



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 05.1.2005
COM(2004)851 final

**RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO,
AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES**

RELATÓRIO ANUAL SAPARD – Ano 2003

{SEC(2004)1719}

1. INTRODUÇÃO

Em 2003, todos os países que beneficiam do SAPARD (programa especial de adesão para a agricultura e o desenvolvimento rural) prosseguiram a execução dos seus programas. Em certos países, foram executadas medidas adicionais que estavam previstas. O presente relatório, além de expor a evolução recente, incide, especialmente, na execução do SAPARD, na sua absorção nos países beneficiários e nos progressos alcançados com vista à consecução dos objectivos estabelecidos no regulamento SAPARD¹ e nos diferentes programas SAPARD.

Para preparar os anexos, onde são apresentados os dados contextuais necessários para avaliar os progressos alcançados com vista à consecução dos objectivos estabelecidos no regulamento SAPARD, recorreu-se aos elementos mais importantes do acompanhamento, que configuram o apoio da UE nos países em causa.

2. SAPARD – SITUAÇÃO ACTUAL

2.1 Estado de execução do programa

Os principais objectivos do programa SAPARD, estabelecidos no regulamento SAPARD, são os seguintes:

- Contribuir para a execução do acervo comunitário em matéria de política agrícola comum e políticas conexas;
- Resolver problemas prioritários e específicos de adaptação sustentável do sector agrícola e das zonas rurais nos países beneficiários.

No contexto destes objectivos, cada país beneficiário define os seus objectivos e prioridades ao nível nacional com base: a) numa avaliação das necessidades (análise SWOT); b) na perspectiva de adesão; c) nos recursos disponíveis e d) nas políticas nacionais. Para alcançar os objectivos estabelecidos no seu programa, os países beneficiários podem escolher aplicar uma ou mais das quinze diferentes medidas especificadas no regulamento SAPARD. A análise da forma como um dado país beneficiário orientou os fundos da UE para os diferentes sectores no quadro das medidas escolhidas permite a realização de uma pré-avaliação do progresso alcançado no que se refere à consecução dos objectivos.

Todos os programas se centram, especialmente, em quatro medidas-chave: a) investimentos na transformação alimentar e na comercialização; b) investimentos nas explorações; c) infraestrutura rural e d) diversificação das actividades económicas (quadro I do Anexo A).

Estas medidas prendem-se, em especial, com os dois principais objectivos, ou eixos prioritários, dos programas: a) reestruturação e preparação para a execução de normas relacionadas com o acervo no sector agrícola e b) promoção do desenvolvimento económico sustentável e criação de emprego em zonas rurais. O Anexo B fornece uma visão global dos fundos atribuídos e dos níveis das autorizações por medida e por país.

¹ Regulamento (CE) n.º 1268/1999 do Conselho relativo ao apoio comunitário a medidas de pré-adesão em matéria de agricultura e desenvolvimento rural nos países candidatos da Europa Central e Oriental durante o período de pré-adesão (JO L 161 de 26.6.1999, p. 87).

Todos os programas SAPARD nos países beneficiários, com excepção da Eslovénia², incluem medidas agro-ambientais. Essas medidas são concebidas como acções-piloto que permitem aos países, antes da adesão, adquirir experiência prática na execução de acções agro-ambientais³. Quanto ao primeiro eixo prioritário, que diz respeito, nomeadamente, a investimentos em explorações agrícolas e ao sector da transformação alimentar, a ênfase foi colocada nos sectores em que os investimentos relacionados com o acervo exigem mais esforços.

Quanto aos investimentos em explorações agrícolas, os sectores mais importantes em termos de requisitos para os investimentos relacionados com o acervo são a pecuária e, em certa medida, a vitivinicultura, a fruticultura e a horticultura. Os investimentos no sector das culturas arvenses incidem em grande medida na racionalização, mecanização e melhoramento da eficiência. Conforme ilustrado no Anexo B, uma parte significativa dos investimentos, com algumas excepções, diz respeito a este sector.

Os dados resultantes do acompanhamento do programa e dos relatórios de avaliação intercalar sugerem que os investimentos progrediram mais rapidamente no sector das culturas arvenses do que no da pecuária, devido, nomeadamente, a problemas económicos e a uma falta de recursos financeiros disponíveis para o sector da pecuária. A Comissão está a tratar esta questão no contexto do acompanhamento dos relatórios anuais de execução e, onde necessário, nos relatórios de avaliação intercalar. Isto passa por rever e, eventualmente, adaptar os programas em conformidade com o Acordo de Financiamento Plurianual, para que os sectores onde os preparativos da adesão exigem maiores esforços tenham melhor acesso ao programa e a fim de equilibrar os progressos alcançados em todos os sectores no âmbito desta medida.

