo e uma melhoria da segurança dos consumidores graças a uma melhor cooperação entre as autoridades dos Estados-Membros, bem como entre a União Europeia e países terceiros. Contribuirá igualmente para intensificar a cooperação entre os Estados-Membros tendo em vista o aumento da eficácia dos sistemas de saúde em toda a Europa.

A **Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos** e o **Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças** deverão prestar à Comissão a assistência necessária (a nível regulamentar e executivo) para a execução das suas tarefas. Para além de proporcionarem orientações e análises, constituirão redes no âmbito da União Europeia, tendo em vista uma partilha das melhores práticas.

Promoção da cultura e da diversidade europeias

A necessidade de simplificar os actuais programas em matéria de **cultura, meios de comunicação e juventude** tem vindo a constituir um tema constante das avaliações. Graças à adopção de regras contratuais e financeiras mais equilibradas e menos complexas, seria possível consagrar mais energia à aplicação dos programas do que à sua gestão.

Para o efeito, a Comissão propõe um número mais reduzido de instrumentos jurídicos, mais simples e mais flexíveis. As propostas reduzirão o número de bases jurídicas de oito para quatro e o número de rubricas orçamentais de 22 para quatro.

Os novos instrumentos permitirão intensificar a descentralização. Para além disso, a Comissão pretende criar um organismo executivo para todos os programas em causa. Este novo

organismo será responsável pelas tarefas técnicas relativas a todos estes programas e pela prestação de assistência e acompanhamento quotidiano desses programas.

- O novo **programa “Juventude”** garantirá a promoção da cidadania europeia junto dos jovens tanto a nível nacional como local. As actuais quatro rubricas orçamentais serão substituídas por uma única, que abrangerá todas as actividades actualmente a serem executadas por intermédio de duas bases jurídicas distintas (o programa Juventude e o programa de acção comunitária tendo em vista promover os organismos activos a nível europeu no domínio da juventude).

O programa Juventude tem por base uma delegação da autoridade dos organismos nacionais, que funcionarão dentro de uma moldura definida pela Comissão. A vantagem deste sistema consiste na convivialidade que os organismos nacionais podem proporcionar graças à utilização da língua nacional, a uma compreensão dos sistemas nacionais, etc. O programa põe a tónica nas acções descentralizadas e limita a gestão directa aos domínios em que o seu valor acrescentado é manifesto (tais como as redes, o apoio político, a ajuda às ONG).

- O novo **programa “Cultura”** estará aberto a todos os domínios culturais e artísticos, sem categorias pré-definidas, bem como a uma maior variedade de operadores culturais, das administrações nacionais ou locais até às redes e empresas do sector cultural. O programa inclui uma única base jurídica, contrariamente às duas actualmente existentes, e uma única rubrica orçamental, comparativamente às actuais cinco. O programa será igualmente mais convivial.
- O novo programa de apoio ao **sector do audiovisual europeu** terá como objectivos globais a preservação e a promoção da diversidade cultural europeia e do seu património audiovisual, a promoção do diálogo e da compreensão intercultural e um aumento da circulação de obras audiovisuais europeias dentro e fora da União Europeia. Os dois actuais programas MEDIA serão integrados num único programa, que incluirá os diferentes elementos da cadeia de valor da produção audiovisual europeia. Em conformidade com os resultados de consultas públicas, as regras e os procedimentos serão simplificados.
- Um **programa em matéria de participação cívica** inspirar-se-á no programa recentemente lançado e abrangerá o período que tem início em 2007. Este programa esforçar-se-á por promover os valores e os objectivos da União Europeia, aproximar os cidadãos da UE e as suas instituições e estimular uma cidadania activa. Poderá igualmente ser concedido apoio aos organismos que prossigam um objectivo de interesse geral europeu no domínio da cidadania europeia activa, bem como aos grupos de reflexão. Será necessário adoptar outras medidas pelo que será apresentada no início de 2005 uma nova proposta legislativa.

