Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) n.º 1303/2013 e o Regulamento (UE) 2021/1060 no que respeita a uma maior flexibilidade para fazer face às consequências da agressão militar da Federação da Rússia FAST (assistência flexível aos territórios)-CARE

[COM(2022) 325 final — 2022/0208 (COD)]

(2022/C 486/20)

Relatora: **Elena-Alexandra CALISTRU**

Consulta	Parlamento Europeu, 4.7.2022
	Conselho da União Europeia, 15.7.2022
Base jurídica	Artigos 177.º e 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social
Adoção em secção	9.9.2022
Adoção em plenária	21.9.2022
Reunião plenária n.º	572
Resultado da votação	
(votos a favor/votos contra/abstenções)	189/0/1

1. **Conclusões e recomendações**

1.1. Com a proposta FAST-CARE, a Comissão Europeia deu um novo passo muito necessário para ajudar os Estados-Membros, os órgãos de poder local e os parceiros da sociedade civil a enfrentar as consequências da agressão russa contra a Ucrânia. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) saúda vivamente este novo pacote abrangente que reforça a assistência já concedida ao abrigo da Ação de Coesão a favor dos Refugiados na Europa (CARE), proporcionando mais apoio e flexibilidade no âmbito da política de coesão.

1.2. O CESE reconhece que os efeitos diretos e indiretos da invasão não provocada da Ucrânia, em 24 de fevereiro, têm conduzido a um aumento constante do número de refugiados que chegam a todos os Estados-Membros, mas, em particular, às fronteiras da União Europeia (UE), e que, por conseguinte, cumpre tomar novas medidas. A situação atual não tem precedentes e exige a aplicação de todas as medidas possíveis adaptadas à situação e às circunstâncias específicas. Nesse sentido, o CESE considera que o pacote FAST-CARE fornece uma resposta adequada a estas circunstâncias, ao reforçar o financiamento disponível para fazer face aos desafios migratórios resultantes da agressão militar russa e ao contribuir para mitigar o problema dos atrasos na execução dos projetos devido aos efeitos conjugados da COVID-19 e do encarecimento da energia e da escassez de matérias-primas e de mão de obra em consequência da guerra.

1.3. O CESE tem insistido na necessidade de uma resposta imediata e eficaz, recorrendo a todos os meios disponíveis. Os esforços contínuos no sentido de assegurar a flexibilidade no financiamento deverão garantir uma execução tão eficiente quanto possível dos fundos da politica de coesão no âmbito do Quadro Financeiro Plurianual de 2014-2020, bem como um início sem sobressaltos dos programas de 2021-2027. O CESE congratula-se com a introdução da possibilidade, temporária, de o orçamento da UE cofinanciar a 100 % a execução dos programas no âmbito da política de coesão. Acolhe favoravelmente também a possibilidade de transferências suplementares entre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo Social Europeu (FSE) e o Fundo de Coesão, bem como entre diferentes categorias de regiões.

1.4. O CESE congratula-se vivamente com o reconhecimento pela Comissão do pesado fardo que recai sobre os órgãos de poder local e as organizações da sociedade civil que operam em comunidades locais pelo facto de terem de dar resposta aos desafios migratórios resultantes da agressão militar russa. O CESE acolhe com agrado a introdução da disposição que estabelece que, pelo menos, 30 % da dotação financeira dos eixos prioritários pertinentes seja reservada para os órgãos de poder local, os parceiros sociais e as organizações da sociedade civil de molde a assegurar que estes tipos de beneficiários recebam uma parte adequada dos recursos, tendo em conta o seu papel ativo nas ações de acolhimento e integração dos

refugiados. No entanto, essa percentagem poderá ser demasiado baixa para os países que acolhem um grande número de refugiados; por conseguinte, deve ser explorada a possibilidade de aumentar este nível em relação aos países que fazem fronteira com a Ucrânia.

1.5. O CESE considera que as organizações não governamentais (ONG) e os parceiros sociais têm um papel crucial a desempenhar, não só enquanto organizações de execução mas também enquanto parceiros relevantes no acompanhamento da execução dos programas, e manifesta a sua abertura para facilitar um debate mais aprofundado sobre o envolvimento das organizações da sociedade civil e dos parceiros sociais na UE ou na Ucrânia. A sociedade civil provou a sua eficácia ao fornecer uma resposta imediata durante os primeiros tempos da guerra e, se dispuser de recursos suficientes, dará um forte contributo para a articulação entre as necessidades no terreno e a reflexão política de alto nível. O CESE insiste em que um empenho mais profundo na resposta imediata e uma melhor inclusão a longo prazo devem marcar a agenda da integração, à medida que a guerra avança.

