

CONTRIBUIÇÃO PARA A REFLEXÃO SOBRE A ELABORAÇÃO DE UMA POLÍTICA REGIONAL LATINO-AMERICANA: FATORES A SEREM CONSIDERADOS DURANTE A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA REGIONAL EUROPEIA¹

Maurício Fontanetti Aguiar²

Gianluca Spinaci³

1 INTRODUÇÃO

Inaugurada em dezembro 2013 em Brasília, a Rede Latino-Americana de Políticas Públicas para o Desenvolvimento Regional (Rede) é um marco da cooperação latino-americana visando à promoção da solidariedade territorial no continente. Com o apoio de seus parceiros institucionais, entre os quais se encontram o programa europeu EUROsociAL, o Comitê das Regiões da União Europeia e a direção-geral da Política Regional e Urbana da Comissão Europeia, a rede terá como objetivo favorecer o diálogo sobre a concepção, a execução e a avaliação de políticas regionais, assim como sobre as ferramentas e os instrumentos, permitindo elaborar uma política regional que promova o desenvolvimento sustentável dos territórios latino-americanos.

Em atendimento à Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR) do Ministério da Integração Nacional (MI) do Brasil, este artigo tem como objetivo levantar elementos de análise de forma a contribuir para as reflexões que serão conduzidas pelos dezoito países-membros da rede. Nesse sentido, esta contribuição se propõe a identificar os

1. Este artigo reflete a posição estritamente individual de seus autores e não se relaciona às atividades conduzidas no âmbito de suas respectivas funções. Para o desenvolvimento deste trabalho foram entrevistados Carsten Rasmussen (chefe na Unidade Bélgica, França e Luxemburgo da Direção-Geral da Política Regional e Urbana da Comissão Europeia), Denisa Perrin (*policy officer* na Unidade Competência, Capacitação Administrativa e Fundo de Solidariedade da Direção-Geral da Política Regional e Urbana da Comissão Europeia), Sophie Chaize-Pingaud (chefe da Unidade de Apoio à Regulamentação, à Gestão e ao Controle da Missão de Assuntos Europeus do Comissariado-Geral para a Igualdade dos Territórios na França), François Lepage (adjunto à subdiretora da Subdireção do Fundo Social Europeu da Delegação-Geral para o Emprego e para a Formação Profissional do Ministério do Trabalho, do Emprego e do Diálogo Social da França) e Guillaume Quenet (chefe na Unidade da Ação Regional e Interministerial do Estado da Direção da Modernização da Ação Territorial do Ministério do Interior, dos Territórios Ultramarinos e das Autoridades Locais e Regionais da França).

2. Mestre pelo Sciences Po Paris e formado pela École Nationale d'Administration, promotion Winston Churchill (2014-2015). Atua como consultor sênior junto ao Eurogroup Consulting France.

3. Diretor do gabinete do secretário-geral do Comitê das Regiões da União Europeia.

principais fatores e as condições, concorrendo para a eficácia e a efetividade da política regional europeia. Para tanto, se tomará como base uma análise geral da implementação da política regional europeia durante o período 2007-2013. Considerando que sua implementação é de responsabilidade dos Estados-membros da União Europeia, este artigo focará também a experiência francesa nesse período.

2 A POLÍTICA REGIONAL EUROPEIA NO PERÍODO 2007-2013: OBJETIVOS E MODO DE FUNCIONAMENTO

O alargamento europeu contribuiu para o aumento da diversidade regional na União Europeia. Novos países-membros, com realidades divergentes, são então convidados a integrar um espaço político e um mercado comuns. A política regional europeia tem como finalidade reforçar a coesão econômica e social da União Europeia, reduzindo a discrepância do nível de desenvolvimento entre seus diferentes países.

No período 2007-2013, a política regional desdobra as orientações definidas pela estratégia de Lisboa-Gotemburgo, visando transformar a Europa na economia do conhecimento mais competitiva e dinâmica do mundo, assegurar o desenvolvimento das zonas em dificuldade nos países mais desenvolvidos e reforçar a coesão no espaço europeu, principalmente após a adesão de doze novos Estados-membros a partir de 2004. Dotada de um orçamento de € 347 bilhões, o que equivale a 35,7% do orçamento da União Europeia, ela se articula em torno de três objetivos (figura 1):

- 1) Objetivo *convergência*, reagrupando 81,5% dos créditos – Fundo de Coesão, Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (Feder) e Fundo Social Europeu (FSE) –⁴, visando estimular as regiões mais pobres da Europa e os países eleitos ao Fundo de Coesão, que se beneficiam de uma taxa de cofinanciamento europeu mais elevada.
- 2) Objetivo *competitividade regional e emprego*, concentrando 16% dos créditos (Feder e FSE) e visando estimular a economia das regiões mais desenvolvidas da União Europeia.
- 3) Objetivo *cooperação territorial europeia*, compreendendo 2,5% dos créditos (Feder), visando reforçar as cooperações em escala inter-regional, transnacional ou transfronteiriça.

É importante destacar que os investimentos da política regional geram um “efeito-alavanca” sobre os investimentos nacionais e regionais em políticas de desenvolvimento territorial. De acordo com as estimativas da comissão, para cada euro investido pela União Europeia na política regional das regiões pertencentes ao objetivo convergência, estas realizam uma despesa adicional de € 0,9 em média. Quanto às regiões do objetivo competitividade regional e emprego, a média ascende a € 3,0.

A fim de garantir uma utilização efetiva dos recursos europeus destinados à política regional, a sua aplicação segue as disposições gerais dos fundos estruturais, que se fundamentam em princípios-chave:

4. O Fundo de Coesão visa fortalecer a coesão econômica e social na União Europeia, principalmente na área das redes transeuropeias de transporte e de proteção do meio ambiente. O Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (Feder) dedica-se a corrigir os desequilíbrios regionais, priorizando os investimentos em pesquisa, inovação, proteção do meio ambiente, prevenção de riscos e em infraestruturas. O Fundo Social Europeu (FSE) visa melhorar e promover o emprego na União Europeia, auxiliando os Estados-membros na área da formação profissional, promovendo a inclusão social ou ainda investindo na capacitação de trabalhadores e empresas.

- programação, preconizando a elaboração de planos de financiamento plurianuais, no âmbito do quadro financeiro plurianual europeu,⁵ para garantir o fluxo de subsídios;
- concentração, justificando a preparação de objetivos para evitar a dispersão dos investimentos;⁶
- adicionalidade, assegurando que os fundos europeus complementem os investimentos nacionais e regionais, responsabilizando todas as partes interessadas;
- parceria, valorizando a subsidiariedade ao associar a comissão, os Estados, os governos locais e os atores privados à elaboração e à implementação dos programas; e
- gestão, monitoramento e avaliação, de maneira a assegurar a publicidade, a troca e o fluxo de informações, assim como a qualidade das ações europeias.⁷

A aplicação da política regional segue um processo que lhe é peculiar. Após a aprovação, pelo Conselho da União Europeia e pelo Parlamento Europeu, do orçamento e dos regulamentos associados à utilização dos fundos europeus, com base em uma proposta da comissão, cada Estado-membro deve estabelecer um quadro de referência estratégica nacional (Qren), compreendendo uma lista de programas operacionais (POs) que serão submetidos a uma negociação com a comissão.

Baseando-se nas orientações estratégicas comunitárias para a política regional, adotadas pelo Conselho da União Europeia em outubro de 2006, o Qren compreende um diagnóstico nacional, uma apresentação das políticas nacionais, correspondendo aos objetivos das políticas europeias, a descrição das prioridades nacionais por fundo, e informações sobre o número e a repartição das dotações para os POs.

