

## I

(Comunicações)

## TRIBUNAL DE CONTAS

**RELATÓRIO ESPECIAL N.º 2/2004****sobre as ajudas de pré-adesão**

O SAPARD FOI BEM GERIDO?

**acompanhado das respostas da Comissão***(apresentado nos termos do n.º 4, segundo parágrafo, do artigo 248.º do Tratado CE)*

(2004/C 295/01)

## ÍNDICE

	Ponto	Página
SÍNTESE .....	I-XI	3
INTRODUÇÃO .....	1-10	4
O que é o Sapard? .....	1-7	4
De que forma auditámos o Sapard? .....	8-10	5
FASES DA EXECUÇÃO DO SAPARD .....	11-25	5
Grande parte dos fundos disponíveis não foi utilizada .....	11-12	5
devido ao tempo necessário para criar o programa .....	13-15	6
e devido a atrasos na execução pelos países Sapard .....	16-21	6
As fases-chave não foram analisadas de forma a adquirir experiência .....	22-23	7
e os montantes orçamentados foram sistematicamente subutilizados .....	24-25	7
EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA .....	26-35	7
Foi uma opção da Comissão .....	26-27	7
mas a falta de preparação pela Comissão e o escasso período de tempo disponível originaram dificuldades com a descentralização .....	28-30	8
e a gestão por parte da Comissão nem sempre estava adequada às necessidades dos países Sapard .....	31-35	8
PRINCIPAIS RESULTADOS DO SAPARD .....	36-57	8
Impacto limitado em oito dos dez países .....	36-37	8
O IVA incluído como despesa elegível não contribui para os objectivos do Sapard .....	38-40	9
A contribuição para o cumprimento das «normas comunitárias» foi reduzida .....	41-47	9
Os objectivos nem sempre eram claros .....	48-49	10
e a elaboração de relatórios sobre objectivos e prioridades por parte da Comissão não correspondia aos requisitos .....	50-51	10
O reforço das capacidades institucionais foi positivo, excepto para as medidas agro-ambientais .....	52-57	10

	<i>Ponto</i>	<i>Página</i>
AVALIAÇÃO DOS SISTEMAS CRIADOS NOS PAÍSES SAPARD .....	58-80	11
A aprovação prévia dos sistemas garantiu sistemas de controlo financeiro rigorosos	58-60	11
Em geral, os sistemas funcionavam na prática .....	61-65	11
mas verificou-se uma insuficiência de elementos justificativos nos <i>dossiers</i> .....	66-67	12
Os sistemas Sapard dependiam de outros sistemas mais fracos .....	68-76	12
e a regulamentação nacional referente aos juros era contrária à regulamentação do Sapard	77-80	13
PROBLEMAS DE EXECUÇÃO NOS PAÍSES SAPARD .....	81-97	13
Os potenciais beneficiários dispõem de recursos próprios insuficientes e têm dificuldades em obter crédito .....	81-90	13
e existiam procedimentos administrativos complexos .....	91-95	14
o que resultou em que apenas os beneficiários financeiramente mais sólidos recebam apoio .....	96-97	15
SÃO NECESSÁRIAS MEDIDAS POR PARTE DA COMISSÃO PORQUE .....	98-109	15
a regulamentação e os controlos insuficientes causam despesas indevidas com custos gerais .....	98-103	15
e não existem garantias de que os fundos são bem gastos no âmbito das regras de contratos com o sector privado .....	104-109	16
CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....	110-121	16
<i>Anexo 1</i> Contribuição da UE para 2000-2003 por país e pelos principais tipos de medidas e de beneficiários		18
<i>Anexo 2</i> Lista dos projectos controlados .....		19
<b>Respostas da Comissão</b> .....		23

**SÍNTESE**

I. O Programa Especial de Adesão para a Agricultura e o Desenvolvimento Rural (Sapard) é o primeiro programa de ajuda externa executado de forma descentralizada. Os objectivos do programa são contribuir para a execução do acervo comunitário e resolver problemas relativos à adaptação do sector agrícola e das zonas rurais nos dez países que beneficiam da ajuda do Sapard <sup>(1)</sup>. Estes dez países serão doravante designados por «países Sapard». Devido ao grande aumento do orçamento afectado à pré-adesão, que no caso do Sapard deveria ser gerido por novas estruturas no quadro de novas regras, o Tribunal efectuou uma auditoria com o objectivo de responder à pergunta: «O Sapard foi bem gerido?» (ver pontos 1-10).

II. A resposta a esta pergunta é que a qualidade da gestão não tem sido homogénea. Embora se tenham verificado atrasos substanciais no arranque da execução do Sapard, alguns foram provocados por uma incapacidade por parte da Comissão de efectuar um planeamento com a necessária antecedência. O ritmo da execução do Sapard aumentou, mas os objectivos principais não foram atingidos até ao final de 2003. Verificaram-se atrasos na execução na maioria dos países Sapard, provocados, em parte, por uma falta de orientação e aconselhamento por parte da Comissão e pelo difícil processo de aprendizagem enfrentado pelos países, pelo que algumas medidas não foram aplicadas.

III. Uma grande parte dos fundos disponíveis não foi utilizada e os orçamentos foram sistematicamente sobrestimados, uma vez que a criação e a execução do Sapard foram bastante demoradas. Quando o Conselho adoptou o regulamento Sapard em Junho de 1999, não estavam prontos os princípios e regras de execução pormenorizados. Os países Sapard necessitavam de criar os sistemas, o que, em alguns casos, demorou muito tempo, sem que os motivos fossem analisados pela Comissão. Desde o início do Sapard nos países em causa, os procedimentos administrativos complexos, mais rigorosos do que o exigido pela regulamentação do Sapard, impediram uma execução rápida e eficiente do programa (ver pontos 11-25).

