



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 1.12.2005  
COM(2005) 612 final

**RELATÓRIO DA COMISSÃO**

**RELATÓRIO ANUAL DO INSTRUMENTO ESTRUTURAL DE PRÉ-ADESÃO (ISPA)  
2004**

{SEC(2005) 1552}

## ÍNDICE

1.	Introdução .....	3
2.	Orçamento ISPA .....	3
3.	Financiamento de projectos.....	4
3.1.	Novos projectos ISPA.....	4
3.2.	Projectos financiados durante o período 2000-2004.....	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.....	7
5.3.	EDIS.....	8
6.	avaliação de riscos.....	8
6.1.	Conclusões do Tribunal de Contas Europeu .....	9
6.2.	Parceiros co-financiadores - BEI e BERD .....	9
7.	Contribuição para políticas Comunitárias.....	9
7.1.	Contratos públicos.....	9
7.2.	Política ambiental.....	9
7.3.	Política de transportes: da TINA às orientações para as redes transeuropeias de transportes (RTE-T) .....	10
8.	Coordenação entre os instrumentos de pré-adesão .....	10

## Preâmbulo

O presente relatório anual sobre as actividades do Instrumento Estrutural de Pré-Adesão (ISPA) diz respeito ao ano civil de 2004 e fornece informações sobre o quinto ano de execução do ISPA.

O formato do presente relatório reflecte o disposto no artigo 12º do Regulamento ISPA<sup>1</sup>. O relatório foi adaptado de modo a ter em conta as observações formuladas pelo Parlamento Europeu, pelo Comité Económico e Social Europeu e pelo Comité das Regiões.

Espera-se que o presente relatório possa igualmente constituir um documento de referência útil para todos aqueles que estejam interessados em promover, antes da adesão, a coesão económica e social nos países candidatos.

### 1. INTRODUÇÃO

Na sequência das novas adesões, o número de países que beneficiam da ajuda do ISPA passou de dez para dois, sendo a Bulgária e a Roménia os únicos países que beneficiaram da nova assistência financeira do ISPA em 2004. Por conseguinte, o presente relatório limita-se às actividades do ISPA nestes dois países, sendo a execução dos antigos projectos do ISPA nos novos Estados-Membros analisada no relatório anual do Fundo de Coesão para 2004.

### 2. ORÇAMENTO ISPA

Em 2004, 453,3 milhões de euros do orçamento da Comissão foram afectados ao ISPA. Estas dotações abrangeram todas as despesas com o co-financiamento de projectos (medidas) nos domínios do ambiente e dos transportes a implementar nos países candidatos, 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 2004 – em euros**

Rubrica orçamental	Dotações para autorizações	Autorizações executadas	Pagamentos executados
Rubrica orçamental operacional B 13.01.04.02	2.100.000	1.890.000	1.696.088
Rubrica orçamental operacional B 13.05.01.01	451.200.000	449.469.968	132.162.924
<b>Total</b>	<b>453.300.000</b>	<b>451.359.968</b>	<b>133.859.012</b>

<sup>1</sup> Regulamento (CE) nº 1267/1999 do Conselho de 21 de Junho de 1999

### 3. FINANCIAMENTO DE PROJECTOS

#### 3.1. Novos projectos ISPA

Em 2004, a Comissão aprovou um total de onze novas medidas ISPA relativas a nove investimentos no sector do ambiente e duas medidas no sector dos transportes, incluindo uma medida de assistência técnica. A contribuição total do ISPA nesse ano ascendeu a 452 milhões de euros, o que representa uma taxa de ajuda média de 58,3% dos custos elegíveis totais dos projectos, ou seja, 775 milhões de euros. As autorizações, que totalizaram 449 milhões de euros, foram consagradas a novos projectos (303 milhões de euros), bem como à prossecução de projectos já adoptados em anos anteriores.

Cerca de 56,5% das dotações do ISPA foram concedidos a projectos ambientais, nomeadamente projectos de recolha de esgotos e de tratamento de águas residuais, mas igualmente à construção de uma estação de dessulfuração. No sector dos transportes, é de salientar a verba consagrada a uma ponte ferro-rodoviária sobre o Danúbio.