1.6. O CESE acolhe favoravelmente a proposta da Comissão de isentar os Estados-Membros do cumprimento dos requisitos de concentração temática em relação ao Quadro Financeiro Plurianual para o período de 2014-2020, dando-lhes a possibilidade de transferir fundos entre objetivos temáticos no âmbito de uma prioridade do mesmo fundo e da mesma categoria de região, tendo em conta a rápida evolução da situação no terreno. O CESE congratula-se igualmente com a disposição que introduz a possibilidade de considerar elegíveis as despesas excecionais relativas a operações concluídas ou integralmente executadas a partir da data da invasão.

1.7. O CESE regista a combinação de medidas abrangentes que têm em conta as necessidades a nível micro/individual (por exemplo, o alargamento do período de aplicação e o aumento do custo unitário, recentemente estabelecido, autorizado para cobrir as necessidades básicas e o apoio às pessoas a quem foi concedida proteção temporária) bem como a nível macro/dos Estados-Membros (por exemplo, facilitando o faseamento de operações ao abrigo dos programas de 2014-2020 para que sejam elegíveis para apoio também ao abrigo dos programas de 2021-2027, de modo a abranger mais operações que registam atrasos, sem prejuízo da obrigação dos Estados-Membros de cumprirem os requisitos de concentração temática e as metas de contribuição para a ação climática).

1.8. Além disso, o CESE toma boa nota das disposições que visam reduzir os encargos administrativos suportados pelos Estados-Membros, bem como dos compromissos assumidos pela Comissão Europeia no sentido de ajudar os beneficiários e as partes interessadas com a disponibilização de mais apoio e orientações, por exemplo, no que respeita à gestão de contratos públicos em que há derrapagem dos custos, e de outras medidas não legislativas e orientações. O CESE insta a Comissão a colaborar com os Estados-Membros, os órgãos de poder local e a sociedade civil para eliminar o mais possível os encargos administrativos desnecessários, assegurando simultaneamente a total transparência na atribuição e na execução dos apoios para fazer face às consequências da guerra na Ucrânia. Neste contexto, o CESE sublinha também a necessidade de promover uma participação mais ativa da sociedade civil e dos parceiros sociais da UE e da Ucrânia para assegurar um planeamento, uma gestão e um controlo da aplicação dos recursos eficazes e garantir que estes chegam às pessoas que deles mais necessitam, onde são mais necessários.

1.9. O CESE concorda que se devem adotar todas as medidas possíveis ao abrigo do atual Quadro Financeiro Plurianual (QFP). Neste contexto, o Comité subscreve a intenção da Comissão de alterar o Regulamento QFP de modo a otimizar a utilização dos recursos remanescentes do período 2014-2020 e permitir uma transição sem dificuldades para o programa de 2021-2027. No entanto, o CESE salienta que embora tenha sempre solicitado a máxima flexibilidade ([1]), a todos os níveis, desde o início até ao encerramento dos programas, de modo a assegurar que os recursos disponíveis são utilizados na maior medida possível, considera que, à medida que as consequências diretas e indiretas da guerra na Ucrânia vão assumindo maiores dimensões, poderá ser igualmente necessário introduzir novos instrumentos financeiros inovadores ([2]). Uma solução possível, que o CESE já tinha recomendado anteriormente, consiste na criação de um fundo da União Europeia separado para a reconstrução e o desenvolvimento da Ucrânia a fim de complementar os esforços que estão a ser envidados para apoiar os Estados-Membros afetados pela guerra ([3]).

([1]) Ver Relatório do CESE — COVID-19: Fundos Europeus Estruturais e de Investimento — flexibilidade excecional.

([2]) Nos seus pareceres, o CESE tem reiterado a necessidade de assegurar que o QFP para o período de 2021-2027 preveja a possibilidade de introdução de novos instrumentos financeiros inovadores que vão além do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) (JO C 364 de 28.10.2020); COVID-19: Fundos Europeus Estruturais e de Investimento — flexibilidade excecional, Iniciativa de Investimento Resposta ao Coronavírus; Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas (FAEPMC) / Crise da COVID-19.

