



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 28.10.2005
COM(2005) 537 final

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

RELATÓRIO ANUAL SAPARD – Ano 2004

{SEC(2005) 1375}

1. INTRODUÇÃO

A União Europeia (UE) decidiu aumentar as ajudas de pré-adesão para a agricultura e desenvolvimento rural de dez países candidatos da Europa Central e Oriental a partir de 2000, através da criação do Programa Especial de Adesão para a Agricultura e Desenvolvimento Rural (SAPARD). Os sistemas de execução e gestão desse programa foram pormenorizadamente apresentados no relatório anual SAPARD de 2000.

O apoio financeiro concedido ao abrigo do SAPARD tinha por fim ajudar os dez países beneficiários a efectuar os melhoramentos estruturais dos seus sectores agrícola e rural, na previsão da adesão à UE. A ajuda destinava-se a melhorar a transformação dos produtos, a sua comercialização e as normas de qualidade, de forma a satisfazer as exigências comunitárias, e foi também utilizada para resolver problemas específicos identificados pelos países em causa.

2. PRINCIPAIS RESULTADOS DA EXECUÇÃO DO SAPARD¹

Entre 2000 e 2004 foi concedido aos países SAPARD, para a melhoria dos sectores rural e agrícola, um montante de 2 412,1 milhões de euros, dos quais 1 334,2 milhões para os novos Estados-Membros e 1 077,9 milhões para a Bulgária e a Roménia. Entre 2000 e 2004, foram efectivamente pagos aos países SAPARD 991 milhões de euros. Só em 2004, foram pagos a esses países 573,5 milhões, dos quais 380,4 milhões aos novos Estados-Membros e 193,1 milhões à Bulgária e à Roménia.

Em 1 de Maio de 2004, oito dos dez países SAPARD aderiram à UE. Durante o ano de 2004, os novos Estados-Membros deixaram de celebrar contratos para novos projectos ao abrigo dos respectivos programas SAPARD e passaram a fazê-lo no âmbito dos programas de pós-adesão.

Para a gestão dos programas pós-adesão, os novos Estados-Membros recorreram às estruturas para a execução do SAPARD já existentes. Além disso, segundo os dados relativos aos fundos pós-adesão destinados a medidas do tipo SAPARD, na maioria dos países os níveis de contratação no âmbito dessas medidas são superiores aos de outras medidas, atingindo, por exemplo, 100% na Letónia e 63%, em média, na Estónia.

No final de 2004, as agências SAPARD tinham celebrado contratos para mais de 37 000 projectos, num montante superior a 2,2 mil milhões de euros de contribuição comunitária.

3. AVALIAÇÃO DA CONSECUÇÃO DOS OBJECTIVOS SAPARD²

Agora que os novos Estados-Membros deixaram de celebrar contratos com financiamento do SAPARD, é mais fácil avaliar o resultado global da execução deste programa. Por várias razões, nomeadamente a diversidade dos indicadores e dos investimentos, é impossível, na prática, proceder a uma avaliação com base nos indicadores estabelecidos nos programa SAPARD, pelo que o presente relatório incidirá na execução comparativamente aos objectivos SAPARD. Será analisado o grau de execução das medidas de investimentos nas explorações agrícolas e na indústria alimentar, que contribuem, designadamente, para

¹ Ver anexo A.

² Os Anexos B e C apresentam um panorama horizontal.

satisfazer as normas do acervo, e das outras duas medidas de investimento – em infra-estruturas rurais e na diversificação de actividades económicas, que contribuem, em especial, para o desenvolvimento económico sustentável e a criação de emprego nas zonas rurais. Estas quatro medidas representam 86% da dotação total a título do SAPARD.

No que se refere à Bulgária e à Roménia, o presente relatório incidirá nos progressos obtidos em 2004.

3.1 Novos Estados-Membros

No final de 2004, os oito países tinham conseguido celebrar contratos para a totalidade dos fundos que a UE lhes atribuíra e tinham preparado uma série de projectos elegíveis ao abrigo dos programas de pós-adesão.

No âmbito da medida de investimentos nas explorações agrícolas, a percentagem correspondente ao sector da produção pecuária e dos produtos animais, aquele em que a adopção das normas do acervo é mais importante, atingiu 41% do montante total objecto de contratos ao abrigo desta medida nos oito países, enquanto os investimentos no sector das culturas arvenses representavam 16%. Embora este último sector seja relativamente importante em determinados países, a concentração de investimentos neste tipo de actividade resulta, em certa medida, de dificuldades económicas registadas no sector da produção pecuária e dos produtos animais.