IV. A opção da Comissão pela execução descentralizada foi correcta, tendo em conta o provável número elevado de projectos a financiar, mas subestimou o tempo necessário à sua realização. Embora a Comissão tenha organizado seminários e outros contactos com os países Sapard, a sua gestão descentralizada do Sapard não garante que os problemas de execução sejam identificados e acompanhados de forma activa e sistemática. Por este motivo, não foram aplicadas as melhores práticas em todos os países Sapard (ver pontos 26-35).

V. Nos primeiros quatro anos de execução, apenas foram pagos aos beneficiários finais 323 milhões de euros (14,8 %) do orçamento disponível de 2 183 milhões de euros. Devido à fraca taxa de pagamentos durante o período de pré-adesão, que para oito dos dez países beneficiários decorreu entre 1 de Janeiro de 2000 e 1 de Maio de 2004, verifica-se ter existido apenas uma contribuição muito reduzida para os objectivos definidos para o Sapard. Nos casos da Bulgária e da Roménia, cujo período de pré-adesão está previsto até 1 de Janeiro de 2007, pode esperar-se um impacto muito maior. Na Polónia, o Sapard irá pagar ao orçamento de estado pelo menos 17,7 milhões de euros sob a forma de IVA, o que não contribui para os objectivos do Sapard (ver pontos 36-40).

VI. Os primeiros resultados dos projectos terminados demonstram que os fundos relativos à transformação de produtos agrícolas foram, de forma geral, gastos em projectos que aumentem a quantidade da produção agrícola, mais do que em projectos que melhorem a qualidade da mesma (respeitando as normas sanitárias, de qualidade e de protecção do ambiente) (ver pontos 41-47).

VII. A Comissão não apresentou informações sobre a forma como o Sapard atingiu os seus objectivos, mas centrou-se antes no reforço das capacidades institucionais. Este foi positivo, pois o Sapard pôde fornecer às administrações nacionais uma experiência directa relativa à gestão dos fundos comunitários após a adesão. Contudo, relativamente a uma das medidas mais importantes após a adesão, a medida agro-ambiental, o efeito foi reduzido (ver pontos 48-57).

VIII. Um requisito no âmbito do Sapard é a aprovação prévia pela Comissão, com base nas suas auditorias, dos sistemas criados pelos países em causa, o que permitiu garantir que existiam sistemas bem definidos, com controlos-chave, antes de poderem ser desembolsados quaisquer fundos. Este requisito constitui uma diferença fundamental relativamente a programas semelhantes nos Estados-Membros, cuja execução pode ter início sem estas auditorias ou a aprovação prévia dos sistemas pela Comissão (ver pontos 58-60).

<sup>(1)</sup> Estes dez países são: a Bulgária, República Checa, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Polónia, Eslováquia, Eslovénia e Roménia.

IX. Relativamente aos sistemas Sapard, o Tribunal constatou que estavam incluídos conceitos-chave, os procedimentos estavam bem documentados, os sistemas existentes no papel geralmente funcionavam na prática e que, na maioria dos *dossiers* analisados, foram seguidos os procedimentos de controlo. Uma dificuldade encontrada foi que outros sistemas conexos, que alimentavam os sistemas Sapard mas que não foram previamente aprovados pela Comissão, não apresentavam a mesma qualidade. Este foi especialmente o caso dos controlos nacionais relativos ao cumprimento das normas de qualidade, sanitárias e ambientais, que se constatou serem insuficientes (ver pontos 61-80).

X. Os principais problemas em matéria de execução foram a insuficiência de recursos próprios dos potenciais beneficiários, a sua dificuldade em obter crédito e os procedimentos administrativos complexos que tinham de enfrentar. O resultado foi o Sapard favorecer os beneficiários financeiramente mais sólidos e melhor organizados, que disponham de capital suficiente ou possam obter empréstimos. Trata-se de um obstáculo considerável para as explorações agrícolas e empresas mais pequenas que têm de esforçar-se mais para cumprir as normas, modernizar-se e aumentar a eficácia (ver pontos 81-97).

XI. As regras e os controlos relativos aos contratos com o sector privado e aos custos gerais foram insuficientes. Não foram efectuados controlos eficazes para evitar que facturas sobredeclaradas fossem aceites e pagas (ver pontos 98-109).

## INTRODUÇÃO

### O que é o Sapard?

1. O Conselho Europeu do Luxemburgo, de Dezembro de 1997, adoptou decisões relativas ao lançamento do processo de alargamento com o objectivo de preparar os países candidatos para a adesão à União Europeia. Este incluía uma estratégia de pré-adesão reforçada, destinada a permitir aos países da Europa Central e Oriental tornarem-se, finalmente, membros da União Europeia e, para isso, adoptarem o mais possível o acervo comunitário <sup>(1)</sup>. No âmbito da estratégia de pré-adesão, foi decidido aumentar substancialmente as ajudas de pré-adesão: juntamente com o já existente programa PHARE <sup>(2)</sup>, esta incluiria um instrumento estrutural e uma ajuda à agricultura a partir do ano 2000.