No que se refere aos investimentos na área da transformação e comercialização dos alimentos, a necessidade de investimentos para satisfazer as normas do acervo é premente nos sectores da transformação dos produtos lácteos e da carne. Também nos sectores da pesca, da vitivinicultura, da fruta e dos produtos hortícolas é importante cumprir as normas da UE. Uma grande parte dos investimentos ao abrigo desta medida incidem em sectores com tendência para um elevado nível de actividade na transformação secundária. O investimento na transformação primária, especialmente nos matadouros, progride a um ritmo mais lento. Os dados resultantes do acompanhamento do programa e, em certos casos, a avaliação intercalar parecem revelar uma certa inércia nos investimentos, especialmente nos sectores da transformação secundária. A Comissão está a tratar estas questões no contexto do acompanhamento anual da execução e da avaliação intercalar, insistindo numa revisão dos programas destinada a recentrar-los nos investimentos relacionados com o acervo e na preparação da adesão.

O grupo que mais contribui para a realização do segundo eixo prioritário é o dos investimentos em infraestruturas rurais e na diversificação das actividades económicas (principalmente em infraestruturas locais, redes de comunicação e criação de emprego).

Quanto aos investimentos em infraestruturas rurais, as acções mais importantes dizem respeito a investimentos em estradas locais, redes de abastecimento de água e sistemas de esgotos. O nível dos investimentos depende da situação das comunidades rurais em causa e dos objectivos estabelecidos.

No que se refere aos investimentos na diversificação das actividades económicas, as acções mais importantes dizem respeito a investimentos destinados a melhorar e desenvolver

² Na Eslovénia, essas acções já foram executadas no âmbito de um mecanismo nacional avançado.

³ Tais acções constituirão um elemento obrigatório dos planos de desenvolvimento rural pós-adesão.

instalações de turismo rural, pequenas e médias empresas do sector da transformação alimentar e os prestadores de serviços a nível local.

Quanto às medidas agro-ambientais, os progressos dados na preparação da execução variam: os países beneficiários centraram os seus esforços no aumento da eficácia da execução de medidas já aprovadas (para aumentar a absorção), ou na preparação de medidas agro-ambientais de pós-adesão. Na República Checa e na Eslováquia, as decisões da Comissão de atribuição da gestão da ajuda no respeitante às medidas agro-ambientais foram adoptadas em 19 de Fevereiro de 2003 e em 14 de Agosto de 2003, respectivamente. No final de 2003, a República Checa tinha concluído 36 projectos para um total de 524 380€ de fundos SAPARD. O primeiro pagamento efectuado à República Checa em Janeiro de 2004 ascendeu a 124 756€.

2.2 Acompanhamento da execução dos programas

Em 2003, o Comité de Acompanhamento reuniu-se 19 vezes. Os principais pontos debatidos e alvo de decisões foram os seguintes: a) acompanhamento e execução dos programas SAPARD utilizando indicadores de acompanhamento previamente acordados, b) aprovação de alterações a introduzir nos programas SAPARD, c) exame dos relatórios de avaliação intercalar e d) aprovação dos relatórios anuais de execução antes da sua apresentação à Comissão.

Acompanhamento das autorizações

Cada país comunica mensalmente as autorizações realizadas pela Agência SAPARD em benefício dos beneficiários finais. Esta informação é muito útil como ponto de referência, permitindo alertar a tempo para a falta de progressos e assinalar o risco potencial de anulação de dotações não utilizadas. Deste modo, a Comissão pôde corrigir este tipo de problemas numa fase precoce, dando aos países recomendações sobre a forma de melhorar a eficácia.

Alterações dos programas

Em 2003, foram alterados 9 programas SAPARD por força de 12 decisões da Comissão. As alterações tiveram em conta os resultados da execução prática e permitiram preparar novas medidas para a atribuição da gestão (quadro I do Anexo D).

Avaliação intercalar

No final de 2003, com excepção da Roménia⁴, todos os países tinham apresentado os relatórios de avaliação intercalar. A Comissão está a analisar as implicações da avaliação intercalar para a avaliação do programa.

