



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 30.11.2006
COM(2006)746 final

**RELATÓRIO DA COMISSÃO
AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO**

**RELATÓRIO GERAL
SOBRE A ASSISTÊNCIA DE PRÉ-ADESÃO
(PHARE - ISPA - SAPARD)
EM 2005**

{SEC(2006)1546}

1. RESUMO

O presente documento constitui o sexto relatório apresentado ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre as actividades financiadas pelos três instrumentos de pré-adesão, Phare, ISPA e SAPARD, em 2005. Em conformidade com o artigo 13.º do Regulamento (CE) n.º 1266/99¹ do Conselho relativo à coordenação da assistência aos países candidatos no âmbito da estratégia de pré-adesão (a seguir designado por "regulamento de coordenação") o relatório atribui especial importância à coordenação entre estes instrumentos. Na sequência dos resultados positivos das negociações de adesão que se desenrolaram em 2002, em Copenhaga, foi dada maior ênfase à criação das capacidades administrativas necessárias para garantir uma aplicação eficaz do acervo e à participação dos países candidatos em programas comunitários, actuais ou futuros, a partir da data da sua adesão.

O programa **Phare** intervém no que respeita às medidas prioritárias tendo em vista a adopção do *acervo comunitário*, quer através de uma melhoria das capacidades administrativas, quer através do apoio aos investimentos. Inclui igualmente uma componente relativa à coesão económica e social.

O **ISPA** (Instrumento Estrutural de Pré-Adesão) financia grandes projectos de infra-estruturas nos sectores do ambiente e dos transportes.

O **SAPARD** (Programa Especial de Adesão para a Agricultura e o Desenvolvimento Rural) financia medidas tendo em vista o desenvolvimento agrícola e rural.

Os dados financeiros relativos aos instrumentos de pré-adesão são apresentados no ponto 5, «Quadro financeiro».

A **coordenação entre os três instrumentos** é assegurada graças a uma repartição das responsabilidades. Um comité instituído a nível das Direcções garante a coordenação entre os serviços competentes da Comissão. Em Maio de 2006, foi apresentado ao Comité de Gestão PHARE, que assiste a Comissão na coordenação dos instrumentos de pré-adesão, um "documento de assistência geral" que abrange todos os instrumentos. A nível nacional, a Comissão incentivou os países candidatos a promoverem a coordenação interministerial, aspecto que constitui uma condição prévia essencial para o êxito da futura gestão dos fundos estruturais.

2. DESCRIÇÃO GERAL DO FUNCIONAMENTO DOS INSTRUMENTOS DE PRÉ-ADESÃO

2.1. Autorizações e transferência de fundos

Para que os fundos UE possam ser transferidos é necessário: (1) um Acordo-Quadro; (2) uma decisão da Comissão, a fim de que esses fundos possam ser inscritos no orçamento, e (3) uma convenção (ou um protocolo) de financiamento bilateral anual que especifique o montante da autorização financeira da Comunidade para a medida em causa em favor do país beneficiário, ou seja, que estipule os direitos e obrigações das duas partes. No entanto, os procedimentos de decisão e de autorização de fundos variam consoante os diferentes instrumentos. No Anexo

¹ Publicado no JO L 161 de 21.6.1999, p. 68.

1.1. são fornecidas informações pormenorizadas sobre os procedimentos de financiamento no âmbito de cada instrumento.

2.2. Estruturas de implementação nos países candidatos

Os fundos dos instrumentos de pré-adesão são canalizados através de um Fundo Nacional, estabelecido no seio do Ministério das Finanças de cada país, sob a responsabilidade do Gestor Orçamental Nacional. A execução concreta dos programas PHARE e ISPA é da competência dos organismos de execução (tais como a Unidade Central de Financiamento e Contratação - CFCU) que recebem os fundos do Fundo Nacional. No caso do SAPARD, a execução é da competência da respectiva agência SAPARD, que recebe os fundos do Fundo Nacional.

