



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 5.1.2004
COM(2003) 844 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO

RELATÓRIO GERAL
SOBRE A ASSISTÊNCIA DE PRÉ-ADESÃO
(PHARE – ISPA – SAPARD)
EM 2002

[SEC(2003) 1477]

ÍNDICE

1.	Introdução	6
2.	PHARE - resumo.....	7
3.	ISPA - resumo	9
4.	SAPARD - resumo	12
5.	Descrição geral dos mecanismos dos instrumentos de pré-adesão	13
5.1.	Autorizações e transferência dos fundos.....	13
5.2.	Estruturas de execução nos países candidatos	15
5.3.	Descentralização da execução, nos termos do artigo 12º do Regulamento de Coordenação.....	17
6.	Acompanhamento e Avaliação	18
6.1.	PHARE.....	18
6.2.	ISPA	19
6.3.	SAPARD	20
7.	Coordenação.....	21
7.1.	Coordenação geral.....	21
7.2.	Coordenação no interior da Comissão	22
7.3.	Coordenação nos países candidatos	23
7.4.	Coordenação com o BEI e com as Instituições Financeiras Internacionais.....	24

RESUMO

O presente relatório é o terceiro elaborado pela Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre os três instrumentos de pré-adesão e a sua coordenação, nos termos do artigo 13º do Regulamento do Conselho relativo à coordenação da ajuda de pré-adesão.¹ Este Regulamento de Coordenação estabelece a divisão do trabalho entre os três instrumentos de pré-adesão:

PHARE trata as medidas prioritárias relativas à adopção do acervo comunitário, quer através da melhoria das capacidades administrativas quer através do apoio ao investimento. Este instrumento, que inclui um elemento de coesão económica e social, pode financiar as medidas em matéria de ambiente e de transportes caso sejam uma parte secundária mas indispensável dos programas integrados de desenvolvimento regional e de reestruturação industrial (1.699 milhões de euros);

ISPA financia grandes projectos de infra-estruturas nos sectores dos transportes e do ambiente (1 107,4 milhões de euros);

SAPARD financia medidas de apoio à agricultura e ao desenvolvimento rural (554,5 milhões de euros).

SAPARD adopta uma **abordagem de programação** semelhante à dos programas de agricultura e desenvolvimento rural dos Estados-Membros, ao passo que ISPA aplica uma abordagem semelhante à do Fundo de Coesão, intervindo nos sectores do ambiente e dos transportes. Não existe no âmbito dos Fundos Estruturais comunitários uma contrapartida directa do programa PHARE, atendendo a que este programa se centra na adopção do acervo comunitário. Porém, a componente de coesão económica e social do programa PHARE destina-se a apoiar projectos semelhantes aos que são apoiados pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e pelo Fundo Social Europeu. Na mesma linha, o programa de cooperação transfronteiriça reflecte o programa comunitário INTERREG.

A programação do âmbito destes três instrumentos baseia-se nas Parcerias para a Adesão e nos Programas Nacionais de Adopção do Acervo, concebidos em colaboração com os países candidatos à adesão. O SAPARD funciona com base num programa plurianual que abrange o período 2000-2006, ao passo que o ISPA e o PHARE se baseiam num programa anual que é aprovado pela Comissão, sob proposta dos países candidatos. No caso do PHARE e do ISPA, os projectos são também aprovados pela Comissão (delegações ou sede) antes de serem executados.

¹ Regulamento (CE) n° 1266/1999 do Conselho, de 21 de Junho de 1999, relativo à coordenação da assistência aos países candidatos no âmbito da estratégia de pré-adesão e que altera o Regulamento (CEE) n° 3906/89 (JO L 161 de 26.6.1999, p. 68).

Os três programas são **executados pelos países candidatos**. No caso de PHARE e de ISPA, a Comissão verifica previamente os documentos do concurso e da adjudicação dos contratos. A Comissão atribui a gestão das medidas SAPARD às agências de execução dos países beneficiários, não participando na gestão do SAPARD nesses países; a execução dos projectos está sujeita apenas a controlos *a posteriori* - uma abordagem que é possibilitada pelo artigo 12º do Regulamento de Coordenação. Ao abrigo do mesmo fundamento jurídico, PHARE e ISPA deverão introduzir um sistema de gestão descentralizada alargada (EDIS) em que os concursos realizados nos países candidatos serão apenas objecto de controlos *a posteriori*, sistema esse que deverá estar em vigor na data da adesão.

O ano de 2002 foi o terceiro ano operacional de SAPARD e de ISPA. Todos os programas SAPARD já tinham sido aprovados em 2000, tendo um deles, relativo à Letónia, sido alterado em 2001, e nove deles (todos, com excepção da Eslovénia) em 2002. Foram negociados e concluídos os acordos de financiamento bilaterais, plurianuais e anuais e atribuídas as dotações anuais para 2001. A criação das agências de execução SAPARD progrediu bastante e os dez países candidatos receberam a confirmação da gestão da respectiva agência SAPARD, podendo os respectivos ser transferidos fundos para esses países em 2002.

Com as decisões de financiamento tomadas em 2002, a Comissão já atribuiu 75% dos fundos ISPA previstos para o período entre 2000 e 2006.

No que diz respeito a PHARE, a assistência aos países candidatos foi prestada de acordo com as orientações revistas adoptadas em 1999, de acordo com as quais o programa se continua a centrar na preparação para a adesão, mas tendo em conta os outros dois instrumentos de pré-adesão. Cerca de 30% das ajudas destinaram-se a apoiar o reforço da capacidade institucional, cujo principal instrumento foi a gemação (apoio prestado aos países candidatos por peritos das administrações dos Estados-Membros), ao passo que 70% foram consagrados a investimentos destinados a melhorar o enquadramento regulamentar e a reforçar a coesão económica e social, facilitando assim a adopção do acervo.

A **coordenação entre os três instrumentos** é assegurada por uma divisão clara das respectivas competências, por uma base de programação comum e por contactos regulares entre as várias partes interessadas. Um Comité ao nível da Direcção garante a coordenação entre os serviços competentes da Comissão. Foi apresentado ao Comité de Gestão PHARE, que apoia a Comissão na coordenação dos três instrumentos, um Documento Geral de Assistência abrangendo os três instrumentos. A nível nacional e no âmbito do objectivo de descentralização, a Comissão incentiva fortemente os países candidatos a reforçarem a coordenação interministerial, que constitui uma condição prévia essencial para o êxito da gestão futura dos Fundos Estruturais pelos países candidatos.

A Comissão mantém contactos regulares com o BEI e outras instituições financeiras internacionais, sobretudo o BERD, com vista a assegurar o máximo de complementaridade no financiamento dos projectos e programas. O ISPA, na medida em que está centrado em grandes projectos de infra-estruturas, proporciona boas oportunidades de cooperação com outras fontes de financiamento.

O ano de 2002 foi o terceiro em que os três instrumentos de pré-adesão se tornaram operacionais. De acordo com as negociações de adesão que culminaram num resultado positivo no final do ano, foi dada maior ênfase à criação da capacidade administrativa necessária à futura execução do acervo e a participação em programas comunitários presentes ou futuros a partir da data da adesão em 2004. A cooperação entre os diferentes serviços da Comissão foi reforçada e desenvolvida, em conformidade com o Regulamento de Coordenação. A criação das estruturas dos instrumentos de pré-adesão nos países candidatos prestou também um contributo importante para o reforço da capacidade institucional e deu início à preparação dos países candidatos para a participação nos Fundos Estruturais.

O documento técnico anexo ao presente documento apresenta as secções de programação e de execução dos instrumentos de pré-adesão em cada um dos países beneficiários.

1. INTRODUÇÃO

Na Cimeira do Luxemburgo, realizada em Dezembro de 1998, o Conselho Europeu aprovou uma nova estratégia de preparação dos países candidatos para o alargamento, tendo disponibilizado recursos financeiros substanciais para apoiar o processo de adesão. Em 26 de Março de 1999, durante o Conselho Europeu de Berlim, os Chefes de Estado e de Governo chegaram a um acordo político quanto à Agenda 2000, cujos objectivos consistiam em reforçar as políticas comunitárias e em dotar a União Europeia de um novo enquadramento financeiro para o período 2000-2006, tendo em vista o seu futuro alargamento.

