COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 4.11.2010
COM(2010) 622 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO

RELATÓRIO ANUAL DO INSTRUMENTO ESTRUTURAL DE PRÉ-ADESÃO (ISPA) 2009

SEC(2010 1304 final

ÍNDICE

1. Introdução ... 3
2. Projecto ISPA 2005HR16PPE001 - Programa Karlovac de Tratamento de Água & Águas Residuais ... 4
3. Projecto ISPA 2005HR16PPT001 - Reabilitação da Linha Ferroviária de Vinkovci - Tovarnik – Fronteira do Estado ... 5
4. Orçamento ISPA ... 5
5. Novos projectos ISPA ... 7
6. Novas autorizações ... 7
7. Projectos financiados durante o período de 2005-2009 ... 7
8. Pagamentos ... 8
9. Quadros recapitulativos ... 9
10. Tipos e métodos de prestação de assistência técnica ... 10
11. Assistência técnica por iniciativa do país beneficiário ... 10
12. Assistência técnica por iniciativa da Comissão ... 11
13. Execução ... 12
14. Controlo dos projectos ... 13
15. Gestão e controlo financeiros, incluindo *EDIS* ... 14
16. Avaliação dos riscos ... 15
17. Conclusões do Tribunal de Contas Europeu ... 15
18. Parceiros co-financiadores - BEI e BERD ... 15
19. Adjudicação de contratos públicos ... 17
20. Política da concorrência ... 17
21. Política ambiental ... 17
22. Política de transportes ... 18
23. Acções de publicidade ... 19

1. INTRODUÇÃO

No seguimento do Conselho Europeu de Bruxelas, de Junho de 2004, que concedeu o estatuto de *país candidato* à Croácia, esta última tem vindo a beneficiar do ISPA desde 1 de Janeiro de 2005. A Croácia seguiu-se, assim, aos países anteriormente beneficiários do ISPA que receberam assistência no âmbito deste instrumento aquando do seu lançamento em 2000. Em 1 de Janeiro de 2007, a Bulgária e a Roménia tornaram-se membros da União Europeia, tendo deixado de ser beneficiárias do financiamento de pré-adesão, que incluía o ISPA. Após a adesão destes dois países, a Croácia passou a ser o único destinatário remanescente do financiamento ISPA. Consequentemente, o presente relatório abrange apenas as actividades do ISPA desenvolvidas na Croácia.

Em 2009 assistiu-se a um progresso considerável no ritmo da execução dos projectos na Croácia, embora, infelizmente, isto não tenha tido reflexos num correspondente aumento dos pagamentos ISPA. Esta situação deve-se essencialmente ao facto de alguns dos maiores concursos lançados durante o ano não terem sido concluídos até ao final do ano, devido a complicações no processo de concurso. Apesar disto, convém referir a existência de um fluxo contínuo de pedidos de pagamentos intermédios durante o ano, o que prova a continuação da execução.

Apesar da falta de progressos visíveis no que se refere à execução em matéria de pagamentos e contratos, deve referir-se que 2009 não foi um ano mal sucedido para o ISPA na Croácia. Diversos contratos importantes foram finalmente lançados após a resolução de uma série de questões técnicas e jurídicas significativas e difíceis. Além disso, tanto a agência de execução como os beneficiários finais envidaram os seus melhores esforços para assegurar o cumprimento dos prazos e a necessária qualidade da documentação técnica. Estes esforços permitiram que a execução de todos os seis projectos ISPA na Croácia tenha sido lançada no início de 2010.

Em 2009 assistiu-se à conclusão bem sucedida do primeiro dos seis projectos ISPA. Além disso, em consequência de preços contratuais inferiores ao previsto, foi possível alterar dois projectos de protocolo de financiamento, permitindo um aumento no âmbito dos trabalhos a financiar por fundos ISPA, bem como um aumento da taxa de co-financiamento. Está previsto que em 2010 sejam levadas a cabo alterações adicionais dos restantes quatro protocolos de financiamento, sempre com o mesmo objectivo.

O grande trabalho desenvolvido e a determinação de todas as partes envolvidas na execução dos projectos ISPA em 2009 permitem que, até princípios de 2010, tenham sido assinados todos os contratos importantes relativos aos seis projectos ISPA. Por sua vez, isto significa que o trabalho a realizar em 2010 se concentrará na execução efectiva, na gestão, monitorização e nos pagamentos do projecto, em vez do lançamento de concursos.