2.3. Descentralização da execução em conformidade com o artigo 12º do Regulamento de Coordenação²

A descentralização é o processo através do qual a gestão dos fundos UE é transferida para as administrações dos países candidatos.

No que respeita aos programas PHARE e ISPA, em 2005 esse processo foi regido pelo Sistema de Execução Descentralizada (DIS), excepto no caso da Croácia. No âmbito deste sistema, os procedimentos de gestão de medidas ou projectos financiados pelos programas PHARE e ISPA exigem um controlo *ex ante*, o que significa que as decisões relativas aos concursos e à adjudicação dos contratos são tomadas pela autoridade adjudicante e apresentadas para aprovação à delegação da CE no país beneficiário. As delegações da CE são, por conseguinte, responsáveis pela aprovação da documentação relativa aos contratos antes do lançamento dos concursos ou da assinatura dos contratos.

No segundo trimestre de 2005, a Croácia apresentou à Comissão um pedido de acreditação do seu sistema DIS para os programas Phare e ISPA. Seguidamente, os serviços de auditoria da Comissão (da DG ELARG e da DG REGIO) avaliaram as capacidades nacionais e sectoriais da Croácia em matéria de gestão dos programas/projectos e procedimentos e estruturas de controlo das finanças públicas. Com base nessa avaliação, a Comissão decidiu, em Fevereiro de 2006, delegar a gestão dos programas Phare³ e ISPA, numa base parcialmente descentralizada, no organismo croata designado para o efeito no interior do Ministério das Finanças.

O programa SAPARD, por outro lado, é executado numa base inteiramente descentralizada (EDIS = Sistema de Execução Descentralizada Alargada). O sistema EDIS prevê a descentralização total da ajuda comunitária, ou seja, instaura um processo no âmbito do qual a gestão dos fundos comunitários de pré-adesão é transferida para as administrações dos países candidatos e a Comissão deixa de exercer um controlo sistemático *ex-ante* das operações individuais, limitando-se a realizar controlos *ex-post*, muito embora continue a assumir a responsabilidade final pela execução do orçamento geral.

² O artigo 12º do Regulamento de Coordenação fornece a 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”.

³ Bem como a descentralização, para o CFCU, da maioria dos projectos de CARDS restantes.

A delegação das responsabilidades em matéria de gestão implica que cada país candidato tem de criar sistemas de gestão e de controlo adequados, aprovados a nível nacional pelo Gestor Orçamental Nacional. Uma vez satisfeitas estas condições, a Comissão efectua uma verificação da conformidade antes de tomar uma decisão sobre a delegação das responsabilidades em matéria de gestão financeira.

Se bem que, em 2005, os programas Phare e ISPA tenham continuado a ser executados através do sistema DIS na Bulgária e Roménia, verificaram-se, nestes dois países, progressos adicionais no sentido da passagem ao sistema EDIS com base no regulamento de coordenação, tendo o prazo para a acreditação EDIS sido fixado para o Verão de 2006. No que respeita aos programas PHARE e ISPA, a transição para o sistema EDIS é efectuada em quatro fases, que são descritas no documento de trabalho da Comissão intitulado “Preparação para o Sistema de Execução Descentralizada Alargada” e no documento “Roteiro EDIS para o ISPA e para o PHARE”. Este último documento descreve os diversos procedimentos que conduzem a uma decisão EDIS. As fases 1 a 3 são da responsabilidade dos países candidatos e abrangem uma avaliação das lacunas, a adopção de medidas correctoras e a avaliação da conformidade dos sistemas de gestão e de controlo. A fase 4 consiste na preparação da decisão da Comissão, sendo da responsabilidade desta última. Essa decisão é tomada após uma análise exaustiva que inclui, designadamente, uma auditoria de verificação *in loco* dos sistemas de gestão e controlo descritos no pedido EDIS apresentado à Comissão pelo Gestor Orçamental Nacional.

Para mais informações sobre o EDIS consultar o Anexo 1.2.

3. ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO

3.1. PHARE

A execução dos programas PHARE está sujeita a um processo estruturado de acompanhamento e de avaliação. Em cada país, um Comité Misto de Acompanhamento (CMA) é assistido por subcomités sectoriais de acompanhamento (SSA) que se reúnem duas vezes por ano.

Nos novos Estados-Membros, o sistema CMA é regido por um mandato CMA revisto que entrou em vigor em Maio de 2004 e cujo principal objectivo é reforçar ainda mais a função de acompanhamento do CMA, bem como a obrigação, que lhe está associada, de informar a Comissão. Deste modo, em 2005 todos os novos Estados-Membros apresentaram ao CMA os seus relatórios sobre a situação em matéria de implementação da assistência Phare, que consolidaram os resultados dos relatórios de acompanhamento e de avaliação provisórios, bem como dos relatórios financeiros. Na Bulgária e na Roménia, o sistema CMA/SSA está firmemente instituído desde 2001. Na Croácia, o sistema foi testado em 2005 no quadro de uma experiência piloto, e as reuniões abrangeram os projectos CARDS descentralizados.

O sistema de controlo e avaliação provisória implica uma descentralização sucessiva das responsabilidades nesta matéria para os países candidatos, juntamente com a acreditação dos sistemas DIS e EDIS. Em 2005, todos os novos Estados-Membros estavam aptos a desempenhar as suas funções descentralizadas em matéria de acompanhamento e avaliação provisória (AP). Na Bulgária e na Roménia, as funções de AP continuaram a ser asseguradas a nível central, muito embora a responsabilidade em matéria de acompanhamento tenha sido descentralizada em 2001. A fim de preparar a descentralização das funções de AP, ambos os

países começaram, em 2005, a elaborar os seus planos de acção tendo em vista a descentralização das funções de acompanhamento e avaliação provisória. A Croácia começou a preparar a descentralização das funções de controlo.

Em 2005, as funções de AP centralizadas a nível da DG ELARG produziram 27 relatórios nacionais, sectoriais, pontuais ou temáticos sobre a assistência Phare à Bulgária e à Roménia. As principais conclusões desses relatórios são as seguintes:

- Os objectivos são demasiado ambiciosos/vagos/imprecisos e terão de ser reformulados;
- Existem lacunas a nível das capacidades e da preparação da programação plurianual/ficha de projecto;
- A eficácia da programação plurianual é reduzida pela acumulação de atrasos a nível da implementação;
- A sustentabilidade está em risco devido às limitadas capacidades de absorção institucionais, bem como à falta de progressos no que respeita à reforma da administração pública;
- Até agora, o programa Phare teve um efeito limitado no que respeita à preparação dos beneficiários para beneficiarem dos fundos estruturais;
- De uma forma geral, as operações de geminação são eficazes.

3.2. ISPA

Todos os projectos ISPA estão sujeitos ao disposto no regulamento e na convenção de financiamento ISPA em matéria de acompanhamento e de avaliação. Os progressos realizados a nível da execução dos projectos são analisados, sistematicamente, duas vezes por ano e numa base periódica, pelos serviços da Comissão, nomeadamente através dos comités de acompanhamento.

Os requisitos no que respeita à realização de avaliações *ex-post* são enunciados na Secção XIII dos anexos dos Protocolos de Financiamento concluídos, para cada projecto, entre a Comissão e os países beneficiários do programa ISPA. Esta secção prevê que, após a conclusão dos projectos, a Comissão e os países beneficiários avaliem o respectivo impacto e o modo como foram executados. Uma vez que, no final de 2005, nenhum projecto havia sido concluído, não foram lançadas avaliações *ex-post* para esse ano.