Instrumento de solidariedade e de reacção rápida

As acções realizadas a nível europeu permitirão igualmente adoptar uma abordagem comum no que respeita às situações de emergência. Um **instrumento de solidariedade e de reacção rápida** proporcionará aos cidadãos uma resposta europeia em caso de desastres graves. O domínio de acção desse instrumento incluirá, simultaneamente, uma reacção imediata (coordenação e gestão dos recursos necessários para lutar contra um desastre no momento em que o mesmo ocorrer) e um ajuda financeira destinada a fazer face às situações de emergência

após uma crise imprevista. Poderá igualmente abranger as medidas de preparação para essas situações. O instrumento financiará o apoio às vítimas do terrorismo, as necessidades em matéria de protecção civil, as medidas necessárias para reagir de crises da saúde pública, bem como de outros desastres naturais.

3.4 Rubrica 4: a Europa enquanto parceiro mundial

A União Europeia tem vindo progressivamente a desenvolver uma vasta gama de ferramentas em matéria de relações externas (política comercial comum, cooperação através de acordos bilaterais e multilaterais, cooperação para o desenvolvimento, políticas externa e de segurança comuns, políticas de defesa e de segurança comuns, ajuda humanitária e assistência financeira bem como a projecção externa das políticas internas: energia, ambiente, transportes, justiça e assuntos internos, etc.). A criação de novas rubricas orçamentais através do procedimento orçamental anual, bem como a adopção de mais bases jurídicas ad hoc tendo em vista a sua implementação contribuiu ainda para a proliferação de instrumentos.

O resultado é **um conjunto diverso e complexo de instrumentos**. As actividades de assistência externa da UE a nível mundial são actualmente realizadas através de mais de 30 diferentes instrumentos jurídicos (programas), alguns dos quais temáticos tal como o “IEDDH³” ou geográficos tal como os programas FED ou TACIS. A União Europeia dispõe igualmente de uma panóplia de instrumentos PESC (acções conjuntas)⁴. Existem igualmente alguns instrumentos distintos que cobrem as consequências externas das nossas políticas internas, tais como a energia inteligente. **A gestão destes diversos programas de uma forma eficiente e coordenada**, bem como a obtenção de um bom nível de comunicação e de visibilidade, **tornaram-se tarefas cada vez mais difíceis**.

Tal como previsto na sua comunicação de 10 de Fevereiro, a Comissão propõe, por conseguinte, uma simplificação radical dos instrumentos, suscitada pela necessidade de promover a coerência e a consistência das acções externas e obter mais e melhores resultados a partir dos recursos disponíveis, respeitando os seguintes princípios:

- **A política deve dominar os instrumentos:** Existe um verdadeiro risco de “pôr o carro à frente dos bois” e deixar que as políticas sejam ditadas pelos instrumentos. Chegou, pois, a altura de a União Europeia reformar os seus instrumentos de forma a torná-los mais coerentes e mais orientados para a obtenção de resultados, e de desenvolver o seu efeito potenciador e a sua flexibilidade.
- **Garantir a coerência da política global:** A combinação adequada entre as diversas políticas e o equilíbrio entre as necessidades que exigem uma resposta a curto prazo e as estratégias a longo prazo serão asseguradas pelos documentos de estratégia por país (DEP) e os documentos de estratégia regionais (DER) bem como pelas estratégias temáticas e de adesão. Desde que sejam objecto de revisão periódica e combinem de forma adequada os novos instrumentos propostos, isto assegurará a coerência necessária na abordagem.

³ Iniciativa Europeia para a Democracia e os Direitos Humanos.

⁴ Os 100 instrumentos diferentes mencionados na comunicação de 10 de Fevereiro incluem o primeiro pilar e os instrumentos da PESC.