**Quadro 2: Novos projectos aprovados em 2004 – em euros**

Sector	Nº de Projectos	Custos elegíveis	Contribuição do ISPA	Percentagem da ajuda %	Autorizações
Ambiente	9	397.780.000	268.246.300	67.4	178.311.258
Transportes	2	377.452.452	183.734.500	48.7	124.960.302
<b>Total</b>	<b>11</b>	<b>775.232.452</b>	<b>451.980.800</b>	<b>58.3</b>	<b>303.271.560</b>

#### 3.2. Projectos financiados durante o período 2000-2004

Entre 2000 e 2004, a Comissão concedeu assistência a 72 projectos seleccionados entre as propostas apresentadas pela Bulgária e a Roménia: 53 no sector do ambiente, 17 no sector dos transportes e uma medida de assistência técnica no domínio da execução descentralizada (EDIS) em cada um destes países. Estes projectos representam um custo de investimento total elegível de 3,74 mil milhões de euros, dos quais 2,51 mil milhões, ou seja, 67%, são financiados pelo ISPA. Desde o lançamento do ISPA, foram afectados cerca de 84% dos fundos reservados a estes dois países beneficiários para o período de 2000-2006, 75% dos quais foram já autorizados.

**Quadro 3: Projectos aprovados em 2002-2004 – em euros**

Sector	Nº de decisões	Custos elegíveis	Contribuição do ISPA	Taxa média da subvenção %	Autorizações
Ambiente	53	1.631.154.563	1.182.478.353	72.5	921.558.749
Transportes	17	2.112.247.242	1.326.144.338	62.8	956.777.621
EDIS	2	1.482.308	1.482.308	100.0	1.303.797
<b>Total</b>	<b>72</b>	<b>3.744.884.113</b>	<b>2.510.104.999</b>	<b>67.0</b>	<b>1.879.640.167</b>

As autorizações foram repartidas de forma equilibrada entre os sectores do ambiente e dos transportes, sendo a parte da ajuda concedida de, respectivamente, 49,1% e 50,9%.

### 3.3. Pagamentos

Os pagamentos globais do ISPA (incluindo os destinados à descentralização) totalizaram 132,2 milhões de euros, o que representa um aumento de 280% relativamente aos pagamentos efectuados em 2003 (45,9 milhões de euros).

No final do período de 2000 a 2004, haviam sido pagos 329,8 milhões de euros, o que corresponde a 17,5 % das autorizações orçamentais executadas durante este período.

**Quadro 4: Pagamentos – em euros**

Sector	2000-2003	2004	Total
Ambiente	77.964.300	67.584.714	145.549.014
Transportes	119.173.044	64.191.648	183.364.692
EDIS	537.962	386.562	924.524
<b>Total</b>	<b>197.675.306</b>	<b>132.162.924</b>	<b>329.838.230</b>

## 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 apresentem à Comissão um número suficiente de projectos de qualidade, a tempo de poderem beneficiar de financiamento a título do ISPA. 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 2004, foi aprovado um pedido que combinava a preparação de projectos e o reforço institucional no sector do ambiente.

**Quadro 5: Assistência técnica por iniciativa do país beneficiário em 2000-2004  
(em euros)**

Sector	Nº de projectos	Custos elegíveis	Contribuição do ISPA
Ambiente	6	42.481.000	34.948.500
Transportes	4	9.786.060	7.927.545
EDIS	2	1.482.308	1.482.308
<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>53.749.368</b>	<b>44.358.353</b>

#### 4.2. Assistência técnica por iniciativa da Comissão

As actividades de assistência técnica por iniciativa ou em nome da Comissão concentraram-se essencialmente no reforço da capacidade dos países candidatos para prepararem, avaliarem e executarem projectos do ISPA em conformidade com os requisitos aplicáveis à gestão de fundos comunitários.

##### **A. Actividades de assistência técnica financiadas a título do "Programa de Acção no domínio da assistência técnica 2001"**

Inicialmente previsto para cobrir as actividades de assistência técnica nos dez países que beneficiaram do ISPA entre 2001 e 2003, só as actividades do programa que foram prosseguidas em 2004 é que foram prolongadas por contrato nesse mesmo ano, ou seja, até finais de Abril de 2004, no que respeita aos oito países aderentes, e até finais de 2004 no que respeita à Bulgária e à Roménia. Em geral, estas actividades foram financiadas por autorizações afectadas durante o período de 2001 a 2003, que totalizaram 11 860 864 de euros e que não haviam sido totalmente pagas até ao final de 2003. As actividades em questão diziam respeito à prestação de apoio aos comités de acompanhamento, bem como a prestação de serviços de consultoria sobre parcerias entre o sector público e o sector privado.