Os POs definem as principais diretivas de investimento em uma escala regional ou nacional. Eles implicam a seleção, o acompanhamento e a avaliação de diversos projetos e são implementados pelos Estados-membros e suas respectivas regiões. Para cada um deles, os Estados-membros designam as seguintes funções, dividindo os papéis de execução e de controle para evitar o conflito de interesses:

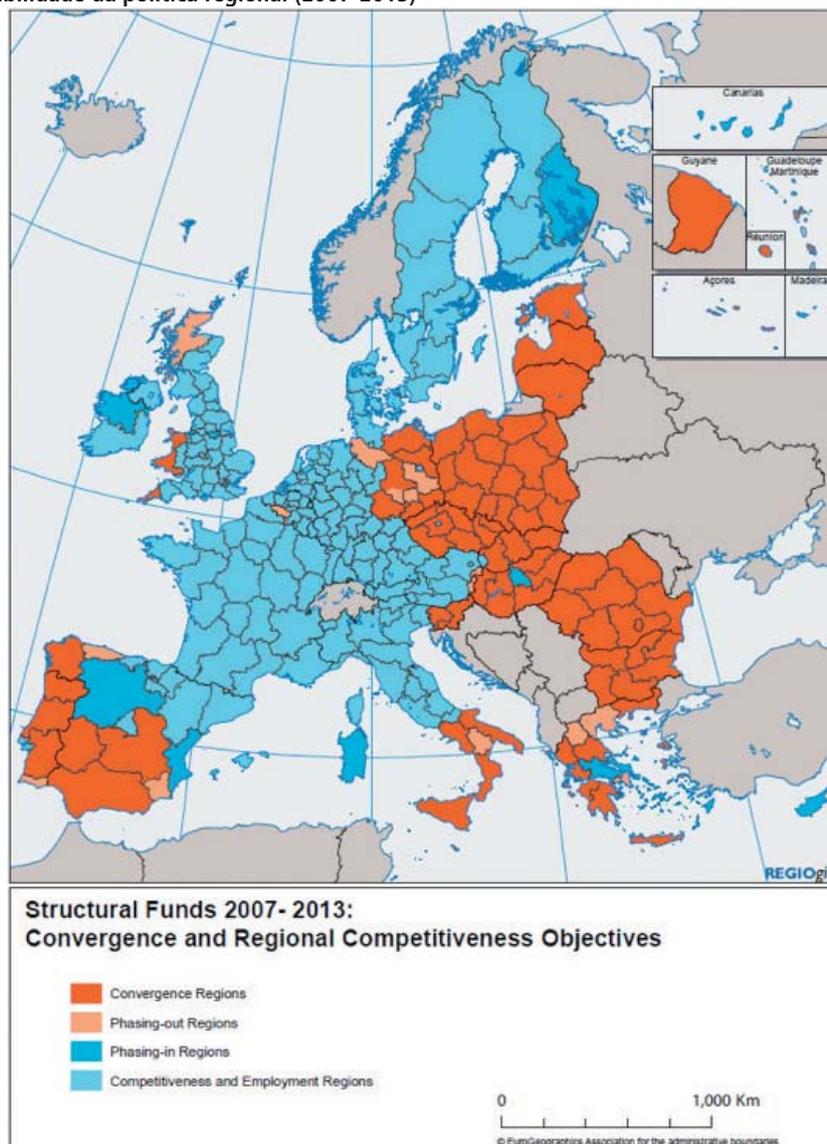
- autoridade de gestão, responsável pela gestão e pela implementação do PO, devendo transmitir à comissão um relatório anual de execução e um relatório final;
- autoridade de certificação, que estabelece e transmite à comissão a certificação das despesas e as demandas de pagamento. Além da contabilidade, ela certifica a exatidão e a conformidade das despesas com as regras nacionais e europeias;
- autoridade de auditoria, órgão independente, designado pelo Estado-membro para cada PO, que garante a auditoria necessária para verificar a fiabilidade dos gastos e redige o relatório anual de controle; e
- comitê de acompanhamento, reunindo representantes de diferentes níveis de governo e da sociedade civil para que sejam asseguradas a eficácia e a qualidade da implementação de cada PO.

5. A plurianualidade da programação orçamentária da União Europeia foi estabelecida a fim de assegurar o engajamento financeiro dos Estados-membros no financiamento das políticas europeias.

6. Em 2007-2013, no que diz respeito ao objetivo *convergência*, pelo menos 60% das despesas devem ser alocadas às prioridades oriundas da estratégia de Lisboa. Para o objetivo *competitividade regional e emprego* são 75%.

7. A realização de balanços estratégicos sobre a implementação da política de coesão, um em 2009 e outro em 2012, tornou-se obrigatória para cada Estado-membro a partir deste período, devendo a Comissão Europeia sintetizá-los e apresentar seu relatório a outras instituições europeias.

FIGURA 1
Elegibilidade da política regional (2007-2013)



Legenda:

Os fundos estruturais do período 2007-2013, objetivos de convergência e de competitividade regional; em laranja, regiões de convergência, em laranja claro, regiões em fase de saída; em azul escuro, regiões em fase de entrada; em azul claro, regiões competitivas.

Fonte: Commission Européenne (2013).

Tradução dos autores.

Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

3 ELEMENTOS A SEREM CONSIDERADOS DURANTE A IMPLEMENTAÇÃO DOS PROGRAMAS EUROPEUS

Segundo o relatório estratégico de implementação dos programas da política de coesão no período 2007-2013,⁸ a principal causa das dificuldades encontradas na implementação dos programas europeus está relacionada aos efeitos da crise financeira mundial, que alterou profundamente o contexto econômico dos países da União Europeia. O fraco crescimento

8. Durante todo o período de programação, um balanço da política regional europeia é realizado em vista de sua avaliação. Em 2013, a Comissão Europeia publicou seu segundo relatório estratégico de implementação dos programas da política de coesão no período 2007-2013, compilando os 27 relatórios apresentados pelos Estados-membros em 2012.

do produto interno bruto (PIB) europeu, a recessão econômica em certos países (nos Estados Bálticos, na Grécia, na Irlanda, em Portugal e na Espanha) e a recrudescência do desemprego (atingindo 10,8% em 2013 no conjunto da União Europeia) levaram a um aumento das disparidades regionais na Europa, sendo certas regiões mais vulneráveis do que outras. As políticas de saneamento orçamentário, levadas a cabo pelos Estados-membros, tiveram como consequência a diminuição dos gastos nacionais em investimentos (em torno de 12%, em termos reais, entre 2009 e 2011), atingindo a efetividade dos programas europeus, haja vista o princípio de adicionalidade. *Para assegurar a continuidade dos investimentos públicos nos setores catalizadores de crescimento em um contexto de saneamento orçamentário,*⁹ a União Europeia teve de mobilizar os instrumentos disponíveis e adotar medidas específicas de luta contra a crise. *Os seguintes fatores* (descritos nas próximas subseções) *foram, então, essenciais para garantir a continuidade da política regional e o dinamismo econômico em certos países durante a crise.*

3.1 A flexibilidade da programação dos fundos europeus (Fundo de Coesão, Feder e FSE) contribuiu para garantir a efetividade dos programas europeus e o refinanciamento da economia dos países em dificuldades

Do total, 11% foram assim reprogramados para responder às necessidades mais urgentes e evitar a anulação automática das dotações. Os fundos concentraram-se nos setores, apresentando uma fácil absorção e contribuindo diretamente para a criação de empregos, como a inovação, a pesquisa e o desenvolvimento, a criação da rede rodoviária, o apoio às empresas, entre outros. Reduções de investimentos foram então realizadas nos setores que apresentaram menor demanda em razão da crise ou cujos recursos programados se revelaram muito ambiciosos, como o da tecnologia da informação e da comunicação (TIC), o de transportes ferroviários, o de formação e educação, entre outros.

3.2 A constituição de equipes mistas entre a comissão e os funcionários dos Estados-membros mais vulneráveis contribuiu para assegurar uma utilização mais efetiva dos fundos europeus

A constituição de uma *task force* para a Grécia e a iniciativa Juventude/PME Equipes de Ação,¹⁰ ambas formadas por funcionários nacionais e funcionários da comissão, contribuíram para acelerar a absorção dos fundos da União Europeia, aplicar o plano de reestruturação econômica grega, favorecer as oportunidades de empregos de jovens e facilitar o acesso das pequenas e médias empresas (PMEs) aos financiamentos.

3.3 A simplificação e o melhoramento do fluxo financeiro também contribuíram para confortar as autoridades de gestão e apoiar os Estados-membros em dificuldade financeira

Nessa ótica, a concessão de avanços de tesouraria suplementar em 2009, totalizando € 6,25 bilhões, às autoridades de gestão permitiu pré-financiar principalmente os beneficiários públicos, como as municipalidades. A simplificação ou racionalização dos procedimentos nacionais ou regionais permitiu acelerar os avanços de auxílios estatais às autoridades

9. A título de exemplo, o apoio do Feder e do Fundo de Coesão representou mais de um terço das despesas anuais em capital fixo da administração central na maioria dos doze primeiros Estados-membros da União Europeia durante o período de programação, o que mostra a importância crucial da política de coesão para financiar as despesas de desenvolvimento em muitas regiões da União Europeia.