Linha de crédito rural

Dadas as dificuldades enfrentadas pelos agricultores e empresas rurais para aceder a condições de crédito adequadas para o financiamento dos seus projectos, a Comissão adoptou uma decisão relativa ao financiamento da Facilidade para as PME prevista pelo programa PHARE para 2003. Uma novidade desta facilidade é a criação de uma sub-linha rural destinada a reforçar a capacidade financeira do sector para prestar aos agricultores e às empresas rurais serviços financeiros que, quando postos em prática, melhoram o acesso ao crédito dos agricultores e das pequenas e médias empresas em zonas rurais.

⁴ a Roménia apresentou o seu relatório em 17 de Maio de 2004.

2.3 Alterações dos enquadramentos jurídicos

O Regulamento (CE) n° 696/2003 aumentou os limites máximos da intensidade da ajuda a título do SAPARD em caso de catástrofes naturais de proporções excepcionais⁵.

O Regulamento (CE) n° 188/2003⁶ previu disposições aplicáveis a casos de catástrofes naturais excepcionais e introduziu novos prazos para a anulação de dotações, garantindo, com a prorrogação do prazo, a igualdade de tratamento de todos os países beneficiários. As dotações para 2000 e 2001 foram prorrogadas, respectivamente, para 2004 e 2005. As dotações para 2002 e 2003 foram-no para 2006.

Estas alterações foram descritas no relatório de 2002.

2.4 Acordo de Financiamento Anual 2003

O Acordo de Financiamento Anual 2003 foi apresentado no início de 2003 para disponibilizar as dotações aos países beneficiários o mais cedo possível. Este acordo altera o Acordo de Financiamento Anual e o Acordo de Financiamento Plurianual anteriores, estabelece a contribuição comunitária a título do orçamento de 2003 (560 milhões de euros), ajusta as disposições relativas à apresentação de pedidos de pagamento a efectuar pela Comissão, alinha os seus procedimentos relativos aos contratos públicos pelos do regulamento financeiro (Regulamento (CE) n° 1605/2002⁷) e determina que os procedimentos relativos aos contratos públicos devem ser transparentes, não discriminatórios e que não devem dar origem a conflitos de interesses, além de precisar também as definições dos termos "irregularidade" e "fraude", bem como as condições das despesas gerais⁸ de co-financiamento para um dado projecto.

Através de uma alteração do Acordo Financeiro Anual relativo 2003, foram colocados à disposição dos países beneficiários em 2004 recursos adicionais no montante total de 3,9 milhões de euros (quadro I do Anexo C).

2.5 Execução em 2003 – Questões financeiras e orçamentais

Para as dotações orçamentais disponíveis e a execução orçamental em 2003, ver o quadro II do Anexo C.

2.5.1 Dotações para autorização

As dotações orçamentais para autorização inscritas no orçamento de 2003 para o SAPARD elevaram-se a 564 milhões de euros, dos quais 560 milhões para o artigo B7-010 (financiamento dos programas) e 4 milhões para o artigo B7-010A (gestão administrativa).

Em 23 de Dezembro de 2003, 3,9 milhões de euros, correspondentes ao montante não utilizado pela Comissão para fins administrativos nos termos do n° 4 do artigo 7° do regulamento SAPARD (artigo B7-010A), foram disponibilizados para o artigo B7-010 e transportados para 2004. Não houve transporte de dotações de 2002 e nenhuma dotação foi anulada em 2003.

⁵ JO L 99 de 17.4.2003, p. 24.

⁶ JO L 27 de 1.2.2003, p. 14.

⁷ Regulamento financeiro aplicável ao orçamento geral das Comidades Europeias (JO L 248 de 16.9.2002, p. 1.).

⁸ Os custos gerais de um dado projecto incluem honorários de arquitectos, engenheiros e consultores e despesas jurídicas, custos de estudos de viabilidade para preparar e/ou executar o projecto, e os custos para a aquisição de patentes e licenças, directamente relacionadas com esse projecto.

2.5.2 *Dotações para pagamento*

As dotações para pagamento foram fixadas em 428,9 milhões de euros para o artigo orçamental B7-010 (após uma transferência global de 10 milhões de euros) e em 4 milhões de euros (dos quais, 3,9 milhões foram transportados para 2004) para o artigo B7-010A.