##### **B. Actividades de assistência técnica financiadas a título do "Programa de Acção no domínio da assistência técnica 2004-2006"**

Este programa sucede ao *Programa de Acção no domínio da assistência técnica 2001* acima referido, embora seja consagrado exclusivamente à Bulgária e à Roménia, e o seu âmbito de actividade é, em grande medida, semelhante ao do Programa de 2001. Em 2004, o programa incluía, nomeadamente, o apoio à melhoria da qualidade dos projectos durante o ciclo da execução, bem como a assistência na avaliação do controlo da qualidade dos projectos apresentados.

**C. Actividades de assistência técnica financiadas a título do “Programa de Acção no domínio da assistência técnica 2001” e do “Programa de Acção no domínio da assistência técnica 2004-2006”**

Em 2004, os domínios de actividade em questão incluíam o pagamento de salários e de despesas gerais com o pessoal do ISPA (agentes locais) nas delegações — incluindo nas delegações dos oito países aderentes até 30 de Abril de 2004 — bem como assistência na avaliação e controlo da qualidade dos projectos apresentados.

**Quadro 6: Assistência técnica por iniciativa da Comissão para o período de 2000 a 2004 – em euros**

<b>Actividade</b>	<b>Repartição indicativa</b>	<b>Autorizações</b>	<b>Pagamentos</b>
Programa de Acção de 2001 (*)	12 000 000	11 860 864	6 514 699
Programa de Acção de 2004-2006	5 185 000	1 529 950	21 270
Actividades realizadas à margem dos programas de acção	17 800 000	17 800 000	10 258 355
<b>Total</b>	<b>34 985 000</b>	<b>31 190 814</b>	<b>16 794 324</b>

(\*) Incluindo ISPA-10

**5. GESTÃO E EXECUÇÃO**

**5.1. Acompanhamento dos projectos**

No que respeita à execução efectiva dos projectos ISPA, em 2004 os países beneficiários continuaram a fazer progressos a nível das suas capacidades práticas. No entanto, continuam a dar a impressão de que poderiam apropriar-se melhor das diferentes fases do ciclo dos projectos e melhorar a coordenação entre os vários intervenientes nos projectos. Neste sentido, é também preocupante a falta de recursos financeiros e humanos adequados dedicados ao planeamento e à preparação e gestão das medidas ISPA, nomeadamente no sector do ambiente, bem como a persistência de uma rotação elevada do pessoal.

**5.2. Gestão e controlo financeiros**

Em 2004, a Comissão levou a efeito um quarto ciclo de auditorias de sistemas nos países beneficiários, a fim de avaliar a adequação dos sistemas e procedimentos estabelecidos para a gestão e controlo dos fundos do ISPA e a respectiva observância de requisitos, que são semelhantes aos aplicáveis ao Fundo de Coesão e os Fundos Estruturais. As conclusões deste ciclo de auditorias revelam que foram realizados alguns progressos, mas que deverão ainda ser introduzidos melhoramentos em domínios essenciais tais como o controlo e as auditorias internos e a observância das regras aplicáveis à adjudicação de contratos públicos.

No caso da Roménia, as auditorias do sistema revelaram a existência de deficiências graves, cujo grau e natureza levaram a Comissão a suspender os seus pagamentos ao CFR (Organismo dos Caminhos-de-ferro) em Dezembro de 2003 e em Fevereiro de 2004, bem como a todos os organismos de execução em Dezembro de 2004. No relatório anual de actividades de 2004 da DG Política Regional foram formuladas reservas a respeito do sistema romeno de gestão e controlo do ISPA. Por conseguinte, as autoridades romenas foram convidadas a tomar medidas adequadas em prazos determinados.

As auditorias de projectos realizadas paralelamente nos países beneficiários confirmaram que a adjudicação de contratos públicos continua a ser uma etapa do ciclo do projecto que comporta alguns riscos, o que é evidenciado pela elevada taxa de rejeição dos principais documentos dos concursos, bem como pela morosidade dos processos de adjudicação dos contratos.

### **5.3. EDIS**

O estabelecimento de sistemas satisfatórios de gestão e controlo financeiros para o ISPA assumiu uma nova dimensão em 2001 com o lançamento do processo que visa fazer avançar os Estados beneficiários na via de um *Sistema Alargado de Execução Descentralizada* (EDIS) para o ISPA. A introdução do EDIS e a consequente renúncia à obrigatoriedade de aprovação *ex ante*, por parte da Comissão, dos concursos e adjudicações de contratos serão objecto de um exercício de avaliação comparativa em quatro fases, consistindo a primeira fase na *avaliação das deficiências*.

