



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 20.7.2011
COM(2011) 450 final

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

**sobre a execução dos planos estratégicos nacionais e das orientações estratégicas
comunitárias de desenvolvimento rural (2007-2013)**

{SEC(2011) 943 final}

ÍNDICE

1.	Contexto e síntese	3
2.	Execução das prioridades comunitárias	7
3.	Questões horizontais	12
4.	Perspectiva	15

O presente relatório, relativo a 2011, é o primeiro relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das regiões sobre a execução dos planos estratégicos nacionais (PEN)¹ e das orientações estratégicas comunitárias (OEC) de desenvolvimento rural (2007-2013)².

Este relatório³ da Comissão baseia-se na análise e apreciação dos relatórios de síntese apresentados pelos Estados-Membros em 2010⁴, bem como noutras informações disponíveis, designadamente os indicadores de acompanhamento comuns físicos e financeiros e alguns resultados da rede europeia de desenvolvimento rural.

Fornecer um resumo dos principais desafios, evoluções e tendências actuais relacionados com a execução dos planos estratégicos nacionais e das OEC.

É importante assinalar que os dados utilizados pelos Estados-Membros nos relatórios de síntese de 2010 são agregados desde o início do período de programação, em 2007, até ao final de 2009. O presente relatório não tem em conta os ajustamentos dos PEN e dos respectivos programas de desenvolvimento rural (PDR), que se seguiram aos exames de saúde da PAC e ao Plano de Relançamento da Economia Europeia (PREE)⁵, uma vez que as alterações apenas foram efectivamente concluídas no início de 2010.

1. CONTEXTO E SÍNTESE

1.1 Prioridades da Comunidade no que respeita ao desenvolvimento rural no período 2007-2013

Em Fevereiro de 2006, o Conselho da União Europeia aprovou as orientações estratégicas comunitárias de desenvolvimento rural (período de programação 2007-2013)², que se baseiam em três prioridades temáticas centrais estabelecidas pelo Regulamento do Conselho relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER⁶):

Aumento da competitividade dos sectores agrícola e florestal. O FEADER deve contribuir para reforçar e dinamizar o sector agro-alimentar europeu, centrando-se nas prioridades da transferência de conhecimentos, da modernização, da inovação e

¹ Ver Título II, capítulo II, do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho, de 20 de Setembro de 2005, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER).

² Decisão do Conselho, de 20 de Fevereiro de 2006, relativa às orientações estratégicas comunitárias de desenvolvimento rural (Período de programação 2007-2013) (2006/144/CE).

³ Ver artigo 14.º (Relatório da Comissão) do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho, de 20 de Setembro de 2005.

⁴ Ver artigo 13.º do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho, de 20 de Setembro de 2005. Os relatórios de síntese expõem os progressos verificados na execução dos planos estratégicos nacionais e objectivos e contribuição para a realização das orientações estratégicas comunitárias.

⁵ Ver http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index_fr.htm para obter informações sobre o exame de saúde da PAC e o Plano de Relançamento da Economia Europeia e para aceder à correspondente legislação adoptada em 2009.

⁶ Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho, de 20 de Setembro de 2005, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER).

da qualidade na cadeia alimentar e nos sectores prioritários para o investimento no capital físico e humano. As medidas agrupadas no «eixo 1» devem contribuir em primeiro lugar para o objectivo de competitividade do PDR.

Melhoria do ambiente e da paisagem rural. Para proteger e melhorar os recursos naturais e as paisagens das zonas rurais da UE, os recursos atribuídos ao eixo 2 devem contribuir para os três domínios prioritários a nível da UE: biodiversidade e preservação e desenvolvimento dos sistemas agrícolas e silvícolas de elevado valor natural e das paisagens agrícolas tradicionais, água e alterações climáticas. As medidas agrupadas no «eixo 2» do PDR devem contribuir em primeiro lugar para o objectivo ambiental.

Promoção da qualidade de vida nas zonas rurais e diversificação da economia rural. Os recursos afectados aos domínios da diversificação da economia rural e da qualidade de vida nas zonas rurais devem contribuir para a prioridade essencial da criação de oportunidades de emprego e de condições de crescimento. As intervenções devem, em particular, ser utilizadas para incentivar a criação de capacidades, a aquisição de competências e a organização com vista à elaboração de estratégias locais de desenvolvimento, bem como para garantir que as zonas rurais permaneçam atraentes para as gerações futuras. Na promoção da formação, da informação e do empreendedorismo, há que ter em conta as necessidades especiais das mulheres, dos jovens e dos trabalhadores idosos. As medidas agrupadas no «eixo 3» do PDR devem contribuir em primeiro lugar para os objectivos mais abrangentes de desenvolvimento rural, juntamente com o eixo 4 (ver abaixo).