A agência croata de execução do ISPA, a Unidade Central de Financiamentos e Adjudicação de Contratos (UCFCA), apresentou resultados muito melhores em 2009, em consequência da acumulação gradual de experiência e de um aumento de pessoal. Continua a ser difícil manter o pessoal, bem como recrutar engenheiros com experiência adequada. A formação de pessoal continuou a ser significativa durante o ano e é evidente que se registou uma melhoria no funcionamento da agência.

Um último factor a ter em conta refere-se às dificuldades encontradas na execução dos projectos ISPA. Não deixa de ser um facto que em 2009 ocorreram progressos

reais, apesar do início simultâneo da execução de projectos financiados pelo Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA). O início destas operações do IPA exigiu uma participação considerável das várias entidades que lidam com o ISPA e, especificamente, o Ministério das Finanças e a UCFCA.

2. PROJECTO ISPA 2005HR16PPE001 - PROGRAMA KARLOVAC DE TRATAMENTO DE ÁGUA & ÁGUAS RESIDUAIS

Situação da execução Inverno de 2009

Construção das fundações

Vazamento de betão nas fundações

Obras de escavação e levantamento de pilares

Entrada do estaleiro

3. PROJECTO ISPA 2005HR16PPT001 - REABILITAÇÃO DA LINHA FERROVIÁRIA DE VINKOVCI - TOVARNIK – FRONTEIRA DO ESTADO

Situação da execução Inverno de 2009

Estação de Deletovci ─ vista Oeste

Estação de Deletovci ─ vista Este

Troço de linha ferroviária reconstruída

Cartaz de informação sobre o projecto

4. ORÇAMENTO ISPA

De acordo com o sistema de contabilidade baseado na actividade da Comissão, o orçamento do ISPA provém de duas rubricas orçamentais: a rubrica orçamental operacional B13.01.04.02 e a rubrica orçamental operacional B13.05.01.01. A primeira rubrica inclui os meios para cobrir despesas administrativas em matéria de assistência técnica (AT), especialmente para reforçar a delegação da União Europeia na República da Croácia, o que terminou em 2006. A segunda rubrica orçamental inclui as dotações de pagamento disponibilizadas para a execução e o funcionamento eficazes do ISPA na Croácia.

A rubrica orçamental B13.05.01.01 cobre todas as despesas de co-financiamento de projectos de infra-estruturas (medidas). Em 2009, foi pago um montante total de 6 762 276,41 euros a partir desta rubrica orçamental.

Quadro 1: **Orçamento ISPA em 2009 – em euros**

Rubrica orçamental	Pagamentos executados
Rubrica orçamental operacional B13.01.04.02 (encerrada em 2006)	0
Rubrica orçamental operacional B13.05.01.01	**6 762 276,41**
Total	**6 762 276,41**

Financiamento de projectos

5. NOVOS PROJECTOS ISPA

Não foi adoptado qualquer novo projecto ISPA em 2009.

6. NOVAS AUTORIZAÇÕES

Em 2009, não foram efectuadas novas autorizações para projectos nos sectores do ambiente ou dos transportes, uma vez que o ISPA terminou em 2006.

7. PROJECTOS FINANCIADOS DURANTE O PERÍODO DE 2005-2009

Entre 2005 e 2006, a Comissão aprovou um total de seis projectos seleccionados de entre as propostas apresentadas pela Croácia. Três destes projectos diziam respeito ao sector do ambiente, dois ao sector dos transportes e o sexto era uma medida de AT horizontal (para organizar comités de acompanhamento regulamentares e apoiar agências de execução ISPA). O total elegível dos custos de investimento destes projectos é de 107 474 736 milhões de euros, dos quais 59 milhões, ou seja, 54,8 %, são afectados como subvenções ISPA. Até ao final de 2006, a Comissão tinha autorizado 100 % dos fundos do ISPA reservados à Croácia que abrangiam o período de 2005 a 2006, e repartido de forma equilibrada as autorizações entre os sectores do ambiente e dos transportes.

***Quadro 2*: Projectos aprovados na Croácia em 2005-2006[1] – em euros**

Sector	Decisões de projecto n.º	Custos elegíveis	Contribuição ISPA	Taxa média de subvenção %	Autorizações
Ambiente	3	46 287 701	29 466 355	63,65	29 466 355
Transportes	2	60 924 700	29 271 310	56,5	29 271 310
AT horizontal	1	262 335	262 335	100	262 335
Total	**6**	**107 474 736**	**59 000 000**	**73**	**59 000 000**

[1] Não foram aprovados projectos desde 2006, devido ao facto de o programa ISPA ter terminado nesse ano.