Os progressos realizados pelos países beneficiários no âmbito desse exercício até Maio de 2005 suscitaram alguma preocupação. No que respeita à Roménia, os auditores externos da terceira fase (*avaliação da observância*) consideraram que nenhum dos organismos encarregados da execução do ISPA havia cumprido os requisitos definidos pelo EDIS. No caso da Bulgária, os problemas consideráveis detectados nos processos de adjudicação impediram o lançamento da segunda fase (*medidas correctoras*) antes de meados de 2005.

Nestas circunstâncias, é pouco provável que a Bulgária e a Roménia apresentem um pedido de acreditação EDIS para o ISPA ainda antes de meados de 2006, o que deixará à Comissão muito pouco tempo para adoptar uma decisão relativa à quarta fase (acreditação) antes da adesão.

## **6. 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 mecanismos de controlo suficientes no que respeita à execução dos projectos e aos pagamentos. Os ciclos de auditorias sucessivos em cada uma das fases do EDIS têm em vista detectar as deficiências na concepção do sistema, bem como verificar se as recomendações são aplicadas para resolver os eventuais problemas. No entanto, segundo as conclusões das auditorias, a execução do ISPA está confrontada com uma série de riscos que deverão ser circunscritos e ultrapassados ao longo de todo o processo de auditoria.



## **6.1. Conclusões do Tribunal de Contas Europeu**

No seu relatório anual sobre o exercício orçamental de 2003, o Tribunal de Contas considerou que, no passado, a Comissão não tomou medidas suficientes para criar nos países beneficiários sistemas conformes às exigências do ISPA, o que teria acelerado a supressão do controlo *ex ante*. Por conseguinte, a Comissão realizou auditorias suplementares dos sistemas e projectos e acordou com estes países um plano de acção que prevê abordar as recomendações pertinentes da Comissão a respeito das deficiências detectadas em certos sistemas, com base num calendário específico.

Em 2004, o Tribunal avaliou igualmente a eficácia da assistência do ISPA em vários países beneficiários que se tornaram Estados-Membros. Por extensão, as conclusões destas auditorias revestem-se de interesse também para os países que actualmente beneficiam do ISPA. A Comissão considera que a maioria dos erros assinalados pelo Tribunal eram de índole formal e não tiveram consequências financeiras.

## **6.2. Parceiros co-financiadores - BEI e BERD**

À semelhança do que sucedeu no passado, em 2004 o BEI e o BERD continuaram a ser os parceiros privilegiados no que respeita à concessão de financiamento a projectos ISPA, sob forma de empréstimos. As competências técnicas do pessoal de ambos os bancos especializado na estruturação de financiamento que combina subvenções e empréstimos, incluindo acordos de parceria entre os sectores públicos e privado, continuaram a ser úteis para melhorar a qualidade dos projectos apoiados pelo ISPA.

## **7. CONTRIBUIÇÃO PARA POLÍTICAS COMUNITÁRIAS**

### **7.1. 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. A formação em questões específicas do domínio dos contratos públicos e dos instrumentos práticos (guias) deverá garantir que os processos de concursos e de adjudicação de contratos públicos sejam realizados em conformidade com a legislação nacional, harmonizada pelas normas comunitárias.

### **7.2. 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 respeita à programação e 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 empenhar-se prioritariamente 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.

### **7.3. Política de transportes: da TINA às orientações para as redes transeuropeias de transportes (RTE-T)**

As redes de transportes nos países beneficiários, 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. Quatro destes corredores atravessam os territórios búlgaro e romeno.

Em conformidade com as novas orientações comunitárias para o desenvolvimento das redes transeuropeias de transporte (RTE-T), três projectos prioritários da rede (PP7: Eixo rodoviário Igoumenitsa/Patras-Atenas-Sófia-Budapeste, PP18: Reno/Mosela-Meno-Danúbio e PP22: Eixo ferroviário Atenas-Sófia-Budapeste-Viena-Praga-Nuremberga/Dresden) dizem respeito a eixos que atravessam o território búlgaro e romeno.

## **8. COORDENAÇÃO ENTRE OS INSTRUMENTOS DE PRÉ-ADESÃO**

O Comité de Gestão PHARE assegura uma estreita coordenação entre os três instrumentos de pré-adesão, PHARE, SAPARD e ISPA. O Comité Misto de Acompanhamento (PHARE), o Comité de Coordenação Interserviços e as reuniões periódicas com as delegações da CE nos países beneficiários asseguram uma coordenação reforçada.