- **Simplificação da estrutura e dos procedimentos**⁵: As rubricas orçamentais e os procedimentos (instrumentos financeiros e respectivas bases jurídicas) serão simplificados a fim de aumentar a sua eficácia, em especial no que diz respeito às emergências e às crises, a fim de que possam dar uma resposta mais eficaz às novas iniciativas tais como o Fundo Mundial para a Luta contra o VIH/SIDA, a Tuberculose e o Paludismo, ou a iniciativa em favor dos países pobres muito endividados.
- **Afectação dos recursos tendo em vista os resultados**: Existe um vasto consenso quanto à necessidade de afectar os recursos em função dos resultados previstos e mensuráveis. O processo dos documentos de estratégia por país e por região, dotado de capacidades de análise mais robustas, deverá confrontar os objectivos iniciais e os resultados efectivos.
- **Um melhor diálogo e uma melhor coordenação com os outros doadores e instituições**: Antes de mais, com as outras instituições da União Europeia, mas também com os Estados-Membros e as instituições de Bretton Woods.
- **Um melhor diálogo com os países terceiros**: Todos os países terceiros serão abrangidos pelo novo conjunto simplificado de instrumentos, o que deverá promover uma maior compreensão e facilidade de acesso.

A fim de melhorar ainda mais a eficácia geral da ajuda comunitária gerida pela Comissão, os novos instrumentos e as dotações financeiras serão orientados no sentido de se prestar uma atenção cada vez maior às necessidades e aos critérios de desempenho. A integração no orçamento da ajuda do ex-FED facilitará o enriquecimento mútuo no sentido de alcançar os níveis das melhores práticas utilizadas no âmbito dos dois sistemas precedentes. A Comissão fará ainda todos os possíveis para que a nova moldura para a programação e a prestação da ajuda lhe permita agir de uma forma mais eficaz.

Segundo a nova arquitectura proposta, **as políticas externas europeias** (política de pré-adesão, política de vizinhança e de desenvolvimento) **serão directamente apoiadas por três instrumentos gerais. Foram concebidos três instrumentos temáticos para fazer face às situações de crise**, seja de ordem política, humanitária ou financeira, e que abrangerão todos os países terceiros. O processo de simplificação incluirá igualmente a fusão de diversos instrumentos temáticos, actualmente separados, e que serão reclassificados segundo o seu alcance temático.

3.4.1 *Instrumentos orientados pelas políticas*

- O instrumento de pré-adesão (IPA):

Este instrumento abrangerá os países candidatos (Turquia, Croácia) e os candidatos potenciais (os restantes países dos Balcãs Ocidentais). O IPA substituirá, por conseguinte, os actuais instrumentos (PHARE, ISPA, SAPARD e regulamento relativo à pré-adesão da Turquia), simplificando a gestão dos programas dos países candidatos à adesão⁶. A fim de racionalizar a assistência aos países dos Balcãs Ocidentais e evitar um processo de transição desnecessário, o IPA substituirá igualmente o programa CARDS.

⁵ Existem actualmente 91 rubricas orçamentais nos domínios da família RELEX. Isto não inclui rubricas orçamentais noutras políticas financiadas a partir da actual rubrica 4.

⁶ Neste contexto, serão tomados em conta os requisitos das políticas comunitárias, que os novos países candidatos e pré-candidatos terão de aplicar.

O IPA cobrirá os seguintes domínios: reforço das instituições, cooperação regional e transfronteiriça, desenvolvimento regional, desenvolvimento dos recursos humanos e desenvolvimento rural. Os países beneficiários serão divididos em duas categorias, em função do seu estatuto de países candidatos *reconhecidos* ou candidatos *potenciais*.

Todos os países dos Balcãs Ocidentais serão abrangidos pelo processo de estabilização e de associação, reunindo por conseguinte as condições necessárias para serem classificados como potenciais países candidatos. Ser-lhes-á proposta uma assistência com base nos princípios e prioridades actualmente enunciados no Regulamento CARDS: reforço das instituições e democratização, desenvolvimento económico e social, cooperação regional e transfronteiriça e um certo grau de harmonização relativamente ao acervo comunitário. Logo que um país tenha obtido o estatuto de candidato reconhecido, o IPA complementar a assistência concedida aos cinco sectores acima enumerados e será atribuída uma atenção muito maior à transposição do acervo comunitário. Será, por conseguinte, estabelecida uma distinção muito clara entre países candidatos e candidatos potenciais. Apenas é possível passar do estatuto de candidato potencial a candidato mediante uma decisão política unânime do Conselho após uma avaliação efectuada pela Comissão.

