ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

SUBCOMISSÃO DA COMISSÃO PERMANENTE DE ECONOMIA

RELATÓRIO E PARECER

PROJETO DE DECRETO-LEI QUE ESTABELECE O MODELO DE GOVERNAÇÃO DOS FUNDOS EUROPEUS ESTRUTURAIS E DE INVESTIMENTO – PCM – (REG. DL 284/2014)

PONTA DELGADA
JULHO DE 2014

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
ARQUIVO
Entrada 2229 Proc. n.º 08.06
Data: 04/07/24 N.º III/X

TRABALHOS DA COMISSÃO

A Subcomissão da Comissão Permanente de Economia reuniu no dia 23 de Julho de 2014, na Delegação da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, na cidade de Ponta Delgada, a fim de analisar e dar parecer sobre o Projeto de Decreto-Lei que estabelece o modelo de governação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento – PCM – (Reg. DL 284/2014).

1º. CAPÍTULO – ENQUADRAMENTO JURÍDICO

A apreciação do presente Projeto de Decreto-Lei enquadra-se no disposto no n.º 2 do artigo 229.º, da Constituição da República Portuguesa, e na alínea i) do artigo 34.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores – Lei n.º 2/2009, de 12 de Janeiro.

2º. CAPÍTULO - APRECIAÇÃO NA GENERALIDADE E ESPECIALIDADE

O presente Projeto de Decreto-Lei visa – cf. dispõe o n.º 1 do artigo 1.º – estabelecer "o modelo de governação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), a saber, Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), Fundo Social Europeu (FSE), Fundo de Coesão (FC), Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP) e respetivos programas operacionais (PO) e programas de desenvolvimento rural (PDR), para o período de 2014-2020 e estabelece a estrutura orgânica relativa ao exercício das funções de apoio, monitorização, gestão, acompanhamento e avaliação, certificação, auditoria e controlo, nos termos, designadamente, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013."

Acrescentando-se no n.º 2 do artigo 1.º que "O disposto no presente diploma é subsidiariamente aplicável aos programas operacionais de cooperação territorial europeia, no respeito pela prevalência do princípio de acordo entre os estados membros que os integram e a Comissão Europeia." e no n.º 3 do mesmo artigo que "O disposto no presente diploma é ainda subsidiariamente aplicável ao programa do Fundo Europeu de Apoio aos Carenciados (FEAC)."

O diploma salienta que "Os fundos europeus constituem uma contribuição decisiva para a recuperação económica do país e para a transformação estrutural da economia portuguesa."

Neste sentido, defende-se que "as políticas públicas cofinanciadas pelos fundos europeus deverão concentrar-se na promoção do crescimento e do emprego."

Assim, sustenta-se que "A credibilidade da estratégia de Portugal para aplicação dos fundos europeus no próximo período de programação, de 2014 a 2020, impõe que se verifique uma forte sintonia com as prioridades estratégicas enunciadas na «Estratégia Europa 2020», nomeadamente o crescimento inteligente (baseado no conhecimento e na inovação), o crescimento sustentável (com uma economia mais eficiente, mais ecológica e competitiva) e o crescimento inclusivo (economia com níveis elevados de emprego e coesão social)."

A iniciativa refere, ainda, que "A intervenção em Portugal dos fundos estruturais e de investimento para o período de programação atual é subordinada às prioridades de promoção da competitividade e internacionalização da economia, de formação de capital humano, de

promoção da coesão social e territorial, da reforma do Estado, no quadro do desenvolvimento sustentável e das exigências do processo de consolidação orçamental."

