



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 10.11.2006
COM(2006)674 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO

Relatório Anual do Instrumento Estrutural de Pré-Adesão (ISPA) 2005

SEC(2006)1430

ÍNDICE

1.	Introdução	3
2.	Orçamento ISPA	3
3.	Financiamento de projectos.....	3
3.1.	Novos projectos ISPA	3
3.2.	Projectos financiados durante o período 2000-2005	4
3.3.	Pagamentos	5
4.	Assistência técnica	5
4.1.	Assistência técnica por iniciativa do país beneficiário	5
4.2.	Assistência técnica por iniciativa da Comissão	6
5.	Gestão e execução	7
5.1.	Acompanhamento dos projectos	7
5.2.	Gestão e controlo financeiros – incluindo EDIS.....	8
5.3.	Avaliação de riscos	9
5.4.	Conclusões do Tribunal de Contas Europeu	9
5.5.	Parceiros co-financiadores – BEI, BERD e KfW	9
6.	Contribuição para políticas comunitárias.....	10
6.1.	Contratos públicos.....	10
6.2.	Política ambiental.....	10
6.3.	Política de transportes	10
7.	Coordenação entre os instrumentos de pré-adesão	11

RELATÓRIO DA COMISSÃO

Relatório Anual do Instrumento Estrutural de Pré-Adesão (ISPA) 2005

O presente relatório é elaborado em conformidade com o artigo 12.º do Regulamento ISPA. Trata-se do 6.º relatório anual e abrange as actividades do ISPA durante 2005.

A informação apresentada neste relatório pode ser consultada pormenorizadamente no documento de trabalho dos serviços da Comissão (em anexo ao presente relatório).

1. INTRODUÇÃO

No seguimento do Conselho Europeu de Junho de 2004, que aceitou a Croácia como país candidato, o relatório inclui presentemente, além da Bulgária e da Roménia, a Croácia, que pode beneficiar da assistência do ISPA desde 1 de Janeiro de 2005.

2. ORÇAMENTO ISPA

No orçamento da Comissão para 2005, foram afectados 525,7 milhões de euros ao instrumento ISPA. As dotações abrangeram todas as despesas com o co-financiamento de projectos (medidas) nos domínios do ambiente e dos transportes a implementar nos países beneficiários, bem como a prestação de assistência técnica, independentemente do facto de as medidas de assistência técnica terem sido iniciadas pelos próprios países beneficiários ou pela Comissão.

Quadro 1: Orçamento ISPA de 2005 – em euros

Rubrica orçamental	Dotações para autorizações	Autorizações executadas	Pagamentos executados
Rubrica orçamental operacional B13.01.04.02	3 763 290	3 251 762	1 414 187
Rubrica orçamental operacional B13.05.01.01	521 950 000	521 950 000	231 243 551
Total	525 713 290	525 201 762	232 656 738

3. FINANCIAMENTO DE PROJECTOS

3.1. Novos projectos ISPA

Em 2005, a Comissão aprovou um total de 24 novas medidas ISPA relativas a 11 investimentos no sector do ambiente e 4 no sector dos transportes, bem como 8 projectos de assistência técnica - 7 no sector dos transportes e 1 no sector do ambiente - e uma medida horizontal de assistência técnica. A contribuição total do

ISPA nesse ano ascendeu a 493 milhões de euros, o que representa uma taxa de apoio média de 70% dos custos elegíveis totais dos projectos, ou seja, 705 milhões de euros. As autorizações, que totalizaram 521,9 milhões de euros, foram consagradas a novos projectos (312 milhões de euros), bem como à prossecução de projectos já adoptados em anos anteriores.

No sector do ambiente, o ISPA prestou predominantemente assistência a projectos de recolha e tratamento de esgotos mas, também, a dois projectos relativos a resíduos sólidos. No sector dos transportes, o projecto mais importante foi um projecto ferro-rodoviário combinado.