No que se refere aos investimentos na área da transformação e comercialização dos alimentos, os produtos à base de carne e o leite e produtos lácteos, os dois sectores em que a adaptação ao acervo é mais vital, atingiram, respectivamente, 51% e 22%. Além disso, os dados relativos ao acompanhamento indicam que o nível do investimento na primeira fase da transformação, nomeadamente nos matadouros, aumentou em certos países, o que denota uma maior ênfase na adopção das normas do acervo. A título de exemplo, o número de projectos relativos a matadouros na Hungria quase triplicou.

Uma primeira avaliação destes resultados permite afirmar que os investimentos a título daquelas duas medidas contribuíram em larga medida para a consecução dos objectivos do SAPARD.

Em 2004, a medida a favor das infra-estruturas rurais registou os níveis de contratação mais elevados, o que reflecte a imperiosa necessidade de melhorar as infra-estruturas em zonas rurais, nomeadamente na Polónia.

Quanto aos investimentos na diversificação das actividades económicas, 20% dos fundos da UE concedidos para esta medida foram utilizados em investimentos no turismo rural e 11% no desenvolvimento de serviços de base.

Os investimentos a título dessas duas medidas contribuíram para melhorar a infra-estrutura de base e apoiar o desenvolvimento sustentável das actividades económicas nas zonas rurais.

O principal objectivo da medida agro-ambiental era o de adquirir uma experiência suficiente na preparação e execução do programa agro-ambiental de pós-adesão, o que foi conseguido, nomeadamente, na Eslovénia e na República Checa.

3.2 Bulgária e Roménia

O montante total dos fundos atribuídos à Roménia e à Bulgária em 2004 ascendeu a 226,7 milhões de euros.

Ao nível dos projectos aprovados, a execução do SAPARD na Bulgária registou grandes progressos em 2004. Em 31 de Dezembro de 2004, a agência SAPARD tinha aprovado 1 909 projectos, com uma contribuição da UE no valor de 285,4 milhões de euros, o que equivale a quase o dobro dos projectos aprovados em 2003. Esse montante corresponde à totalidade da dotação do SAPARD para o período 2000–2004.

Os fundos da UE concedidos para a medida de investimentos nas explorações agrícolas foram contratados na totalidade. O número de projectos objecto de contratos no final de 2004 era superior ao dobro do registado no final de 2003. O sector das culturas arvenses continuou a apresentar uma percentagem elevada (44%) comparativamente a outros países, dada a grande necessidade de racionalização e mecanização.

Quanto à medida a favor da transformação e comercialização, 96% dos fundos da UE atribuídos para o período 2000–2004 foram contratados. Os investimentos representaram 31% no sector dos produtos à base de carne, 14% no sector do leite e produtos lácteos e 28% no sector da fruta e produtos hortícolas.

Também no caso da medida a favor da diversificação das actividades económicas, o nível da contratação e o número de projectos aumentaram. As principais actividades prenderam-se com investimentos no turismo rural (42%) e nos sectores da madeira, da carpintaria e dos biocombustíveis (33%).

Além disso, em 2004 as medidas a favor das infra-estruturas rurais e da renovação das aldeias tornaram-se operacionais. No final desse ano, os níveis de contratação para essas duas medidas alcançaram respectivamente 84% e 71%. 83% dos fundos atribuídos para as infra-estruturas rurais foram utilizados em infra-estruturas rodoviárias.

Na Roménia, no final de 2004 a agência SAPARD tinha aprovado 1 096 projectos, para um montante de 452,4 milhões de euros provenientes da UE, valor que corresponde a 57% da dotação do SAPARD para o período 2000–2004.

À medida a favor das infra-estruturas rurais, a mais importante executada na Roménia, foi concedida a maior parte da contribuição comunitária SAPARD para esse país. No final de 2004, o nível de contratação alcançara os 122%, dos quais 49% para estradas, 35% para água potável e 16% para o saneamento.

Relativamente às medidas a favor da transformação e comercialização, de investimentos nas explorações agrícolas e de diversificação, a contratação deverá aumentar rapidamente, caso contrário poderão vir a ser perdidos fundos no final de 2005.

A segunda maior fracção da contribuição comunitária foi atribuída à medida a favor da transformação e comercialização. O nível de contratação a título dessa medida atingiu 41% para o período 2000–2004, dos quais 51% para os produtos à base de carne e 21% para o leite e produtos lácteos.

A contratação a título da medida de investimentos nas explorações agrícolas apenas atingiu os 15%, dos quais 53% foram utilizados no sector das culturas arvenses. O nível da contratação no âmbito da medida a favor da diversificação não passou dos 11%, dos quais 94% para o turismo rural.