Para além das prioridades temáticas, as orientações estratégicas salientaram igualmente a necessidade de:

- ***Criação de capacidades locais para o emprego e a diversificação*** – contribuindo, simultaneamente, para as prioridades temáticas. Este eixo horizontal, também denominado «Eixo Leader» (*eixo 4*), deve desempenhar igualmente um papel importante no que respeita à melhoria da governação e de mobilização do potencial de desenvolvimento endógeno das zonas rurais, através de estratégias de desenvolvimento local.

- ***Garantir a coerência da programação.*** Optimização das sinergias entre os eixos e no interior destes. Sempre que adequado, devem ser tidas em conta outras estratégias da União Europeia. Há também que mobilizar os meios para melhorar a governação e a aplicação das políticas. Em particular, é necessário criar redes europeias e nacionais com vista ao desenvolvimento rural, como plataforma de intercâmbio de boas práticas e de conhecimentos sobre todos os aspectos ligados à elaboração, gestão e execução das políticas.

- ***Complementaridade entre os instrumentos comunitários.*** A fim de incentivar as sinergias entre as políticas estruturais, as políticas de emprego e as políticas de desenvolvimento rural, é necessário que os Estados-Membros velem pela complementaridade e pela coerência das acções a financiar pelos vários fundos da UE.

As orientações estratégicas estabelecem um quadro de referência que serve de base para os Estados-Membros elaborarem os seus PEN, que traduzem as prioridades da

UE em prioridades nacionais e servem de referência para os PDR. Estes aplicam as prioridades através de grupos de medidas seleccionadas, reunidas em eixos (ver quadro 1⁷ com a lista de medidas por eixo). Os programas, que podem ser nacionais ou regionais, foram aprovados pela Comissão em 2007 e 2008. A sua execução é objecto de acompanhamento e avaliação com base num quadro comum de acompanhamento e avaliação.



1.2 Panorâmica sobre o orçamento inicial e objectivos operacionais

O orçamento global do FEADER, para a totalidade do período de programação de 2007-2013, ascendia a 90,98 mil milhões de EUR (antes das alterações do exame de saúde e do PREE)⁸. A fim de garantir uma estratégia equilibrada, o FEADER prevê níveis mínimos de despesa para cada eixo temático, a aplicar em cada PDR (10 %, 25 % e 10 %, respectivamente para os eixos 1, 2 e 3). Para o eixo Leader foi reservado para cada programa um mínimo de 5% do financiamento da UE (2,5% para os novos Estados-Membros). As contribuições do FEADER para os PDR são complementadas por fundos públicos nacionais (co-financiamento)⁹. Estas contribuições do FEADER são financiadas no contexto da gestão partilhada entre os Estados-Membros e a União¹⁰.

Uma vez que a programação foi feita a nível dos Estados-Membros, a repartição financeira entre os diferentes eixos, bem como a definição dos principais objectivos para 2013, resultaram no seguinte, em Junho de 2008¹¹:

- O **eixo 1**, «*Promoção da competitividade dos sectores agrícola e florestal*», representa **36 %** do total do FEADER. Este eixo deve, até 2013, contribuir para a realização de 590 000 projectos de investimento para a modernização de explorações agrícolas, apoiar 68 000 empresas com vista a aumentar o valor acrescentado dos

⁷ Todos os quadros são apresentados no documento de trabalho dos serviços da Comissão.

⁸ Desde então, o orçamento do FEADER para o período de programação de 2007-2013 foi aumentado (nomeadamente através do exame de saúde e do PREE) para 96,2 mil milhões de EUR.

⁹ Os dados financeiros constantes do relatório referem-se unicamente ao FEADER.

¹⁰ Artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1290/2005 do Conselho relativo ao financiamento da política agrícola comum.

¹¹ A parte dos fundos afectados ao LEADER, assistência técnica e pagamentos directos foi atribuída proporcionalmente aos três eixos principais nos gráficos e quadros abaixo.

produtos agrícolas e florestais e permitir que 2,2 milhões de participantes completem com êxito uma actividade de formação relacionada com a agricultura e as florestas.

- O **eixo 2**, «*Melhoria do ambiente e da paisagem rural*», é predominante, uma vez que representa **46 %** do total do FEADER. O resultado pretendido é que 45 milhões de hectares de terras agrícolas sejam abrangidos com medidas de gestão agroambiental, financiar a florestação de 600 000 hectares de terras, apoiar 1,1 milhões de hectares de terras agrícolas para responder às exigências impostas pela rede Natura 2000 e aumentar a produção de energias renováveis em 20 500 ktep¹².