Em conformidade com as conclusões do Conselho Europeu de Berlim, a partir de 2000 a Comunidade mais do que duplicou a sua assistência de pré-adesão aos países candidatos da Europa Central e Oriental: tal como havia sido proposto pela Comissão na Agenda 2000, foram disponibilizados anualmente, entre 2000 e 2006, 3 174 milhões de euros (valores de 2001), através do programa PHARE e dos outros dois instrumentos de pré-adesão, ISPA e SAPARD, introduzidos em 2000. A repartição da assistência comunitária de pré-adesão em 2001 foi a seguinte: **1.699 milhões de euros para PHARE**, 1.107,4 milhões de euros para ISPA e 554,5 milhões de euros para SAPARD.

Na sequência da Cimeira de Nice, que esteve na origem de uma aceleração do processo de negociação, reveste-se da maior importância que a assistência de pré-adesão seja utilizada da melhor maneira para apoiar os países candidatos nos seus esforços de adopção de todo o acervo comunitário até à data da adesão. Tendo em conta a magnitude da tarefa que os espera, é muito importante que a assistência comunitária possa ser utilizada da forma mais eficaz; a coordenação entre os três instrumentos constitui claramente um importante elemento sob esse ponto de vista.

Em 2001, estavam em curso as negociações de adesão com os doze países candidatos; o objectivo afirmado no Conselho Europeu de Gotemburgo era o de levar a bom termo essas negociações até ao final de 2002 com os países que estivessem prontos para a adesão, a fim de que pudessem participar nas eleições para o Parlamento Europeu de 2004 na qualidade de membros. Esse objectivo foi alcançado com êxito pelos seguintes países: Polónia, Hungria, República Checa, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Lituânia, Letónia, Malta e Chipre, no Conselho Europeu de Copenhaga de Dezembro de 2002. Desta forma, o ano de 2003 será o último ano de programação da assistência de pré-adesão aos países que deverão aderir em 2004 (os desembolsos finais deverão ser efectuados até Dezembro de 2006, o mais tardar), sendo concedida uma maior assistência aos restantes países em negociações de adesão, nomeadamente a Roménia e a Bulgária, de forma a melhorarem as suas estruturas administrativas e judiciais e a capacidade de adoptarem o acervo.

O presente relatório abrange o ano civil de 2002, que foi igualmente o terceiro ano operacional para ISPA e SAPARD; dá informações sobre as dotações financeiras por país e por instrumento, bem como sobre os respectivos mecanismos de execução. Além disso, aborda o aspecto da coordenação entre os três instrumentos de pré-adesão, uma vez que nos Relatórios Anuais² relativos a cada um desses instrumentos é apresentada uma descrição aprofundada dos mesmos. Espera-se que o presente relatório, juntamente com os respectivos anexos, constitua uma documentação útil no que se refere ao papel essencial desempenhado pela ajuda de pré-adesão na preparação dos países candidatos à adesão.

2. PHARE - RESUMO

Criado em 1989 para prestar apoio à Polónia e à Hungria e, posteriormente, a outros países da Europa Central e Oriental, o programa PHARE, centrado exclusivamente na “pré-adesão” desde 1997 em resposta à decisão de lançar o processo de alargamento, no Conselho Europeu do Luxemburgo. As orientações gerais do programa PHARE foram revistas em 1998 a fim de reflectir a entrada em funcionamento de SAPARD, o instrumento de apoio à agricultura e ao desenvolvimento rural, e de ISPA, o instrumento de apoio às infra-estruturas nos sectores dos transportes e do ambiente.

Em 2002, as autorizações totais no âmbito do PHARE elevaram-se a 1.699 milhões de euros. As operações financiadas foram as seguintes:

- **Programas nacionais:** 1.168 milhões de euros, repartidos da seguinte forma:
 - Bulgária: 95 milhões de euros;
 - República Checa: 85 milhões de euros;
 - Estónia: 30 milhões de euros;
 - Hungria: 112 milhões de euros;
 - Letónia: 32 milhões de euros;
 - Lituânia: 62 milhões de euros;
 - Polónia : 394 milhões de euros;
 - Roménia : 266 milhões de euros;
 - Eslováquia : 57 milhões de euros;
 - Eslovénia : 35 milhões de euros;
- **Segurança Nuclear:** 108 milhões de euros;
- **Cooperação transfronteiriça:** 163 milhões de euros;
- **Programas regionais e horizontais:** 260 milhões de euros.

² Relatório PHARE: COM (2003) 497 final; Relatório ISPA: COM (2003) 655 final; Relatório SAPARD: COM(2003) 582 final.

A Comissão Europeia tem transferido progressivamente a responsabilidade pela gestão e execução dos programas PHARE para as autoridades dos países candidatos, no âmbito do processo de preparação para a adesão à União Europeia e à subsequente gestão dos Fundos de Coesão e dos Fundos Estruturais.

Em 2002, os programas foram geridos por intermédio do Fundo Nacional e de um pequeno número de organismos de cada país. A Unidade Central de Financiamento e Contratação (UCFC) do país tem um papel fundamental, na medida em que gere todos os programas de reforço da capacidade institucional (nalguns casos, esta unidade gere também as acções de investimento). Os outros organismos de execução são percussores das estruturas administrativas que serão necessárias para executar os Fundos Estruturais depois da adesão.

No início de 2002, foi dada especial ênfase à criação de Planos de Acção por parte dos países candidatos em resposta a problemas específicos relacionados com a adopção do acervo identificados nos relatórios estratégicos da Comissão de 2001 e 2002, bem como na aplicação de medidas específicas (sobretudo reformas administrativas e judiciais no intuito de preencher todos os critérios necessários para a adesão. Os principais instrumentos desta geminação (destacamento de peritos dos governos e organismos dos Estados-Membros nos países candidatos no sentido de ajudá-los a desenvolver as capacidades de implementar uma parte específica do acervo), e a geminação parcial (uma versão a escala mais reduzida da geminação introduzida em 2001, com base nas recomendações da revisão do programa PHARE de 2000³) Os restantes recursos da assistência foram destinados a melhorar o quadro regulamentar, facilitando assim a adopção do acervo comunitário, e a reforçar a coesão económica e social.

Como resultado, a adopção dos Programas nacionais nos países candidatos sofreu alguns atrasos, tendo no entanto continuado a ser um elemento vital do planeamento da adesão.

Para além dos programas nacionais, foi disponibilizado financiamento de PHARE para diversos programas plurinacionais ou horizontais em 2002. Um dos pontos principais dos programas plurinacionais foram as facilidades de financiamento aplicadas em cooperação com as IFI, designadamente a Facilidade de Financiamento das PME, a Facilidade de Financiamento Municipal e a Facilidade de Infra-estrutura Municipal. Para mais informações, consultar o ponto 7.4 “Coordenação com o BEI e com as Instituições Financeiras Internacionais”.

Outros sectores financiados através dos programas plurinacionais ou horizontais foram as operações Taixex, a participação em agências comunitárias, segurança nuclear, programas para pequenos projectos, projecto de cooperação estatística, ambiente, reconstrução do sector do aço, SIGMA, medidas anti-fraude, informação e comunicação e preparação para EDIS (ver igualmente a secção 5.3 “Descentralização da aplicação em conformidade com o artigo 12º do regulamento de coordenação”).

³ C(2000) 310382

Foi dada nova ênfase aos programas de cooperação transfronteiriça nas fronteiras dos países candidatos com os Estados-Membros e nas fronteiras entre países candidatos, executados com base nos documentos de programação conjunta elaborados em 2001 pelas autoridades de ambos os lados da fronteira. No que diz respeito às futuras fronteiras externas da UE, os países candidatos foram incentivados (através das linhas directrizes revistas de PHARE, adoptadas a 6 de Setembro de 2002) a utilizarem os fundos nacionais de PHARE para apoiarem actividades sociais e económicas de natureza transfronteiriça. Para apoiar essas medidas, foi decidido que em 2003 cerca de 30 milhões de euros provenientes dos fundos PHARE serão atribuídos a acções do tipo cooperação transfronteiriça nas fronteiras externas dos países candidatos (*External Border Initiative 2003*).