Neste âmbito, defense-se que "A concretização dos domínios enunciados reflete-se numa significativa focalização e coordenação dos apoios públicos proporcionados pelos fundos estruturais e de coesão e pelos fundos agrícolas para o desenvolvimento rural, marítimos e das pescas, em especial, nos objetivos seguintes:

a) Estímulo à produção de bens e serviços transacionáveis e à internacionalização da economia, assegurando o incremento das exportações e a substituição de importações e o seu contributo para o equilíbrio da balança de transações correntes e à qualificação do perfil de especialização da economia portuguesa, nomeadamente à sua reconversão estrutural através da dinamização da indústria e promovendo a ciência e a transferência dos seus resultados para o tecido produtivo;

b) Reforço do investimento na educação, incluindo a formação avançada, e na formação profissional e, nesse contexto, reforço de medidas e iniciativas dirigidas à empregabilidade, desenvolvimento do sistema de formação dual e de qualidade das jovens gerações, assegurando o cumprimento da escolaridade obrigatória até aos 18 anos e a manutenção da trajetória de redução dos níveis de abandono escolar precoce, bem como, as condições fundamentais para a ulterior integração no mercado de trabalho;

c) Reforço da integração das pessoas em risco de pobreza e do combate à exclusão social, assegurando a dinamização de medidas inovadoras de intervenção social e os apoios diretos aos grupos populacionais mais desfavorecidos, as políticas ativas de emprego e outros instrumentos de salvaguarda da coesão social, em todo o território nacional;

d) Prossecução de instrumentos de promoção da coesão e competitividade territoriais, particularmente nas cidades e em zonas de baixa densidade e promoção do desenvolvimento territorial de espaços regionais e sub-regionais, contribuindo para o desenvolvimento sustentável, nomeadamente numa ótica de eficiência de recursos;

e) Apoio ao programa da reforma do Estado, assegurando que os fundos possam contribuir para a racionalização, modernização e capacitação institucional da Administração Pública e para a reorganização dos modelos de provisão de bens e serviços públicos."

Por outro lado, importa referir que "o modelo de governação que este diploma consagra, prevê, entre outras, as seguintes inovações:

a) O estabelecimento de regras comuns a todos os fundos europeus estruturais e de investimento, assim se assegurando condições de maior equidade e transparência no acesso ao financiamento;

b) A simplificação do acesso dos beneficiários ao financiamento e a redução dos respetivos custos administrativos, consagrando o princípio de ponderação permanente da justificação efetiva dos requisitos processuais adotados, designadamente no que respeita às exigências que acarretam para os candidatos a apoio e para os beneficiários das operações, evitando complexidades desnecessárias e privilegiando a utilização da informação residente nos órgãos da governação e na Administração Pública;

c) A governação multinível, promovendo a articulação entre os níveis de governação central, regional e local e potenciando a experiência e os conhecimentos técnicos dos intervenientes relevantes, assumindo que as instituições, os agentes e as intervenções mais próximas dos problemas a superar e das oportunidades a realizar são os mais eficientes e eficazes protagonistas e responsáveis;

d) O apoio plurifundo, permitindo que para a concretização de uma prioridade ou de um objetivo seja possível convocar o apoio de diferentes fundos europeus, o que se reflete, é certo, num acréscimo de complexidade e exigência para as funções de governação mas garante maior eficácia e impacto dos resultados no território;

e) A competição no acesso aos fundos, que não estão pré-destinados, assim se promovendo a valorização do mérito relativo das operações e dos resultados que com elas se pretendem alcançar;

f) A contratualização de resultados, de forma transversal aos agentes do sistema, a saber, com as autoridades de gestão, os organismos intermédios, os beneficiários; o que vai permitir a consagração de financiamentos proporcionais à superação dos resultados contratados mas também a penalização por incumprimento, total ou parcial de resultados;

g) A cativação de 6% do montante de fundos disponíveis para constituir uma reserva de desempenho, a implicar reafectação de fundos entre os diferentes programas operacionais, a nível nacional, de acordo com uma avaliação do desempenho a efetuar no final de 2017, em função dos respetivos indicadores de resultado;