8. PAGAMENTOS

Em geral, os pagamentos de cada um dos projectos de investimento são constituídos por dois pagamentos antecipados, que totalizam 20 % da contribuição do ISPA, assim como por pagamentos intermédios (reembolsos) até 80 % (em casos excepcionais até 90 %) da contribuição e um pagamento do saldo final após o encerramento. Em 2009 foram efectuados pagamentos no montante total de 6,76 milhões de euros para os projectos ISPA aprovados na Croácia, que representam 11,4 % das subvenções ISPA correspondentes.

Em 2009 continuaram a registar-se progressos, paralelamente com a execução de medidas ISPA. A maioria dos pedidos de pagamento em 2009 referia-se a pagamentos intermédios, o que constitui uma evolução encorajadora, dado que os pagamentos intermédios são feitos com base nas despesas efectuadas reais, pelo que reflectem a execução efectiva. Em 2009 foram feitos pagamentos no valor de 6 762 276,41 euros. Este montante representa uma ligeira redução dos montantes pagos em comparação com 2008 (7 888 041,30 euros). Esta redução de pagamentos deve-se às complicações e aos atrasos relacionados com os dois grandes concursos de execução de obras que, apesar de terem sido lançados em 2009, ainda não tinham sido concluídos no final do ano.

No final do período de 2005-2009, havia sido pago um total de 20 846 023,71 euros à Croácia, o que corresponde a 35,33 % das autorizações orçamentais executadas durante esse período (59 milhões de euros).

***Quadro 3*: Pagamentos – em euros**

Sector	2005-2008	2009	Total 2005-2009
Ambiente	5 486 527,00	2 390 822,62	7 877 349,62
Transportes	8 387 352,30	4 371 453,79	12 758 806,09
AT	209 868,00	0	209 868,00
Total	**14 083 747,30**	**6 762 276,41**	**20 846 023,71**

9. QUADROS RECAPITULATIVOS

O quadro 4 seguidamente apresentado dá uma perspectiva das intervenções do ISPA relativas ao ano de 2009 e ao período de 2005-2009.

***Quadro 4*: Projectos decididos na Croácia em 2005-2009 – em euros**

Subsector	N.° de projectos	Custos elegíveis	Contribuição ISPA	2009		2005 – 2009	
				Autorizações	Pagamentos	Autorizações	Pagamentos
Ambiente							
Água	0	0	0	0	0	0	0
Água e águas residuais, incluindo tratamento	1	36 000 000	22 500 000	0	2 217 698,68	22 500 000	6 717 698,68
Estação de tratamento de águas residuais	0	0	0	0	0	0	
Resíduos sólidos	1	8 823 601	6 000 049	0	0	6 000 049	600 005,00
Qualidade do ar	0	0	0	0	0	0	
Horizontal	1	1 464 100	966 306	0	173 123,94	966 306	559 645,94
Total do sector	**3**	**46 287 701**	**29 466 355**	**0**	**2 390 822,62**	**29 466 355**	**7 877 349,62**
Transportes							
Rodoviário	0	0	0	0	0	0	
Ferroviário	1	60 182 962	28 789 180	0	4 275 027,79	28 789 180	12 565 954,09
Rodoviário e ferroviário	0	0	0	0	0	0	
Vias navegáveis interiores	0	0	0	0	0	0	
Aeroportos	0	0	0	0	0	0	
Horizontal	**1**	741 738	482 130	0	96 426	482 130	192 852,00
Total do sector	**2**	**60 924 700**	**29 271 310**	**0**	**4 371 453,79**	**29 271 310**	**12 758 806,09**
Horizontal							
AT	**1**	262 335	262 335	0	0	262 335	209 868
TOTAL	**6**	**107 474 736**	**59 000 000**	**0**	**6 762 276,41**	**59 000 000**	**20 846 023,71**

Assistência técnica

10. TIPOS E MÉTODOS DE PRESTAÇÃO DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA

O recurso a medidas de assistência técnica constitui um elemento essencial para garantir o sucesso da programação e da execução dos projectos ISPA. Estas medidas incidem na preparação e na execução de projectos, bem como na participação estreita do beneficiário, aplicando assim o princípio da aprendizagem pela prática. Além disso, ao prestar assistência no domínio do reforço institucional e das capacidades administrativas, o ISPA contribui para preparar os países beneficiários no sentido de aplicarem os instrumentos da política de coesão.