A programação de 2002 baseou-se nas orientações PHARE revistas, aprovadas pela Comissão em 1999⁴, que consolidam as alterações aprovadas em 1998 e têm em conta os novos regulamentos ISPA e SAPARD, em vigor desde 2000. Saliem igualmente a necessidade de recorrer a PHARE ajudar os países candidatos a prepararem-se para beneficiar dos Fundos Estruturais depois da adesão (coesão económica e social). Cerca de 40% dos compromissos destinaram-se a reforçar a capacidade institucional em 2002; juntamente com os investimentos associados, esse valor atingiu 71% do orçamento PHARE, reflectindo assim a prioridade atribuída nos relatórios de estratégia de 2001 e 2002 de criar um nível adequado de capacidade administrativa e judicial nos países candidatos para a correcta adopção do acervo e a plena participação nos futuros programas comunitários.

A Coesão Económica e Social (CES) continuou a ser um objectivo importante assistência PHARE e, tal como em anos anteriores, em 2002 teve por base os Planos de Desenvolvimento Nacional preliminares (pNDPs). O investimento CES é cada vez mais canalizado para testes-piloto de actividades que serão financiadas a partir dos fundos Estruturais após a adesão. Em 2002, a DG da Política Regional e a DG Alargamento continuaram os “Roteiros” no intuito de passar dos pNDPs para os documentos de programação dos Fundos Estruturais. O investimento CES em 2002 constituiu 29% dos compromissos.

A Comissão reviu e reforçou a capacidade interna das suas delegações no domínio da supervisão dos processos de concurso e dos contratos celebrados pelas autoridades dos países candidatos, pode assim aprovar os processos de concurso e os contratos PHARE de todos os países através da respectiva delegação nesse país (evitando o envio dos mesmos para aprovação na sede). As delegações acompanham também os progressos da execução dos projectos nos países candidatos, que se encaminham para um sistema de descentralização alargada, uma vez que as delegações deixarão de existir nos países candidatos na data de adesão.

3. ISPA - RESUMO

O “Instrumento Estrutural de Pré-Adesão”, ISPA, é o instrumento financeiro da Comunidade Europeia destinado a ajudar os dez países candidatos da Europa Central e Oriental a cumprirem os requisitos do acervo comunitário nos sectores do ambiente e dos transportes.

⁴ SEC(1999) 1596.

O ISPA orienta-se pelas parcerias para a adesão e pelos programas nacionais de adopção do acervo e adopta uma abordagem semelhante à do Fundo de Coesão, intervindo nos sectores do ambiente e dos transportes. Desta forma, a experiência obtida com a programação para a execução de ISPA contribui igualmente para a transição para o Fundo de Coesão e para que os países candidatos se familiarizem com os procedimentos do apoio estrutural comunitário.

Principais resultados obtidos em 2002

Implementação da política ambiental da Comunidade e reforço da rede de transportes europeus

Em 2002, as dotações para autorizações ISPA da rubrica orçamental B7-020 foram sobretudo usadas para as 80 novas medidas ISPA e parcelas⁵ de projectos aprovados em 2000 e 2001 (1.107 milhões de euros). Deste montante, 4,2 milhões foram atribuídos a assistência técnica EDIS e 35,1 milhões para a preparação dos projectos. A Comissão aprovou 80 novos projectos num valor total de 2,4 mil milhões de euros. O financiamento comunitário destes novos projectos ultrapassa 1,5 mil milhões de euros. O montante restante é co-financiado pelos países beneficiários (fontes nacionais a nível central, regional e local) e pelas Instituições Financeiras Internacionais (IFI). A média das ajudas não reembolsáveis concedidas pela Comunidade representou 65 % do custo dos projectos em 2002.

Com as decisões tomadas entre 2000 e 2002, a Comissão aprovou um total de 249 medidas ISPA, num total de 8,75 mil milhões de investimento, dos quais 5,65 mil milhões financiados pela UE. Com essas decisões, a Comissão já atribuiu cerca de 75% dos fundos previstos para todo o período entre 2000 e 2006.

Os compromissos em 2002 foram repartidos equitativamente pelos sectores do ambiente e dos transportes; desde 2000, 49 % foi atribuído a projectos ambientais e 50 % aos transportes (1% foi atribuído a assistência técnica EDIS e para atenuar as consequências das inundações).

No sector do **ambiente**, o apoio do ISPA destina-se a contribuir para a aplicação da política comunitária em matéria de ambiente. Com vista a maximizar o impacto da assistência comunitária no que se refere à realização dos objectivos da legislação ambiental, o ISPA concentra-se antes de mais nada nas directivas ambientais que exigem grandes investimentos, ou seja, naquelas cuja aplicação será mais dispendiosa. Estas directivas relacionam-se com os quatro sectores seguintes:

- Abastecimento de água potável;
- Tratamento de águas residuais;
- Gestão dos resíduos sólidos e dos resíduos perigosos;
- Melhoria da qualidade do ar.

⁵ As dotações para as medidas ISPA são divididas em parcelas anuais, o que significa que os fundos são repartidos pelo menos por dois anos. Por conseguinte, as dotações para o exercício orçamental de 2001 incluem também segundas parcelas de alguns projectos já aprovados em 2000.

Tal como nos anos anteriores, os projectos destinaram-se sobretudo a obras de amplificação, substituição ou reparação das actuais redes de saneamento existentes nos países beneficiários. Cerca de 18 % do financiamento deste sector foi aplicado à gestão dos resíduos sólidos, em especial projectos em áreas de descargas.

Através de ISPA, a Comunidade fornece assistência financeira a projectos ambientais que requerem grandes investimentos em termos de infra-estrutura, designadamente abastecimento de água e tratamento de águas residuais bem como gestão de resíduos, e que abranjam todo o ciclo de vida dos investimentos do projecto. Por outro lado, ISPA demonstrou ser um instrumento eficaz de ajuda aos países candidatos a reforçarem os seus conhecimentos e a sua capacidade administrativa de aplicarem legislação de base relativa ao ambiente.

A orientação que preside à componente de **transportes** do ISPA é a criação da futura Rede Transeuropeia de Transportes (Decisão 1692/96 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Julho de 1996), tal como é definida no relatório TINA (Avaliação das Necessidades em Infra-estruturas de Transportes), que abrangerá os países beneficiários da Europa Central e Oriental. Juntamente com a rede TINA, será dada prioridade ao desenvolvimento integrado dos 10 corredores paneuropeus de transportes aprovados na Terceira Conferência Paneuropeia de Transportes, realizada em Helsínquia em Junho de 1997.

Os fundos ISPA investidos neste sector em 2002 foram novamente canalizados para a extensão da rede TINA. Foram atribuídos 45,7% dos fundos do sector dos transportes a projectos rodoviários, designadamente construções novas e obras de renovação com o objectivo de satisfazer as normas da UE em termos de capacidade e de segurança. Contudo, cerca de 50% dos fundos do sector dos transportes destinam-se ao financiamento de projectos de reabilitação e modernização das infra-estruturas ferroviárias existentes e adaptação às normas europeias existentes, o que demonstra a prioridade concedida ao desenvolvimento de transportes que respeitem o ambiente.

Reforço da capacidade administrativa e institucional de gestão dos projectos e execução da política

Surgiram diversas dificuldades no que diz respeito à execução da componente dos transportes do programa ISPA, relacionadas com atrasos na aquisição de terrenos, problemas de previsão do fluxo do tráfico e de avaliação do impacto ambiental, bem como na gestão dos processos de adjudicação. Nalguns casos, o resultado foram atrasos na execução dos projectos e a qualidade insuficiente das propostas. Para mais informações sobre os problemas que surgiram, ver o Relatório Anual de ISPA de 2002⁶.