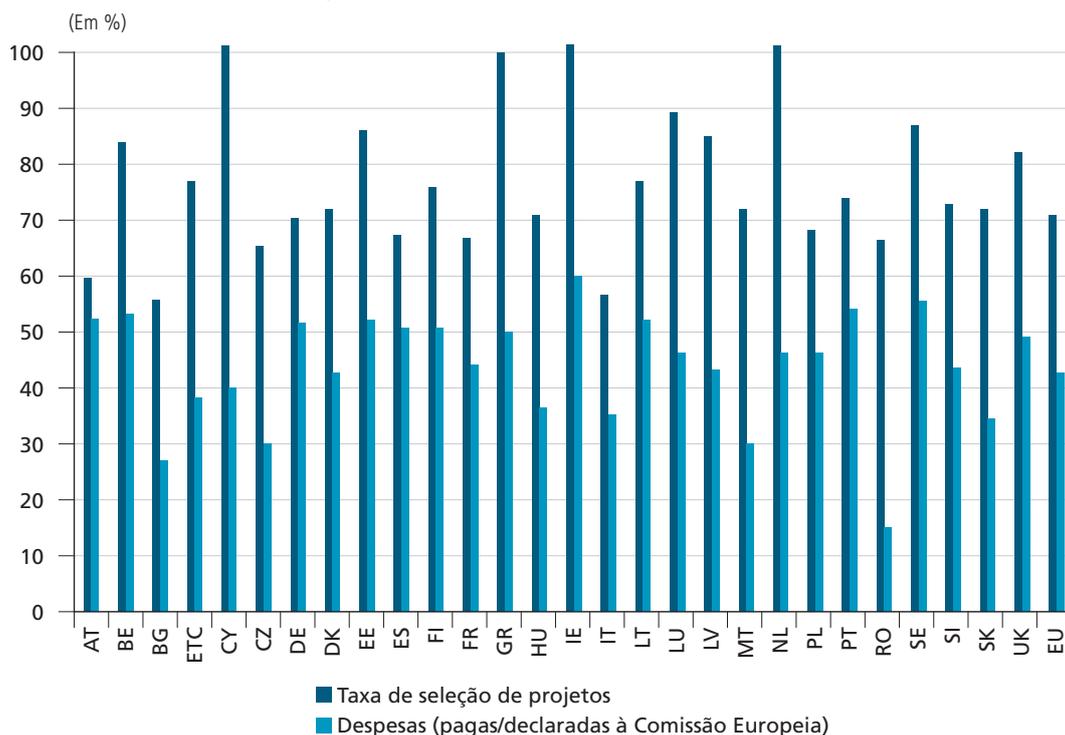
10. Iniciativa cobrindo os seguintes países: Espanha, Grécia, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Portugal e Eslováquia.

públicas e às empresas. À primeira redução do cofinanciamento nacional, respeitando o teto regulamentar, para os Estados-membros com dificuldades financeiras, sucedeu-se uma segunda, atingindo até 95% de cofinanciamento europeu para os Estados-membros com maiores dificuldades orçamentárias, com o objetivo de preservar os orçamentos nacionais das pressões da crise e garantir a continuidade dos investimentos em projetos com potencial de crescimento e de geração de empregos.

Se a crise econômica afetou particularmente a programação no período 2007-2013, *a forte disparidade regional europeia – que se acentuou com a política de alargamento nesse período – revelou duas condições indispensáveis para garantir a favorável execução dos programas europeus e a realização efetiva dos projetos financiados pelos fundos europeus, principalmente nos países do Leste Europeu: o fortalecimento da capacidade administrativa das autoridades de gestão e o fortalecimento do aparelho judicial nacional e/ou a europeização das legislações nacionais.* Nesses países cujo setor econômico encontra-se em estado de transição, os subsídios europeus são particularmente preciosos, haja vista que representam de 50% a 80% do orçamento nacional destinado aos investimentos em desenvolvimento. Entretanto, as taxas de despesa são particularmente lentas em países como a Bulgária, a República Tcheca, a Hungria, a Eslováquia e notadamente a Romênia (gráfico 1 e figura 2).

GRÁFICO 1

Taxa agregada de seleção de projetos (2007-2011) e pagamentos declarados pelos Estados-membros¹ (2007-jan./2013)

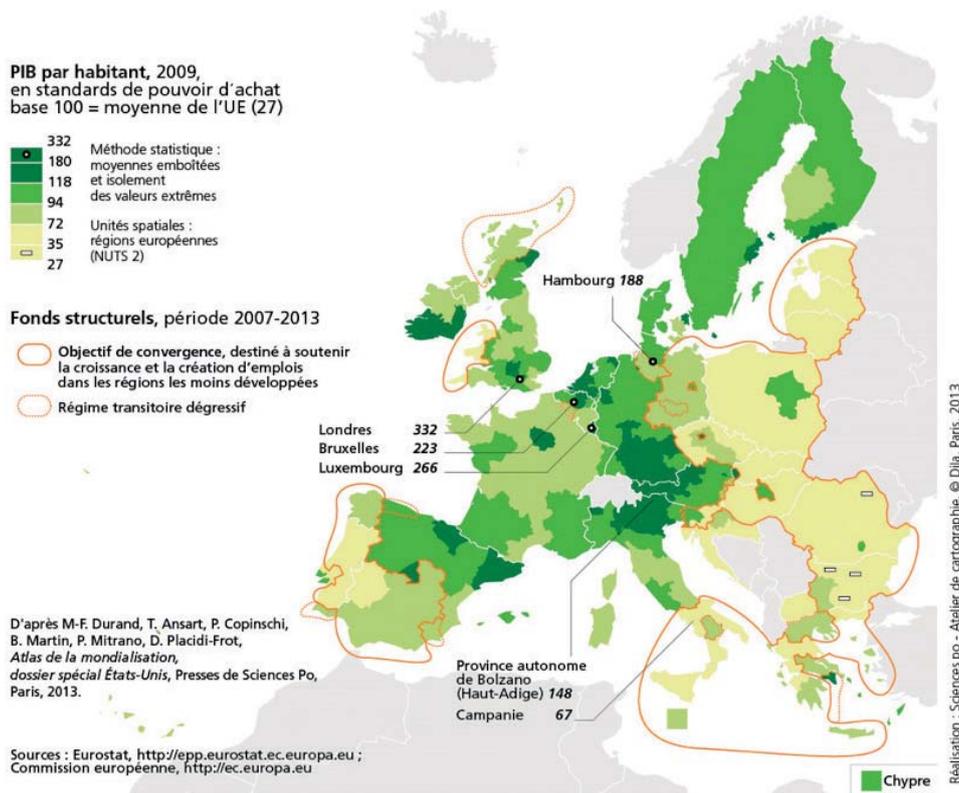


Fonte: Commission Européenne (2013).
Tradução dos autores.

Nota: ¹ São esses os Estados-membros: Áustria (AT), Bélgica (BE), Bulgária (BU), Cooperação Territorial Europeia (ETC), Chipre (CY), República Tcheca (CZ), Alemanha (DE), Dinamarca (DK), Estônia (EE), Espanha (ES), Finlândia (FI), França (FR), Grécia (GR), Hungria (HU), Irlanda (IE), Itália (IT), Lituânia (LT), Luxemburgo (LU), Letônia (LV), Malta (MT), Holanda (NL), Polônia (PL), Portugal (PT), Romênia (RO), Suécia (SE), Eslovênia (SI), Eslováquia (SK), Reino Unido (UK) e União Europeia (UE).

FIGURA 2

PIB *per capita* nas regiões europeias e auxílio dos fundos estruturais europeus (2007-2013)



Legendas:
PIB por habitante em função do poder de compra, sendo 100 a média da União Europeia. Fundos estruturais no período 2007-2013: em laranja escuro, objetivo de convergência destinado a sustentar o crescimento e a criação de empregos nas regiões menos desenvolvidas; em laranja claro, regime transitório degressivo; em verde, o nível do PIB por habitante segundo o poder de compra, sendo 100 a média na UE dos 27 estados-membros.