2. Consequentemente, o Programa Especial de Adesão para a Agricultura e o Desenvolvimento Rural (Sapard) foi lançado em 1 de Janeiro de 2000. O regulamento Sapard <sup>(3)</sup> especifica que os objectivos do programa são:

- contribuir para a execução do acervo comunitário relativo à política agrícola comum e políticas conexas,
- resolver problemas prioritários e específicos de adaptação sustentável do sector agrícola e das zonas rurais nos países candidatos.

<sup>(1)</sup> Conjunto de legislação da UE que define os direitos e deveres comuns que vinculam os Estados-Membros da União Europeia.

<sup>(2)</sup> O programa PHARE é o primeiro instrumento de pré-adesão e foi criado pelo Regulamento (CEE) n.º 3906/89 do Conselho, de 18 de Dezembro de 1989 (JO L 375 de 23.12.1989).

<sup>(3)</sup> Regulamento (CE) n.º 1268/1999 do Conselho, de 21 de Junho de 1999, relativo ao apoio comunitário a medidas de pré-adesão em matéria de agricultura e desenvolvimento rural nos países candidatos da Europa Central e Oriental durante o período de pré-adesão (JO L 161 de 26.6.1999).

3. O programa foi gerido no âmbito do capítulo 1 do título B7-0 (estratégia de pré-adesão) do orçamento <sup>(4)</sup>. Foram disponibilizadas dotações num montante de 2 183 milhões de euros <sup>(5)</sup> para os dez países Sapard relativamente ao período 2000-2003. O *anexo 1* apresenta uma repartição deste montante por país.

4. O Sapard oferece aos produtores agrícolas (principalmente para investimentos na exploração em máquinas agrícolas) e a empresas transformadoras (principalmente para investimentos em equipamento), uma ajuda financiada a partir dos fundos comunitários e nacionais até 50 % do total, sendo a parte restante (50 % ou mais) financiada pelo beneficiário <sup>(6)</sup>. No caso de comunidades locais (para infra-estruturas de desenvolvimento rural, tais como estradas locais e redes de esgotos) a ajuda do Sapard pode ascender a 100 %. Em todos os casos (quer a ajuda pública seja concedida até 50 % ou até 100 %), a UE contribui com 75 % da ajuda paga, enquanto que o co-financiamento nacional garante os restantes 25 %.

5. O Sapard é único no sentido em que é o primeiro programa de ajuda externa a ser executado de forma descentralizada. Este último aspecto significa que não existe qualquer aprovação *ex ante* por parte da Comissão relativamente à selecção dos projectos, aos concursos e às adjudicações <sup>(7)</sup>. A gestão descentralizada nos países Sapard seguiu de perto os sistemas criados nos Estados-Membros da UE, incluindo a aprovação pela Comissão de um «Programa de agricultura e desenvolvimento rural» para cada

<sup>(4)</sup> Orçamento geral da União Europeia. A partir de 2004, o Sapard é gerido no âmbito do capítulo 5 do título 5 (Agricultura e desenvolvimento rural) do orçamento e inclui apenas novas dotações para a Bulgária e a Roménia.

<sup>(5)</sup> Dotações de autorização.

<sup>(6)</sup> A taxa de ajuda pública depende do tipo de medida ou de projecto. No caso dos investimentos geradores de receitas, a taxa máxima de ajuda é normalmente de 50 % do total das despesas elegíveis.

<sup>(7)</sup> Conforme previsto no artigo 12.º do Regulamento (CE) n.º 1266/1999 do Conselho, de 21 de Junho de 1999, relativo à coordenação da assistência aos países candidatos no âmbito da estratégia de pré-adesão.

país Sapard. O regulamento aplicável ao Sapard estipula que os programas devem basear-se nos planos elaborados por esses países, os quais devem respeitar as 15 medidas definidas no regulamento.

6. Verificou-se uma concentração de recursos nas medidas que incidem sobre os investimentos na transformação agrícola (melhoria da transformação e comercialização dos produtos agrícolas e investimentos em explorações agrícolas) e nas que se destinam ao desenvolvimento das zonas rurais (desenvolvimento e melhoria de infra-estruturas rurais). Os países Sapard atribuíram uma maior prioridade a estas medidas do que a outras medidas possíveis, tais como as agro-ambientais, a silvicultura e a florestação, às quais atribuíram apenas quatro por cento da totalidade dos recursos. O *anexo 1* apresenta a repartição das dotações por país e pelos principais tipos de medidas e de beneficiários.

7. As funções de execução e de pagamento nos países Sapard são da responsabilidade da agência Sapard. Os potenciais beneficiários apresentam as candidaturas nas dependências locais desta agência. Um organismo independente no Ministério das Finanças, denominado Fundo Nacional, solicita e recebe os pagamentos da Comissão e disponibiliza os fundos à agência Sapard.

#### **De que forma auditámos o Sapard?**

8. Devido ao grande aumento do orçamento destinado à pré-adesão em geral, que na realidade duplicou entre 1999 e 2000 e que, no caso do Sapard, deveria ser gerido por novas estruturas no âmbito de novas regras, o Tribunal decidiu realizar uma auditoria com o objectivo de responder à questão: «O Sapard foi bem gerido?». Definiram-se três objectivos de auditoria, com a finalidade de analisar:

- os sistemas de gestão e de controlo do programa a nível da Comissão,
- a qualidade dos sistemas criados nos países Sapard,
- a selecção, aprovação e execução do projecto pelas autoridades nacionais e regionais.