Tal como em anos anteriores, a Comissão forneceu assistência técnica através de ISPA para o reforço da capacidade administrativa e institucional das entidades nacionais no âmbito da aplicação da política ambiental, onde ainda se verificam algumas lacunas, bem como no sector dos contratos de direito público. Foram organizados diversos seminários destinados a formar os funcionários públicos dos países beneficiários na elaboração de documentos relativos aos concursos, bem como no âmbito da avaliação das propostas e supervisão dos contratos.

⁶ Relatório ISPA – COM(2003)655 final.

A Comissão promoveu uma melhor compreensão das oportunidades e dos riscos no que diz respeito às parcerias sector público-privado para serviços de utilidade geral e as formas de estruturar essas parcerias ao mesmo tempo que integra garantias de financiamento. Foi organizado um vasto fórum multilateral bem como diversos seminários de divulgação, estando a publicação das directrizes prevista para Março de 2003.

4. SAPARD - RESUMO

Mediante o uso da assistência financeira do orçamento comunitário, que se eleva a cerca de 500 mil milhões de euros por ano no período de 2000 a 2006, as principais prioridades de SAPARD, tal como definidas no Regulamento SAPARD⁷ consistem em contribuir para a execução do acervo comunitário relativo à política agrícola comum e políticas conexas, bem como resolver problemas prioritários e específicos de adaptação sustentável do sector agrícola e das zonas rurais nos países candidatos. Para além da produção agrícola primária, são elegíveis para apoio os projectos destinados de melhoria da transformação, comercialização e qualidade dos produtos, bem como medidas de desenvolvimento rural de carácter mais geral.

O apoio prestado no âmbito do SAPARD é concedido com base num único programa de desenvolvimento agrícola e rural por país candidato, que abrange o período de 2000-2006. O conteúdo de cada programa reflecte as prioridades definidas pelas autoridades nacionais, em função das circunstâncias e das necessidades específicas do país, dentro dos limites estabelecidos pelo regulamento SAPARD.

Os programas SAPARD são em grande medida comparáveis aos programas para a agricultura e o desenvolvimento rural dos Estados-Membros. A tarefa da programação foi completamente nova para as administrações dos países candidatos que tiveram de elaborar esses programas. No entanto, os programas para os dez países candidatos estavam terminados e tinham sido aprovados pela Comissão no Outono de 2000; um deles, relativo à Letónia, foi alterado em 2001, e nove deles, relativos a todos os países com excepção da Eslovénia, foi alterado em 2002, sobretudo para ter em conta o trabalho relativo à transferência da gestão para a agência SAPARD, tornando-se assim no primeiro resultado da aplicação no terreno.

Uma outra implicação da abordagem programática adoptada no âmbito do SAPARD consiste no facto de que, ao contrário do que sucede com os outros dois instrumentos de pré-adesão, PHARE e ISPA, em que pelo alguns dos principais elementos são sujeitos a um controlo *ex-ante* pela Comissão, no caso do SAPARD, a Comissão não participa na gestão ou sequer na selecção dos projectos. Neste caso, optou-se por uma abordagem alternativa, segundo a qual as autoridades nacionais dos países candidatos assumirão a responsabilidade total pela execução do programa, através de uma gestão totalmente descentralizada. Esta decisão foi tomada para permitir a realização dos objectivos subjacentes ao instrumento SAPARD. Um desses objectivos consiste em executar numerosos projectos de pequena escala, em princípio em todas as zonas rurais de cada país; o outro consiste em criar estruturas com capacidade para aplicar o acervo imediatamente após a adesão. Esta abordagem exigiu, porém, que fossem adoptadas duas grandes medidas prévias antes de se começar a conceder a ajuda.

⁷ Regulamento (CE) n° 1268/1999 do Conselho, de 21 de Junho de 1999, 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 de Junho de 1999, p. 87).

Em primeiro lugar, medidas de carácter regulamentar: devido ao carácter recente do instrumento, foi necessário introduzir nova legislação comunitária. Foi também necessário negociar com os países candidatos uma série de disposições adequadas, que abrangessem todos os aspectos relevantes em matéria de utilização correcta dos fundos, controlo e obrigação de prestar contas. Essas disposições foram consignadas em acordos de financiamento plurianuais celebrados com os vários países. No final de 2001 todas essas negociações tinham sido concluídas e todos os acordos de financiamento bilaterais plurianuais tinham sido negociados e celebrados (com excepção da Roménia) e as dotações anuais para 2000 atribuídas. Em 2002, foi negociado e celebrado o acordo de financiamento plurianual e o acordo de financiamento anual com a Roménia e os acordos de financiamento anuais foram negociados e celebrados com todos os países, com excepção da República Checa e da Estónia. A Decisão da Comissão autorizando a assinatura dos acordos de financiamento anuais para 2002 foi tomada em 22 de Outubro de 2002.

O outro tipo de medidas consistiu em criar, em cada país candidato, um organismo com capacidade para executar o SAPARD de modo compatível com as disposições legais consignadas nos acordos de financiamento plurianuais. No final de 2002, a Comissão tomou a decisão de transferir a gestão para as autoridades nacionais em todos os países. Desta forma, para além dos 30,5 milhões de euros transferidos em 2001, foram transferidos 123,8 milhões de euros em 2002 para esses países, dos quais 109,212 milhões sob a forma de pagamentos correntes e 14.547 euros sob a forma de adiantamentos sobre os dividendos (reembolsos) ⁸.

5. DESCRIÇÃO GERAL DOS MECANISMOS DOS INSTRUMENTOS DE PRÉ-ADESÃO

5.1. Autorizações e transferência dos fundos

Antes que os fundos dos três instrumentos possam ser transferidos para os países candidatos, é necessário reunir várias condições:

- uma decisão da Comissão, para inscrevê-los no orçamento;
- um acordo-quadro (no caso do PHARE, acordos-quadro em vigor, alargados ao ISPA; no caso do SAPARD, um novo acordo de financiamento plurianual);
- um acordo ou memorando de financiamento bilateral anual que especifique o montante do compromisso financeiro da Comunidade para a medida em causa e para o país beneficiário, ou seja, fixando os direitos e obrigações das duas partes.

No entanto, os procedimentos de decisão e de autorização dos fundos variam conforme os instrumentos; essas várias etapas são resumidas em seguida. Por outro lado, e tendo em vista a protecção eficaz dos interesses financeiros da Comissão e o combate à fraude e às irregularidades, as decisões de financiamento bem como os acordos e contratos adoptados no seguimento dessas decisões prevêm o acompanhamento e o controlo financeiro de todos os instrumentos de pré-adesão por parte da Comissão (OLAF) e do Tribunal de Contas, se necessário mediante a realização de controlos no local.

⁸ O pagamento dos reembolsos à Bulgária (411.153 euros) foi efectuado em Fevereiro após ter sido recebida a informação sobre a mudança de pessoal na Agência SAPARD, solicitada pela Comissão.

PHARE

- Celebração de um acordo de financiamento entre a Comissão e cada um dos países candidatos (esse acordo existe para cada país há vários anos);
- Programação anual por prioridades identificadas nos Relatórios Periódicos e nas Parcerias para a Adesão;
- Elaboração pelos países candidatos de propostas de programa e fichas de projecto, que serão objecto de comentários e de uma decisão final da Comissão;
- Elaboração pela Direcção-Geral Alargamento de propostas de financiamento dos programas nacionais anuais; consulta de outros serviços da Comissão e apresentação ao Comité de Gestão PHARE, que emitirá um parecer;
- Decisão da Comissão;
- Autorização dos fundos;
- Assinatura do acordo de financiamento anual pelo país candidato e pela Comissão; troca de cartas sobre as fichas de projecto;
- Primeira transferência de fundos (adiantamento de 20%) a pedido do Fundo Nacional.