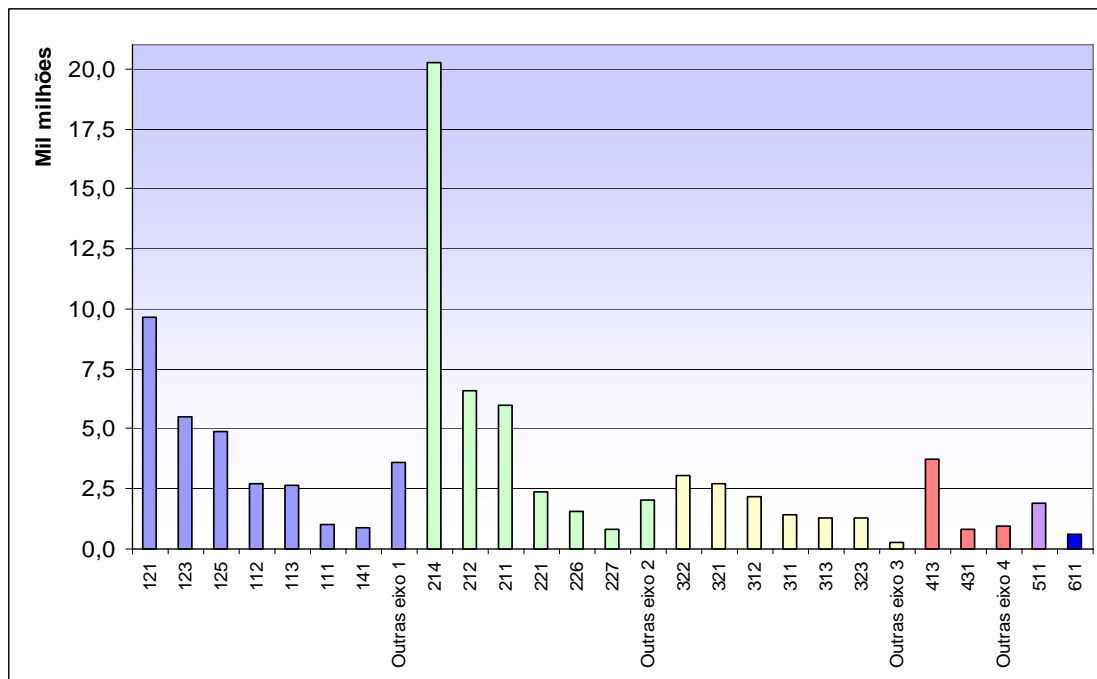
- O **eixo 3**, «*Qualidade de vida nas zonas rurais e diversificação da economia rural*», beneficia de uma parte menos importante do orçamento, com **18 %** do orçamento total do FEADER. Até 2013, este eixo deve contribuir para a prestação de melhores serviços a 71 milhões de habitantes de zonas rurais e para apoiar 32 400 projectos de renovação de aldeias.

O «eixo **Leader**» representa **6 %** do total do financiamento do FEADER. O apoio à execução de estratégias de desenvolvimento local é calculado proporcionalmente aos três eixos principais para os quais contribui.

Ao nível das medidas, os pagamentos agro-ambientais (214) continuam a ser os mais importantes, representando 20,3 mil milhões de EUR durante a totalidade do período. As segundas medidas mais importantes em termos de orçamento dizem respeito aos apoios às zonas desfavorecidas (211+212), correspondentes a 12,6 mil milhões de EUR, e à modernização das explorações agrícolas (121), correspondentes a 9,7 mil milhões de EUR.

¹² Objectivos de 2013 para a agricultura e as florestas estabelecidos pelos Estados-Membros nos respectivos programas.

Gráfico 1: Orçamento global afectado ao desenvolvimento rural (FEADER) antes do exame de saúde e do PREE, discriminado por medida (em milhares de milhões de EUR)¹³



2. EXECUÇÃO DAS PRIORIDADES COMUNITÁRIAS

2.1 Resumo dos resultados, das dificuldades e das soluções

O pagamento total efectuado pelos Estados-Membros da UE27 a título do FEADER para o período de programação de 2007-2009 corresponde a 19,4 mil milhões de EUR¹⁴, representando 21,3 % do orçamento global de 2007-2013, de 90,98 mil milhões de EUR. Dado que o período em causa representa 33 % do período de pagamento (3 anos em 9¹⁵), este valor indica uma execução de fundos ligeiramente tardia. No entanto, a execução do programa exige normalmente mais tempo nos primeiros anos antes de atingir a velocidade normal, sobretudo tendo em conta que muitos PDR apenas foram aprovados no final de 2007 e que 41 PDR (entre 94) só foram aprovados em 2008.