São utilizados dois tipos de medidas de assistência técnica:

- assistência técnica realizada por iniciativa do país beneficiário e que está directamente relacionada com o financiamento de projectos, ou seja, preparação/desenvolvimento de projectos, assistência técnica à execução e assistência técnica para reforço da capacidade administrativa;

- assistência técnica realizada por iniciativa da Comissão e geralmente relacionada com as actividades executadas pela delegação da UE, incluindo a avaliação de projectos.

11. ASSISTÊNCIA TÉCNICA POR INICIATIVA DO PAÍS BENEFICIÁRIO

Preparação de projectos e reforço institucional

As medidas de assistência técnica (AT) para a preparação de projectos devem garantir que, em termos das respectivas concepção, gestão e execução, os países beneficiários apresentem à Comissão projectos sólidos dos pontos de vista técnico e financeiro para financiamento da UE. Se necessário, estas medidas podem incluir a elaboração de estudos estratégicos relativos aos (sub)sectores elegíveis para assistência de pré-adesão. Além disso, visam geralmente o desenvolvimento de uma reserva de projectos de qualidade, fornecendo um número suficiente de projectos adequados, a fim de permitir que o país beneficiário autorize e execute a totalidade dos fundos disponíveis. O desenvolvimento de uma reserva de projectos consistente é também essencial para a execução bem sucedida do IPA. No que a este ponto se refere, duas das três medidas de assistência técnica actualmente em execução destinam-se a preparar reservas de projectos IPA nos sectores do ambiente e dos transportes. A terceira medida visa o desenvolvimento das competências institucionais da UCFCA para gerir e executar os projectos ISPA.

Em 2005 e 2006 foi aprovado um total de duas medidas de assistência técnica para a preparação de projectos, representando um custo total elegível de 2 205 838 euros, dos quais 1 448 436 (65,6 %) foram financiados pelo ISPA. Em 2006 foi aprovada uma medida de assistência técnica para o desenvolvimento de competências institucionais, representando um custo total elegível de 262 335 euros, que foram financiados pelo ISPA em 100 %.

Quadro 5: **Medidas de assistência técnica por iniciativa da Croácia 2005-2009 – em euros**

Subsector	Número de projectos	Custos elegíveis	Contribuição ISPA	Autorizações 2009	Pagamentos 2009	Autorizações 2005-9	Pagamentos 2005-9
Ambiente							
Total do sector	1	1 464 100	966 306	0	173 123.94	966 306	559 654,94
Transportes							
Total do sector	1	741 738	482 130	0	96 426,00	482 130	192 852,00
AT horizontal							
Total do sector	1	262 335	262 335	0	0	262 335	209 868,00
TOTAL	3	2 468 173	1 710 771	0	269 549,94	1 710 771	962 374,94

12. ASSISTÊNCIA TÉCNICA POR INICIATIVA DA COMISSÃO

As actividades de assistência técnica realizadas pela Comissão ou em nome da Comissão desde o início do ISPA têm-se concentrado em permitir que a delegação da Comissão Europeia desempenhe as suas funções de controlo *ex-ante* (incluindo a avaliação dos projectos) em conformidade com os requisitos aplicáveis à gestão dos fundos da EU. Desde 2006 que o ISPA não tem financiado esse tipo de medidas de assistência técnica. Desde essa altura que todas essas medidas têm sido financiadas pelo IPA.

Gestão e aplicação

13. EXECUÇÃO

Os dois primeiros projectos na Croácia foram aprovados em Dezembro de 2005, tendo outros quatro sido aprovados em Julho e Setembro de 2006. Até finais de 2009, tinha sido iniciada a execução de cinco dos seis projectos ISPA, entre eles dois dos três projectos de infra-estruturas. O projecto de infra-estrutura final estava em fase de concurso e previa-se que os contratos fossem assinados em princípios de 2010. Actualmente, três contratos ISPA foram totalmente concluídos e alguns outros encontram-se em fase muito avançada. Além disso, um dos três projectos de infra-estruturas já foi totalmente adjudicado e está em fase adiantada de execução, estando concluídas cerca de 65 % das obras (ver fotografias do projecto na página 6).

No final de 2009 ainda não tinha sido lançado concurso relativamente a seis contratos, quatro dos quais eram contratos de fornecimento. Duas outras propostas encontravam-se em fase de avaliação e um outro contrato devia ser objecto de novo concurso devido à rescisão de um contrato.