ISPA

- Os acordos-quadro em vigor para PHARE são alargados a ISPA;
- Elaboração pelos países das estratégias nacionais ISPA no domínio dos transportes e do ambiente, consulta de outros serviços da Comissão, aprovação das estratégias pela Comissão (serão actualizadas sempre que necessário no intuito de garantir que os projectos prioritários financiados por ISPA continuam a concentrar-se em objectivos das políticas);
- Identificação e elaboração dos projectos pelos países;
- Apresentação do projecto num formulário normalizado, aceitação (ou seja, verificação de que foram incluídos todos os documentos) e avaliação do projecto;
- Elaboração pela DG Política Regional de uma proposta de financiamento para cada projecto, consultas interserviços, apresentação ao Comité de Gestão ISPA, que emitirá um parecer;
- Decisão da Comissão (para cada projecto);
- Autorização dos fundos (um projecto pode ser objecto de autorizações para anos diferentes, por exemplo, no âmbito dos programas ISPA de 2000 e 2001);
- Assinatura do acordo de financiamento (para cada projecto);
- Primeira transferência de fundos (10%);

- Segunda transferência do pré-financiamento (10%) após a assinatura do contrato das primeiras obras (para projectos de investimento), e mediante determinadas condições no acordo de financiamento
- Pagamentos intermédios para o reembolso de pagamentos efectivos aos contratantes no terreno e mediante determinadas condições no acordo de financiamento
- Pagamento do balanço final mediante preenchimento das condições estipuladas no acordo de financiamento.

SAPARD

- Apresentação à Comissão de uma proposta de plano para a agricultura e o desenvolvimento rural (PADR) para 2000-2006 e por país, até final de 1999;
- Consultas interserviços dos serviços da Comissão e consulta de cada país;
- Acordo com o país relativamente ao plano;
- Consulta final interserviços na Comissão;
- Apresentação do plano ao Comité (de gestão) STAR, que emitirá um parecer;
- Aprovação formal pela Comissão do plano de agricultura e desenvolvimento rural;
- Decisão da Comissão autorizando a assinatura de um acordo de financiamento plurianual e do acordo de financiamento anual;
- Assinatura do acordo de financiamento plurianual e do acordo de financiamento anual;
- Autorização da dotação anual SAPARD;
- Celebração do acordo de financiamento plurianual e do acordo de financiamento anual;
- Decisão formal da Comissão de atribuição da gestão da ajuda às agências de execução;
- Primeiro pagamento ao país (máximo 49% da primeira dotação anual);
- Reembolso das despesas efectuadas.

5.2. Estruturas de execução nos países candidatos

Os fundos dos três instrumentos de pré-adesão são canalizados através do Fundo Nacional, criado em cada país pelo Ministério das Finanças, sob a responsabilidade do Gestor Nacional.

A execução concreta dos programas PHARE e ISPA é da competência de organismos de execução (tais como a Unidade Central de Financiamento e Contratação, CFCU) que recebem os fundos do Fundo Nacional (a menos que o Fundo Nacional seja o organismo pagador). As delegações da CE são responsáveis pela aprovação do processo de concurso antes do lançamento do concurso ou da assinatura dos contratos. Tendo em vista reforçar a capacidade das delegações para realizarem estes controlos *ex-ante*, e por iniciativa da Comissão, foram disponibilizados 1,55 mil milhões de euros da rubrica orçamental B7-020A para o recrutamento de pessoal especializado (ALAT).

Os projectos financiados por ISPA são grandes projectos de infra-estruturas que são executados em diversos anos. Os progressos em termos de implementação no terreno requerem, tal como no caso de qualquer grande investimento de infra-estruturas públicas, uma preparação pormenorizada, incluindo os processos de adjudicação e os procedimentos respectivos (mediante uma aplicação rigorosa das normas comunitárias de aquisição). Os primeiros pagamentos significativos foram efectuados em 2001, num montante total de cerca de 200 milhões de euros nesse ano, dado que os primeiros projectos ISPA foram decididos pouco antes do final de 2000. Esses pagamentos aumentaram em 2002, tendo atingido cerca de 390 milhões de euros. Actualmente, os procedimentos de gestão de medidas financiados pelo fundo PHARE e ISPA requerem um controlo *ex-ante*, o que significa que as decisões relativas à adjudicação dos contratos são tomadas pela autoridade adjudicante e enviadas para aprovação à delegação CE no país beneficiário.

Contrariamente a PHARE e a ISPA, que utilizam ao máximo os acordos e estruturas existentes no âmbito do sistema PHARE de execução descentralizada, o programa SAPARD é executado desde o início numa base completamente descentralizada, desde que estejam preenchidas todas as condições necessárias indicadas na secção 4.

Essa delegação da responsabilidade de gestão exige que cada país candidato crie os sistemas de gestão e controlo relevantes, aprovados a nível nacional pelo Gestor Nacional. Uma vez preenchidas estas condições, os serviços da Comissão verificam o cumprimento das mesmas, antes da Comissão decidir a atribuição da gestão financeira. O Regulamento n.º 2222/2000 da Comissão⁹, tal como alterado pelo Regulamento (CE) n.º 2252/2001 da Comissão¹⁰, estabelece as normas financeiras circunstanciadas desta atribuição da gestão. Cinco Os países candidatos estão todos empenhados na criação das estruturas institucionais necessárias para a gestão do SAPARD. Cinco países candidatos conseguiram obter uma decisão relativa à transferência de gestão antes do final de 2001. Contudo, tais decisões não dizem respeito à totalidade das medidas abrangidas pelos programas SAPARD, sendo necessário continuar o trabalho para completar este processo.

⁹ Regulamento (CE) n.º 2222/2000 da Comissão, de 7 de Junho de 2000, que estabelece as regras financeiras de execução do 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.

¹⁰ Regulamento (CE) n.º 2252/2001 da Comissão, de 20 de Novembro de 2001, que altera o Regulamento (CE) n.º 2222/2000 da Comissão, de 7 de Junho de 2000, que estabelece as regras financeiras de execução do 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.

5.3. Descentralização da execução, nos termos do artigo 12º do Regulamento de Coordenação

Em 2002, PHARE e ISPA continuaram a ser executados através do Sistema de Execução Descentralizada (DIS) introduzido para PHARE em 1990 e revisto em 1998. Contudo, em 2002, constatou-se o grande esforço por parte dos nos países candidatos no sentido de avançarem para um Sistema de Execução Descentralizada Alargada (EDIS), com base no Regulamento de Coordenação; este regulamento proporciona assim uma base jurídica para que a Comissão possa “estabelecer derrogações da exigência de aprovação prévia no caso da selecção dos projectos e respectivos concursos e adjudicações pelos países candidatos” (artigo 12º).

Os progressos com vista a EDIS estão inscritos num documento designado "Preparação para o Sistema de Execução Descentralizada Alargada dos programas PHARE e ISPA" enviado aos países candidatos à adesão em Dezembro de 2000 e num outro documento designado "Roteiro EDIS para ISPA e PHARE" enviado aos países candidatos à adesão em Outubro de 2001. Este último documento descreve os diversos procedimentos que conduzem a uma decisão EDIS. As fases I, II e III são da responsabilidade dos países candidatos e incluem a avaliação das lacunas, a forma de as ultrapassar e a conformidade com as normas. A quarta etapa consiste na preparação para a decisão da Comissão, sendo da responsabilidade da própria Comissão. Numa reunião em Bruxelas com os coordenadores nacionais de todos os países candidatos e em vias de adesão, a Comissão indicou a necessidade de passar EDIS para o programa PHARE antes da adesão. Em relação aos países em vias de adesão a data-limite é 1 de Maio de 2004 e para a Bulgária e a Roménia a Comissão incentiva fortemente a passagem a EDIS em finais de 2004.

Em 2002, os países candidatos lançaram as actividades de avaliação das lacunas, tendo alguns deles concluído essa fase.

Em relação a PHARE, a Comissão criou igualmente grupos de trabalho de alto nível sobre EDIS em todos os países PHARE para supervisionarem e acompanharem os progressos de EDIS para o programa PHARE. Em 2002, um programa plurianual de 5,9 milhões de euros foi atribuído devido à necessidade de ajudar os países candidatos nos seus preparativos para EDIS.

Quanto a ISPA, todos os países, excepto um, completaram a primeira fase de avaliação das lacunas do sistema em 2002. Um país pediu que fosse estabelecida uma derrogação ao controlo *ex-ante*, confirmando que os critérios e as condições mínimas estipulados para a concessão de EDIS tinham sido preenchidos.