- O instrumento europeu de vizinhança e de parceria (IEVP)

Na sua comunicação de 12 de Maio de 2004⁷, aprovada pelo Conselho Europeu de Junho, a Comissão indicou que a política europeia de vizinhança em geral e os planos de acção em particular constituirão um quadro indicativo para a assistência financeira a conceder aos países parceiros pertinentes. Propôs igualmente a criação de um novo instrumento de vizinhança específico a partir de 2007.

Pensou-se, até agora, que este instrumento deveria complementar em vez de simplesmente substituir os actuais instrumentos (TACIS, MEDA) ou os seus sucessores, concentrando-se nas actividades de cooperação transfronteiriças e transnacionais a nível das fronteiras externas da UE, introduzindo uma simplificação radical dos procedimentos e permitindo ganhos substanciais em termos de eficácia.

À medida que os trabalhos conceptuais sobre os diversos instrumentos de assistência externa foram avançando, tornou-se cada vez mais óbvio que seria necessário adoptar uma abordagem mais vasta a fim de reflectir a especificidade da abordagem, promover uma maior visibilidade das relações com países vizinhos, proporcionar um máximo de coerência a nível da assistência aos países parceiros e simplificar ainda mais a prestação de assistência. Para tal, será necessário alargar o campo de aplicação do IEVP.

Este instrumento deveria contribuir para impedir a emergência de novas divisões entre a UE e os seus vizinhos graças a um aumento da cooperação a nível político, de segurança, económico e cultural e oferecer aos beneficiários a possibilidade de participarem em diversas actividades da UE. Deveria concentrar-se, muito especialmente, na execução dos planos de acção do IEV, documentos aprovados conjuntamente, que abrangem um conjunto de prioridades cuja realização aproximará os países parceiros da União Europeia.

O seu alcance vai muito para além da promoção do desenvolvimento sustentável, do crescimento económico e da redução da pobreza. Inclui o apoio substancial à adopção de

⁷ COM (2004) 373, política europeia de vizinhança - documento de orientação.

medidas tendo em vista uma integração económica progressiva, uma cooperação política mais intensa, que envolva uma aproximação legislativa, o reforço institucional, a participação em programas e organismos comunitários, o estabelecimento de interligações e o desenvolvimento de infra-estruturas comuns. A fim de aumentar a eficácia da assistência, o instrumento inspirar-se-á igualmente na experiência obtida no contexto do alargamento e utilizará instrumentos técnicos idênticos, tais como a geminação ou o TAIEX.

Tanto o IEV como o IEVP incluirão um elemento específico tendo em vista promover a cooperação transfronteiriça de cada um dos lados da fronteira entre o país terceiro e o Estado-Membro em causa. Este elemento incluirá objectivos em matéria de política externa e coesão económica e social e funcionará de acordo com uma metodologia comum e uma gestão harmonizada com base em princípios tais como a programação plurianual, a parceria e o co-financiamento. Os recursos serão obtidos a partir das rubricas coesão e política externa das perspectivas financeiras propostas. A contribuição da rubrica política de coesão para o IEVP e o IEV seria repartida pelos diversos Estados-Membros abrangidos e contribuiria para os recursos totais dos fundos estruturais e do fundo de coesão, a fim de respeitar o limite de 4%.

- Instrumento “Cooperação para o desenvolvimento e cooperação económica”

O novo instrumento constituirá o principal meio de apoiar os países em desenvolvimento nos seus esforços tendo em vista a realização dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio. O próximo período de perspectivas financeiras é fundamental para alcançar a meta 2015 no que respeita a estes objectivos. O instrumento cobrirá todos os países, territórios e regiões que não beneficiem de assistência a título do IEV ou do IEVP.

Será abrangida a cooperação para o desenvolvimento e a cooperação económica com os países e regiões parceiros, nas suas diversas formas e modalidades, bem como iniciativas globais e horizontais em conformidade com os artigos 179º e 181º-A do Tratado.