Em 2009, continuaram a registar-se problemas significativos com a realização de concursos e com os processos de adjudicação, tendo sido repetidos três concursos importantes (dois de execução de obras e um de prestação de serviços), o que atrasou e complicou a execução dos projectos em causa. Além disso, um adjudicatário rescindiu o seu contrato após vários meses de execução, pelo que o contrato tem de ser objecto de novo concurso.

A maioria dos projectos ISPA está actualmente a entrar nas fases finais de contratação. Consequentemente, está a ser dada uma atenção cada vez maior ao facto de o montante ISPA afectado a cada projecto ser pago integralmente. Deste modo, podem ser feitos ajustamentos aos projectos mediante a alteração do respectivo protocolo de financiamento em 2010.

No seguimento da modificação das orientações gerais relativas ao encerramento dos projectos de 2000-2006 do Fundo de Coesão e ex-ISPA[2], adoptadas a fim de prorrogar o prazo final de elegibilidade das despesas até 31 de Dezembro de 2011, para projectos ex-ISPA (e actualmente Fundo de Coesão) aprovados inicialmente a partir de 1 de Janeiro de 2004 em diante, e até 31 de Dezembro de 2012 para projectos adoptados inicialmente a partir de 1 de Janeiro de 2004 em diante com uma assistência de 100 milhões de euros ou superior, serão preparadas propostas semelhantes para os projectos de infra-estruturas actualmente em execução na Croácia. A prorrogação do prazo final de elegibilidade foi uma iniciativa da Comissão, a fim de prestar assistência a países beneficiários ex-ISPA (actualmente Fundo de Coesão) durante a crise económica. No caso da Croácia, esta prorrogação de um ano permitiria que todos os fundos ISPA afectados ao país beneficiário fossem repartidos com êxito.

Em 2009, os resultados da agência de execução croata do ISPA continuaram a ser erráticos, embora se tenha verificado uma melhoria global. Uma das razões para os contínuos resultados decepcionantes é a escassez de pessoal, que actualmente também tem de lidar com a execução dos projectos IPA. Além disso, os

[2] SEC(2008) 415 de 28.3.2008.

procedimentos internos morosos e por vezes extremamente burocráticos da administração croata contribuíram para o ritmo insatisfatório da execução.

Para concluir num tom optimista, convém referir que, no final de 2009, quase todos os seis projectos ISPA estavam em vias de execução. Todos os contratos importantes estão actualmente em fase de execução ou têm assinatura prevista para breve. Além disso, os poucos contratos ainda por adjudicar já estão em fase de concurso, ou têm lançamento iminente. No entanto, nenhum deles é problemático em termos de calendário. Assim, pode afirmar-se que 2009 foi um ano crucial para a Croácia no que se refere ao êxito do ISPA. Contudo, apesar de algumas graves dificuldades, as autoridades puderam finalmente efectuar progressos reais em consequência dos enormes esforços envidados por todas as partes em causa.

14. CONTROLO DOS PROJECTOS

O acompanhamento e a avaliação gerais dos progressos e da eficácia da execução do ISPA são apoiados por reuniões regulares na delegação da UE, relatórios de acompanhamento dos organismos de execução, visitas ao local efectuadas pelo pessoal da Comissão e acompanhamento formal através das reuniões bianuais do comité de acompanhamento do ISPA na Croácia, bem como dos relatórios anuais ISPA sobre cada um dos projectos apresentados pela autoridade responsável pela execução.

Em 2009, tiveram lugar duas reuniões do comité de acompanhamento do ISPA na Croácia, em Junho e Novembro respectivamente. Em qualquer das reuniões foi dada uma atenção considerável à resolução dos problemas ligados aos dois importantes concursos de execução de obras que tiveram de ser repetidos após o fracasso das tentativas para subcontratar as obras. Apesar do fracasso, ambos os concursos foram lançados novamente após terem sido feitos os ajustamentos necessários nos cadernos de encargos; no final do ano, os dois concursos estavam em vias de conclusão.