As novas auditorias dos sistemas empreendidas pela Comissão em 2002 para avaliar os sistemas de gestão e de controlo nos países candidatos indicam que se registaram progressos significativos no sentido de preencher os requisitos do Regulamento ISPA nesta matéria.

6. ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO

6.1. PHARE

Acompanhamento

O sistema de acompanhamento e de avaliação intercalar de PHARE adopta uma abordagem participativa e fornece às partes envolvidas na gestão do programa uma avaliação constante e fiável da execução de todas as medidas em curso.

- Os relatórios de acompanhamento são elaborados pelas agências de execução;
- Os relatórios de avaliação intercalar que apresentam o parecer independente dos avaliadores.
- Os Subcomités Sectoriais de Acompanhamento (SMC) e o Comité Misto de Acompanhamento (JMC) para cada país candidato discutem e decidem as acções correctivas destinadas a melhorar a execução dos programas com base nos relatórios antes referidos.

O Comité Misto de Acompanhamento (JMC) reúne-se anualmente e pode propor medidas acções correctivas no sentido de melhorar a gestão do programa e a elaboração de futuros projectos, bem como recomendar a reatribuição de fundos de cada um dos programas de pré-adesão devido a actividades cujo desempenho não foi satisfatório. Quanto aos Subcomités Sectoriais de Acompanhamento (SMS), cada um deles reúne-se duas vezes por ano e aborda temas sectoriais específicos de um determinado país candidato, podendo igualmente fazer recomendações para futuros relatórios de avaliação intercalar.

Avaliação intercalar e avaliação ex-post

No decorrer de 2002 foram publicados 125 relatórios de acompanhamento e de avaliação sectoriais e temáticos, abrangendo todos os sectores de assistência PHARE. Os resultados indicam que a programação de PHARE, na sua globalidade, gera projectos cujas prioridades estão em conformidade com as das Parcerias para a Adesão e têm em conta os Relatórios Periódicos e os Planos de Acção. Os avaliadores consideram que o processo de execução do programa PHARE é bastante positivo embora muito ainda reste por fazer de forma a melhorar a elaboração dos projectos. Os avaliadores notaram igualmente uma melhoria significativa da capacidade administrativa, embora se constatem algumas dificuldades no que diz respeito à gestão financeira e à gestão do tempo, bem como dificuldades em difícil recrutar e manter pessoal especializado.

O sistema de avaliação intercalar foi revisto em 2002 a fim de garantir uma correcta gestão financeira das medidas PHARE. A revisão incluiu melhorias ao nível da metodologia e dos formatos, bem como um sistema de avaliação contabilística mais rápido e mais diferenciado, com uma definição mais clara dos destinatários específicos. Foi igualmente introduzida uma estrutura de acompanhamento, o que permite uma apresentação sinóptica e analítica da informação pertinente caracterizada por uma mais fácil utilização.

Foi lançada em 2002/2003 uma vasta avaliação *ex-post* do apoio PHARE concedido aos Estados parceiros dos países candidatos à pré-adesão do "Grupo de Laeken"; essa avaliação está actualmente publicada na página web da DG Alargamento.¹¹ A amostragem seleccionada para a avaliação é o apoio PHARE, nomeadamente, os programas nacionais lançados em 1997/1998 para os seguintes países: Bulgária, República Checa, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Polónia, Roménia, República Eslovaca e Eslovénia, estando a respectiva conclusão prevista para finais de 2001.

Em termos de organização, o processo de avaliação *ex-post* inclui:

- A nomeação oficial de um avaliador nacional pelo coordenador nacional da ajuda;
- A aprovação por parte deste representante da avaliação nacional.
- A nomeação de avaliadores locais "externos" em cada país que devem elaborar relatórios de avaliação a nível nacional, sob a supervisão do avaliador nacional seleccionado.

6.2. ISPA

Todos os projectos ISPA estão sujeitos às disposições do regulamento ISPA e ao acordo de celebrado para cada medida ISPA no que diz respeito ao acompanhamento e à avaliação. Os progressos em termos de implementação são revistos sistemática e periodicamente pelos serviços da Comissão, nomeadamente os comités de acompanhamento. Esses comités reúnem-se duas vezes por ano, por iniciativa das entidades nacionais

Os dados estatísticos utilizados para controlar os progressos materiais e financeiros representam indicadores úteis para avaliar a eficácia da implementação dos projectos e o impacto económico e social de ISPA. O coordenador nacional ISPA é responsável pela organização dos Comitês de Acompanhamento.

As principais responsabilidades desses comités são as seguintes:

- controlar a implementação geral dos projectos ISPA no país;
- controlar a implementação geral de cada projecto ISPA no país beneficiário; esse controlo deverá basear-se em indicadores financeiros e físicos;
- examinar os progressos registados ao nível dos relatórios e aprovar os relatórios sobre os progressos anuais;
- formular propostas (a apresentar à Comissão) para eventuais ajustamentos, de montantes e de condições, considerados necessários com base nos resultados dos controlos;
- decidir, de acordo com a Comissão, a eventual atribuição de responsabilidades adicionais ao Comité.

Em 2002 foram organizadas duas reuniões dos comités de acompanhamento em todos os países candidatos. As sínteses dessas reuniões são comunicadas ao comité de gestão ISPA

¹¹ http://europa.eu.int/comm/enlargement/PHARE_evaluation_reports_2.htm

A obrigação da avaliação *ex-post* está prevista na Secção XIII do Anexo ao memorando de financiamento, elaborado para cada projecto concluído entre a Comissão e o país beneficiário do programa ISPA. Nesse capítulo determina-se que, após a conclusão de um projecto, a Comissão e os países beneficiários avaliarão as modalidades de execução do mesmo, verificando a eficácia da utilização dos recursos. A avaliação abrangerá igualmente o impacto efectivo da execução, de forma a determinar se os objectivos originais foram alcançados. Esta avaliação analisará, entre outros aspectos, a contribuição das medidas em questão para a execução da política ambiental da Comunidade ou a sua contribuição para as redes transeuropeias alargadas e as políticas comuns de transportes. Está ainda prevista a avaliação do impacto ambiental das medidas.

A análise *ex-post* não deverá realizar-se imediatamente após a conclusão de um projecto de investimento; com efeito, é necessário que decorra um período suficientemente longo de testes e de funcionamento normal antes de efectuar uma análise técnica e económica *ex-post* aprofundada. A Comissão considera que o prazo adequado para levar a cabo uma análise *ex-post* adequada se situa entre dois e quatro anos após a realização provisória dos trabalhos. Em consequência, e dado que o programa ISPA se encontra ainda numa fase precoce, não foi lançada uma avaliação *ex-post*.

6.3. SAPARD

A execução dos programas SAPARD está sujeita às disposições do acordo de financiamento plurianual em matéria de acompanhamento e avaliação. Nos termos destas disposições, foi criado um comité de acompanhamento para cada programa SAPARD; cada um desses comités reuniu-se pelo menos uma vez e, nalguns casos, duas vezes em 2001. No trabalho inicial, estes comités debateram e tomaram decisões sobre os temas, em conformidade como o artigo 7º, secção B do acordo plurianual de financiamento, como sejam o regulamento interno, os critérios de selecção e de classificação, os indicadores de acompanhamento, a preparação para a avaliação intercalar e às alterações aos programas.

Os serviços da Comissão colaboraram estreitamente com os países beneficiários no sentido de preparar os sistemas de acompanhamento e de avaliação. Foi organizado um seminário de preparação dos países candidatos em técnicas de acompanhamento usadas nos Estados-Membros e a Comissão elaborou um conjunto de indicadores de acompanhamento que os países beneficiários de SAPARD foram aconselhados a respeitar. Nesta base, todos os países criaram sistemas de acompanhamento que foram discutidos e aprovados pelos comités de acompanhamento. Essas medidas incluem um conjunto de indicadores de acompanhamento descritos no programa e um conjunto de quadros que deverão ser completados e actualizados para as reuniões dos comités de acompanhamento.