([3]) Ver Parecer do CESE — Oitavo Relatório sobre a Coesão (JO C 323 de 26.8.2022, p. 54).

1.10. O CESE insta o Conselho e o Parlamento Europeu a aprovarem o regulamento com celeridade, para que este possa ser adotado o mais rapidamente possível. A dimensão do desafio exige uma resposta coletiva e mais coordenada, especialmente tendo em conta que a estação fria se aproxima a passos largos.

2. **Observações na generalidade**

2.1. Desde 24 de fevereiro, a Comissão já apresentou várias propostas, no âmbito da Ação de Coesão a favor dos Refugiados na Europa (CARE), tendentes a assegurar que todos os fundos disponíveis no âmbito da política de coesão para 2014-2020 e do Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas (FEAD), bem como o pré-financiamento no âmbito da Assistência à Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa (REACT-UE), sejam rapidamente mobilizados para fazer face às consequências imediatas da guerra russa de agressão contra a Ucrânia, e que, simultaneamente, os Estados-Membros possam prosseguir os esforços para assegurar uma recuperação resiliente, ecológica e digital, da crise provocada pela pandemia de COVID-19.

2.2. No entanto, face ao aumento crescente das necessidades, o Conselho Europeu, o Parlamento Europeu e as regiões da UE instaram a Comissão a apresentar novas iniciativas no âmbito do quadro financeiro plurianual para apoiar os esforços dos Estados-Membros neste contexto. Há agora que apoiar as necessidades a mais longo prazo dos civis deslocados, que devem ser ajudados a integrar-se nas sociedades através da disponibilização de alojamento e de cuidados de saúde, bem como de acesso ao emprego e à educação enquanto se encontram nos Estados-Membros da UE. Importa sublinhar que o problema da resposta às necessidades a mais longo prazo dos refugiados afeta comunidades já gravemente atingidas pela pandemia de COVID-19 (pense-se, por exemplo, na pressão sobre os sistemas de saúde), mas também levanta novos problemas, tais como aspetos relacionados com as questões de género (por exemplo, muito poucas crianças estão a ser inscritas nas escolas, o que constitui um obstáculo significativo à integração profissional das mulheres).

2.3. A guerra tem causado estrangulamentos na cadeia de abastecimento e situações de escassez de mão de obra. Além disso, tem provocado a escalada dos preços das matérias-primas, nomeadamente da energia e dos materiais. Esta situação vem juntar-se às consequências da pandemia, colocando uma maior pressão sobre os orçamentos públicos e atrasando ainda mais os investimentos, especialmente em infraestruturas.

2.4. O pacote FAST-CARE introduz várias alterações significativas na legislação em matéria de política de coesão relativa aos períodos 2014-2020 e 2021-2027 com vista a agilizar e simplificar ainda mais o apoio dos Estados-Membros à integração de nacionais de países terceiros e, ao mesmo tempo, continuar a contribuir para a recuperação das regiões da crise da COVID-19.

2.5. Deverá ser assegurado um maior apoio para aqueles que intervêm no acolhimento das pessoas deslocadas — Estados-Membros, órgãos de poder local e organizações da sociedade civil — através das seguintes medidas:

— os montantes de pré-financiamento são acrescidos de 3,5 mil milhões de euros a pagar em 2022 e 2023, o que permitirá a todos os Estados-Membros beneficiar rapidamente de maior liquidez;

— a possibilidade de cofinanciamento da UE a 100 % no período de 2014-2020 é estendida a medidas que promovam a integração socioeconómica dos nacionais de países terceiros;

— essa possibilidade é igualmente estendida aos programas do período 2021-2027, e será revista até meados de 2024;

— o montante do custo unitário simplificado para cobrir as necessidades básicas dos refugiados, que foi fixado em 40 euros, no âmbito da iniciativa CARE, é aumentado para 100 euros por semana e por pessoa, podendo estes custos ser reclamados por um período máximo de 26 semanas, em vez das 13 semanas previstas atualmente;

— a possibilidade de financiamento cruzado, já prevista no âmbito da iniciativa CARE, entre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e o Fundo Social Europeu (FSE), será alargada. Tal significa que os recursos do Fundo de Coesão poderão também ser mobilizados para fazer face às consequências dos fluxos migratórios;

— as despesas incorridas com operações destinadas a fazer face aos desafios migratórios passam a poder ser declaradas de modo retroativo para efeitos de reembolso, mesmo que a operação já tenha sido concluída.