Fonte: Eurostat.

Tradução dos autores.

Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

3.4 O fortalecimento da capacidade administrativa das autoridades de gestão revela-se essencial para gerenciar a complexidade relacionada com a gestão dos fundos europeus

Em muitos desses países, os serviços públicos não possuem uma estratégia de desenvolvimento territorial pela qual possam se atrelar aos programas europeus. Administrativamente, eles carecem de um sistema estatístico, de uma coordenação interinstitucional efetiva, de recursos humanos suficientes e da *expertise* necessária para gerenciar auxílios públicos ou estatais, assim como o processo de programação dos fundos e de justificação das despesas específico para a política regional europeia. Além disso, a ausência de um estatuto para o serviço público torna-o vulnerável às flutuações políticas ocasionadas pelas mudanças sucessivas de governos nacionais ou regionais, que minam a continuidade das políticas públicas nacionais e dos programas europeus. Na República Tcheca, a ineficácia das estruturas territoriais que foram criadas exclusivamente para gerenciar esses programas demonstra que a acumulação de um “acervo” administrativo é indispensável para a execução destes. Em contrapartida, a Polônia ilustra um caso bem-sucedido de um país do Leste Europeu que investiu consideravelmente no aperfeiçoamento da gestão orçamentária dos fundos europeus, esforçando-se para aprimorar a instrução das demandas de subvenções e para acelerar a implementação dos grandes projetos, por meio da introdução de um sistema eletrônico uniformizado de gerenciamento e de monitoramento.

3.5 O fortalecimento do aparelho judicial nacional e/ou a europeização das legislações nacionais são indispensáveis para prover uma garantia jurídica às realizações dos projetos financiados pelos fundos europeus

A transcrição do “acervo comunitário” é ainda problemática em muitos desses países. Suas legislações nacionais são extremamente rígidas, o que torna o procedimento de contratação pública irrealizável ou vulnerável às pressões de grupos de interesses, reduzindo drasticamente a concorrência e a qualidade da prestação de serviços. Na Bulgária e na Romênia, por exemplo, muitos contratos públicos são alvo de queixas injustificáveis e exigem um procedimento de assinatura de contratos extremamente pesado e irracional, o que exclui a participação de empresas internacionais ou europeias reputadas na área de intervenção em questão.

Apesar dos efeitos da crise e das consequências do alargamento europeu elencam-se, nas subseções a seguir, outros dois *fatores de cunho gerencial que concorrem ao ritmo de execução dos programas europeus, não devendo ser ignorados durante a implementação da política regional no conjunto da União Europeia*, tanto nos países mais desenvolvidos quanto naqueles em transição.

- 3.5.1 A fase de transição entre dois períodos de programação não deve ser subestimada pelas autoridades nacionais e locais, pois ela pode desacelerar o ritmo de execução de ambos os programas

Segundo o European Policies Research Centre (EPRC), o gerenciamento paralelo de dois períodos de programação é um dos fatores que mais afetaram o desempenho dos programas europeus. O caso do Estado federativo alemão da Alta Saxônia ilustra esse exemplo. O aumento significativo da carga de trabalho ligado ao encerramento financeiro do período precedente com a programação e a gestão do período que se inicia expôs os limites de produtividade em termos de recursos humanos, dado que o número de funcionários não se altera. A capacidade de cofinanciamento deste Estado também foi comprometida, visto que os recursos locais revelaram-se insuficientes para financiar dois programas simultaneamente.

- 3.5.2 Um controle rigoroso da regularidade das despesas evita as penalidades da Comissão Europeia, permitindo a continuidade dos projetos e a credibilidade dos investimentos europeus

Tanto as autoridades de gestão quanto as de certificação devem se atrelar à definição da taxa de erro pelo Tribunal de Contas europeu, cuja modalidade de aplicação e cujo conteúdo podem diferir daqueles fixados pelos Estados-membros. O teto europeu fixado a 2% é muito mais restritivo do que os tetos habituais de auditoria, fixados a 5%. Além disso, a taxa de erro europeia considera como anomalísticos os atos que concorrem à efetividade das despesas sem apresentar, contudo, uma incidência negativa, não diferenciando, assim, a utilização irregular dos créditos da utilização fraudulenta. O controle rigoroso da Comissão Europeia e as penalidades aplicadas sob a forma de interrupção ou suspensão de pagamentos não somente afetam a continuidade dos projetos, como podem ser mal interpretados aos olhos do público em geral, que acaba por considerar como fraudulentos os atos que apresentaram apenas uma irregularidade de gestão.

Enfim, é consensual que o monitoramento e a avaliação constituem uma etapa incontornável para um gerenciamento de qualidade e, nesse caso, podem garantir a eficácia da política de coesão. Contudo, *o dispositivo de avaliação e de monitoramento é ainda incompleto e precisa ser enriquecido para tornar-se plenamente efetivo e concorrer para o melhoramento da eficácia dos programas europeus*, conforme resumido a seguir.

A agregação de indicadores de resultado e de impacto dos programas europeus forneceria um ponto de partida para uma gestão de alto desempenho dos fundos europeus

Um processo avaliativo a meio percurso foi sistematicamente efetuado em certos países (como a Alemanha, a França, a Holanda e o Reino Unido) para contribuir favoravelmente na execução dos programas europeus. A partir de 2011, um maior número de avaliações sobre os efeitos dos programas foi lançado, constatando principalmente os sucessos das atividades de pesquisa, de desenvolvimento tecnológico e de inovação, assim como dos projetos de auxílio às empresas. Trata-se, porém, de avaliações de projetos e de políticas específicos, que não permitem uma agregação dos resultados obtidos pelos Estados-membros.

Uma análise do nível de atingimento dos objetivos permitiria avaliar o grau de desdobramento das orientações estratégicas europeias e o engajamento dos Estados-membros

O relatório estratégico de 2013, publicado pela Comissão Europeia, foi o primeiro a ter tentado consolidar as realizações e os resultados comunicados pelos Estados-membros. Os relatórios transmitidos por estes carecem, todavia, de uma análise convincente embasada em informações quantitativas sobre o grau de realização dos objetivos da política regional. Se os programas no período 2007-2013 dispõem de mecanismos sólidos para monitorar a evolução do fluxo de capital e de absorção dos créditos, os dispositivos de fixação, de monitoramento e de avaliação dos objetivos são, contudo, menos robustos.

4 A POLÍTICA REGIONAL EUROPEIA NA FRANÇA EM 2007-2013: DESDOBRAMENTO E ARQUITETURA INSTITUCIONAL

No período 2007-2013, a França beneficiou-se de aproximadamente € 14 bilhões dos créditos oriundos dos fundos europeus, o equivalente a 4,13% do orçamento da política de coesão. Considerando-se o alto nível de desenvolvimento econômico desse país, a maioria dos créditos foi direcionada à promoção da competitividade regional e do emprego, traduzindo-se em 35 POs para o primeiro e o segundo objetivos e em dezenove POs para o terceiro.

- 1) Objetivo *convergência*: refere-se somente a quatro departamentos ultramarinos (Guadalupe, Guiana Francesa, Martinica e Reunião), abrangendo € 3,2 bilhões para quatro POs regionais financiados pelo Feder e outros quatro POs regionais financiados pelo FSE.
- 2) Objetivo *competitividade regional e emprego*: concerne às 22 regiões da França metropolitana, totalizando € 10,2 bilhões (dos quais 44% são do FSE e 56% do Feder) para 22 POs regionais e quatro POs plurirregionais financiados pelo Feder e um PO nacional financiado pelo FSE.
- 3) Objetivo *cooperação territorial europeia*: recebeu € 872 milhões, a maior soma acordada a um Estado-membro nesse período, para doze POs transfronteiriços e sete POs para a cooperação transnacional.

A *concentração dos créditos* nas prioridades da estratégia de Lisboa-Gotemburgo (*earmarking*) traduziu-se por uma focalização significativa dos investimentos em setores como os de pesquisa, desenvolvimento e inovação, que constituem a primeira prioridade francesa, o auxílio às PMEs, a acessibilidade das infraestruturas de transporte, o desenvolvimento das TICs, o meio ambiente, entre outros.