4. EXECUÇÃO E GESTÃO DOS PROGRAMAS

4.1 Acompanhamento da execução dos programas

Em 2004, o comité de acompanhamento SAPARD reuniu-se 18 vezes e foram alterados seis programas SAPARD. Para além do habitual acompanhamento, o trabalho dos comités centrou-se em alterações do programa. Essas alterações tinham por principais objectivos: i) a revisão de determinados aspectos das medidas aprovadas à luz da experiência adquirida e/ou dos resultados da avaliação intercalar; ii) a actualização dos quadros financeiros e, em certos países, a atribuição dos juros ganhos; iii) o ajustamento dos programas em vias de aprovação. Nos oito novos Estados-Membros, o trabalho incidiu igualmente na adaptação final dos quadros financeiros e no ajustamento final dos programas (ver anexo D).

Na Bulgária, as alterações consistiram em concentrar mais recursos nas medidas de execução que i) contribuam para a adopção do acervo e ii) aumentem a produtividade das explorações agrícolas na perspectiva da adesão. Na Roménia, o comité de acompanhamento abordou o tema do melhoramento do nível da contratação e analisou as propostas de alteração do programa para reflectir o problema do conflito de interesses nos projectos de infra-estruturas.

Os dez países apresentaram os respectivos relatórios anuais de execução.

4.2 Avaliação intercalar

Em 2004, a Comissão analisou os relatórios de avaliação intercalar. As conclusões e recomendações pertinentes desses relatórios foram tidas em conta para efeitos da alteração dos programas da Bulgária e da Roménia e, também, ao nível da gestão dos programas pós-adesão nos oito novos Estados-Membros.

4.3 Linha de crédito rural

A fim de melhorar o sistema de crédito rural, foi elaborado em 2003 um projecto especial, a Linha de Crédito Rural, no âmbito do mecanismo de apoio às PME previsto por PHARE. A execução da componente da linha de crédito rural destinada a facilitar o acesso dos agricultores e das empresas rurais a serviços financeiros foi mais lenta do que o previsto. A Comissão está a estudar as causas da situação actual e as possíveis acções para melhorar a execução.

5. INICIATIVAS JURÍDICAS

A presente secção sintetiza as iniciativas jurídicas adoptadas em 2004³.

O regulamento relativo ao programa SAPARD adoptado pelo Conselho e o regulamento de execução da Comissão foram alterados a fim de alinhar a assistência financeira concedida à Bulgária e à Roménia pela concedida aos novos Estados-Membros pós-adesão. Isto implicou, nomeadamente, i) incluir uma nova medida elegível que permita às comunidades rurais preparar e executar estratégias locais de desenvolvimento rural, ii) adaptar as intensidades de auxílio às fixadas para os novos Estados-Membros e iii) introduzir uma certa flexibilidade na utilização de regimes nacionais que facilitam o acesso ao crédito.

³ Ver anexo E.

O regulamento do Conselho foi ulteriormente alterado a fim de incluir a Croácia entre os beneficiários de SAPARD no período 2005–2006.

A Comissão adoptou um novo regulamento que prorrogava o período de eficácia dos acordos de financiamento (Acordo de Financiamento Plurianual e Acordos de Financiamento Anuais) concluídos com os países SAPARD que se tornaram Estados-Membros. Durante um período transitório, esses países podem continuar a aplicar normas diferentes das habituais da UE. Ao abrigo desse regulamento, deixaram de se aplicar determinadas disposições contidas nos referidos acordos, designadamente as que regem o processo de atribuição da gestão.

A Comissão preparou directrizes para o encerramento dos programas SAPARD a fim de aconselhar os novos Estados-Membros neste domínio.

Em 2004, a Comissão adoptou acordos de financiamento ao abrigo dos quais foram concedidos à Bulgária e à Roménia 225,2 milhões de euros. Posteriormente, a Comissão adoptou um novo acordo de financiamento através do qual foi atribuído um montante adicional de 1,5 milhões de euros àqueles países.

6. ACTIVIDADES RELACIONADAS COM A ATRIBUIÇÃO DA GESTÃO, AS AUDITORIAS E OS CONTROLOS

6.1 Actualização da atribuição da gestão da ajuda e das missões de controlo⁴

Em 2004, foram adoptadas três novas decisões da Comissão relativas à atribuição da gestão da ajuda. No final do ano, tinha sido atribuída a gestão de 100% das dotações concedidas à República Checa, à Eslováquia e à Eslovénia.

Foram efectuadas missões de controlo na Eslováquia (Março de 2004), na Polónia (Abril de 2004), na Roménia (Maio de 2004) e na Bulgária (Outubro de 2004), para avaliar o funcionamento dos sistemas de gestão e de controlo interno. Em determinados casos foram feitas recomendações.