Estes objectivos permitiram ao Tribunal analisar se os sistemas de gestão e de controlo eram eficazes e aplicados correctamente ou se eram insuficientes.

9. As auditorias foram realizadas na Comissão (DG da Agricultura) e em quatro países Sapard (Bulgária, Lituânia, Polónia e Roménia). Efectuaram-se controlos documentais de uma amostra de 76 projectos, dos quais 42 foram objecto de visitas no local entre Novembro de 2002 e Setembro de 2003. Os projectos incluídos na amostra abrangiam as principais medidas implementadas quando da auditoria, que representavam cerca de 95 % da totalidade dos contratos celebrados e dos pagamentos efectuados

nestes quatro países <sup>(1)</sup>. Além disso, examinaram-se elementos-chave dos sistemas criados nos países Sapard. Os funcionários das Instituições Superiores de Controlo dos países visitados acompanharam e trabalharam com os auditores do Tribunal.

10. A auditoria do Sapard baseou-se nos resultados de auditorias anteriores, centradas na criação do programa e na análise e acompanhamento dos sistemas do Sapard por parte da Comissão, que foram publicados em relatórios anuais do Tribunal <sup>(2)</sup>. As principais conclusões foram que a criação do instrumento Sapard demorou um tempo considerável, especialmente no que se refere ao esclarecimento e definição dos pormenores da complexa base jurídica, e que os sistemas de gestão e controlo previram controlos insuficientes em áreas de risco, tais como os recursos humanos, a prevenção do duplo financiamento, a boa gestão financeira, os juros bancários e o cumprimento das normas mínimas relativas ao ambiente, à higiene e ao bem-estar animal.

#### **FASES DA EXECUÇÃO DO SAPARD**

##### ***Grande parte dos fundos disponíveis não foi utilizada***

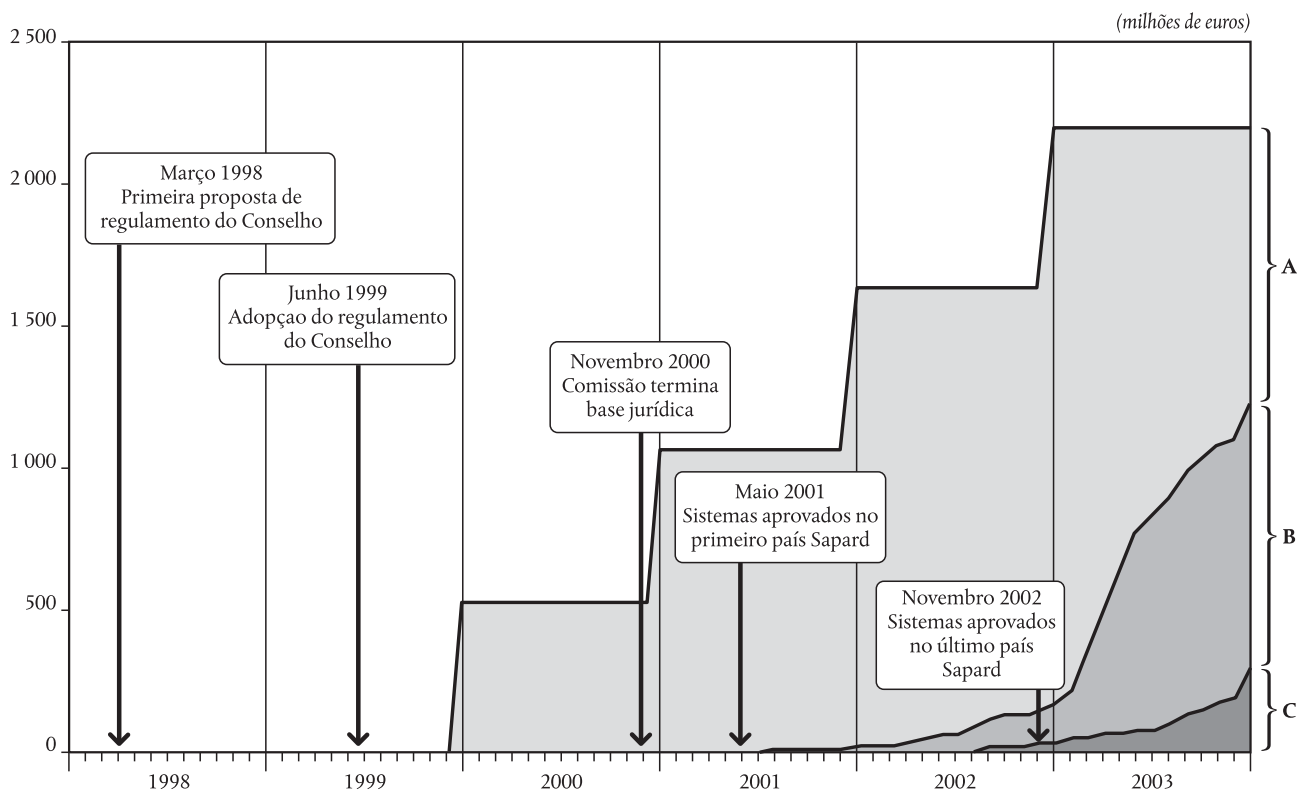
11. O gráfico apresenta as fases da execução do programa Sapard desde a primeira proposta de legislação até 31 de Dezembro de 2003. Nas caixas são indicadas as datas em que as fases principais foram concluídas. Os montantes apresentados na secção «A» mostram a diferença entre a contribuição financeira total da Comunidade no orçamento geral <sup>(3)</sup> e o montante total pelo qual foram celebrados contratos com os beneficiários. A diferença reflecte assim o montante disponível no orçamento, que não foi utilizado pelos países Sapard devido ao tempo necessário para a aprovação dos seus sistemas e, posteriormente, aos atrasos verificados nesses países decorrentes de dificuldades na execução. Os dois principais problemas relativos à execução são apresentados nos pontos 81-95.