h) A participação de um conjunto alargado, mas pertinente, de atores nas comissões de acompanhamento dos programas operacionais, entre os quais se destacam a Associação Nacional de Municípios Portugueses, os parceiros sociais, as organizações mais relevantes da economia social, as instituições de ensino superior, as entidades públicas mais relevantes para o programa operacional em questão e os presidentes das Comunidades Intermunicipais (CIM) e das Áreas Metropolitanas, acompanhamento cuja periodicidade se consagra com expressiva diligência no presente diploma, através de pelo menos 4 reuniões anuais;

i) Colegialidade das decisões políticas, dado que são tomadas pelos Ministros com especial relevância na gestão e aplicação dos fundos estruturais e de investimento, reunidos em Comissão

Interministerial de Coordenação, o que implica reforço da articulação e fomenta o estabelecimento e o aprofundamento de sinergias entre políticas públicas;

j) Articulação funcional, a significar que o sistema é mantido coerente e os seus agentes capacitados por via do funcionamento em rede; ainda que as diferentes competências de governação estejam entregues a diferentes órgãos de governação, todos articulam a sua ação entre si em redes específicas, potenciadoras da partilha e divulgação de boas práticas;

k) A instituição de um Provedor do Beneficiário, que recebe e aprecia as queixas apresentadas pelos beneficiários, diretamente relacionadas com atos ou omissões dos órgãos de governação responsáveis pela aplicação dos fundos europeus estruturais e de investimento (FEEI), emitindo recomendações sobre elas e propondo a adoção de medidas que contribuam para a melhoria da qualidade do serviço prestado pelos órgãos de governação responsáveis pela aplicação dos fundos; assim se constituindo, por um lado, como um importante garante dos direitos dos beneficiários e, por outro, como promotor de soluções não judiciais para os litígios relacionados com os fundos estruturais e de investimento;

l) Previsibilidade na abertura de concursos, permitindo que os promotores conheçam o calendário dos concursos com antecedência não inferior a 12 meses;

m) Integração orçamental, com a integração plena dos fluxos financeiros europeus no orçamento do Estado e ainda com a contribuição pública nacional dos projetos financiados pelos fundos da coesão a ser suportada através de dotações adequadas inscritas no orçamento de Estado; assim se garantem o alinhamento e simultaneidade das disponibilidades dos fundos e as da contrapartida nacional;

n) Criação de um portal comum a todos os fundos FEEI, o "Balcão Portugal 2020", o qual serve de porta de entrada a todos os interessados e disponibiliza, por via do sistema de informação específico (SI PT2020), informação sobre todos os apoios concedidos, com identificação dos beneficiários, dos montantes dos apoios e do local de execução da operação;

o) Criação de uma base de dados única que reúne a informação sobre todos os projetos financiados em território nacional por fundos comunitários, sob gestão de autoridades nacionais ou sob gestão da Comissão Europeia, a fim de reforçar a articulação entre diferentes fontes de financiamento comunitário;

p) Reforço expressivo do princípio da publicitação, para que todas as operações aprovadas sejam objeto de publicitação, alternadamente, num dos dois jornais locais ou regionais de maior circulação do(s) concelho(s) onde a operação é executada, bem como num jornal de âmbito nacional, em suporte de papel e/ou eletrónico, assim se garantindo maior grau de visibilidade e transparência na utilização dos fundos europeus;

q) Reconhecimento do papel determinante dos municípios na territorialização das políticas públicas que são objeto de apoio dos fundos europeus estruturais e de investimento. Assinala-se um importante envolvimento das autoridades locais no processo de desenvolvimento económico

e social, quer enquanto beneficiários de fundos públicos quer nos planos da representação e intervenção institucional, nas missões de acompanhamento e monitorização estratégica;

r) Instituição de pactos para o desenvolvimento e coesão territorial, radicados em estratégias integradas e coerentes de desenvolvimento territorial, ao nível das Áreas Metropolitanas e Comunidades Intermunicipais. Valoriza-se a programação à escala multimunicipal e a articulação de iniciativas dos diferentes municípios."