Quadro 2: Novos projectos aprovados em 2005 – em euros

Sector	N.º de projectos	Custos elegíveis	Contribuição do ISPA	Taxa de apoio %	Autorizações em 2005
Ambiente	12	424.710.000	299.112.500	70,4	195.489.417
Transportes	11	279.886.500	193.850.755	69,3	116.681.100
Assistência técnica horizontal	1	20.000	20.000	100,0	10.000
Total	24	704.616.500	492.983.255	69,9	312.180.517

3.2. Projectos financiados durante o período 2000-2005

Entre 2000 e 2005, a Comissão concedeu apoio a 96 projectos seleccionados entre as propostas apresentadas pela Bulgária, a Croácia e a Roménia: 65 no sector do ambiente, 28 no sector dos transportes e três medidas horizontais de assistência técnica (duas no domínio da execução descentralizada (*EDIS*) e uma no domínio da organização de comités de acompanhamento). Estes projectos representam um custo total de projectos de 4,7 mil milhões de euros, dos quais 4,3 mil milhões são elegíveis para financiamento a título do ISPA. Os fundos do ISPA contribuíram com 67%, ou 2,9 mil milhões de euros, para esses custos de investimento elegíveis. Foi mantido um equilíbrio rigoroso entre os dois sectores.

No final de 2005, tinham sido afectados mais de 97% dos fundos reservados a estes três países beneficiários para o período de 2000 a 2006, dos quais quase 83% tinham sido autorizados.

Quadro 3: Projectos aprovados em 2002-2005 – em euros

Sector	N.º de decisões sobre projectos	Custos elegíveis	Contribuição do ISPA	Taxa de apoio média %	Autorizações
Ambiente	65	2.021.031.383	1.455.900.551	72,0	1.210.854.471
Transportes	28	2.306.715.498	1.457.115.989	63,2	1.189.043.388
Assistência técnica horizontal	3	1.633.308	1.633.308	100,0	1.492.308
Total	96	4.329.380.189	2.914.649.848	67,3	2.401.390.167

3.3. Pagamentos

Os pagamentos globais do ISPA efectuados em 2005 totalizaram 229 milhões de euros, o que representou um aumento de 73,5% relativamente aos pagamentos efectuados em 2004 (132,2 milhões de euros). No final do período de 2000 a 2005, haviam sido pagos quase 559 milhões de euros, o que corresponde a 23,3% das autorizações orçamentais executadas durante esse período.

Quadro 4: Pagamentos – em euros

Sector	2000-2004	2005	Total
Ambiente	145.549.014	109.694.489	255.243.503
Transportes	183.364.692	119.346.710	302.711.402
Assistência técnica	924.524	58.800	983.324
Total	329.838.230	229.100.000	558.938.230

4. ASSISTÊNCIA TÉCNICA

4.1. Assistência técnica por iniciativa do país beneficiário

As medidas de assistência técnica para a *preparação de projectos* devem garantir que os países beneficiários apresentam um número suficiente de projectos de qualidade, a tempo de poderem beneficiar de financiamento, incluindo de financiamento futuro a título do Fundo de Coesão e do IPA. De igual modo, as medidas de assistência técnica vocacionadas para o *reforço institucional* destinam-se a melhorar a capacidade da administração do beneficiário para gerir e controlar a implementação de investimentos infra-estruturais de grande escala.

Em 2005, foram aprovados 7 pedidos relativos à preparação de projectos e/ou à construção institucional no sector dos transportes e um pedido relativo à preparação de projectos no sector do ambiente.

Quadro 5: Novos projectos assistência técnica aprovados em 2005 – em euros

Sector	N.º de projectos	Custos elegíveis	Contribuição do ISPA	Taxa de apoio %	Autorizações
Ambiente	1	25.000.000	12.500 000	50,0	8.750.000
Transportes	7	74.675.500	62.199.075	83,3	46.141.710
Assistência técnica horizontal	1	20.000	20.000	100,0	10.000
Total	9	99.695.500	74.719.075	100,0	54.901.710

Se se considerar o período de 2000 a 2005, o ISPA concedeu mais de 119 milhões de euros a mais de 20 projectos relativos a construção institucional ou preparação de projectos.