<sup>(1)</sup> As principais medidas são: investimentos em explorações agrícolas, melhoria da transformação e comercialização dos produtos agrícolas e dos produtos da pesca e desenvolvimento e melhoria das infra-estruturas rurais. Representam cerca de 80 % das autorizações efectuadas na totalidade dos países candidatos.

<sup>(2)</sup> Relatórios anuais do Tribunal de Contas relativos ao exercício de 2000 (JO C 359 de 15.12.2001) (pontos 6.41-6.53); 2001 (JO C 295 de 28.11.2002) (pontos 6.8-6.32); e 2002 (JO C 286 de 28.11.2003) (pontos 8.23-8.31).

<sup>(3)</sup> Dotações de autorização acumuladas.

**GRÁFICO**  
**Execução do Sapard 1998-2003**



A = Montantes inscritos no orçamento da UE relativamente aos quais não foram celebrados contratos.

B = Contratos celebrados mas ainda não pagos.

C = Montantes pagos aos beneficiários.

Fonte: Tribunal de Contas Europeu: pagamentos e contratos em 31 de Dezembro de 2003.

12. A secção «B» indica o montante dos contratos celebrados com os beneficiários finais mas que ainda não foram pagos. Esta situação reflecte o tempo necessário para a execução dos projectos que, por exemplo, no caso de projectos de construção, pode normalmente demorar mais de um ano, mas reflecte igualmente atrasos de natureza administrativa (ver o ponto 16 e seguintes). A secção «C» apresenta o fluxo real do financiamento concedido aos beneficiários.

#### **devido ao tempo necessário para criar o programa**

13. Em Junho de 1999, o Conselho adoptou a proposta da Comissão relativa a um regulamento sobre o Sapard. Este regulamento criou um novo e complexo quadro jurídico, que necessitava de maior definição. A Comissão demorou sete meses a elaborar os princípios de execução; mais seis meses para redigir e adoptar as normas pormenorizadas; e mais seis meses para redigir, negociar e adoptar os acordos com os países Sapard. Assim, a base jurídica foi finalizada em 29 de Novembro de 2000<sup>(1)</sup>. No final de Março de 2001, todos os países tinham assinado os acordos.

14. A Comissão não utilizou o tempo disponível no período compreendido entre Março de 1998, quando propôs o regulamento Sapard<sup>(2)</sup>, e Junho de 1999, quando este foi adoptado pelo Conselho, para preparar melhor a execução. Este período de 15 meses poderia ter sido utilizado para definir princípios e regras pormenorizadas que teriam clarificado a política e acelerado a execução.

15. Após a conclusão do quadro jurídico, em Novembro de 2000, o início do Sapard dependia do tempo necessário para os países Sapard criarem os sistemas. Determinados países foram rápidos: a Comissão aprovou os sistemas relativos a algumas das medidas na Bulgária em Maio de 2001. No caso de outros foi mais demorado: a Hungria apenas iniciou a execução de algumas medidas Sapard em 27 de Novembro de 2002.

#### **e devido a atrasos na execução pelos países Sapard**

16. Desde o início da execução do Sapard nos países em causa, a existência de procedimentos administrativos complexos,

<sup>(1)</sup> No relatório anual relativo ao exercício de 2000, pontos 6.41-6.43, são apresentados mais pormenores.

<sup>(2)</sup> Proposta de regulamento do Conselho apresentada pela Comissão [COM(98) 153 final, 19 de Março de 1998].

mais rigorosos do que os exigidos pela regulamentação do Sapard, impediu uma execução eficaz do programa. Seguem-se alguns exemplos dos problemas de execução constatados pelo Tribunal (ver igualmente o ponto 91 e seguintes).

17. A Roménia foi o penúltimo país Sapard a ter partes dos seus sistemas aprovadas, mas não estava devidamente preparada para se candidatar ao programa em Agosto de 2002. O tempo decorrido entre a recepção do formulário de candidatura e a respectiva aprovação demorou até sete meses e meio. Desde Abril de 2003, a situação melhorou porque as autoridades romenas alteraram determinados procedimentos e aumentaram o número de funcionários disponíveis para tratar destas candidaturas. Apesar destes atrasos, o elevado número de candidaturas permitiu que as autoridades romenas utilizassem todos os fundos destinados às infra-estruturas rurais para a totalidade do período de sete anos (2000-2006).

18. A Polónia recebeu igualmente um elevado número de candidaturas para este tipo de projecto. Contudo, por razões administrativas não exigidas pela regulamentação Sapard, mais de 250 milhões de euros que estavam disponíveis não foram utilizados durante mais de um ano <sup>(1)</sup>. Esta situação impediu uma execução eficaz do Sapard.

19. Na Lituânia, o período médio decorrido entre a apresentação da candidatura do projecto e a assinatura do contrato é de 4,5 meses. Uma das principais razões para os atrasos na aprovação das candidaturas é a falta de pessoal na unidade principal que avalia todas as candidaturas de projectos.