6.2 Decisão de apuramento de contas

As contas de 2003 referentes a sete países SAPARD (Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, República Checa, Eslováquia e Eslovénia) foram apuradas por decisão da Comissão de 28 de Setembro de 2004, com o número C(2004) 3603.

O apuramento das contas da Bulgária, da Polónia e da Roménia não foi efectuado, na pendência da recepção das informações adicionais solicitadas e subsequente avaliação.

6.3 Decisão de apuramento da conformidade

Teve início em Setembro de 2003 uma auditoria de conformidade, que prosseguiu em 2004, ano em que foram efectuadas seis auditorias. As agências aprovadas e os organismos locais responsáveis pela gestão e controlo das medidas SAPARD executadas na República Checa, na Eslováquia, na Polónia, na Hungria e na Roménia foram objecto de uma verificação global no

⁴ Ver anexo F.

respeitante aos procedimentos aplicados. Na Bulgária procedeu-se a uma segunda auditoria das despesas declaradas em 2004.

Durante todas essas auditorias examinaram-se ficheiros de pagamentos seleccionados por amostragem e alguns beneficiários finais foram inspeccionados no local.

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

As autoridades competentes foram informadas das insuficiências detectadas. No final dos procedimentos de apuramento das contas ligados ao inquérito em curso será decidido, com base nas disposições do Acordo de Financiamento Plurianual, se é necessário aplicar correcções financeiras às despesas em causa.

6.4 Trabalho realizado pelo Tribunal de Contas

Em 19 de Fevereiro de 2004, o Tribunal de Contas apresentou à Comissão um relatório especial relativo ao SAPARD intitulado "O SAPARD foi bem gerido?". Esse relatório continha críticas quanto à consecução dos objectivos SAPARD. Assinalava atrasos de execução resultantes de uma falta de planificação por parte da Comissão e concluía, igualmente, que a falta de recursos próprios dos beneficiários finais, os problemas de acesso ao crédito para beneficiários potenciais e a existência de procedimentos complexos levavam a uma subutilização significativa dos fundos.

No entanto, o Tribunal concluiu que a decisão da Comissão de aplicar um sistema de gestão descentralizada foi correcta, dado o provável número elevado de projectos a financiar. Declarou que a Comissão tinha garantido i) que existiam sistemas bem definidos, com controlos-chave, antes de poderem ser desembolsados quaisquer fundos; ii) que os procedimentos estavam bem documentados; iii) que, em geral, os sistemas funcionavam na prática e iv) que, no que se refere à maioria dos processos revistos, os procedimentos de controlo foram seguidos. O Tribunal reconheceu que o SAPARD contribuiu de forma positiva para preparar a adesão à UE.

6.5 Informação sobre irregularidades

Em 2004, foram apresentados ao OLAF 91 casos de irregularidades: 27 na Polónia, 23 na Eslovénia, 18 na Roménia, 15 na Lituânia e 8 na Hungria. Há que assinalar um nítido melhoramento da qualidade e da quantidade dos relatórios. Todavia, a Comissão continua a deplorar a existência de atrasos consideráveis, a falta de informação de certos países e, por vezes, a má qualidade das comunicações, o que levou à perda de informações importantes.

A maioria das irregularidades resultou de uma aplicação incorrecta das regras de contratação para medidas em infra-estruturas e matadouros, da não elegibilidade de certas despesas e de uma avaliação insuficiente do impacto dos projectos no ambiente. A inadequação e falta de formação do pessoal e a sua elevada taxa de rotação são consideradas factores de risco.

7. EVOLUÇÃO

7.1 Croácia

A fim de iniciar os trabalhos preparatórios da execução da assistência de pré-adesão, a Comissão efectuou uma missão de estudo à Croácia em Setembro de 2004. Simultaneamente, as autoridades croatas foram informadas dos passos essenciais a dar para iniciar o mais rapidamente possível a execução da assistência de pré-adesão.

Em Novembro de 2004, a Comissão organizou um seminário de introdução para fornecer à Croácia informações relativas ao programa SAPARD e ao sistema a instituir no país antes de poder receber fundos comunitários.

7.2 Instrumento de Assistência de Pré-adesão (IPA)

A Comunicação da Comissão sobre as perspectivas financeiras para 2007–2013 recomendava uma reforma da ajuda externa, incluindo da pré-adesão⁵. A Comissão criou um quadro único para a assistência de pré-adesão, designado Instrumento de Assistência de Pré-adesão.

Nas futuras perspectivas financeiras, o tipo de assistência concedida a título do instrumento SAPARD prosseguirá através da componente de desenvolvimento rural.

⁵ COM (2004)101.