A preparação do Qren foi levada a cabo pela Delegação Interministerial para a Planificação e a Competitividade dos Territórios (Diact)¹¹ no que diz respeito ao Feder. A Delegação-Geral para o Emprego e para a Formação Profissional (DGEFP), na época dependente do Ministério da Economia, das Finanças e do Emprego, ocupou-se do FSE.

Durante esse período, a *autoridade de gestão* dos POs do Feder foi confiada aos prefeitos de Região (representantes do Estado nas regiões francesas) e, no caso dos programas operacionais plurirregionais, ao prefeito coordenador do maciço montanhoso (do Maciço Central ou dos Alpes) ou da bacia hidrográfica (do rio Loire ou do rio Rhône). Aos prefeitos de Região, foi aberta a possibilidade de confiar a gestão de uma parte dos POs aos conselhos regionais e departamentais, eleitos por meio do sufrágio universal, via *subvenção global*. Uma exceção foi acordada à região da Alsácia, cujo conselho regional assumiu a gestão do programa operacional regional no âmbito de uma experimentação da descentralização da gestão do Feder. Quanto ao FSE, a gestão dos POs foi altamente desconcentrada entre diversos organismos intermediários. Os prefeitos de Região assumiram, às vezes, o papel de autoridade de gestão delegada. Para os programas de cooperação territorial, a autoridade de gestão é designada caso a caso pelo Estado-membro.

No que diz respeito à *autoridade de certificação*, esta função foi atribuída às tesourarias regionais, salvo exceção para a Alsácia, que a delegou à Caixa de Depósitos e de Consignação (CDC). A *autoridade de auditoria* foi confiada à Comissão Interministerial de Coordenação dos Controlos (CICC). Um *comitê de acompanhamento* comum aos diferentes fundos foi implementado para cada região, a fim de acompanhar os projetos europeus desde suas seleções até suas avaliações sendo presidido pelo prefeito de Região e pelo presidente do conselho regional e composto por agentes do Estado, autoridades locais, diferentes cofinanciadores e representantes da sociedade civil.

TABELA 1

Repatrição entre regiões do objetivo "competitividade regional e emprego" (2007-2013)

(Em € milhões)

Região	Feder	FSE	Total
Alsace	76	127	203
Aquitaine	392	189	581
Auvergne	207	96	302
Basse-Normandie	181	102	283
Bourgogne	186	102	288
Bretagne	302	184	486
Centre	196	132	328
Champagne-Ardenne	186	83	269
Corse	150	21	171
Franche-Comté	147	82	229
Haute-Normandie	219	152	371
Ile-de-France	151	527	679
Languedoc-Roussillon	270	155	425
Limousin	127	51	178
Lorraine	329	127	456
Midi-Pyrénées	430	191	621

(Continua)

11. A Diact transformou-se em Delegação Interministerial para a Planificação do Território e para a Atratividade Regional (Datar) em 2009, e finalmente no Comissariado-Geral para a Igualdade dos Territórios (CGET) em 2014.

(Continuação)

Região	Feder	FSE	Total
Nord-Pas-de-Calais	701	378	1079
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	302	277	579
Pays-de-la-Loire	302	199	502
Picardie	201	123	325
Poitou-Charentes	201	127	329
Rhône-Alpes	334	360	694
Envelope nacional do FSE	-	709	709
PO plurirregional dos Alpes	35	-	35
PO plurirregional de Massif Central	41	-	41
PO plurirregional de Loire	34	-	34
PO plurirregional de Rhône	34	-	34
Total	5.736	4.495	10.231

Fonte: Datar (2012).
Elaboração dos autores.

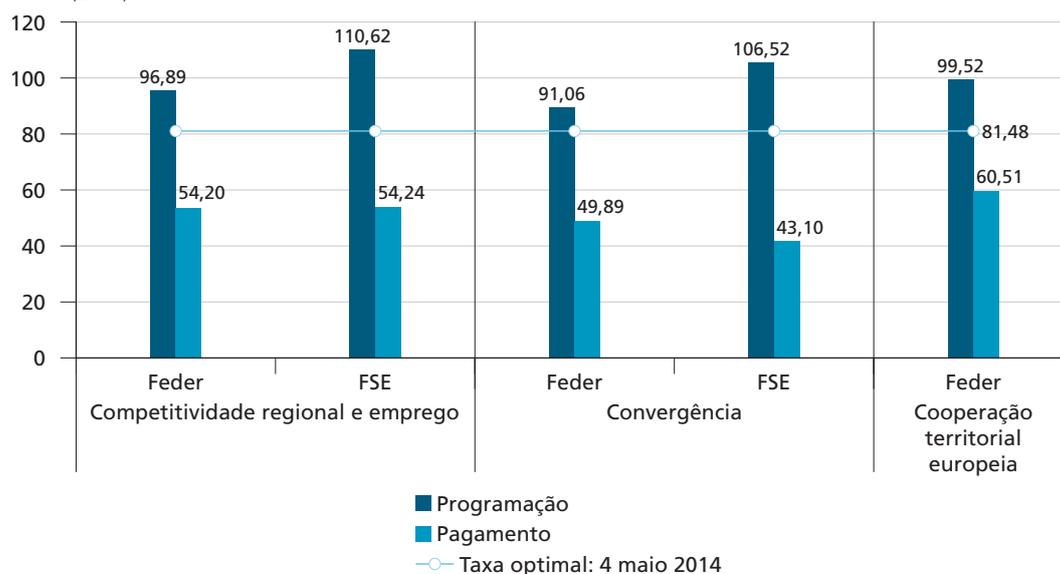
5 A EXPERIÊNCIA FRANCESA: ELEMENTOS A SEREM CONSIDERADOS DURANTE A IMPLEMENTAÇÃO DOS PROGRAMAS EUROPEUS

Um dos países mais importantes da União Europeia, a França possui uma economia robusta, graças à taxa elevada de despesas públicas, que lhe permitiu assegurar um alto nível de cofinanciamento nacional. Esse fator mitigou o efeito da crise sobre o orçamento dedicado às políticas de desenvolvimento, que foi devastador em muitos outros países da União Europeia. Tradicionalmente reconhecida na área de políticas regionais, a França também apresentou uma taxa de *earmarking* de 80%, superior às exigências regulamentares, de 75%. Segundo a Datar (2012) a taxa de seleção de projetos do período 2007-2013 atingiu 100,90% em maio de 2014 e a taxa de despesas declaradas alcançou 54,57%. Em suma, trata-se de um caso em que a implementação dos programas europeus foi relativamente bem-sucedida, sem deixar de revelar, no entanto, uma margem de progresso em certos aspectos.

GRÁFICO 2

Taxa de programação e de pagamentos (maio/2014)

(Em %)



Fonte: Datar (2012).
Tradução dos autores.

A parceria é um dos princípios-chave da política regional europeia. A coordenação da ação pública entre os diferentes níveis de governo garante a execução efetiva dessa política. De fato, a governança multinível enraíza os programas europeus nos territórios e responsabiliza todas as partes envolvidas, permitindo identificar com mais precisão as prioridades de investimento e responder com mais eficácia às necessidades locais. *A experiência francesa mostra que a partilha de competências somente é eficaz quando amplamente reconhecida pelos atores envolvidos e quando estes são capazes de cumprir suas obrigações.*

5.1 O estabelecimento de instâncias proativas de coordenação, reunindo atores nacionais e regionais, permite encarnar o princípio de parceria quando favorece o diálogo interinstitucional

A associação de diversos atores locais na elaboração do Qren foi essencial para harmonizar os diferentes interesses na definição das prioridades dos POs. Na região de Limousin, a associação entre a prefeitura de Região e o conselho regional permitiu, sobretudo, conscientizar as pequenas cidades, potenciais beneficiários, quanto aos critérios de elegibilidade dos fundos europeus. Além disso, o grupo de monitoramento do Qren, elogiado pelo EPRC, permitiu uma coordenação multinível entre os atores envolvidos na implementação dos programas operacionais. Dirigido pela Datar (ex-Diact) desde 2008, com a estreita participação da Associação das Regiões Francesas (ARF) e da Directorate-General for Regional and Urban Policy (DG Regio), esse grupo reuniu em torno de quatro ateliers temáticos (inovação, desenvolvimento sustentável, desenvolvimento urbano e novas TICs), representantes dos ministérios, dos corpos regionais, da Comissão Europeia e atores econômicos, a fim de examinar os desafios da implementação dos programas europeus e propor recomendações para melhorar seu desempenho e atingir os objetivos europeus. Contudo, é importante destacar que alguns conselhos regionais manifestaram seu descontentamento quanto ao enfoque centralizador do Estado francês. A região de Nord Pas-de-Calais chegou a qualificar a consulta conduzida pela prefeitura de Região como um procedimento centralizador e descendente, por não levar em consideração as estratégias de desenvolvimento locais, nem as situações específicas deste território.