As outras questões que foram alvo de atenção nas reuniões do comité de acompanhamento foram as seguintes: o aumento dos problemas na execução dos projectos devido à proximidade cada vez maior do prazo final de elegibilidade para pagamento, ou seja, Dezembro de 2010; a necessidade de reduzir o tempo de que a administração croata necessita para aprovar os documentos; a necessidade de um cumprimento mais rigoroso dos procedimentos dos concursos (foi esta a razão para o fracasso de um dos principais contratos de obras mencionados anteriormente); a necessidade de alterar dois protocolos de financiamento, a fim de alargar ao máximo o prazo final de elegibilidade para pagamentos, ajustando a taxa de co-financiamento e o âmbito das obras exigidas após a conclusão de todos os concursos; os requisitos para preparar relatórios finais; discussões referentes ao desempenho insatisfatório dos adjudicatários e às consequências da resolução de um contrato específico; a afectação e utilização dos juros provenientes das contas ISPA individuais; a utilização dos fundos ISPA «excessivos» após a conclusão do processo de concurso relativo a cada projecto ISPA individual; a necessidade de aumentar os efectivos de pessoal nos organismos croatas em causa envolvidos na execução dos projectos; modificações necessárias a introduzir nos restantes protocolos de financiamento, bem como a necessidade de solicitar uma autorização especial para prorrogar o prazo final de elegibilidade em relação aos três projectos de infra-estruturas até Dezembro de 2011 (já foi concedida uma prorrogação desse tipo para alguns projectos do Fundo de Coesão ex-ISPA aprovados em 2005 e 2006), de forma a permitir a absorção integral dos fundos ISPA.

15. GESTÃO E CONTROLO FINANCEIROS, INCLUINDO *EDIS*

Os requisitos principais de gestão e financeira e controlo, bem como o tratamento de irregularidades são abrangidos pelo disposto no regulamento ISPA[3] e no anexo III dos protocolos de financiamento, aplicáveis pela Comissão, em conformidade com o regime de controlo *ex ante*. Estes requisitos aproximam-se dos aplicáveis ao Fundo de Coesão e aos fundos estruturais. Os elementos principais abarcam a criação de sistemas e procedimentos internos de controlo financeiro que assegurem a transparência e não discriminação da contratação pública, a exactidão das despesas declaradas, competências de auditoria interna adequadas, pistas de auditoria suficientes e o tratamento adequado das irregularidades.

A unidade de auditoria da DG REGIO planeou inicialmente realizar uma auditoria dos projectos ISPA na Croácia em 2009. A intenção consistia em garantir que a informação referente à execução e aos fluxos financeiros relacionados com os projectos ISPA oferece garantias no que diz respeito aos seguintes aspectos: 1) legalidade e regularidade das declarações de despesas efectuadas à Comissão; 2) cumprimento das políticas da UE, em especial no que respeita aos requisitos em matéria de publicidade; 3) cumprimento dos princípios da boa gestão financeira. Contudo, devido a uma série de razões, a auditoria teve de ser adiada para o início de 2010.

O principal foco de atenção para a unidade de auditoria em 2009 foram as actividades relacionadas com o lançamento do IPA[4]. Apesar de não ter realizado nenhuma missão na Croácia em 2009, a unidade de auditoria (e a delegação da UE) continuaram a pressionar as autoridades croatas para melhorarem a sua capacidade institucional mediante a continuação do recrutamento e da formação de pessoal.

A delegação da UE em Zagreb continuou a ser o mecanismo principal para garantir a solidez da gestão e do controlo financeiros. A taxa de rejeição dos documentos ISPA continua a ser elevada, o que constitui um sinal claro de que as autoridades croatas precisam de realizar mais esforços para criar um clima de confiança quanto à sua capacidade para gerir, correcta e independentemente, os fundos ISPA. Neste contexto, convém referir que a delegação da UE, após outras tentativas de recrutamento falhadas, continua a sofrer de escassez de pessoal; esta situação, juntamente com o aumento significativo da carga de trabalho relacionado com as actividades IPA, constituiu um enorme motivo de tensão e de sobrecarga de trabalho para o pessoal da delegação.

DIS

O requisito de acreditação DIS (Sistema de Execução Descentralizada) da agência de execução ISPA na Croácia, a UCFAC, segue as disposições do artigo 164.º do Regulamento Financeiro[5]. A acreditação DIS foi atribuída pela Comissão em 13 de Fevereiro de 2006.

---

3 Regulamento (CE) n.º 1267/1999 do Conselho, de 21 de Junho de 1999, que cria um instrumento estrutural de pré-adesão (JO L 161 de 26.6.1999, p. 73).

4 Em 2009, a unidade de auditoria concentrou-se essencialmente em obter uma garantia razoável de que os sistemas de gestão e controlo dos projectos IPA continuavam a cumprir os requisitos dos regulamentos aplicáveis e funcionavam eficazmente.

5 No entanto, esta disposição foi suprimida a partir de 1 de Maio de 2007 pelo Regulamento (CE, Euratom) n.º 1995/2006 (JO L 390 de 30.12.2006, p. 1).