20. Na Bulgária, todos os controlos efectuados a nível local voltam a ser efectuados pela agência Sapard a nível central. Este processo adiciona cerca de um mês a cada aprovação de projecto (atrasando assim a execução do projecto) e cerca de um mês a cada fase de aprovação do pagamento. Estes controlos em duplicado são necessário quando se criam os sistemas, mas deverá ser efectuado o acompanhamento da sua necessidade.

21. Como se verá no ponto 35, a Comissão não procurou activamente detectar problemas de execução como os anteriormente descritos. Embora, em alguns casos, a Comissão tenha agido, discutindo a questão com o país em causa, não o fez de forma sistemática.

### **As fases-chave não foram analisadas de forma a adquirir experiência**

22. A Comissão não analisou as fases críticas que atrasaram a criação dos sistemas pelos países Sapard, o que teria constituído uma boa prática de gestão. Este tipo de análise deveria incluir a sua própria função e teria sido útil, pois os países Sapard

<sup>(1)</sup> A razão dos atrasos resulta do facto de a Polónia repartir os orçamentos anuais por medidas específicas e, relativamente às medidas mais importantes, por regiões específicas. São lançadas fases de candidatura para dotações atribuídas por ano e por região. Esta prática de relacionar projectos com dotações atribuídas por ano e por região impediu a utilização de outros orçamentos disponíveis. No caso das infra-estruturas de desenvolvimento rural, a dotação para as regiões necessita de uma decisão do Ministério da Agricultura, que, relativamente a uma grande parte dos fundos, não foi tomada até 22 de Setembro de 2003.

poderiam ter levado em conta os factores de sucesso ao criar os sistemas para a gestão dos fundos comunitários.

23. Mais tarde, a Comissão também não incluiu este tipo de análise na avaliação intercalar do programa em cada país Sapard. Ao incluir este elemento, poderiam ter sido identificados os factores de sucesso e os condicionalismos na aplicação dos sistemas, auxiliando assim exercícios semelhantes no futuro. Não foi lançada uma avaliação externa para garantir que a experiência obtida com o Sapard pudesse ser utilizada no futuro.

### **e os montantes orçamentados foram sistematicamente subutilizados**

24. A Comissão não conseguiu fazer estimativas precisas das dotações de pagamento inscritas nos orçamentos relativos aos primeiros três anos. Até ao final de 2002, disponibilizou 850,8 milhões de euros para pagamentos, dos quais apenas foram utilizados 154,4 milhões de euros (18 %), tendo o montante restante sido anulado <sup>(2)</sup>. A Comissão verificou que as estimativas dos pagamentos eram imprecisas porque dependiam de factores que se encontravam fora do seu controlo e não existia experiência anterior de gestão da ajuda externa de forma descentralizada. Assim, os montantes não puderam basear-se em documentação e cálculos suficientemente pormenorizados.

25. Em vez disso, foram apresentados outros argumentos para justificar os montantes, tais como a necessidade de dar um sinal positivo de que a Comissão estava confiante de que os países em causa teriam capacidade para implementar o Sapard. É necessário separar a vontade política da realidade económica mas, em consequência de uma ênfase indevida dada ao primeiro aspecto, a Comissão sobrestimou sistematicamente as dotações de pagamento no orçamento.

## **EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA**

### **Foi uma opção da Comissão**

26. Até Junho de 1999, a ajuda externa necessitava da aprovação prévia da Comissão para a selecção, adjudicação e contratação dos projectos. A base jurídica do Sapard tornou possível, pela primeira vez, que se dispensassem estas aprovações prévias no âmbito das ajudas externas. O Conselho não estipulou que tinha de ser utilizado um sistema de gestão descentralizada deste tipo, mas a Comissão optou por ele. A opção da Comissão pela

<sup>(2)</sup> O montante de 154,4 milhões de euros não pode ser comparado com o gráfico 1 porque inclui 139,7 milhões de euros de adiantamentos efectuados pela Comissão aos países candidatos e 0,1 milhão de euros para seminários. Estes montantes não são apresentados no gráfico 1 por não serem pagos aos beneficiários finais. Os 154,4 milhões de euros incluem igualmente 14,6 milhões de euros de pagamentos efectuados pelas agências Sapard, a partir dos adiantamentos, a beneficiários finais. Estes últimos pagamentos (ajustados pelo Tribunal relativamente a diferenças de prazos, pois a Comissão regista os pagamentos pelo método de caixa) são apresentados na secção «C» do gráfico 1.

execução descentralizada foi correcta, tendo em conta o provável elevado número de projectos a financiar.

27. Uma vez que a Comissão não tinha definido os métodos de gestão do programa, quer na sua proposta relativa ao regulamento Sapard em Março de 1998, quer durante o período subsequente, necessitou de o fazer após a adopção do regulamento pelo Conselho, em Junho de 1999. Em Janeiro de 2000, a Comissão adoptou uma comunicação indicando que o Sapard deveria ser gerido de forma descentralizada. Os motivos apresentados pela Comissão para a sua decisão de execução descentralizada foram os seguintes:

- falta de recursos técnicos e humanos necessários para gerir o elevado número de pequenos projectos previsto,
- preparar os países Sapard para a gestão de despesas agrícolas e de desenvolvimento rural após a adesão.