5.2 A descentralização ou a delegação de gestão dos fundos europeus, via subvenção global, são eficazes se beneficiarem atores de peso

No caso do FSE, a diversidade de organismos intermediários beneficiários de uma subvenção global – mais de 350, recorde europeu quando comparado aos cinco no Reino Unido ou aos dez em Portugal – acabou por dispersar a gestão dos fundos, o que constituiu um fator de risco para as correções financeiras e colocou em perigo a governança do programa. Os pequenos organismos intermediários encontraram dificuldades para realizar tanto a instrução quanto o controle do serviço feito e deverão solicitar frequentemente o auxílio dos serviços da autoridade de certificação. Para solucionar esse problema, a DGEFP realizou o reagrupamento dos atores e a revisão dos dispositivos de controle, chegando a cancelar a recondução das subvenções em certos casos, como aquelas concedidas aos organismos acreditados para recolher as contribuições patronais – em francês *organisme paritaire collecteur agréé* (OPCA). Em contrapartida, a experimentação alsaciana mostrou que a descentralização não afetou o desempenho da gestão dos fundos estruturais, na medida em que o conselho regional, gozando de uma capacidade administrativa, soube manter um dispositivo de animação eficaz, instruir as demandas de subvenção, controlar o risco de anulação automática dos créditos e assegurar a qualidade do controle do serviço feito, o que lhe permitiu obter o grau de confiança elevado da CICC.

Se o caso dos países do Leste Europeu mostrou que a detenção de capacidades jurídico-administrativas é uma condição indispensável para se implementarem os programas europeus, ela por si só não garante a efetividade da política regional, haja vista a complexidade dos dispositivos jurídicos e gerenciais sobre os quais ela se repousa. *A implementação dos programas europeus é um procedimento de gestão complicado, que necessita de uma clarificação das regras do jogo e de um domínio sem falha das operações financeiras.*

5.3 A boa interpretação e a correta aplicação dos regulamentos europeus necessitam de um monitoramento constante das evoluções das modalidades de controle exercido pelas autoridades europeias

As regras comunitárias são, às vezes, de difícil compreensão, e encontram-se em frequente evolução. Um “esforço normativo” foi realizado pelo Estado francês para melhor enquadrar a aplicação das regras relativas à gestão dos fundos europeus. No que diz respeito ao Feder, seis circulares ministeriais e um decreto foram produzidos para dinamizar a programação, especificar os critérios de elegibilidade das demandas de subvenção e fortalecer e garantir a segurança jurídica dos procedimentos de gestão e de controle. As ferramentas de apoio regulamentar disponibilizadas pelo programa de assistência técnica Europ’Act, como a plataforma de apoio regulamentar dos fundos estruturais e o guia de elegibilidade das despesas cofinanciadas pelos fundos europeus, foram essenciais nesse quesito. Contudo, a França não esteve ao abrigo de uma derrapagem no que diz respeito às ações coletivas destinadas às empresas. Se até então a aplicação do regime jurídico europeu não foi problemática na França, e em muitos outros Estados-membros, a evolução das modalidades de controle exercido pela Comissão Europeia na área da livre concorrência fez com que a auditoria da CICC detectasse uma taxa de erro de 5%, superior ao teto europeu, de 2%, justificando a interrupção dos pagamentos referentes a aproximadamente 12 mil operações em todo o território nacional durante dois anos consecutivos.

5.4 A rastreabilidade dos documentos financeiros (faturas, certificados etc.) contribui para reduzir o período de espera pelos subsídios dos fundos europeus

A gestão dos prazos burocráticos dos pagamentos se complexifica em um contexto marcado pela multiplicidade de atores, colocando os beneficiários dos fundos europeus em situação financeira delicada, o que compromete a realização dos projetos. O prazo de obtenção das certificações emitidas pelas autoridades de certificação – que permitem validar a despesa em questão e a produção de peças complementares solicitadas pela Comissão Europeia, principalmente em casos de liquidação de empresas – atrasa a transferência efetiva dos fundos, notadamente no encerramento de um período.

Se os programas europeus oferecem as diretrizes estratégicas e os subsídios para segui-las, estes devem se traduzir em projetos concretos que respondem às necessidades locais. Para tanto, *a relação de proximidade com os beneficiários dos projetos não deve ser negligenciada, nem o aprimoramento das capacidades internas das autoridades de gestão para se assegurar da programação integral do envelope financeiro disponibilizado.*

5.5 A divulgação dos programas europeus é necessária para mobilizar os potenciais beneficiários dos fundos europeus

De fato, as modalidades de financiamento europeu não são facilmente compreensíveis. Por essa razão, a Comissão Europeia exige que cada autoridade de gestão adote um plano

de comunicação regional. As autoridades de gestão são, assim, convidadas a utilizar uma miríade de ferramentas de comunicação, como *sites*, mídias televisa e escrita, seminários, oficinas de trabalho, entre outros. Contudo, são justamente as grandes autoridades locais (departamentos, metrópoles, aglomerações urbanas) e as grandes empresas que dispõem das competências necessárias para entender o funcionamento dos fundos europeus, enquanto o dispositivo permanece incompreensível para as pequenas cidades e as PMEs. Um exemplo bem-sucedido é o da região da Aquitânia que, junto com a prefeitura de Região publicou, no início do período de programação, um guia prático para as empresas, incluindo informações sobre os tipos de projetos possíveis de serem financiados, uma rede de contatos para auxílio e conselhos, os princípios básicos para poderem se beneficiar dos fundos europeus, assim como as principais etapas do circuito de candidatura.

5.6 O fortalecimento dos serviços instrutores permite acelerar a programação dos fundos europeus

Embora a França possua uma capacidade administrativa exemplar, poucos recursos humanos foram alocados às atividades relativas à instrução dos dossiês de demanda de subvenção, principalmente no caso do FSE, no qual a organização administrativa foi extremamente desconcentrada. Apenas um agente foi destinado, em média, a essa tarefa nos serviços desconcentrados do Estado, sendo que os instrutores se ocupam geralmente do controle do serviço feito e, em certas ocasiões, devem igualmente se dedicar à animação e ao acompanhamento da montagem dos projetos. Tal acumulação de tarefas acabou por frear muitos projetos durante o início do período de programação. Mesmo a região da Alsácia, que se beneficiava de uma gestão descentralizada dos fundos estruturais, encontrou um gargalo considerável no que se refere à instrução, somando 112 demandas de subvenção em espera de instrução em 2010, embora possuísse quatro agentes encarregados dessa tarefa.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O novo período de programação da política regional inspirou-se nas lições aprendidas durante a época precedente. Para o período 2014-2020, espera-se implementar uma política ainda mais orientada para os resultados e a *performance*. A elaboração de um plano de avaliação pelas autoridades de gestão será doravante obrigatória, assim como a associação dos atores locais na elaboração do acordo de parceria (que substitui o Qren) e dos POs. Outras tantas modificações foram realizadas, algumas delas apreciadas pelas autoridades regionais e locais, outras fortemente criticadas.¹² Entre elas, encontra-se o mecanismo de condicionalidade macroeconômica, que prevê a suspensão dos pagamentos às autoridades regionais e locais caso seus respectivos Estados-membros não respeitem os engajamentos tomados no âmbito do Pacto de Estabilidade e de Crescimento e das regras de governança adotadas em reação à crise das dívidas soberanas.