Quadro 6: Assistência técnica por iniciativa do país beneficiário 2000-2005 – em euros

Sector	N.º de projectos	Custos elegíveis	Contribuição do ISPA
Ambiente	7	67.481.000	47.448.500
Transportes	11	84.461.560	70.126.620
Assistência técnica horizontal	3	1.633.308	1.633.308
Total	21	153.575.868	119.208.428

4.2. Assistência técnica por iniciativa da Comissão

A Comissão realiza estas actividades de assistência técnica quer através de acções específicas lançadas nos anos anteriores, quer no quadro de *programas de acção no domínio da assistência técnica*:

- as actividades de assistência técnica realizadas à margem dos programas de acção no domínio da assistência técnica incluem contratos de serviços relativos ao fornecimento de competências especializadas nos domínios técnico e financeiro à DG Política Regional, a fim de apoiar a avaliação de projectos e o desenvolvimento de políticas. A assistência em matéria de actividades de descentralização *intra muros* com as delegações da CE terminou em 2004,

- as actividades de assistência técnica financiadas a título do "Programa de Acção no domínio da assistência técnica 2001" incluem a organização dos comités de acompanhamento regulamentares do ISPA, a análise estratégica da Via Báltica, a promoção do aumento da qualidade dos serviços de utilidade pública financiados pelo ISPA nos sectores da água e dos resíduos e consultoria sobre parcerias entre os sectores público e privado,

- as actividades de assistência técnica financiadas a título do "Programa de Acção no domínio da assistência técnica 2004-2006" sucedem ao Programa de Acção no domínio da assistência técnica 2001 e, embora sejam consagradas exclusivamente à Bulgária e à Roménia, incluem novos contratos-quadro em matéria de avaliação de propostas de projecto do ISPA anteriormente financiadas à margem dos programas de acção. Além destes contratos, as actividades incluem apoio *extra muros* às tarefas de supervisão das delegações da CE, melhoria da qualidade dos projectos em matéria de ambiente e transportes durante todo o ciclo do projecto, e avaliação e controlo da qualidade de projectos pelo BEI,

- as actividades de assistência técnica financiadas a título do "Programa de Acção no domínio da assistência técnica 2004-2006 para a Croácia" fornecem recursos à delegação da CE em Zagreb para realizar tarefas de supervisão (*intra e extra muros*) relacionadas com a aplicação do ISPA no âmbito do quadro de gestão descentralizada.

**Quadro 7: Assistência técnica por iniciativa da Comissão para o período de 2000 a 2005
– em euros**

Actividade	Dotações indicativas	Autorizações	Pagamentos
Actividades realizadas à margem dos programas de acção	4.210.000	4.210.000	2.885.726
Programa de Acção de 2001 (*)	12.000.000	11.860.864	7.594.070
Programa de Acção de 2004-2006	10.067.680	6.419.950	3.650.397
Programa de Acção de 2005-2006 para a Croácia	1.200.000	400.000	-
Total	27.477.680	22.890.814	14.130.193

(*) Incluindo algumas actividades relacionadas com os países beneficiários do ISPA, que se tornaram Estados-Membros em 2004.

5. GESTÃO E EXECUÇÃO

5.1. Acompanhamento dos projectos

Embora os primeiros projectos do ISPA tivessem sido aprovados pela Comissão em 2000, a sua execução teve início, no melhor dos casos, em 2001, em geral com o lançamento de concursos relativos a contratos de serviços de supervisão da execução. Devido a atrasos regulares que afectaram concursos e contratação, os primeiros contratos de obras só foram assinados em 2002. Os progressos no terreno têm vindo a acelerar desde então, o que se reflecte no progresso em termos de pagamentos efectuados pela Comissão às autoridades nacionais.

Contudo, nos dois países candidatos à adesão, a Bulgária e a Roménia, as deficiências administrativas continuaram a ser o principal desafio a enfrentar, no que diz respeito à aplicação do ISPA em 2005. Apesar de as missões de auditoria realizadas pela Comissão em 2005 terem mostrado algum progresso a nível das agências de execução do ISPA, os resultados alcançados em áreas-chave relacionadas com pessoal, contratação e gestão financeira mereceram um acompanhamento continuado e necessitam de ser reforçados. Em vários casos, os atrasos na execução dos projectos acumularam-se, atingindo mais de dois anos relativamente aos planos iniciais. Em diversas ocasiões, a Comissão insistiu junto das autoridades nacionais para que as autoridades adjudicantes e, no sector do ambiente, os beneficiários finais, adoptassem uma abordagem activa, se apropriassem melhor das diferentes fases do ciclo dos projectos e melhorassem a coordenação entre os vários intervenientes nos projectos.

Na Croácia, com os dois primeiros projectos aprovados apenas em Dezembro de 2005, a execução ainda não tinha sido iniciada.