Da mesma forma, foram organizados dois seminários sobre a avaliação dos programas SAPARD, tendo cada um deles contado com a participação de representantes de cinco países candidatos. Posteriormente, os pormenores específicos da avaliação intercalar foram discutidos noutra reunião (realizado em Bruxelas a 17 e 18 de Junho de 2002) sobre “*Aspectos da gestão e da execução dos Programas SAPARD*”. Nesse seminário, foi dada especial atenção aos aspectos da organização e da metodologia da avaliação intercalar. Foi apresentado um projecto de “Linhas directrizes para a avaliação intercalar de programas de desenvolvimento rural apoiados por SAPARD”, projecto esse discutido com os países candidatos, tendo-lhes sido recordada a obrigação de enviarem à Comissão um relatório de avaliação até 31 de Dezembro de 2003. Em Agosto de 2002, após a revisão do documento, a Comissão enviou uma carta oficial, em que incluiu as linhas directrizes, aos países candidatos de forma a iniciar os primeiros passos do processo de avaliação intercalar, dando indicações sobre o mesmo. Essas linhas directrizes foram apresentadas a título informativo a todos os Estados-Membros no Comité STAR, e estão disponíveis na página *web* da Direcção-Geral Alargamento da Comissão.¹²

7. COORDENAÇÃO

7.1. Coordenação geral

Nos termos do Regulamento (CE) nº 1266/99 do Conselho, a Comissão deve assegurar uma estreita coordenação entre os três instrumentos de pré-adesão. O regulamento especifica claramente os domínios em que cada um dos instrumentos presta assistência, minimizando assim as eventuais sobreposições entre os diferentes instrumentos:

- O programa PHARE refere-se a medidas prioritárias relativas à adopção do acervo comunitário, quer através do reforço das capacidades administrativas, quer do apoio aos investimentos conexos. Este instrumento integra igualmente um elemento de coesão económica e social. Neste contexto, juntamente com ISPA, o programa PHARE pode também apoiar as medidas em matéria de ambiente e de transportes que sejam uma parte secundária mas indispensável, dos programas integrados de reestruturação industrial ou de desenvolvimento regional.
- ISPA financia grandes projectos de infra-estruturas nos sectores dos transportes e do ambiente.
- SAPARD financia medidas de apoio à agricultura e ao desenvolvimento rural.

¹² http://europa.eu.int/comm/agriculture/external/enlarge/index_en.htm

O Comité de Gestão PHARE desempenha um papel de primeiro plano nesta coordenação geral. Nos termos do artigo 9º do Regulamento de Coordenação, a Comissão será assistida pelo Comité na coordenação das intervenções ao abrigo dos três instrumentos referidos e informá-lo-á acerca das dotações financeiras indicativas, por país e por instrumento de pré-adesão, assim como acerca das acções desenvolvidas no que se refere à coordenação com o Banco Europeu de Investimento, os outros instrumentos financeiros comunitários e as instituições financeiras internacionais. Esta informação será prestada ao Comité no Documento de Assistência Geral de 2002. Além disso, o Comité será também informado das decisões pelas quais a Comissão atribui ajuda às agências de execução dos países candidatos, numa base descentralizada, em conformidade com o artigo 12º do Regulamento de Coordenação.

A nível da programação, as parcerias para a adesão, uma para cada um dos dez países candidatos, adoptadas pelo Conselho a 13 de Novembro de 2001, continuam a constituir o quadro geral da assistência prestada no âmbito dos três instrumentos de pré-adesão. No caso de PHARE, são completadas pelos planos nacionais de desenvolvimento e, no caso do ISPA, pelas estratégias nacionais no domínio do ambiente e dos transportes. Os projectos SAPARD serão seleccionados com base nos programas de desenvolvimento rural para 2000-2006, elaborados a partir dos planos dos países candidatos e aprovados em 2000 pela Comissão para todos os países.

A fim de evitar eventuais sobreposições entre as operações apoiadas por SAPARD ou por PHARE (nomeadamente, os programas PHARE de coesão económica e social e de cooperação transfronteiriça), foram integradas disposições adequadas nos documentos de programação e nos acordos relevantes:

- No caso de PHARE, todas as decisões de financiamento e propostas de financiamento prevêm, a partir de 2001, que o Coordenador Nacional da Ajuda e o Gestor Nacional serão conjuntamente responsáveis pela coordenação entre PHARE (incluindo a cooperação transfronteiriça PHARE), ISPA e SAPARD.
- No caso de SAPARD, os acordos de financiamento plurianuais assinados com os dez países candidatos prevêm, no ponto C, artigo 1º, que a Comissão e [o país candidato] assegurarão a coordenação da assistência entre o programa, ISPA, PHARE e a assistência do BEI e outros instrumentos financeiros internacionais. O país candidato assegurará, nomeadamente, que quando um projecto SAPARD, devido à sua natureza, possa ser também potencialmente elegível, na totalidade ou em parte, para assistência no âmbito dos outros instrumentos financeiros atrás referidos, será evitado o risco de ser concedida ajuda a qualquer despesa por mais do que uma vez (nomeadamente carimbando as facturas).

7.2. Coordenação no interior da Comissão

O programa PHARE é da responsabilidade da Direcção-Geral Alargamento a qual, apoiada pelo Comité de Gestão PHARE, é também responsável pela coordenação global entre os três instrumentos. O programa ISPA é da responsabilidade da Direcção-Geral da Política Regional, ao passo que o programa SAPARD é da responsabilidade da Direcção-Geral de Agricultura.

Na prática, a programação é coordenada através de consultas interserviços alargadas. Além disso, foi também criado nos diversos serviços competentes da Comissão (DG Agricultura, Política Regional, Alargamento, Orçamento e Serviço Jurídico) um comité de coordenação dos instrumentos de pré-adesão que dedica especial atenção aos preparativos para a gestão descentralizada alargada (EDIS) dos programas PHARE e ISPA. O calendário das reuniões de 2002 inclui temas como um inventário dos progressos com vista a EDIS e a cláusula do Tratado de Adesão sobre os fundos de pré-adesão.

No que se refere ao acompanhamento dos projectos, a coordenação é assegurada por um comité misto de acompanhamento, apoiado, sempre que possível, pelos comités de avaliação ISPA e pelos subcomités PHARE competentes.

Para evitar a duplicação de esforços, a Comissão clarificou a *interface* entre PHARE e SAPARD, tendo em conta as disposições do Regulamento de Coordenação, clarificação essa que era especialmente necessária no caso dos investimentos no sector veterinário. A linha de demarcação é a seguinte: o PHARE pode apoiar os investimentos relacionados com obras públicas executadas pelas autoridades nacionais ou por outras autoridades públicas em quem foram delegadas competências pelas autoridades nacionais; são elegíveis para financiamento no âmbito de SAPARD os investimentos relacionados com actividades privadas (por exemplo, laboratórios próprios de instalações de transformação ou modernização do equipamento das explorações agrícolas). Os programas SAPARD podem também abranger investimentos destinados a melhorar pequenas estruturas públicas locais de melhoria da qualidade, de controlo veterinário e fitossanitário e de protecção do consumidor. Além disso, PHARE continuará a prestar apoio ao reforço da capacidade institucional, nomeadamente das agências SAPARD.

No caso de ISPA, importa referir que os projectos de 2000, o primeiro ano de funcionamento deste instrumento, bem como os estudos de viabilidade e os estudos preliminares necessários para a elaboração das propostas, foram financiados por PHARE em 1998 e 1999. Por outro lado, a execução de PHARE e de ISPA é acompanhada pelas delegações nos países candidatos.

7.3. Coordenação nos países candidatos

A nível nacional e em conformidade com o objectivo de descentralização, a Comissão incentiva fortemente os países candidatos a reforçarem a coordenação interministerial, que é condição prévia essencial do êxito da gestão futura dos Fundos Estruturais pelo países candidatos e, a curto prazo, da execução do programa PHARE de coesão económica e social. Em vários países, essa coordenação interministerial tem de ser melhorada.