Não houve transporte de dotações do exercício de 2002. Uma verba de 169,4 milhões de dotações para pagamento não utilizadas em 2003 foi anulada. Tal deveu-se ao facto de a Roménia, país ao qual a decisão de atribuição foi concedida em Julho de 2002, não ter solicitado o reembolso de qualquer despesa realizada imputável ao orçamento de 2003 e ao facto de o consumo de fundos na Polónia ter sido inferior ao previsto, especialmente no primeiro semestre do ano. A parte destes países no total das dotações é de cerca de 61%.

Pagamentos de apoio administrativo no total de 82 900€ foram feitos para 3 seminários. O total dos pagamentos efectuados em 2003 para os programas ascendeu a 263 378 761€.

Uma segunda fracção de adiantamentos foi paga a 4 países em 2003 (quadro III do Anexo C).

Foram feitos pagamentos, indicados no quadro III do Anexo C, para reembolsar as despesas efectivas estabelecidas nos pedidos de pagamento correspondentes. No caso da Polónia e da Eslováquia, foi a primeira vez que foram efectuados pagamentos (com excepção dos adiantamentos).

Além disso, receberam-se da Hungria (em Julho e Outubro, no montante de 0,3 milhões de euros) e da Roménia (em Novembro de 2003, no montante de 0,5 milhões de euros) os primeiros pedidos de pagamentos. Estes pedidos estavam ainda pendentes no final de 2003 por falta da documentação necessária.

As autorizações em favor dos países beneficiários totalizavam, no final de 2003, 2 183 mil milhões de euros e cobriam o Acordo de Financiamento Anual de 2000–2003.

Os pagamentos da Comissão aos países beneficiários entre o início do programa e o final de 2003 ascendiam a 417,3 milhões de euros, dos quais 207,6 milhões correspondiam a adiantamentos e 210 milhões a reembolsos com base nas declarações de despesas (quadro IV do Anexo C).

3. ACÇÕES RELACIONADAS COM A ATRIBUIÇÃO DA GESTÃO, AUDITORIAS E CONTROLOS

3.1 Situação actual em matéria de atribuição da gestão

No final de 2002, todos os países beneficiários estavam em posição de executar algumas das medidas previstas no âmbito de SAPARD. Em 2003, os serviços da Comissão centraram-se na “segunda vaga” de atribuição de gestão, que dizia respeito às medidas restantes ou a uma parte delas.

Foram adoptadas decisões para 6 países (quadro II do Anexo D). No final de 2003, em 8 países, as medidas cobertas por uma decisão de atribuição de gestão representavam mais de 90% do orçamento concedido a SAPARD.

As auditorias realizadas na sequência da atribuição tinham também por objectivo preparar as restantes decisões para a Estónia, a Hungria e a Eslovénia, que foram adoptadas em 2004.

Após a primeira vaga de atribuições de gestão, o acompanhamento dos sistemas existentes foi efectuado mediante controlos no local realizados na Hungria, na Polónia e na Roménia. Foram enviadas às autoridades em causa recomendações de melhoramentos.

3.2 Decisões de apuramento de contas

Com excepção da Hungria e da Roménia, todos os países declararam despesas para 2002.

Os serviços da Comissão efectuaram as suas próprias verificações da informação fornecida antes do apuramento das contas. Foram conduzidas várias missões de auditoria nas agências SAPARD, nos Fundos Nacionais e nos organismos de certificação, excepto no caso da Roménia, que foi objecto de um controlo documental.

O apuramento das contas de 2002 de todos os países beneficiários foi concluído pela decisão de 31 de Outubro de 2003 da Comissão. Essa decisão foi adoptada sem prejuízo das decisões subsequentes destinadas a excluir as despesas ainda não executadas em aplicação do Acordo de Financiamento Plurianual.

3.3 Decisão de apuramento da conformidade

Teve início em Setembro uma auditoria de conformidade, tendo sido efectuadas cinco auditorias antes do final do ano. As agências aprovadas e os organismos locais responsáveis pela gestão e controlo das medidas SAPARD executadas na Bulgária, na Estónia, na Lituânia, na Letónia e na Eslovénia foram objecto de uma verificação global dos procedimentos aplicados. Foram também examinados ficheiros de pagamentos seleccionados por amostragem e alguns beneficiários finais foram inspeccionados no local.