2.6. Para garantir que os recursos são aplicados onde são mais necessários, a FAST-CARE introduz duas alterações fundamentais:

— Pelo menos 30 % dos recursos mobilizados pelas flexibilidades previstas devem ser afetados a operações geridas por órgãos de poder local e organizações da sociedade civil que operam em comunidades locais, a fim de assegurar que aqueles a quem são exigidos mais esforços recebem um apoio adequado;

— Os programas podem apoiar operações fora do âmbito geográfico do programa, ainda que no território do Estado-Membro, reconhecendo que os refugiados muitas vezes se deslocam dentro dos Estados-Membros.

2.7. Em termos do apoio prático para resolver o problema dos atrasos na execução, os projetos com um custo superior a 1 milhão de euros (em especial, os projetos relativos a infraestruturas), apoiados no âmbito dos programas de 2014-2020, mas que não puderam ser concluídos dentro do prazo devido ao aumento dos preços e à escassez de matérias-primas e de mão de obra, podem continuar a receber apoio ao abrigo dos programas de 2021-2027, mesmo que estes não fossem ilegíveis para apoio de acordo com as regras de ilegibilidade aplicáveis ao período 2021-2027.

3. **Observações na especialidade**

3.1. O CESE louva os esforços da Comissão Europeia no sentido de criar meios adequados e eficientes de apoio financeiro para fazer face às consequências da agressão militar da Rússia, que tem implicações cada vez mais vastas e um impacto cada vez maior. Consequentemente, os Estados-Membros enfrentam um afluxo contínuo e substancial de pessoas em fuga da agressão russa. Esta situação vem juntar-se às consequências da pandemia de COVID-19, nomeadamente as perturbações nas cadeias de valor, que colocam pressão sobre os orçamentos públicos que estavam centrados na recuperação da economia, e criam o risco de adiamento dos investimentos, especialmente em infraestruturas.

3.2. O CESE reconhece, tal como a Comissão, que à medida que os efeitos diretos e indiretos da guerra na Ucrânia continuam a aumentar em todos os Estados-Membros, é fundamental assegurar os meios necessários para fazer face aos desafios dos fluxos migratórios e às perturbações no mercado, através de uma combinação de medidas de financiamento, procedimentos e assistência técnica, aliada à flexibilidade, agilidade e rapidez de resposta.

3.3. O CESE concorda plenamente que o financiamento deve ser disponibilizado mediante uma revisão específica do atual quadro financeiro, a fim de evitar a interrupção dos financiamentos necessários para as medidas fundamentais de mitigação da crise e de apoio às pessoas carenciadas. O CESE já tinha recomendado em pareceres anteriores ([4]) a atribuição de recursos adicionais aos Estados-Membros, enquanto pré-financiamento imediato.

3.4. O CESE congratula-se com o facto de a possibilidade de cofinanciamento até 100 % ter sido alargada a essas medidas, em relação ao exercício contabilístico que terminou em 30 de junho de 2022, a fim de contribuir para atenuar a carga que recai sobre as finanças públicas dos Estados-Membros, bem como com o facto de o aumento substancial do pré-financiamento ([5]) a partir dos recursos da REACT-EU proporcionar aos Estados-Membros a liquidez necessária para prover às necessidades mais prementes.

3.5. O CESE saúda igualmente a proposta da Comissão de introdução de uma taxa de cofinanciamento de até 100 % para as prioridades que promovem a integração socioeconómica de nacionais de países terceiros ao abrigo dos programas para 2021-2027. Apesar do período de vigência terminar em 30 de junho de 2024, a possibilidade de rever a disposição com base na forma como foi utilizada e de prorrogá-la caso se verifique ser eficaz proporciona um roteiro para a disponibilização de mais flexibilidade e liquidez quando surgem necessidades de financiamento urgentes.