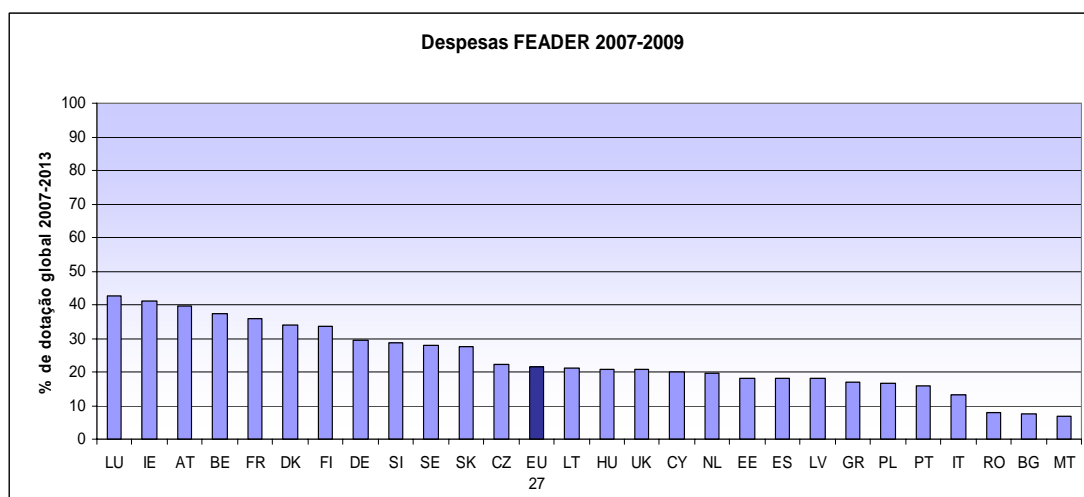
A situação não é de todo homogénea entre os Estados-Membros (Gráfico 2): apenas dois Estados-Membros têm despesas superiores a 40 %, enquanto três Estados-Membros utilizaram menos de 10 % dos fundos atribuídos. É importante sublinhar que, em vários casos, os pagamentos corresponderam a compromissos do anterior período de programação 2000-2006, conforme previsto nas regras de transição, o que pode provocar uma ligeira distorção da realidade em relação ao nível de execução financeira de determinados Estados-Membros e medidas.

¹³ Ver legenda de medidas no quadro 1 do documento de trabalho dos serviços da Comissão.

¹⁴ Pagamentos dos Estados-Membros relativos aos anos civis de 2007, 2008 e 2009.

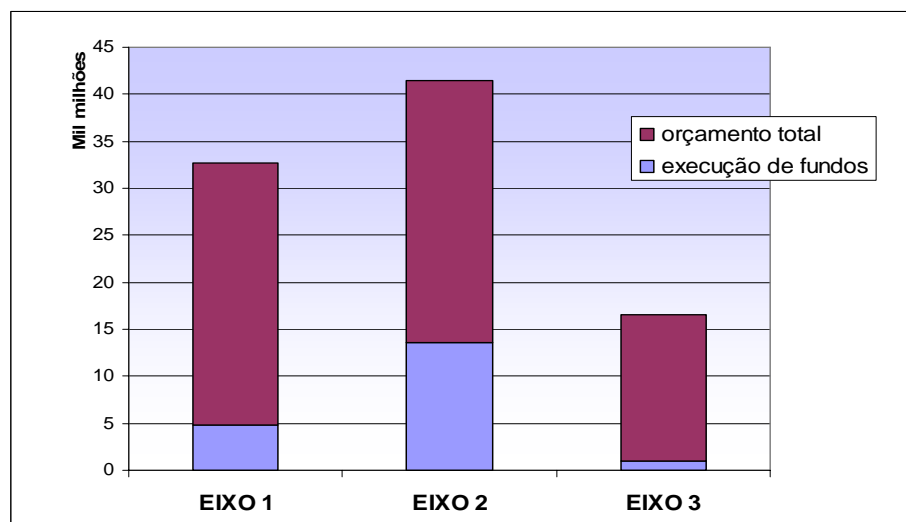
¹⁵ Os pagamentos podem ser efectuados dois anos depois do último compromisso (fim de 2013), ou seja, até ao fim de 2015.

Gráfico 2: Execução global do orçamento do FEADER até ao final de 2009, em comparação com a dotação global de 2007-2013



Algumas medidas do eixo 2 alcançaram um resultado mais rapidamente do que outras devido às medidas de transição acima mencionadas. Por outro lado, os eixos 1 e 3 abrandaram significativamente em virtude da crise financeira, que reduziu a capacidade dos fundos nacionais dos Estados-Membros e dificultou aos beneficiários a obtenção de financiamentos privados necessários. No que diz respeito ao eixo 4, observa-se um arranque tipicamente lento, explicado pela obrigação de estabelecer estratégias locais e de seleccionar os grupos de acção local antes de o projecto poder ser executado (ver Gráfico 3).

Gráfico 3: Orçamento global afectado ao desenvolvimento rural (FEADER) por eixo (em milhares de milhões de EUR) antes do exame de saúde e parte das dotações utilizadas até ao final de 2009¹⁶



O nível dos indicadores de realização em comparação com os objectivos globais fixados para 2013 pelos Estados-Membros nos seus programas está, em geral, em

¹⁶ A parte dos fundos afectados ao LEADER, assistência técnica e pagamentos directos foi atribuída proporcionalmente aos três eixos principais nos gráficos e quadros abaixo.

consonância com o nível de execução financeira. O nível total alcançado pelos indicadores de realização está representado no Gráfico 2.