Incluirá também o sucessor do 9º FED, que terminará em 2007. A Comissão propôs, com efeito, que em vez de continuar com um 10º FED, se prestasse uma assistência completa aos países ACP no âmbito dos instrumentos principais de cooperação, o que deverá tornar a ajuda concedida a estes países mais eficaz (as negociações sobre as estratégias dos países incluirão a totalidade da ajuda), mais adaptada às situações e mais eficaz (economias de gestão, não só para os serviços da Comissão mas também, e sobretudo, para os países beneficiários e todas as partes intervenientes). O valor acrescentado que poderá ser obtido graças à incorporação da ajuda ACP no quadro do orçamento, sob inteira responsabilidade da autoridade orçamental da União Europeia, foi explicitado separadamente numa comunicação da Comissão de Outubro de 2003⁸.

O instrumento abrangerá igualmente os domínios incluídos nos acordos e outros instrumentos bilaterais com os países parceiros, ou nas agendas de cooperação aprovadas conjuntamente com os países parceiros, como por exemplo: reforçar os diversos serviços sociais (saúde, educação); contribuir para a criação das infra-estruturas de base necessárias para apoiar o desenvolvimento económico e social (transportes, serviços públicos, telecomunicações); ocupar-se do desenvolvimento rural sustentável e da segurança alimentar nos seus diversos aspectos (reforma agrícola, ambiente, etc.) incluindo medidas adequadas para aplicar a

⁸ COM(2003)590

reforma do protocolo do açúcar⁹; contribuir para a emergência de um sector privado eficaz, que possa funcionar segundo as regras comerciais mundiais e os princípios da economia de mercado (incluindo os esforços em matéria de reforço institucional especificamente orientados para este objectivo); promover a boa governação, o Estado de Direito e o respeito pelos direitos humanos e pelo processo de democratização; apoiar o reforço institucional, promover a gestão da política de asilo e dos fluxos migratórios; resolver as questões de segurança, tais como a luta contra o tráfico, a delinquência e o terrorismo; contribuir para o desenvolvimento dos sectores dos meios de comunicação e das comunicações; prestar assistência à cooperação económica e cultural com países mais avançados.

Incluirá a possibilidade de dar uma resposta rápida e integrada às necessidades transitórias decorrentes de uma crise.

3.4.2 *Instrumentos tendo em vista dar uma resposta às situações de crise*

- Instrumento de estabilidade

Antes da intervenção de outros instrumentos, este instrumento permitirá à Comunidade:

- Dar uma resposta eficaz, imediata e integrada em caso de crise e instabilidade graças a um único instrumento de financiamento, com base no valor acrescentado demonstrado pelo mecanismo de reacção rápida, até que possa prosseguir a programação no âmbito de um dos instrumentos gerais para a assistência à cooperação;
- Enfrentar os desafios mundiais e regionais a nível transfronteiriço que afectam a segurança das populações civis, tais como a luta contra o tráfico de seres humanos, o crime organizado e o terrorismo, sempre que a acção tenha de ser empreendida como resposta a uma situação de crise;
- Tratar de resolver questões de segurança nuclear, sempre que a acção tenha de ser empreendida como resposta a uma situação de crise;
- Criar um instrumento internacional de manutenção da paz em parceria com as organizações regionais, em conformidade com a linha política acordada para a facilidade para a paz em África e as recomendações do relatório Brahimi;
- Organizar missões de assistência eleitoral em países em que seja demasiado perigoso enviar missões de observação.

O instrumento prevê, para além disso, um quadro que permitirá dar resposta às novas iniciativas políticas apoiadas pela União Europeia, em conformidade com os objectivos do regulamento, em complemento das acções levadas a cabo no âmbito de outros instrumentos tendo em vista uma acção externa.

⁹ Medidas estabelecidas na Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre a elaboração de um modelo agrícola sustentável para a Europa graças à nova política agrícola comum (PAC) – reforma do sector do açúcar (COM(2004)499).