3.3. SAPARD

A execução dos programas SAPARD está sujeita ao disposto nas "convenções de financiamento plurianuais" em matéria de acompanhamento e de avaliação. Em 2004, cada comité de acompanhamento reuniu-se pelo menos uma vez. A Comissão continuou a colaborar estreitamente com os países beneficiários no que respeita à adaptação e ao funcionamento dos sistemas de acompanhamento e de avaliação. As 14 reuniões do Comité de Acompanhamento realizadas em 2005 constituíram uma boa oportunidade para debater e tomar decisões sobre os seguintes aspectos: (i) acompanhamento da execução dos programas (ii) aprovação das modificações necessárias no que respeita ao encerramento dos programas e à melhoria da capacidade de absorção dos programas (BG, RO) e (iii) aprovação dos relatórios anuais sobre os progressos realizados no que respeita à execução dos programas SAPARD antes da sua apresentação oficial à Comissão.

4. COORDENAÇÃO

4.1. Aspectos gerais

Em conformidade com o disposto no regulamento de coordenação, a Comissão assegura uma coordenação estreita entre os três instrumentos de pré-adesão. O regulamento delimita, especificamente, os domínios em que cada um dos instrumentos pode prestar assistência, minimizando assim o risco de eventuais sobreposições entre os diferentes instrumentos.

As Parcerias para a Adesão definem o quadro geral para a assistência a prestar no âmbito dos três instrumentos de pré-adesão. No caso do PHARE, essas parcerias são completadas pelos planos nacionais de desenvolvimento e, no caso do ISPA, pelas estratégias nacionais para o ambiente e os transportes. Os projectos SAPARD são seleccionados com base nos programas de desenvolvimento rural para 2000-2006 que, por sua vez, são elaborados com base nos planos definidos pelos países candidatos e aprovados pela Comissão em 2000.

O *Comité de Gestão Phare* desempenha um papel essencial em termos de coordenação geral. Em conformidade com o artigo 9º do regulamento de coordenação, a Comissão é assistida por este comité na coordenação das intervenções ao abrigo dos três instrumentos em causa, informando-o sobre as dotações financeiras indicativas, por país e por instrumento de pré-adesão, assim como sobre as acções desenvolvidas em matéria de coordenação com o Banco Europeu de Investimento, com os outros instrumentos financeiros comunitários e com as instituições financeiras internacionais.

4.2. Coordenação a nível da Comissão

O programa PHARE e a coordenação dos instrumentos são da responsabilidade da Direcção-Geral do Alargamento, apoiada pelo Comité de Gestão Phare. O programa ISPA é da responsabilidade da Direcção-Geral da Política Regional e o SAPARD, da Direcção-Geral da Agricultura.

A coordenação da programação é assegurada através de consultas interserviços alargadas. Além disso, nos diversos serviços competentes da Comissão foi criado, a nível de directores, um comité de coordenação dos instrumentos de pré-adesão. Esse comité dedica especial atenção à preparação do EDIS para os programas Phare e ISPA.

O Comité de Coordenação da Comissão para os três instrumentos de pré-adesão, instituído a nível de directores, não se reuniu oficialmente em 2005, muito embora tenham sido realizadas inúmeras reuniões, nomeadamente tendo em vista a criação do novo Instrumento de Pré-adesão (IPA) e das respectivas componentes⁴. Em 19 de Maio de 2005, foi apresentado aos

⁴ Dos 6 instrumentos propostos para as relações externas a aplicar no período 2007-2013, um é o novo instrumento para a assistência de pré-adesão ISPA. A meio caminho entre a assistência externa e as políticas internas, o IPA pretende facilitar a entrada na União dos países candidatos (Turquia, Croácia e antiga República Jugoslava da Macedónia) e dos países candidatos potenciais. O IPA será um instrumento orientado para a adesão, que preenche todos os requisitos decorrentes do processo de adesão, nomeadamente em termos de prioridades, controlo e avaliação. O IPA substituirá os actuais instrumentos de pré-adesão: Phare, cujo objectivo é o apoio à aplicação do acervo comunitário através do reforço das instituições e dos investimentos, investimentos tendo em vista a coesão económica e social e a cooperação transfronteiriça; ISPA, precursor do Fundo de Coesão, trata de questões relativas ao ambiente e às infra-estrutura de transportes; SAPARD, precursor dos planos de desenvolvimento rural, trata do cervo em matéria de política agrícola comum e desenvolvimento rural; Pré-adesão da Turquia, com o mesmo alcance que Phare; CARDS, relativo aos Balcãs Ocidentais.