Dificuldades gerais de execução, soluções encontradas

Para além do tempo necessário para aprovar os PDR, a crise financeira é a dificuldade mais frequentemente mencionada pelos Estados-Membros. Esta crise dificultou a execução de medidas de investimento, devido à falta de recursos próprios dos beneficiários, às dificuldades na obtenção de empréstimos por parte dos requerentes e às restrições orçamentais que limitaram a iniciativa pública. De modo geral, o sector privado mostrou-se menos propenso a correr riscos e alguns investimentos foram consagrados a projectos menos ambiciosos ou, simplesmente, foram adiados. A difícil situação no sector dos lacticínios em 2009 teve também um efeito negativo na execução dos PDR.

Os elevados custos administrativos e a complexidade dos procedimentos foram igualmente considerados por alguns Estados-Membros como entraves a uma execução sem problemas. Além disso, em relação a alguns PDR, observou-se uma falta de capacidade por parte das autoridades de gestão e controlo, bem como algumas dificuldades no estabelecimento do sistema de acompanhamento e incertezas jurídicas. Em particular, alguns Estados-Membros salientaram diferenças entre os Estados-Membros quanto à aplicação da legislação ambiental (nomeadamente a Directiva Quadro da Água, a rede Natura 2000, etc.) em relação a determinadas medidas (a medida 213, por exemplo) e a necessidade de obter uma interpretação das regras aplicáveis aos auxílios estatais (nomeadamente no que respeita aos projectos de produção de energia renovável).

As lacunas em termos de sensibilização e experiência por parte dos potenciais beneficiários pode também resultar numa execução lenta nalguns Estados-Membros da UE12 (ou seja, progressos lentos no que respeita às medidas de relativas ao capital humano ou ainda a pedidos desadequados) ou no conjunto da UE27 quando são introduzidas novas medidas. Alguns Estados-Membros consideram oferecer uma massa crítica suficiente de actividades de formação e serviços de aconselhamento agrícola para superar estes problemas.

As soluções que já foram encontradas, ou que se pretende encontrar, foram já introduzidas em grande medida nos programas, através de alterações. Para responder à crise financeira, os Estados-Membros introduziram diversas adaptações aos programas, tais como alterações na cobertura dos auxílios estatais, do nível de subvenções e das taxas de intervenção para as medidas menos atractivas, o ajustamento dos critérios de selecção, o aumento da taxa de co-financiamento da União e/ou a redistribuição dos fundos. No que respeita às dificuldades administrativas e jurídicas iniciais, a maior parte delas já foi resolvida.

2.2. Aumento da competitividade dos sectores agrícola e florestal

As despesas totais do eixo 1 do FEADER registadas para o período de 2007-2009 elevam-se a 16,3 % da dotação global atribuída para 2007-2013 (média da UE27).

Os principais resultados deste objectivo, no final de 2009, são:

- Número de participantes que completaram com sucesso uma formação relacionada com a agricultura e/ou as florestas: 696 000 (32 % do objectivo previsto para 2013);
- Número de explorações que introduziram novos produtos ou novas técnicas: 33 400 (10 % do objectivo previsto para 2013).

Execução de medidas¹⁷

A medida 121 (modernização das explorações agrícolas) é a mais importante do eixo 1 em termos de dotação orçamental (9,7 mil milhões de EUR). A taxa de execução financeira desta medida representa 23 % da dotação total que lhe é afectada, com 106 mil projectos de modernização já apoiados (18 % do objectivo fixado para 2013). Esta execução das dotações demonstra o grande interesse manifestado pelos agricultores nos investimentos. Sempre que as taxas de execução estiveram abaixo das estimativas, a principal justificação dada pelos Estados-Membros foi a crise económica, que teve uma influência negativa na capacidade de investimento das explorações. Noutros Estados-Membros, a taxa de execução parece ser mais rápida do que previsto, implicando o aumento do orçamento estimado para a medida 121 (ver quadro 3).

A medida 123 (aumento do valor dos produtos agrícolas e florestais), segunda maior medida do eixo 1 em termos de dotação, tem uma execução de 9,6 % e 7 060 explorações apoiadas (de 68 000 como objectivo para 2013). Entre as outras medidas do eixo 1, observam-se os seguintes níveis de execução: 141 (agricultura de semi-subsistência, 29 % e 8 885 explorações agrícolas de agricultura de semi-subsistência apoiadas), 113 (reforma antecipada, 28 % e 17 385 beneficiários) e 112 (instalação de jovens agricultores, 20 %, com 36 660 jovens agricultores apoiados).

2.3. Melhoria do ambiente e da paisagem rural

As despesas totais do eixo 2 do FEADER para o período de 2007-2009 representam **32,6 %** da sua dotação global. Foi alcançado um nível de execução muito superior à média da EU27 em vários Estados-Membros (ver quadro 3). Para outros Estados-Membros a taxa é inferior a 20 %, nomeadamente quando as medidas do eixo 2 são novas ou relativamente novas para os beneficiários e as administrações desses países.