EDIS

Uma vez que o ISPA terminou em 2006 com a introdução do Instrumento de Pré-Adesão (IPA), o objectivo de passar o ISPA para o EDIS (através do Sistema de Execução Descentralizada Alargada – EDIS, apenas com controlos *ex-post* da Comissão) tornou-se supérfluo. Consequentemente, os esforços recentes das autoridades croatas concentraram-se na preparação das estruturas do IPA para a passagem para o EDIS, uma vez que estas estruturas estarão operacionais num futuro próximo até à adesão. Entretanto, a delegação da UE na Croácia continua a desempenhar o seu papel importante na supervisão da gestão, aplicação e monitorização diárias das medidas ISPA.

16. AVALIAÇÃO DOS RISCOS

A estratégia de auditoria prevista para 2009 baseou-se nos resultados de uma análise do estado de execução do ISPA e dos objectivos conexos da Direcção de Auditoria da Direcção-Geral da Política Regional. A estratégia de auditoria fixa os objectivos que são definidos pela direcção da Direcção-Geral da Política Regional. Estes objectivos são definidos com base em discussões de pormenor com as direcções operacionais, nas quais se partilham informações sobre riscos potenciais. A estratégia de auditoria estabelece, então, as acções a realizar para atingir os objectivos, tendo em consideração os riscos identificados. Em geral, o risco é minimizado mediante a aplicação desta estratégia. Apesar de inicialmente estar prevista a realização de uma auditoria do ISPA na Croácia em 2009, não se realizou nenhuma auditoria. A auditoria prevista foi reprogramada para princípios de 2010.

No âmbito do regime de aprovação *ex ante*, a prioridade é garantir que sejam estabelecidos procedimentos de controlo suficientes no que diz respeito à execução dos projectos e aos pagamentos. Contudo, a gestão dos fundos de pré-adesão comporta um risco inerente, uma vez que os fundos são disponibilizados por uma série de organizações e sistemas. A elegibilidade das despesas é determinada pelo cumprimento das regras e condições fixadas a nível da UE e nacional, o que pode originar complexidade e riscos de interpretação errada.

17. CONCLUSÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

Não se realizaram missões ou auditorias na Croácia em 2009.

18. PARCEIROS CO-FINANCIADORES - BEI E BERD

Dados os seus conhecimentos em matéria de preparação e execução de projectos, a Comissão manteve contactos regulares com estas instituições de crédito, quer a nível horizontal, para coordenar aspectos políticos e metodológicos relativos à programação e execução, quer a nível nacional. As competências técnicas destes bancos especializados na estruturação de financiamentos que combinam subvenções e empréstimos, incluindo acordos de parceria entre os sectores público e privado, são extremamente úteis para melhorar a qualidade dos projectos apoiados pelo ISPA. Não obstante, o Banco Europeu de Investimento não está envolvido em qualquer projecto ISPA na Croácia.

O Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento é a única Instituição Financeira Internacional que participa activamente num projecto ISPA na Croácia, através da concessão de um empréstimo no montante de 10 milhões de euros para um projecto ambiental aprovado em 2005 - o programa Karlovac de tratamento de água e águas residuais. Consequentemente, ambos os comités de acompanhamento ISPA realizados na Croácia em 2009 contaram com a participação de representantes do BERD.

19. ADJUDICAÇÃO DE CONTRATOS PÚBLICOS

O cumprimento dos requisitos jurídicos aplicáveis à celebração de contratos públicos equilibrados, equitativos e transparentes, tal como consagrado nas regras enunciadas no PRAG, tem sido um dos maiores desafios no que se refere à execução dos projectos ISPA. As dificuldades em garantir o cumprimento dos princípios da UE relativos aos contratos públicos causou atrasos na execução dos projectos ISPA e, em vários casos, obrigou à repetição dos concursos. Por conseguinte, continuou a ser necessária a intervenção dos serviços da Comissão - nomeadamente a delegação da UE em Zagreb - para assegurar a aplicação correcta e a rectificação dos erros nos processos de concurso. Além disso, verificou-se uma situação em que a delegação teve de prestar assistência à agência de execução nos contactos com proponentes insatisfeitos. Em geral, a qualidade dos cadernos de encargos melhorou, mas esta melhoria é um tanto errática.