***mas a falta de preparação pela Comissão e o escasso período de tempo disponível originaram dificuldades com a descentralização***

28. O Conselho Europeu de Berlim de Março de 1999 partiu do princípio de que a adesão de seis novos Estados-Membros, cinco dos quais eram elegíveis para o Sapard<sup>(1)</sup>, poderia ocorrer a partir de 2002. Uma vez que isto significava que, para esses cinco países, o Sapard apenas estaria operacional durante dois anos, era necessário iniciar o programa Sapard o mais depressa possível para poder surtir efeito.

29. Contudo, ao optar pela execução descentralizada a Comissão tinha de fornecer um quadro jurídico que tornasse a regulamentação do Sapard aplicável nesses países. Depois, os países Sapard necessitavam de criar os seus sistemas, relativamente aos quais não tinham qualquer experiência anterior. Tendo em conta a complexidade das tarefas, a Comissão subestimou o tempo necessário à sua realização.

30. Dos cinco países, apenas a Estónia (em Junho de 2001) e a Eslovénia (em Novembro de 2001) viram os seus sistemas aprovados pela Comissão antes de 2002. O tempo despendido para esse efeito não reduziu o período de execução do Sapard porque o Conselho Europeu de Gotemburgo, de Junho de 2001, definiu Maio de 2004 como a data de adesão, devido ao prolongamento das negociações de alargamento.

***e a gestão por parte da Comissão nem sempre estava adequada às necessidades dos países Sapard***

31. Em conformidade com os princípios dos programas comunitários nos Estados-Membros, os países Sapard são plenamente responsáveis pela gestão do Sapard. Os acordos internacionais, que estes países assinaram com a Comissão, atribuem-lhes a responsabilidade pela gestão quotidiana, em especial a identificação e resolução de problemas de execução.

(1) Inicialmente, a adesão estava prevista para seis países: República Checa, Estónia, Hungria, Polónia, Eslovénia (Sapard) e Chipre (não Sapard).

32. Do ponto de vista da Comissão, a sua responsabilidade no âmbito de um sistema de gestão descentralizada é acompanhar a execução do Sapard. Os instrumentos formais para o fazer são as negociações dos programas, a análise dos relatórios anuais de execução enviados pelos países Sapard e a participação, com carácter consultivo, em cada comité de acompanhamento nacional, que se reúne duas vezes por ano<sup>(2)</sup>.

33. A Comissão afectou poucos funcionários a esta função. Em média, foi atribuído à gestão do programa de um país Sapard o equivalente a menos de um funcionário a tempo completo<sup>(3)</sup>. Por exemplo, um único funcionário era responsável por supervisionar a execução dos programas romeno e búlgaro, que ascendiam a 1 442 milhões de euros de ajuda comunitária.

34. A abordagem da Comissão para a gestão do programa pode ser ilustrada pelo seguinte. No âmbito da quitação de 2001, o Parlamento Europeu criticou a Comissão pela subexecução do orçamento Sapard, pois os pagamentos aos beneficiários finais eram muito reduzidos. A Comissão respondeu que as despesas dependem essencialmente da rapidez com que os beneficiários nelas incorrem, facto que ela não podia controlar. A Comissão comprometeu-se a acelerar a execução, tendo o resultado principal sido o envio de cartas aos países beneficiários perguntando-lhes o que poderia fazer<sup>(4)</sup>.

35. A auditoria do Tribunal identificou várias áreas em que são aplicadas práticas diferentes nos países Sapard, algumas com bons resultados e outras contraproducentes (ver pontos 21, 39, 80, 90, 95, 103 e 109). A Comissão prestou ajuda, organizando seminários e contactando diariamente os países Sapard, mas isso não garante que os problemas de execução sejam activa e sistematicamente identificados e que sejam tomadas acções para garantir que são aplicadas as melhores práticas nos dez países (ver igualmente os pontos 85-86).

## PRINCIPAIS RESULTADOS DO SAPARD

### *Impacto limitado em oito dos dez países*

36. O regulamento Sapard definiu o quadro do apoio comunitário para o período de pré-adesão. Para oito dos dez países beneficiários, este período decorre entre 1 de Janeiro de 2000 e 1 de Maio de 2004. As despesas pagas aos beneficiários finais até

(2) As outras formas oficiais de informação chegam à Comissão em fases posteriores: resultados da avaliação intercalar (em 31 de Dezembro de 2003) e da avaliação final (em 31 de Dezembro de 2006).

(3) O pessoal da Comissão envolvido nas auditorias não é considerado como afectado à gestão num sentido restrito; esta questão é discutida no ponto 58.

(4) A Comissão não podia controlar a taxa de autorizações e de pagamentos porque não queria alterar o quadro de gestão totalmente descentralizada do Sapard e não propôs alterações, tais como uma medida adicional de crédito ou garantias.

31 de Dezembro de 2003 elevaram-se a 323 milhões de euros (14,8 % do orçamento disponível de 2 183 milhões de euros), mais de metade dos quais foram pagos no último trimestre de 2003. Devido ao baixo nível de despesas durante o período de pré-adesão para estes países (ver pontos 11-20), verificou-se apenas uma contribuição menor para os objectivos definidos no regulamento antes da adesão.

37. Para a Bulgária e a Roménia, o Conselho Europeu definiu como data prevista de adesão 1 de Janeiro de 2007, desde que estes países cumpram os requisitos necessários. Para estes países, pode esperar-se um impacto muito maior.

### ***O IVA incluído como despesa elegível não contribui para alcançar os objectivos do Sapard***

38. Nos termos dos acordos internacionais celebrados entre a Comissão e cada país Sapard, o IVA facturado em equipamento ou serviços não pode ser apresentado como um custo elegível para reembolso se for preenchida uma das seguintes condições:

- a) Se for recuperável, reembolsado ou compensado por qualquer meio;
- b) Se não pertencer ao sistema fiscal geral;
- c) Se tiver um peso desproporcionado em qualquer parte do programa.