Os principais resultados deste objectivo, no final de 2009, são:

- 43 milhões de hectares em que a gestão do espaço rural é praticada com êxito, contribuindo para a biodiversidade;
- 27 milhões de hectares consagrados ao melhoramento da qualidade da água;
- 25 milhões de hectares consagrados à resolução dos problemas relacionados com as alterações climáticas;

¹⁷ Ver o quadro 4 para a discriminação por sexo e idade, como previsto no artigo 81.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1698/2005.

- 30 milhões de hectares destinados a melhorar a qualidade do solo¹⁸.

Execução de medidas

As três medidas mais importantes em termos de dotação orçamental são também as que apresentam maior execução financeira entre as medidas do eixo 2: 211 (pagamentos aos agricultores para compensação de desvantagens naturais em zonas de montanha, com uma execução de 42 %), 212 (pagamentos aos agricultores para compensação de desvantagens noutras zonas que não as zonas de montanha, com uma execução de 40 %) e 214 (pagamentos agro-ambientais, com uma execução de 33 %).

As medidas 211 e 212 apoiam, em conjunto, 50,9 milhões de hectares e as ligadas ao agro-ambiente apoiam 21,5¹⁹ milhões de hectares. O grande interesse que estas medidas suscitam na UE15 deve-se à longa experiência acumulada ao longo dos sucessivos períodos de programação. A elevada execução também se explica com o pagamento dos compromissos do período de programação anterior, que foi substancial em muitos Estados-Membros.

As três medidas são seguidas, em termos de execução, pelas medidas 215 (bem-estar dos animais, com uma execução financeira de 33 % e 126 700 contratos apoiados até ao presente) e 221 (apoio à primeira florestação de terras agrícolas, com uma execução financeira de 20 % e 72 500 hectares arborizados até ao presente).

2.4. Promoção da qualidade de vida nas zonas rurais e da diversificação das actividades económicas

As despesas totais a título do eixo 3 do FEADER para o período de 2007-2009 representam 6 % da dotação global para o período de 2007-2013, com diferenças significativas entre Estados-Membros (ver quadro 3). De acordo com os Estados-Membros, os principais problemas que explicam esta execução lenta são a crise financeira (escassez de fundos privados e nacionais/locais) e algumas dificuldades administrativas (atrasos na definição das regras de execução a nível nacional, obrigações de controlo, complexidade dos pedidos, etc.). Além disso, nalguns Estados-Membros a execução do eixo 3 é realizada exclusivamente através do «eixo Leader» e, conseqüentemente, os atrasos na execução deste programa tiveram repercussões na execução do eixo 3.

Os principais resultados alcançados para este objectivo, no final de 2009, são:

- O eixo 3 contribuiu para a criação de empregos (mais de 4 000) em zonas rurais marcadas por um desemprego crescente²⁰
- A população das zonas rurais que beneficia de serviços melhorados apoiados pelo FEADER: 23 milhões²¹

¹⁸ Indicador de resultado do quadro comum de acompanhamento, podendo uma mesma área contribuir para resolver vários desafios.

¹⁹ Compromissos apenas de 2007 em diante.

²⁰ O desemprego aumentou globalmente de 7,1 % em 2007 para 8,9 % em 2009 nas zonas predominantemente rurais e de 7 % em 2007 para 9 % em 2009 nas zonas rurais intermédias (fonte: Eurostat).

- Mais 1 milhão de lares em zonas rurais tem acesso à internet.

*Execução de medidas*²²

As medidas 322 (renovação e desenvolvimento das aldeias, com uma execução financeira de 5 % e 12 800 aldeias objecto de actividades de renovação) e 321 (serviços básicos para a economia e a população rurais, com uma execução financeira de 7 % e 8 700 projectos apoiados) são as mais importantes do eixo 3 em termos de dotações totais.

A medida 341 (aquisição de competências, animação e execução de estratégias de desenvolvimento local) regista a taxa de execução mais elevada entre as medidas do eixo 3, ou seja, 14 % e 5 500 projectos apoiados, e é seguida da medida 323 (conservação e modernização do património rural), que regista a segunda maior execução, com 10 % e 23 500 projectos apoiados até ao presente).

2.5. Criação de capacidades locais para o emprego e a diversificação

Os Estados-Membros tiveram de seleccionar os grupos de acção local (GAL) o mais tardar dois anos após a aprovação do PDR²³. No final de 2009, o processo de selecção estava concluído em 20 Estados-Membros, com um total de aproximadamente 2 000 GAL. O número de GAL duplicou em comparação com o programa Leader+ e metade dos territórios estão a aplicar a abordagem Leader pela primeira vez.

Dado que o processo de selecção dos GAL nos Estados-Membros apenas terminou recentemente, muitos dos GAL seleccionados não tinham ainda começado a executar projectos relativos à sua estratégia de desenvolvimento local. Isto explica a baixa execução financeira do eixo 4 do FEADER, que representa apenas **2,9 %** da dotação global deste eixo para o período de programação, apesar de ter sido aprovado, recentemente, um número substancial de projectos.