Estados-Membros no Comité de Gestão de Phare um documento geral de assistência através do qual a Comissão informava o dito Comité sobre a coordenação da assistência de pré-adesão de 2005 e a assistência prevista para 2006. O documento indicava, especificamente, as dotações financeiras indicativas anuais para cada um dos países relativamente aos três instrumentos, informações sobre a coordenação com o BEI e as IFI e um balanço dos progressos e perspectivas em matéria de gestão descentralizada. Um relatório anual específico sobre a coordenação da assistência de pré-adesão fornece informações mais pormenorizadas sobre a coordenação entre o Phare, o ISPA e o SAPARD.

A fim de evitar uma duplicação de esforços, a Comissão especificou a natureza da interface entre o PHARE e o SAPARD, tendo em conta as disposições do regulamento de coordenação. No que respeita ao acompanhamento dos projectos, a coordenação é assegurada pelo Comité Misto de Acompanhamento que, sempre que possível, é apoiado pelos comités de avaliação ISPA e pelos subcomités PHARE competentes.

4.3. Coordenação nos países candidatos

A Comissão incentiva vivamente os países candidatos a promoverem a coordenação interministerial, condição prévia essencial para assegurar o êxito da futura gestão dos fundos estruturais pelo países candidatos e, a curto prazo, a execução do Programa Phare de coesão económica e social. Embora tenham sido realizados progressos significativos, a coordenação interministerial precisa ainda de ser melhorada. Uma vez que a gestão descentralizada é aplicada logo desde o início dos programas (no caso do SAPARD), ou instaurada numa base progressiva (no caso do Phare e do ISPA), os países candidatos terão de desenvolver as capacidades necessárias para assumirem a responsabilidade por uma coordenação adequada das operações que beneficiam de apoio de pré-adesão e evitarem sobreposições entre os diferentes instrumentos.

Por conseguinte, a Comissão insta esses países 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 está à altura de garantir uma gestão correcta e eficaz de um "projecto" PHARE de coesão económica e social, especifica que é necessário efectuar uma avaliação a fim de apurar se os mecanismos de coordenação são adequados e se foram criados os mecanismos necessários para evitar sobreposições com outros instrumentos comunitários, sobretudo o programa PHARE de cooperação transfronteiriça, o SAPARD e o ISPA.

4.4. Coordenação com o BEI e com as instituições financeiras internacionais (IFI)

A Comissão consulta regularmente as instituições financeiras internacionais (IFI) e os dados bilaterais ao longo de todo o ciclo de programação a fim de identificar as possibilidades de desenvolver actividades conjuntas e abordagens complementares no que respeita às prioridades de pré-adesão.

A cooperação e co-financiamento de projectos com o BEI e outras IFI, em especial o Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (BERD), o Banco Mundial e o Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa (CEB), em colaboração com o Kreditanstalt für Wiederaufbau alemão (KfW) são organizados ao abrigo do Memorando de Entendimento alterado, de 20 de Maio de 2003, entre a Comissão Europeia e as IFI participantes para os países abrangidos pelo alargamento.

No contexto do programa Phare, as possibilidades de co-financiamento por parte das IFI no que respeita a projectos de investimento desenvolvidos no quadro do programa nacional são limitadas, uma vez que os mecanismos de programação e os mecanismos de atribuição de empréstimos para este programa obedecem a calendários muito diferentes. No entanto, a Comissão mantém uma cooperação estreita com as IFI a fim de estabelecer um quadro adequado e sustentável que permita o financiamento de empréstimos, nos casos em que tal seja mais oportuno do que o financiamento de fundos, assegurando assim a adicionalidade dos dois modos de financiamento.