Os actuais entraves jurídicos previstos pelos Tratados¹⁰ não permitem a criação de um instrumento único, assente em diversos pilares, que possa abranger todos estes aspectos. Por conseguinte, o instrumento de estabilidade está limitado a medidas que sejam estritamente do primeiro pilar. As medidas abrangidas pelo segundo pilar continuarão a ser adoptadas a título da PESC, cujo campo de aplicação será definido pelo Conselho caso a caso, como acontece já actualmente.

- Instrumento de ajuda humanitária

Propõe-se que seja mantido o actual formato para prestação da assistência humanitária da União Europeia, considerado como suficientemente bem definido em termos de campo de aplicação e objectivos, e que permitiu a obtenção de bons resultados em termos de prestação de serviços e de eficácia.

No entanto, propõe-se que, no âmbito do processo de simplificação e racionalização, o instrumento de ajuda humanitária venha a integrar outras actividades de natureza humanitária, nomeadamente no domínio da ajuda alimentar e dos aspectos humanitários da ajuda às pessoas deslocadas.

- Assistência macrofinanceira (AMF)

Desde a sua criação em 1990, a assistência macrofinanceira demonstrou ser um instrumento de estabilização económica eficaz e um motor das reformas estruturais nos países beneficiários. É, pois, conveniente conservar este instrumento e reforçá-lo a fim de que possa fazer face ao aumento das necessidades potenciais, nomeadamente nos países vizinhos da União Europeia: NEI Ocidentais (Moldávia, Ucrânia, Bielorrússia), Cáucaso e países terceiros mediterrânicos.

Até à entrada em vigor do Tratado Constitucional, este instrumento continuará a ser regido por decisões *ad hoc* do Conselho a título do artigo 308º do Tratado da União Europeia.

3.4.3 *Aspectos externos das políticas internas*

A projecção das políticas internas fora da União Europeia constitui igualmente um aspecto crítico das relações externas da UE. É absolutamente fundamental conciliar a necessidade de garantir uma coerência política e uma visibilidade temática das políticas internas em causa (e em especial nos domínios da educação, do ambiente, da imigração e asilo, das fronteiras e da fiscalidade, bem como das redes) com a necessidade de promover uma coerência global a nível das relações externas (tal como definida nos documentos estratégicos nacionais ou regionais).

Os três instrumentos gerais propostos em matéria de relações externas deveriam abranger todos os domínios políticos, seja enquanto vertentes temáticas, seja no contexto da combinação de políticas definida para um determinado país terceiro. De uma forma geral, não existe pois necessidade de utilizar instrumentos jurídicos distintos para abordar os aspectos externos das políticas internas, desde que sejam introduzidas, no instrumento jurídico externo, disposições equivalentes adequadas que permitam cobrir as exigências específicas da política temática em causa e preservar a sua identidade. Serão adoptadas, no quadro dos instrumentos

¹⁰ Este entrave persistirá mesmo se a Constituição for adoptada.

pertinentes, disposições adequadas e completas tendo em vista garantir que os aspectos externos das políticas internas sejam devidamente cobertos, prevendo a adopção de medidas a favor de domínios tais como ambiente, direito de asilo e imigração, educação, transportes e fronteiras e fiscalidade. Merecerão especial reconhecimento as medidas a favor do ensino superior (TEMPUS) que ponham a tónica na mobilidade. Em certos casos, a prossecução do objectivo político excluirá a possibilidade de os fundos serem programados geograficamente, uma vez que se destinam a realizar objectivos multilaterais, como por exemplo permitir à União Europeia que promova os seus objectivos ambientais num contexto multilateral, independentemente das prioridades dos diversos beneficiários.

A gestão será, por conseguinte, partilhada entre as Direcções-Gerais responsáveis pela política interna e pelas relações externas: isto implica uma programação conjunta, que a Presidência do Comité seja assegurada pela DG Relex assistida pela DG responsável pela política interna em causa ou uma presidência alternada. A DG responsável pela política interna participará na selecção e avaliação dos projectos levada a cabo pela DG AIDCO.