Alguns Estados-Membros têm apontado certas dificuldades específicas. A integração do Leader afectou significativamente a flexibilidade da abordagem, já que muitos Estados-Membros limitaram a selecção de projectos às medidas pré-definidas, quando é frequente os projectos Leader não se enquadrarem nos critérios de elegibilidade das medidas pré-definidas. Esta situação implicou adaptações administrativas importantes (reorganização administrativa, formação do pessoal).

3. QUESTÕES HORIZONTAIS

3.1. Garantir a coerência da programação

Foram asseguradas **as sinergias entre os eixos e no interior destes** durante todo o processo de programação, nomeadamente graças:

²¹ O número inclui população que beneficia indirectamente dos serviços.

²² Ver o quadro 4 para a discriminação por sexo e idade, como previsto no artigo 81.º, n.º 3 do Regulamento (CE) n.º 1698/2005.

²³ Com excepção da Roménia e da Bulgária, que dispõem de 3 anos para seleccionar os grupos.

- à obrigação geral de coerência com as orientações estratégicas comunitárias de desenvolvimento rural;
- ao facto de os PDR deverem basear-se na análise da situação em termos de pontos fortes e fracos;
- à necessidade de fornecer, no seio dos PDR, informações específicas sobre os eixos e as medidas propostas para cada eixo, assim como a respectiva descrição, incluindo objectivos e indicadores específicos verificáveis que permitem medir o estado de adiantamento, a eficiência e a eficácia dos PDR;
- à avaliação *ex-ante* dos PDR.

O acompanhamento da execução dos PDR permite realizar controlos para garantir o respeito destas disposições.

Os efeitos cruzados de uma medida num eixo diferente do eixo a que está ligada, bem como as contribuições indirectas, não são, contudo, actualmente medidos através do sistema de controlo utilizado (a contribuição para a adaptação às alterações climáticas de todos os eixos, por exemplo). Apenas as avaliações podem fornecer indicações mais precisas destas sinergias e interligações adicionais.

Foram tidas em conta outras estratégias a nível da UE nos PEN e nos PDR, como a estratégia florestal da UE e o Sexto Programa Comunitário de Acção em matéria de Ambiente. As estratégias e os programas tratam, de uma forma clara, de matérias como a maior utilização de fontes de energia renováveis e a adaptação e atenuação das alterações climáticas, nomeadamente mediante o estabelecimento de objectivos quantificados²⁴. A contribuição dos PDR para a agricultura biológica está a ser actualmente examinada através de um estudo específico da Comissão Europeia sobre o apoio público à agricultura biológica.

É de notar que o exame de saúde da PAC deu especial ênfase às energias renováveis e às alterações climáticas, bem como à biodiversidade, à gestão da água e ao apoio à reestruturação do sector leiteiro, enquanto os PDR contribuíram para a estratégia da UE relativa ao acesso à banda larga no âmbito do PREE. Em 2010²⁵ foram definidos novos objectivos.

As redes rurais nacionais e a Rede Europeia de Desenvolvimento Rural contribuíram significativamente para a coerência da programação, nomeadamente garantindo um intercâmbio de informações e práticas entre os gestores e as partes interessadas dos PDR e através da realização de análises conjuntas²⁶.

As acções coordenadas das redes rurais nacionais e da Rede Europeia de Desenvolvimento Rural contribuem para melhorar a governação e a execução das políticas. Foi igualmente levado a cabo um trabalho suplementar sobre a execução do

²⁴ Ver lista de objectivos no anexo VIII do Regulamento (CE) n.º 1974/2006, que estabelece normas de execução do Regulamento (CE) n.º 1698/2005.

²⁵ Ficha informativa da Comissão sobre o Exame de Saúde da PAC e o Plano de Relançamento da Economia Europeia http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=5ACE6F64-F5FA-701C-70FD-E059E8462395 (em inglês).

²⁶ Para mais informações, consultar o sítio enrd.ec.europa.eu

Leader e um grupo de trabalho temático está a analisar os diferentes mecanismos de execução através de estudos de casos. Graças a estas redes, o diálogo entre as administrações e as partes interessadas é reforçado.

O desenvolvimento de redes é, no entanto, um processo a relativamente longo prazo. A criação destas redes tem sido relativamente lenta e varia de um país para outro no que respeita ao calendário. A maioria das redes nacionais rurais e a Rede Europeia de Desenvolvimento Rural apenas recentemente ficaram plenamente operacionais.

As acções de informação e divulgação dos Estados-Membros são geralmente conduzidas separadamente das actividades das redes rurais nacionais e recorrem à assistência técnica. Estas acções destinam-se aos sectores rurais interessados, como beneficiários potenciais e reais, bem como ao público em geral, e têm por objectivo informar acerca do papel desempenhado pela Comunidade nos programas e dos respectivos resultados.