3.6. O CESE elogia fortemente a introdução da disposição que estabelece que, pelo menos, 30 % do apoio no âmbito das prioridades pertinentes deve ser concedido a beneficiários que sejam órgãos de poder local, parceiros sociais e organizações da sociedade civil que operam em comunidades locais, a fim de assegurar que estes tipos de beneficiários recebem uma parte adequada desses recursos, tendo em conta o seu papel ativo nas ações de acolhimento e integração dos refugiados. No entanto, considera que essa percentagem pode ser demasiado baixa para os países limítrofes da Ucrânia que estão a acolher um número consideravelmente mais elevado de refugiados. Por conseguinte, embora se trate de um nível mínimo, deve ser encorajada uma dotação maior, sendo desejável que, pelo menos, 50 % do apoio no âmbito de uma determinada prioridade sejam concedidos a órgãos de poder local e organizações da sociedade civil que operam em comunidades locais.

3.7. O CESE compreende a necessidade de respeitar os objetivos originais da política de coesão e que esta não pode tornar-se um «curativo» universal para todas as emergências que possam surgir. Nesse sentido, a limitação do montante total programado no âmbito das prioridades de integração de refugiados num Estado-Membro a 5 % da dotação nacional inicial desse Estado-Membro proveniente do FEDER e do FSE + combinados é compreensível. No entanto, estes limiares deverão ser objeto de revisão numa fase mais precoce a fim de deixar margem suficiente para alterações, se necessário, nomeadamente em relação aos países limítrofes. É evidente que os desafios que se colocam aos países que acolhem a grande maioria dos refugiados que fogem da Ucrânia são maiores do que para os outros Estados-Membros da UE. Por conseguinte, os limites percentuais devem ter em conta a realidade no terreno e as disparidades em termos dos desafios enfrentados pelos diferentes Estados-Membros.

([4]) Parecer do CESE — Iniciativa REACT-EU.

([5]) O CESE tem afirmado de forma reiterada em pareceres anteriores que o aumento do nível dos adiantamentos ou do pré-financiamento deve ser saudado, mas que é necessário envidar esforços adicionais para garantir que os recursos financeiros sejam mobilizados o mais rapidamente possível. Tal como referido no Projeto de Parecer — Assistência financeira aos Estados-Membros afetados por uma emergência grave em saúde pública.

3.8. O CESE exorta a Comissão Europeia a colaborar estreitamente com os Estados-Membros, os órgãos de poder local e as organizações da sociedade civil com vista a utilizar quanto antes e o mais eficazmente possível as possibilidades de apoio aos refugiados criadas pela FAST-CARE. Embora a proposta de regulamento preveja a obrigação de os Estados-Membros comunicarem o cumprimento da condição de 30 % no relatório final de execução, o CESE recomenda que seja exigida a apresentação continua de relatórios, bem como o envolvimento da sociedade civil na monitorização do cumprimento dessa disposição.

3.9. As considerações anteriores aplicam-se igualmente ao planeamento, execução e acompanhamento dos programas relacionados com a aplicação da política de coesão e ao processo de seleção dos projetos a executar. Neste contexto, há que estar atento ao risco de transformar a política de coesão num conjunto de respostas fragmentadas às situações de emergência que têm abalado o nosso continente.

3.10. Para obter uma taxa de absorção adequada que reflita uma utilização tão eficaz quanto possível dos recursos existentes, é fundamental estabelecer sinergias claras entre os princípios da coesão e os principais objetivos da política e as novas realidades sociais, económicas e ambientais no que diz respeito à escassez de mão de obra, às dificuldades nas cadeias de abastecimento e à subida dos preços e do custo da energia.

4. O CESE regista a decisão da Comissão de não prorrogar por mais um ano a regra N+3 em relação ao período de 2014-2020, bem como a sua apreciação de que, apesar da antecipação das dotações de pagamento para 2022 e 2023 (principalmente devido ao pré-financiamento), a FAST-CARE é neutra do ponto de vista orçamental no período de 2021-2027 e não requer a alteração dos limites máximos anuais do Quadro Financeiro Plurianual para autorizações e pagamentos. Não obstante, o CESE encoraja vivamente a Comissão a acompanhar o impacto das alterações e a deixar margem para ajustamento a necessidades ou prioridades emergentes ou crescentes.

Bruxelas, 21 de setembro de 2022.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Christa SCHWENG