Por fim, prevê-se (cf. artigo 82.º) a revogação dos n.ºs 2 e 3 do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 140/2013, de 18 de outubro.

A presente iniciativa terá aplicação na Região, uma vez que esta é parte integrante dos designados "Fundos Europeus Estruturais e de Investimento".

Assim, na generalidade, a Subcomissão da Comissão Permanente de Economia deliberou, por unanimidade, com o votos do PS, PSD e CDS-PP, nada ter a opor ao Projeto de Decreto-Lei em análise.

Para a especialidade, a Comissão entendeu, no que concerne aos artigos abaixo mencionados, fazer as seguintes considerações e propostas de alteração:

1. Artigo 5.º, n.º 2 alínea b) – à semelhança do que acontece para o PDR 2020 e Mar 2020, no caso do FEADER poderia fica especificado o nome do programa nos Açores – PRORURAL+ - 2014-2020.
2. Artigo 9.º, n.º 2 – que estipula "Poderão ainda ser convidados a participar nos trabalhos da «CIC-Portugal 2020», em função das matérias em análise, outros membros do Governo, representantes dos Governos das Regiões Autónomas, representantes da Associação Nacional de Municípios Portugueses, parceiros sociais ou organizações relevantes da sociedade civil."

Propõe-se a criação de um ponto autónomo para as Regiões Autónomas, em que fique salvaguardado que os seus representantes devem participar sempre que esteja em causa matéria de interesse relevante que, pela sua natureza, possa ter implicações para as Regiões Autónomas, nos termos seguintes:

"Os representantes dos Governos Regionais dos Açores e da Madeira devem participar nas reuniões da CIC Portugal 2020 sempre que esteja em causa matéria de interesse relevante que, pela sua natureza, possa ter implicações para as Regiões Autónomas".

3. Artigo 36.º, n.º 3 – o artigo está incompleto pelo que inviabiliza uma cabal apreciação do diploma.

4. Artigo 48.º, n.º 1 - deverá ficar expresso que a composição das comissões de acompanhamento dos PO, na parte das Regiões Autónomas é definida pelo respetivo Governo Regional.

5. Artigo 48.º, n.º 2 – Propõe-se o seguinte ajustamento do texto "Nas comissões de acompanhamento dos programas operacionais regionais, do território continental, têm ainda assento os presidentes das Comunidades Intermunicipais (CIM) e das Áreas Metropolitanas."

6. Artigo 53.º - deve acrescentar-se «... do "Portugal 2020" é assegurado, no âmbito das respetivas circunscrições territoriais, do território continental, pelas Comissões ...»

7. Artigo 72.º – Discorda-se da obrigatoriedade da publicitação das operações aprovadas nos órgãos de comunicação social, pela desnecessária despesa e carga administrativa/processual que acarreta. Acresce que cada vez menos se recorre ao jornal, sendo predominante a pesquisa autónoma online, pelo que o cumprimento do princípio da transparência através da publicitação em jornais não terá a visibilidade que se espera e acresce a despesa pública. O meio preponderante para a publicitação da informação e comunicação com os beneficiários, potenciais beneficiários e público em geral, deverá ser por via eletrónica, sítio Web ou portal Web, conforme previsto na alínea d) do n.º 2 do Anexo XII, do Regulamento n.º 1303/2013.

As propostas de alteração n.ºs 1, 2, 3, 4, 5 e 6 acima expostas foram aprovadas por unanimidade, com os votos a favor do PS, PSD e CDS-PP.

A proposta de alteração n.º 7 acima exposta foi aprovada por maioria, com os votos a favor do PS e CDS-PP e o voto contra do PSD.

O Relator

José Ávila

O presente relatório foi aprovado, por unanimidade.

O Presidente

Francisco Vale César