5.2. Gestão e controlo financeiros – incluindo EDIS

As principais exigências em matéria de gestão e controlo ao abrigo do ISPA, incluindo o tratamento de irregularidades, aproximam-se das aplicáveis aos Fundo de Coesão e Fundos Estruturais. Dizem respeito à criação de sistemas e procedimentos internos de controlo financeiro que possam garantir procedimentos de contratação transparentes e não discriminatórios, a exactidão das despesas declaradas, uma capacidade apropriada para a auditoria interna, uma pista de auditoria suficiente e o tratamento adequado das irregularidades.

Durante 2005, os trabalhos de auditoria relativos à *Bulgária e Roménia* incluíram 8 missões de auditoria centradas, em grande medida, no acompanhamento rigoroso, no local, da execução dos planos de acção e do respeito pelos prazos acordados com as autoridades nacionais em 2004, e do progresso alcançado no sentido da execução descentralizada alargada (*EDIS*) que, uma vez concluída, irá permitir abdicar do controlo *ex ante* em matéria de concursos e contratação pela Comissão.

Quanto à *Roménia*, o nível de segurança dos sistemas existentes aumentou radicalmente em comparação com 2004. No início de 2006, a Comissão recebeu um pedido EDIS para acreditação de todas as agências de execução ISPA. Em Junho de 2006, no seguimento de uma auditoria de verificação final, foi concedida a atribuição EDIS para o ISPA, relativamente a todas as agências.

Quanto à *Bulgária*, uma vez que foram envidados esforços significativos em 2005, no sentido de colmatar as lacunas identificadas nos sistemas de gestão e controlo, o processo EDIS acabou por retomar o seu ritmo. No final de Abril de 2006, foi apresentado à Comissão um pedido EDIS para acreditação de todos os organismos de execução do ISPA, que está actualmente a ser analisado pelos serviços da Comissão. Contudo, continuam a existir duas preocupações particulares: a questão da contratação pública e a escassez de pessoal experiente e qualificado. Apesar da supervisão rigorosa da contratação pela delegação da CE, a experiência do ISPA nesta matéria é, de facto, marcada por queixas frequentes, alegações, etc.

Nestes países, foram igualmente realizadas algumas auditorias a projectos cujos principais resultados reflectiram, em geral, as deficiências identificadas durante as auditorias aos sistemas, nomeadamente qualidade insuficiente dos *dossiers* de concurso e contratação, procedimentos irregulares durante o processo de contratação, necessidade de aperfeiçoar a verificação das declarações de despesas, certificação de despesas inelegíveis, ausência de documentação de apoio (adequada) e adesão incompleta aos requisitos em matéria de publicidade e informação. Um outro problema recorrente é, como acima mencionado, a ausência de pessoal qualificado e experiente, incluindo a sua rotação elevada. Uma vez que esta situação irá, com toda a probabilidade, constituir igualmente um entrave importante à utilização efectiva dos futuros Fundo de Coesão e Fundos Estruturais, será assegurado um acompanhamento rigoroso dos progressos neste domínio.

Por seu lado, as autoridades croatas mobilizaram esforços para preparar a introdução do Sistema de Execução Descentralizada (*DIS*) para o PHARE e o ISPA. Tal permitiu que a Comissão conferisse, em Fevereiro de 2006, a gestão descentralizada da assistência ISPA (mediante a qual a delegação da CE ainda realiza controlos *ex ante*).

5.3. Avaliação de riscos

No âmbito do regime de aprovação *ex ante*, a estratégia de auditoria aplicada aos países beneficiários incide essencialmente na prevenção, de modo a garantir que cada país estabeleça procedimentos de controlo suficientes, no que diz respeito à execução dos projectos e aos pagamentos. Os ciclos de auditorias sucessivos, incluindo em todas as fases do EDIS, têm em vista identificar as deficiências na concepção dos sistemas de supervisão e controlo, bem como verificar se as recomendações são aplicadas e se as deficiências são supridas.

5.4. Conclusões do Tribunal de Contas Europeu

No seu *relatório anual sobre o exercício orçamental de 2004*, o parecer geral do Tribunal sobre os instrumentos de pré-adesão foi de que os sistemas de supervisão e controlo estavam fundamentalmente bem concebidos e funcionavam na prática, apesar de continuarem a existir riscos ao nível das organizações de execução. Este parecer foi confirmado no âmbito de uma análise limitada das actividades do ISPA em 2005, no seguimento da qual o Tribunal recomendou que a Comissão acompanhasse de perto os sistemas em questão.