Esse dispositivo não somente responsabiliza as autoridades regionais e locais pelos erros cometidos pelos Estados-membros, como confirma o posicionamento draconiano da Comissão Europeia em relação à implementação da política de coesão que subsiste nesse novo período de programação. Como demonstrado pelo caso dos países do Leste Europeu, a efetividade da implementação da política regional é condicionada à disponibilidade da capacidade jurídico-administrativa das autoridades envolvidas. Ora, o desenvolvimento desse quesito não pode ser unicamente assegurado pelas injunções praticadas pela comissão. Além disso, a implementação efetiva da política regional está intimamente ligada ao controle

12. Ver anexo A deste artigo sobre a posição do Comitê das Regiões.

rigoroso que deve ser assegurado pelas autoridades envolvidas, muitas vezes inadaptado à cultura administrativa local, a fim de mitigar os erros de gestão que influenciam a taxa de erros e podem levar à interrupção ou à suspensão dos pagamentos; fator, aliás, que afeta a continuidade dos programas europeus até nos países com uma alta capacidade jurídico-administrativa, como a França.

Contudo, é importante ressaltar que a capacidade de adaptação da política regional às singularidades de um contexto econômico ou das práticas nacionais foi essencial para assegurar a implementação efetiva dessa política. A flexibilidade da programação dos fundos europeus durante a crise econômica mundial, a *task force* grega ou a iniciativa Juventude/PME Equipes de Ação, assim como a simplificação e o melhoramento do fluxo financeiro, demonstraram que a plasticidade do enfoque da Comissão Europeia pode se revelar benéfica ao bom desenrolar dos programas europeus. A participação da DGRegio na pilotagem nacional dos programas europeus, como o caso do grupo de monitoramento do Qren da França, pode igualmente favorecer a proximidade das instituições europeias com as autoridades de gestão, assegurando uma melhor partilha de informações e fortalecendo o espírito de parceria que fundamenta a implementação da política de coesão.

Nessa ótica, acredita-se que *a Comissão Europeia deveria privilegiar uma lógica ex-ante – em favor da implementação da política de coesão, favorecendo a utilização dos instrumentos e permitindo fortalecer a capacidade jurídico-administrativa dos parceiros da política regional – a uma lógica ex-post – caracterizada pela execução de controles sucessivos e pela adoção de medidas punitivas*. É justamente a capacitação das autoridades envolvidas que permite reduzir, a longo prazo, a necessidade de controle. Uma abordagem *ex-ante* poderia, ao ver dos autores, concretizar a relação de confiança entre as instituições europeias e as autoridades públicas locais e, assim, construir uma base sólida para uma implementação mais efetiva e eficaz da política regional europeia.

REFERÊNCIAS

COMMISSION EUROPÉENNE. **Politique de cohésion**: rapport stratégique 2013 concernant la mise en oeuvre des programmes 2007-2013. Bruxelles: Commission Européenne, Avril 2013.

COR – COMMITTEE OF THE REGIONS. **Committee of the Regions, Regions and Cities of Europe**, n. 85, p. 15-17, Dec. 2013.

DATAR – DÉLÉGATION INTERMINISTÉRIELLE À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET À L'ATTRACTIVITÉ RÉGIONALE. **Rapport stratégique 2012 sur la mise en oeuvre du cadre de référence stratégique national et des programmes opérationnels 2007-2013**. Paris: Datar, Déc. 2012.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

DUMONT, J. L. **Rapport d'information sur le lancement du cycle de programmation 2007-2013 des fonds structurels européens**. Paris: Assemblée Nationale, Fév. 2008.

ERNST & YOUNG. **Evaluation intermédiaire du Programme Opérationnel Feder Alsace 2007-2013**. Alsace: Ernst & Young et Associés, Fév. 2011. Rapport final. Disponível em: <<http://goo.gl/pBqynT>>.

GONZÁLEZ, M. C. **Parecer do Comitê das Regiões sobre o “efeito-alavanca da política de coesão”**. Bruxelas, mar. 2007.

MENDEZ, C.; KAH, S.; BACHTLER, J. **Taking stock of programme progress**: implementation of the Lisbon Agenda and lessons for Europe 2020. Glasgow: European Policies Research Centre, Dec. 2010. v. 2. (IQ-Net Thematic Paper, n. 27).

PARLEMENT EUROPÉEN. **Résolution sur les septième et huitième rapports d'étape de la Commission sur la politique de cohésion de l'Union européenne et sur le rapport stratégique 2013 concernant la mise en oeuvre des programmes 2007-2013**. Bruxelles, Fév. 2014.

POINTEREAU, R. **Rapport d'information sur la mise en oeuvre nationale de la politique européenne de cohésion**. Paris: Sénat, Juil. 2011.

SPINACI, G. Desarrollo regional y cohesión territorial: experiencias y perspectivas en la Unión Europea. *In*: SEMINÁRIO POLÍTICAS E INSTRUMENTOS PARA LA COHESIÓN TERRITORIAL, 2012, Bogotá. **Anais...** Bogotá: EUROsociAL, Sep. 2012.

_____. **La gobernanza multinivel en Europe**. Intervenção do Comitê das Regiões da União Europeia na ocasião do lançamento da Rede Latino-Americana de Políticas Públicas de Desenvolvimento Regional. Brasília, dez. 2013.

ANEXO A

FIGURA A.1

Avaliação dos principais avanços e retrocessos, pelo Comitê das Regiões, da nova política de coesão e do quadro financeiro plurianual

New cohesion policy and Multiannual Financial Framework (MFF) 2014-2020

Main achievements and setbacks for the CoR

Following the political agreement reached between the European Parliament and the Council on the cohesion policy legislative package for 2014-2020 and the final vote in the EP plenary session on the MFF, the time has come to look back at the main achievements and disappointments for the CoR in these negotiations. The Committee of the Regions has made its voice heard on the future of post-2013 cohesion policy in a series of opinions adopted over the past four years. It has adopted outlook opinions as requested by the Commission, an opinion on the Fifth report on cohesion, opinions on the regulations of each of the structural funds and a resolution on the package as a whole over the course of the inter-institutional negotiations. In this analysis we present what the Committee has achieved and where the main setbacks lie.



New category of "transition regions"

As requested by the CoR, a new category of "transition regions" has been created and all EU regions will continue to benefit from cohesion policy. Obviously the focus of funding will be on less developed regions, but the CoR warned of possible threshold effects and pointed out that even more developed regions face challenges, notably from a social policy point of view. Cohesion policy continues to be a powerful tool for supporting public investment across the EU, which is especially needed in the current period of economic crisis. The structural funds account for more than one third of all public investments in 13 Member States, over 50% in ten Member States and over 60% in seven other Member States.



Partnership and multilevel governance enshrined as key principles

Not only has the principle of multilevel governance been enshrined for the first time in the Common Provisions Regulation (CPR) alongside the partnership principle (Article 5), but the CoR has also succeeded in convincing the EP and the Council not to place local and regional authorities on an equal footing with the social partners and NGOs, as was the case in the 2007-2013 period. In addition, an EU Code of Conduct will be drawn up as a delegated act to guide Member States in the implementation of these principles, although the Council was initially strongly opposed to the idea. Finally, the reformed cohesion policy will introduce partnership "agreements" to formalise these arrangements: although the word "contract" has disappeared, the CoR has consistently welcomed these developments.



European Social Fund firmly entrenched in cohesion policy

The CoR had expressed concerns that the European Social Fund (ESF) could become a sectoral fund detached from the rest of cohesion policy, but this risk has been

avoided: the ESF will be covered by the CPR and the Common Strategic Framework (CSF). In some Member States, there are plans for the ESF to be managed at regional level in order to allow for better coordination with e.g. the ERDF, whilst in others this has already been the case for a long time (e.g. Italy). In most Member States, however, the ESF continues to be run at national level.



Introduction of a Common Strategic Framework

Contrary to the previous financing period, in which it covered only the three structural and cohesion funds (ERDF, ESF and Cohesion Fund), the CPR will now cover also the rural development fund (EAFRD) and the maritime/fisheries fund (EMFF), and a Common Strategic Framework (CSF) will be introduced to facilitate coordination between them. This explains the new term of "structural and investment funds". This innovation, welcomed by the CoR, is absolutely essential in order to foster an integrated territorial approach in the implementation of cohesion policy. The coordination mechanisms between structural and investment funds and territorial cooperation programmes have been strengthened in parallel, as requested by the CoR.



Strengthened territorial and urban dimensions

In line with the Barca report and supported by the CoR, the integrated territorial dimension of cohesion policy has been considerably strengthened and there is now also some recognition of functional areas. Some important new tools have been introduced, such as the extension of community-led local development (CLLD) to all funds, integrated territorial investments (ITI), joint action plans, territorial pacts (for the ESF) and multi-fund operational programmes. The new ITI instrument should be particularly useful in addressing urban challenges, and 5% of ERDF resources have been specifically allocated to integrated actions for sustainable urban development.