Os auditores centraram-se especialmente em requisitos específicos do Acordo de Financiamento Plurianual considerados como tendo um grau de risco mais elevado no que se refere: a) aos princípios de uma correcta gestão financeira e, em especial, a uma preocupação de economia e à relação custo/eficácia; b) ao financiamento duplo ou à sobreposição de financiamentos; c) a despesas não elegíveis para o co-financiamento comunitário ao abrigo de SAPARD; d) aos critérios de elegibilidade estabelecidos nos programas de desenvolvimento rural para cada medida; e) à amplitude e à qualidade dos controlos; f) às mudanças do pessoal considerado “pessoal-chave”; g) aos contratos públicos e h) às alegações específicas.

As autoridades em causa foram informadas das debilidades detectadas através de uma carta de observações. A aplicação de eventuais correcções financeiras às despesas afectadas será examinada no final do inquérito em curso.

3.4 Ameaça não concretizada de possíveis anulações

Os novos prazos para a anulação de dotações serão aplicados a partir do final de 2004. A evolução recente da situação aponta para que não haja anulações.

3.5 Trabalho realizado pelo Tribunal de Contas

Ao longo de 2003, o Tribunal de Contas continuou a acompanhar de perto a execução de SAPARD. A principal observação do Relatório Anual de 2002 tem a ver com o ritmo lento da execução e, conseqüentemente, com o montante de dotações para pagamento não utilizadas que foram anuladas. Em 2003, o Tribunal começou a preparar um relatório SAPARD especial, que foi apresentado à Comissão em 19 de Fevereiro de 2004.

3.6 Informações sobre as actividades do OLAF relativas à comunicação pelos países beneficiários de irregularidades ligadas a SAPARD

Em 2003, todos os países beneficiários, com excepção da Roménia e da Hungria, receberam pagamentos da Comissão, com a obrigação de dar conta das irregularidades. Foram transmitidos ao OLAF 14 casos de irregularidades. A comunicação atempada de informações relativas à Estónia permitiu evitar uma situação de conflito de interesses manifesto. A experiência mostra que a maioria das irregularidades decorre da aplicação incorrecta da legislação que rege os contratos públicos ou da apresentação de documentos errados.

O OLAF abriu vários inquéritos, em colaboração com países beneficiários notificados.

4. SEMINÁRIOS

Teve lugar em Pardubice, na República Checa, em Maio, um seminário sobre o desenvolvimento e a promoção de iniciativas locais nos países beneficiários. Esse seminário constituiu um foro para a troca de pontos de vista sobre a execução de SAPARD, especialmente no que se refere ao trabalho que envolve ONG. Os Estados-Membros e os países beneficiários trocaram opiniões sobre a participação dos parceiros locais com vista ao desenvolvimento de parcerias eficazes, ao nível local e com os governos centrais, para apoiar a execução de SAPARD.

Foi organizada para todos os países beneficiários com excepção da Eslovénia, uma segunda série de *workshops* sobre a avaliação, que visava ajudar cada um desses países na gestão das suas tarefas ligadas às avaliações intercalares. Os *workshops* permitiram reforçar as linhas directrizes da Comissão em matéria da avaliação intercalar, garantiram que o exercício de avaliação seria levado a cabo de uma forma exaustiva e dentro dos prazos e abordaram pontos específicos levantados pelos avaliadores.

5. TRANSIÇÃO PÓS-ADESÃO

Uma vez que 8 dos 10 países beneficiários se tornaram Estados-Membros em Maio de 2004, a Comissão tomou as seguintes medidas para facilitar a transição do SAPARD para os instrumentos de desenvolvimento rural pós-adesão:

- Em Março de 2003 foi organizado um seminário dedicado ao tema dos instrumentos de desenvolvimento rural pós-adesão, em que foram apresentadas orientações para a passagem do SAPARD para esses instrumentos.
- Preparação do quadro legal com base no nº 5 do artigo 32º e no nº 5 do artigo 33º do Acto de Adesão centrado essencialmente:
 - nas regras destinadas a facilitar a passagem de SAPARD para os instrumentos de programação disponíveis para os Estados-Membros, que definem o momento em que os novos Estados-Membros devem deixar de celebrar contratos ao abrigo de SAPARD, bem como a forma de proceder em relação a projectos lançados a título de SAPARD mas para os quais o financiamento era insuficiente,
 - nas regras sobre a continuação da aplicação do Acordo Financeiro Anual e do Acordo Financeiro Plurianual nos novos Estados-Membros até ao encerramento dos programas SAPARD, incluindo certas adaptações necessárias desses acordos para ter em conta o novo estatuto desses países.

As precisões acima indicadas foram adoptadas pela Comissão em 2004.