A aprovação *ex ante* pela Comissão, que rege os concursos e a contratação para projectos do ISPA, continua a ser inteiramente justificada, dado que os planos para passar para o EDIS foram abandonados (ver supra). Ao abrigo do actual sistema de aprovação *ex ante* e em conformidade com a decisão DIS para a concessão de gestão, apenas a UCFCA desempenha o papel de entidade adjudicante responsável pela execução de projectos, cabendo à Comissão aprovar todas as etapas do processo de contratação. Consequentemente, embora a Comissão não seja um parceiro contratante, cabe-lhe a responsabilidade partilhada pela correcção do procedimento de contratação (sem a aprovação da Comissão, os contratos celebrados entre beneficiários e adjudicatários não são válidos).

20. POLÍTICA DA CONCORRÊNCIA

Como a assistência do ISPA se destina essencialmente a cobrir despesas públicas - ou equivalentes - referentes a projectos de utilidade pública, não levanta geralmente problemas de incompatibilidade com as regras da UE em matéria de concorrência. Desde que as regras relativas aos contratos públicos não sejam violadas e se for garantido o livre acesso à infra-estrutura em questão para todos os operadores que cumpram as condições técnicas e jurídicas necessárias, esse auxílio não confere qualquer vantagem especial a empresas específicas.

21. POLÍTICA AMBIENTAL

Ao prestar assistência directa a projectos prioritários no domínio do ambiente, o ISPA contribui igualmente para a execução da política ambiental e o cumprimento das normas europeias na Croácia. A experiência adquirida com a concepção e execução de projectos desenvolve a capacidade administrativa e acelera as reformas sectoriais no sector do ambiente. A capacidade administrativa foi reforçada, nomeadamente, no que diz respeito à programação e à classificação prioritária dos investimentos no sector do ambiente. Também se registaram progressos consistentes na aplicação correcta da Directiva AIA[6], particularmente os aspectos relacionados

[6] Directiva 85/337/CEE do Conselho, de 27 de Junho de 1985, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente (JO L 175 de 5.7.1985, p. 40).

com a consulta pública. Espera-se que o ISPA contribua, deste modo, para o desenvolvimento da protecção do ambiente na Croácia.

É importante sublinhar que, no que diz respeito à Croácia, em virtude da introdução do IPA, com o seu maior número de organismos e um conjunto de projectos complementares, é necessário assegurar a disponibilização de recursos financeiros e humanos suficientes para a execução dos projectos (incluindo acompanhamento, inspecção, concessão de licenças e apresentação de relatórios).

22. POLÍTICA DE TRANSPORTES

As redes de transportes na Croácia, acordadas em conformidade com a TINA (Avaliação das Necessidades de Infra-estruturas de Transportes) e o REBIS (Estudo de Infra-Estruturas de Transportes Regionais nos Balcãs), foram construídas com base na estrutura dos corredores pan-europeus. Várias dessas redes percorrem todo o território da Croácia, incluindo os Corredores VII (o Rio Danúbio), X (Salzburgo-Liubliana-Zagreb-Belgrado-Nis-Skopje-Veles-Salónica, incluindo o ramal Xa), e o Corredor V, que tem dois ramais na Croácia (Vb - Budapeste, Zagreb Rijeka e Vc - Budapeste, Sarajevo, Ploče). Estas redes foram utilizadas como base de planeamento para as estratégias nacionais de transportes para efeitos do ISPA. Consequentemente, o projecto único de transportes (ferroviário) do ISPA faz parte das redes TINA e REBIS, ou seja, diz respeito a estratégias de construção ou beneficiação de troços, nós e acessos às redes. As redes RTE-T para a Croácia baseiam-se em recomendações do SEETO (Observatório dos Transportes da Europa do Sudeste).

Coordenação entre os instrumentos de pré-adesão

Coordenação com as delegações da UE

Os serviços da Comissão organizaram reuniões periódicas (DG Alargamento, Relações Externas e Política Regional) com os peritos das delegações responsáveis pelo PHARE e pelo ISPA, a fim de debater questões de programação e execução, em especial as relativas aos concursos e à adjudicação de contratos.

Coordenação com o IPA

Para assegurar a coordenação eficaz das actividades e a prevenção da duplicação de papéis, as duas reuniões do comité de acompanhamento do ISPA na Croácia em 2009 foram organizadas tendo em conta questões relacionadas com a componente de desenvolvimento regional do IPA. Duas das medidas de assistência técnica financiadas através do ISPA dizem respeito à preparação de reservas de projectos que serão executados com co-financiamento do IPA.

23. ACÇÕES DE PUBLICIDADE

Em 2009 não se realizou qualquer acção de publicidade significativa dos projectos ISPA.