No que se refere aos programas horizontais financiados a título do Phare, os dez países Phare já eram elegíveis antes de 2005. Os novos programas lançados desde 2005 abrangem apenas 4 países: Roménia, Bulgária, Croácia e Turquia. A natureza técnica e o carácter horizontal das sucessivas facilidades de financiamento exigiram a participação de instituições financeiras altamente especializadas, com uma longa experiência nos domínios das operações de financiamento internacionais, das PME e do desenvolvimento do sector municipal. Foi igualmente dada preferência a instituições financeiras dotadas do estatuto de organismos internacionais de direito público que partilhassem os valores da UE, nomeadamente no que respeita ao alargamento, e tivessem objectivos análogos de interesse público, em detrimento de instituições financeiras do sector privado em busca de investimentos comerciais.

O primeiro programa relativo aos mecanismos de financiamento foi lançado em 1999 com o BERD. O CEB, que executa o programa em colaboração com o KfW, e o BEI juntaram-se aos programas relativos aos mecanismos de financiamento ao longo dos anos seguintes. Desde 1999, a Comissão lançou 23 programas deste tipo.

- 14 mecanismos de financiamento das PME num total de 323 milhões de euros de incentivos UE e 2 039, 25 milhões de euros em linhas de crédito das IFI. Foram já afectados a projectos específicos 267 milhões de euros de incentivos UE a conceder a partir do final de Fevereiro de 2006.

- 9 mecanismos de financiamento municipais que representam um total de 100 milhões de euros de incentivos UE e 500 milhões de euros de empréstimos das IFI. Foram afectados a projectos específicos 37,5 milhões de euros de incentivos EU, a conceder a partir do final de Fevereiro de 2006.

O Mecanismo de Financiamento das PME é um programa horizontal que tem por objectivo reforçar as capacidades dos intermediários financeiros (por exemplo bancos, empresas de *leasing*) nos países beneficiários (novos Estados-Membros e os países candidatos) para que possam expandir as suas operações de financiamento das PME.

O Mecanismo de Financiamento Municipal é semelhante ao Mecanismo de Financiamento das PME e associa instrumentos de empréstimo e partilha de riscos financiados pelas IFI e incentivos financeiros não reembolsáveis aos intermediários financeiros locais. Prevê-se igualmente que uma pequena parte da assistência técnica aos municípios seja financiada pelo programa Phare, a fim de reforçar a vertente "procura" do mercado de crédito municipal.

O BEI e a Comissão criaram um mecanismo de financiamento para as regiões de fronteira, como havia sido solicitado pelo Conselho Europeu de Nice e previsto na Comunicação da Comissão sobre as regiões fronteiriças de 25 de Julho de 2001. O projecto centra-se na criação de pequenas infra-estruturas municipais nas regiões de fronteira a fim de promover a integração com as actuais regiões da UE e inclui 2 programas de infra-estruturas municipais num total de 50 milhões de euros de incentivos UE e 250 milhões de euros de empréstimos do BEI. Este programa conta com a participação do BEI apenas no que se refere às regiões fronteiriças e encontra-se ainda em fase de implementação.

5. QUADRO FINANCEIRO

Dotações Phare, ISPA e SAPARD em 2005 (em milhões de euros)

	PHARE⁵	SAPARD	ISPA	TOTAL
Roteiro para a Bulgária/Roménia (mais Kozloduy)	751	250,3	500,7	1502
Desmantelamento da central nuclear de Kozloduy	50			50
Croácia	80	Na	25	105
Total	881	250,3	525,7	1653,4

⁵ Estes montantes representam as dotações globais para cada instrumento de pré-adesão e incluem os programas nacionais, os programas de cooperação transfronteiriça, o programa KIDS para o desmantelamento nuclear e despesas de apoio, bem como contribuições para programas plurinacionais, incluindo o TAIEX. Constituem dotações originais e, por conseguinte, não incluem os fundos adicionais para inundações atribuídos à Roménia e à Bulgária no decurso do ano. Estes montantes suplementares elevaram-se a 12,3 milhões de euros para a Bulgária e 24,6 milhões de euros para a Roménia.