3.2. Complementaridade entre os instrumentos comunitários

Para além do FEADER, os fundos estruturais da União Europeia podem desempenhar um papel importante nas zonas rurais, como é o caso, por exemplo, do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, que se centra no desenvolvimento regional, na competitividade económica e nas infraestruturas, do Fundo Social Europeu, que se centra no desenvolvimento de recursos humanos, e do Fundo Europeu das Pescas.

Na maioria dos casos, para garantir a complementaridade entre estes fundos foi necessário estabelecer linhas de demarcação e mecanismos de coordenação. Apenas alguns Estados-Membros adoptaram uma visão mais estratégica para a utilização coordenada dos fundos comunitários. Os princípios orientadores foram definidos nos PEN, enquanto os PDR fornecem a descrição detalhada.

Demarcação

Os Estados-Membros recorreram a critérios de demarcação para respeitar a exigência rigorosa da UE segundo a qual é necessário evitar os duplos financiamentos e nenhum projecto pode beneficiar de mais do que um fundo comunitário. Em função dos eixos e das medidas específicas, foram estabelecidos diferentes tipos de critérios de demarcação: tipo de beneficiário, tipo de projecto (dimensão, escala territorial), tipo de operação ou tipo de sector económico.

A demarcação tem evitado com sucesso a duplicação entre os fundos. Surgiram apenas algumas dificuldades devido a diferentes interpretações dos critérios em certos países. Os critérios de demarcação podem ser adaptados durante o período de programação para responder a eventuais insuficiências ou dificuldades.

Mecanismos de coordenação

É necessária uma coordenação eficaz para assegurar a aplicação das linhas de demarcação e a utilização óptima dos recursos, através de mecanismos como comités interministeriais ou representações cruzadas nos comités de acompanhamento e, em alguns casos, através de uma ferramenta informática comum.

Alguns Estados delegam parte do controlo em autoridades locais ou mesmo grupos de acção local, o que permite aos decisores locais velarem por que os mecanismos de demarcação e de complementaridade se adaptam às circunstâncias e às necessidades específicas dos respectivos territórios.

A existência de um organismo de coordenação específico (por exemplo, um organismo interministerial) facilita, geralmente, o processo de coordenação. Uma possível causa de dificuldades reside na diferença do nível de programação, por exemplo quando é necessária uma coordenação entre um programa nacional e vários programas regionais.

Complementaridade e sinergias

Alguns Estados-Membros conseguiram criar complementaridades eficazes, mas, em geral, observa-se a falta de uma abordagem estratégica global para garantir a plena complementaridade e sinergias entre os fundos estruturais.

A nível local há mais exemplos de uma abordagem sinérgica. Por exemplo, nalguns países, a estratégia de desenvolvimento local de um GAL pode ultrapassar os objectivos do PDR, tendo uma parte das suas ambições podido ser realizada graças aos fundos estruturais; nalguns casos foi criado um único GAL para os programas do FEADER e do Fundo Europeu das Pescas, enquanto, nalguns Estados-Membros, foram criados grupos Leader como empresas de desenvolvimento local, que não só executam as medidas do PDR como elementos de outros programas nacionais que podem beneficiar as populações rurais.

De acordo com alguns relatórios nacionais, os elementos que poderão contribuir para apoiar as sinergias entre fundos são os seguintes:

- harmonização das regulamentações entre os diferentes fundos da UE no que diz respeito aos custos elegíveis (IVA) etc.;
- coerência entre os diferentes sistemas de acompanhamento e avaliação para permitir uma avaliação global dos fundos da UE a nível regional e temático.

Seria também útil que as autoridades de gestão comunicassem aos (potenciais) beneficiários informações suplementares sobre os critérios de demarcação, com o objectivo de fornecer uma melhor orientação para o fundo da UE pertinente.

4. PERSPECTIVA

A execução de muitos programas só começou realmente em 2008. Os números relativos a 2009 mostram, porém, uma aceleração, apesar de algumas condições desfavoráveis, como a situação económica.

As questões sobre a execução de cada um dos programas têm sido regularmente discutidas entre a Comissão e os Estados-Membros. No Comité do Desenvolvimento Rural e no âmbito da Rede Europeia de Desenvolvimento Rural foram discutidas questões relacionadas com a execução. Foram já introduzidas várias alterações a PDR para corrigir as primeiras dificuldades encontradas, assim como outras adaptações destinadas a integrar recursos adicionais para enfrentar os novos desafios

(exame de saúde) e a crise económica (Plano de Relançamento da Economia Europeia).

O quadro comum de acompanhamento e avaliação forneceu informações úteis para a apresentação de relatórios e para o acompanhamento da evolução da execução e concretização dos programas de forma contínua. Os números preliminares para 2010 indicam que a maioria dos programas atingiu a velocidade de cruzeiro. A síntese das avaliações intercalares dos PDR, disponível em 2012, indicará em que medida os programas são susceptíveis de alcançar os seus objectivos e responder às prioridades comunitárias.