5.5. Parceiros co-financiadores – BEI, BERD e KfW

Dados os seus conhecimentos em matéria de preparação e execução de projectos, a Comissão reuniu regularmente com estas instituições de crédito e, quando possível, organizou missões conjuntas de identificação e avaliação de projectos para os quais se procurava financiamento sob a forma de empréstimos. Em 2005, o BEI concedeu empréstimos a dois projectos, o BERD a seis projectos e o KfW também a dois projectos.

6. CONTRIBUIÇÃO PARA POLÍTICAS COMUNITÁRIAS

6.1. Contratos públicos

O cumprimento dos requisitos jurídicos aplicáveis à celebração de contratos públicos equilibrados, equitativos e transparentes, tal como consagrado no guia prático PRAG, tem sido um dos maiores desafios com que se confrontam os países beneficiários em vias de adesão. Tal resulta do facto de as qualificações do pessoal nestes países nem sempre possuir o nível de competências necessário para gerir projectos de infra-estrutura complexos, em particular, no que diz respeito a concursos e contratação. Dadas as dificuldades identificadas neste domínio, a Comissão empenhou-se especialmente no sentido de desenvolver actividades de assistência técnica destinadas a reforçar as competências, os sistemas e os procedimentos de contratação dos destinatários. Entre outras, continuou a organizar vários seminários e sessões de formação, incluindo a divulgação de manuais e guias práticos.

6.2. Política ambiental

Ao prestar assistência directa a projectos prioritários no domínio do ambiente, o ISPA acelera a execução da política ambiental e o cumprimento das normas europeias nos países beneficiários. A capacidade administrativa foi nomeadamente reforçada, no que diz respeito à programação e à classificação prioritária dos investimentos no sector do ambiente, tendo igualmente sido realizados progressos constantes a nível da execução correcta da Directiva AIA, incluindo os aspectos relativos à consulta pública. No entanto, estes países devem continuar a empenhar-se na resolução das dificuldades encontradas pelas autoridades ambientais para obter financiamento e pessoal adequados, bem como na supressão das deficiências a nível da coordenação entre os vários domínios políticos e de planeamento estratégico.

6.3. Política de transportes

As redes de transportes nos países beneficiários, no caso da Bulgária e da Roménia, acordadas em conformidade com a TINA (*Avaliação das Necessidades de Infra-estruturas de Transportes*), foram construídas com base na estrutura dos corredores pan-europeus. Estas redes são utilizadas como base de planeamento para as estratégias nacionais de transportes para efeitos do ISPA, ou seja, estratégias de construção ou de beneficiação de troços, de nós e de acessos às redes. Seis destes corredores atravessam os territórios búlgaro, croata e romeno. Em conformidade com as novas orientações comunitárias para o desenvolvimento das redes transeuropeias de transporte (RTE-T), três projectos prioritários da rede (*eixo rodoviário Igoumenitsa/Patras-Atenas-Sófia-Budapeste*, *eixo fluvial Reno/Mosela-Meno-Danúbio* e *eixo ferroviário Atenas-Sófia-Budapeste-Viena-Praga-Nuremberga/Dresden*) dizem respeito a eixos que atravessam o território búlgaro e romeno e a um eixo que atravessa o território croata (*eixo ferroviário Lyon-Trieste-Divaca/Koper-Divaca-Ljubliana-Budapeste-fronteira ucraniana*).

7. COORDENAÇÃO ENTRE OS INSTRUMENTOS DE PRÉ-ADESÃO

Como exigido nos termos do Regulamento de Coordenação, a Comissão assegura uma estreita coordenação entre os três instrumentos de pré-adesão, PHARE, SAPARD e ISPA. O regulamento especifica claramente os domínios em que cada um dos instrumentos presta assistência, minimizando assim as eventuais sobreposições entre os diferentes instrumentos.

O Comité de Gestão PHARE assegura a coordenação entre estes três instrumentos, sendo esta reforçada pelo Comité Misto de Acompanhamento (PHARE), pelo Comité de Coordenação Interserviços e pelas reuniões periódicas com as delegações da CE nos países beneficiários.