Dado que a gestão descentralizada está prevista desde o início (no caso de SAPARD), ou será alargada progressivamente (no caso de PHARE e de ISPA), os países candidatos deverão assumir gradualmente a responsabilidade pela coordenação correcta das operações que beneficiam de apoio de pré-adesão e pela prevenção das sobreposições. Ora, tendo em conta o carácter descentralizado da gestão de SAPARD, a complementaridade plena a nível dos projectos só poderá ser assegurada a nível nacional.

Consequentemente, a Comissão instou os países candidatos a adoptarem as medidas necessárias para assegurar uma coordenação eficaz. A lista de controlo enviada aos países candidatos e às delegações da Comissão, que permite verificar se a agência de execução (IA) está em medida de garantir uma gestão sã e eficaz de um “projecto” de coesão económica e social PHARE, especifica que deve ser feita uma avaliação para demonstrar que os mecanismos de coordenação são adequados e que foram criados os mecanismos adequados para garantir que não há sobreposição entre os outros instrumentos comunitários, sobretudo a cooperação transfronteiriça PHARE, SAPARD e ISPA.

7.4. Coordenação com o BEI e com as Instituições Financeiras Internacionais

A ajuda de pré-adesão será mais eficaz se mobilizar também fundos das Instituições Financeiras Internacionais (IFI). Nesta óptica, a cooperação com o BEI e com outras instituições financeiras internacionais continuou em 2002 no âmbito do “Memorando de Acordo relativo à cooperação no domínio da assistência de pré-adesão”¹³.

Os dados disponíveis para os anos de 2000 a 2002 demonstram que as operações anuais das IFI apresentam um excesso de 5 mil milhões de euros em subsídios não reembolsáveis assinados com os 10 países abrangidos pelo alargamento. Trata-se de um montante significativo o que demonstra igualmente o efeito impulsionador (de alavanca) da assistência comunitária de pré-adesão, que tem vindo a ser reforçada desde 2000.

A Comissão desenvolveu boas relações de trabalho com todas as IFI; ao nível dos programas, coopera sobretudo com o BEI, o Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (BERD) mas também, embora em menor grau, com o Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa (CEB) e com o “Kreditanstalt für Wiederaufbau” (KfW).

Os serviços da Comissão organizam reuniões periódicas com estas IFI para coordenar temas relacionados com a programação e a execução, bem como sobre questões processuais. Quando é possível, são previstas missões conjuntas aos países candidatos, que constituem uma componente importante para garantir a cooperação ao nível do projecto em benefício dos países candidatos.

A Comissão organizou com o BERD diversos intercâmbios de informações e reuniões de coordenação, continuou a harmonizar os métodos de avaliação dos projectos e promoveu uma análise detalhada das questões de metodologia.

As delegações desempenham também um papel importante na coordenação dos instrumentos de pré-adesão com as instituições financeiras internacionais e os doadores bilaterais, organizando, no local, reuniões periódicas de doadores destinadas a assegurar o intercâmbio de informações sobre projectos previstos ou em curso

¹³ Em 2 de Março 1998, a Comissão Europeia assinou um memorando de acordo com o Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (BERD) e com o Banco Mundial, a fim de reforçar a cooperação com essas instituições e facilitar o co-financiamento no âmbito do programa PHARE. Em Outubro de 1998 aderiram a esse acordo quatro novos parceiros: a Nordic Environment Finance Corporation (NEFCO), o Nordic Investment Bank (NIB), a International Financial Corporation (IFC) e o Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa. Em 2000, o memorando de acordo foi alargado de modo a abranger os outros dois instrumentos de pré-adesão, ISPA e SAPARD. Apesar de não ser signatário do acordo, o BEI coopera também estreitamente com a Comissão Europeia na prossecução dos objectivos políticos da UE, colaborando igualmente com as outras instituições financeiras internacionais, no espírito do memorando de acordo.

Ao nível de cada um dos instrumentos de pré-adesão, a cooperação em 2002 pode resumir-se da seguinte forma:

- Em relação a PHARE, o principal instrumento de co-financiamento em 2002 foi novamente a Facilidade de Financiamento das PME (autorizações em 2002: 50 milhões de euros), no qual a Comissão trabalha em cooperação com o BERD, o CEB e o KfW. Esta facilidade abrange o fornecimento de medidas de financiamento e de formação de capacidades destinadas aos bancos locais e a fundos de acções, de forma a alargarem as suas operações com as PME da região.

Por outro lado, a Comissão acordou com o BEI, o BERD e o CEB/ KfW o co-financiamento do mecanismo de empréstimo municipal, 44 milhões de euros), que se refere às medidas de financiamento e de formação de capacidades destinadas aos bancos locais de forma a que estes alarguem as suas operações de empréstimos às municipalidades locais.

A Comissão finalizou as discussões com o BEI sobre um mecanismo de infra-estrutura municipal (35 milhões de euros), de financiamento das municipalidades locais nas regiões fronteiriças, tal como indicado na Comunicação da Comissão sobre as regiões fronteiriças.¹⁴

- No sector dos transportes e do ambiente, o instrumento de pré-adesão ISPA constitui o melhor meio de co-financiar projectos de grande infra-estrutura que são em geral sujeitos a co-financiamento internacional pelas IFI. Assim, a DG da Política Regional constitui o principal parceiro de co-financiamento com as IFI.

Os resultados da cooperação entre ISPA e as IFI participantes, sobretudo o BEI e o BERD são muito positivos. A nível do projecto, o intercâmbio de informação foi realizado numa fase bastante precoce no processo de identificação do projecto de forma a identificar possíveis propostas de co-financiamento. A colaboração com o BEI e o BERD resultou num co-financiamento conjunto de diversos projectos em 2002.

Foram realizadas várias reuniões de coordenação no intuito de definir o enquadramento da cooperação e conferir operacionalidade ao Acordo de Cooperação (assinado em 19 de Janeiro de 2000) entre a Comissão e o BEI sobre a assistência estrutural da Comunidade, incluindo ISPA, para o período de 2000-2006. O principal objectivo consistia em maximizar o efeito de alavanca dos subsídios CE não reembolsáveis, concentrando em especial os recursos do orçamento CE em projectos que necessitam uma maior contribuição.

¹⁴ COM(2001) 437 final de 25 de Julho de 2001.

Realizaram-se igualmente discussões sobre a cooperação após a adesão quando os países candidatos se tornarem elegíveis para os fundos de coesão e estrutural. O BEI e o BERD contribuíram para a elaboração do Guia para o êxito da parceria público-privado” elaborado pela DG da Política Regional e publicado no início de 2003.

- No que se refere a SAPARD, e dada a descentralização total ao nível dos países candidatos, a cooperação com as instituições financeiras internacionais implica sobretudo consultas gerais e intercâmbio de informação. Esse trabalho é realizado na sede em Bruxelas e nos países candidatos nas reuniões dos comités de acompanhamento, com o objectivo de aprofundar essa cooperação. A Comissão iniciou discussões com o BERD em 2002 sobre a melhor forma de garantir o acesso dos beneficiários do programa SAPARD (sobretudo os agricultores) ao crédito bancário.

ANEXO

Dotações por país para PHARE, ISPA e SAPARD em 2002

	PHARE	SAPARD	ISPA	TOTAL
	milhões de euros	milhões de euros	milhões de euros	milhões de euros
Bulgária	122,9	55,6	104,6	283,1
República Checa	108,2	23,5	80,5	212,2
Estónia	33,4	12,9	30,4	76,7
Hungria	130,7	40,6	94,1	265,4
Letónia	36,3	23,3	46,5	106,1
Lituânia	147,6	31,8	61,2	240,6
Polónia	451,7	179,9	362,8	994,4
Roménia	278,5	160,6	256,6	695,7
Eslováquia	79,1	19,5	54,1	152,7
Eslovénia	41,88	6,8	16,6	65,3
Diversos ¹⁵	268,7			
Total	1699,0	¹⁶ 554,5	1107,4	3092,2

¹⁵ Programas horizontais, regionais e parte dos programas de segurança nuclear.

¹⁶ Total das autorizações no seguimento do acordo de financiamento anual de 2002; os dados apresentados em relação a cada país beneficiário foram arredondados.