(Continua)

(Continuação)

Greater flexibility in thematic concentration and Financial engineering

The CoR has succeeded in convincing the EP and the Council to introduce more flexibility in the thematic concentration of the various funds on Europe 2020 priorities compared to the Commission's initial request (with the exception of European territorial cooperation). This flexibility will allow a more integrated/territorial approach in programming funds at local and regional level, since a wider menu of thematic priorities is needed for these strategies. In the case of the ESF for instance, the number of investment priorities with thematic concentrations should be extended to 5 or 6 (out of 18) instead of 4. Regarding the ERDF, greater flexibility has been introduced for transition regions, as requested by the CoR. The possibilities for using financial engineering instruments have been extended to all thematic priorities and all funds, which should open up new possibilities for public-private partnerships in financing EU projects. This will be critical for some regions given the decrease in grant funding as a result of the MFF negotiations. The role of the European Investment Bank will also be strengthened, as requested by the CoR.

Territorial cooperation: EGTC review and macroregions

The EGTC regulation has been reviewed along the lines of the CoR requests, although some elements still do not satisfy the main demands of the stakeholders expressed in the past by the CoR, notably the fact that tacit approval measure do not apply in the Member State where the EGTC has its headquarters and that the articles of the law contain no clear statement applicable to its staff (there is only a reference in the recitals). In addition, increased reference was made to macroregions in the cohesion policy legislative package, which will help to support its implementation, in particular by means of transnational cooperation: the EC will have to take into account the existence of macro-regional strategies when adopting the list of transnational areas to receive support.

Even though the Committee has expressed its general satisfaction with the new cohesion policy for 2014-2020, it has been disappointed on a number of scores. The key setback is the reduction of the overall budget for cohesion policy in real terms compared to 2007-2013.

Budget reduction in real terms compared to 2007-2013

The overall budget for cohesion policy has decreased in real terms compared to 2007-2013. The only areas for which a modest increase can be observed are territorial cooperation (ETC), youth unemployment (new initiative) and the European Social Fund (ESF). With regard to the latter, the budget increase is however diminished by the transfer of the Fund for European aid to the most deprived from the CAP to the cohesion policy budget line without the equivalent transfer of the budgetary appropriations (EUR 2.5 billion). In addition, the final agreement provides for the ESF to be allocated only 23.1% of the cohesion policy envelope in each Member State, whereas the CoR (along with the EC and the EP) had requested a share of 25%. This turn in events is disappointing given the additional objectives allocated to cohesion policy in general and to the ESF in particular.

Delayed outcome of the negotiations

For the last financing period (2007-2013), the final regulations were published in the Official Journal of the EU at the end of July 2006, whereas this time they will not be published before December 2013 at the earliest. This means that the time schedule for adopting partnership agreements and operational programmes laid down under the CPR could not be followed and programming had to take place in parallel with inter-institutional negotiations, which was obviously far from ideal (no definitive legal text, uncertainty over the final outcome, official texts not available in all EU languages). For this reason, it is doubtful whether it will be possible to implement all the new features included in the cohesion policy legislative package for 2014-2020 from an operational point of view.

Macroeconomic conditionality

For reasons of investment fairness and efficiency, the CoR has been constantly opposed to the suspension or cancellation of commitments and payments in the event of non-compliance with EC macroeconomic recommendations by a national government, but has agreed to the amendment of partnership agreements and operational programmes based on these recommendations. Indeed, the final outcome of the negotiations allows for the possibility of amending partnership agreements and operational programmes based on macroeconomic recommendations (as agreed by the CoR), but it also introduces the possibility of suspending commitments and payments in the event of non-compliance by Member States with the EU's macroeconomic recommendations, contrary to the CoR's position.

A number of safeguards were nevertheless introduced by the EP in the final agreement, making this suspension difficult to apply:

The scope and level of the suspension of commitments/payments shall be proportionate and effective, respect equality of treatment between Member States and take into account the economic and social circumstances of the Member State concerned, in particular with regard to the impact of any suspension on the economy of the Member State concerned and the level of unemployment in that Member State;

The suspension of payments shall not exceed 50% of the payments of each of the programmes concerned, whilst the suspension of commitments cannot exceed 50% of the commitments relating to the next financial year or 0.5% of nominal GDP (the lower of these 2 thresholds);

Priority shall be given to the suspension of commitments: payments shall be suspended only when immediate action is sought and in the case of significant non-compliance;

The EP is to be formally involved in the suspension procedure (obligation to notify the Member State concerned, possibility of a structured dialogue, etc.).

Performance reserve

The CoR and EP had been opposed to the introduction of a performance reserve but agreed to a framework to measure performance in the absorption of EU funds. The CoR feared in particular that a reserve of this kind could actively encourage regions to adopt a low level of ambition when setting their milestones in order to get rewarded when achieving them, which would be contrary

(Continua)

(Continuação)

to its initial purpose. It also pointed out that there had been a performance reserve in the 2000-2006 period, but it had had limited success according to the European Court of Auditors. Instead, the CoR and the EP have been advocating the introduction of a flexibility reserve that would be funded by the automatic decommitments of EU funds (instead of returning them to Member States) and used to fund innovative projects in priority policy areas. The final outcome of the negotiations however foresees the creation of a performance reserve amounting to 6% of the resources allocated to each fund (compared to 5% proposed by the EC, and 7% requested by the Council).

Unfinished simplification

Cohesion policy should be easier to implement thanks to all the simplification efforts proposed by the Commission and supported in the inter-institutional negotiations. For instance, the draft ESF Regulation extends the use of simplified cost options and makes their use obligatory for smaller operations. However, these overall simplification efforts are expected to be considerably undermined by some of the new features introduced for 2014-2020 (notably: ex ante conditionalities, macroeconomic conditionality and performance reserve). Note: although they may make implementation more difficult, the CoR has supported the introduction of ex ante conditionalities but has warned against a cumbersome and excessively detailed framework that would create absorption issues for EU funding.

Capping rate

The CoR has complained that its prerogatives were infringed as it was not consulted on the method of distributing cohesion policy national allocations and capping levels, which should feature as an annex to the CPR. The EP accepted in the trilogues the text put forward by the Council (as endorsed by the European Council in February 2013), but there has as yet been no legislative proposal from the Commission and no transparency in trilogue inter-institutional discussions on this matter either.

Unclear implementation of the Youth employment initiative (YEI)

The details of the implementation arrangements for this initiative remain unclear, such as the degree of involvement of local and regional authorities and the extent to which we can expect swift absorption of funds in the short term frontloading of budgetary appropriations in 2014 was agreed last June as part of the MFF political agreement), two elements on which the CoR has expressed its concerns. A regional eligibility threshold has been agreed by the EP and the Council but this does not mean that the management of the YEI will be systematically decentralised at regional level, despite clear local/regional competences in this field. ■

Cohesion Policy and Multiannual Financial Framework (MFF) 2014-2020

	MFF 2014-2020	MFF 2007-2013	Comparison 2014-20 vs. 2007-13	
	EUR million	EUR million	EUR	%
1. Smart and Inclusive Growth	450,763	446,310	+4.5bn	+1.0%
1a. Competitiveness for Growth and Jobs	125,614	91,495	+34.1bn	+37.3%
1b. Economic, Social and Territorial cohesion	325,149	354,815	-29.7bn	-8.4%
2. Sustainable Growth: Natural Resources	373,179	420,682	-47.5bn	-11.3%
3. Security and Citizenship	15,686	12,366	+3.3bn	+26.8%
4. Global Europe	58,704	56,815	+1.9bn	+3.3%
5. Administration	61,629	57,082	+4.5bn	+8%
6. Compensations	27	n/a	+0.027bn	n/a
Total	959,988	994,176	-35.2bn	-3.5%

Source: Council of the European Union

MFF 2014-2020 and 2007-2013 comparative table (commitment appropriations, in 2011 prices).

On 19 November 2013 the European Parliament approved the Multiannual Financial Framework (MFF) for the coming 2014-20 period. The following table resumes the approved amounts for the main headings included in the budget.

Fonte: CoR (2013).