39. Os beneficiários da medida «desenvolvimento e melhoria de infra-estruturas rurais» são municípios e as facturas dos projectos financiados através desta medida incluem o IVA. Na Polónia, uma vez que o IVA não é reembolsável, este imposto é facturado ao projecto como um custo elegível. Tal não sucede nos outros países Sapard auditados.

40. Com base nas dotações para 2000-2003 destinadas à Polónia relativas àquela medida (270 milhões de euros), e dado que as taxas de IVA variam entre 7 % e 22 %, consoante o bem ou serviço em causa, o Tribunal estimou que o IVA ascenderá a pelo menos 17,7 milhões de euros. Este montante de IVA será pago pelo Sapard ao orçamento do estado e, neste caso, não contribui para os objectivos definidos para o programa. Mais exactamente, é o equivalente à contribuição comunitária média na Polónia para cerca de 400 projectos de modernização de estradas ou 2 000 projectos de melhoria das explorações agrícolas. O facto de permitir que o IVA seja uma despesa elegível para financiamento na Polónia mas não em outros países Sapard, causa não só uma diminuição do número de projectos empreendidos mas também uma redução substancial do nível real de co-financiamento nacional. Assim sendo, o impacto do Sapard é substancialmente diminuído nesse país. Este peso é desproporcionado e portanto a despesa é inelegível nos termos da alínea c) atrás referida. Não existem provas de que a Comissão tenha tomado medidas, pelo que esta deverá investigar as circunstâncias completas, a fim de determinar se a Polónia deverá devolver o IVA ao programa.

### ***A contribuição para o cumprimento das «normas comunitárias» foi reduzida***

41. O regulamento Sapard estipula, no n.º 3 do artigo 4.º, que os países em causa devem assegurar que seja dada prioridade às medidas de melhoria da eficácia do mercado, das normas de qualidade e das normas sanitárias e às medidas de criação de emprego nas zonas rurais, de acordo com o disposto em matéria de protecção do ambiente. A auditoria do Tribunal constatou que 44 dos 46 projectos auditados relativamente às duas medidas «investimentos em explorações agrícolas» e «melhoria da transformação e comercialização dos produtos agrícolas» aumentavam ou modernizavam a produção <sup>(1)</sup>.

42. Contudo, apenas foram implementados dois projectos cujo objectivo principal era a melhoria das normas deste sector de actividade. Embora seja verdade que o equipamento novo e moderno respeita as normas comunitárias, existiam poucas provas de que os 24 projectos Sapard relativos a investimentos nas explorações agrícolas, tenham tido quaisquer efeitos sobre as normas de qualidade, sanitárias ou ambientais aplicáveis às explorações agrícolas no geral. Da mesma forma, no caso dos 20 projectos analisados relativos a empresas transformadoras, embora o novo equipamento tivesse efeitos sobre as empresas no geral, estes não incidiam sobre a sua preparação para o cumprimento das normas comunitárias.

43. A importância deste aspecto é sublinhada nos recentes relatórios de acompanhamento elaborados pela Comissão sobre o grau de preparação para a adesão à UE <sup>(2)</sup>. Nestes relatórios, a Comissão identificou o actual ritmo de melhoria dos estabelecimentos agro-alimentares na República Checa, na Hungria, na Polónia e na Eslováquia como uma área de preocupação séria. No caso da Polónia, concluiu que eram necessários progressos urgentes em matéria de saúde pública, bem como acções imediatas a fim de executar o acervo até à data da adesão.

44. O sector agro-alimentar, ao qual estão atribuídos 27 % dos fundos Sapard, recebe igualmente montantes substanciais de investimentos directos estrangeiros. Na Polónia, estes investimentos correspondem a cerca de 575 milhões de euros por ano, o que representa dez vezes a dotação anual do Sapard <sup>(3)</sup>. O sector é um dos mais dinâmicos da indústria polaca. Nestas condições, o financiamento de investimentos comerciais deve ser deixado ao sector privado. O financiamento do Sapard deveria concentrar-se no cumprimento das normas comunitárias.

45. Os projectos da medida «investimentos em explorações agrícolas» envolviam normalmente a compra de equipamento agrícola maior, mais moderno e mais potente, o que aumentava a produção da exploração beneficiária. Em alguns países, verificou-se uma elevada concentração deste tipo de investimentos no sector dos cereais. Os investimentos no sector do leite e da

<sup>(1)</sup> No total, foram auditados 48 projectos relativamente às duas medidas; contudo, em dois casos, o projecto não se encontrava numa fase suficientemente avançada para permitir tirar conclusões quanto ao objectivo principal.

<sup>(2)</sup> Relatório global de acompanhamento da Comissão Europeia sobre o grau de preparação para a adesão à UE da República Checa, da Estónia, da Chipre, da Letónia, da Lituânia, da Hungria, de Malta, da Polónia, da Eslovénia e da Eslováquia; 5 de Novembro de 2003.

<sup>(3)</sup> A dotação revista da UE para 2000-2003 é, em média, de 57 milhões de euros por ano.

carne, onde as necessidades em matéria de cumprimento das normas da UE são muito mais elevadas, foram reduzidos. Após analisar os relatórios anuais dos países Sapard, enviados em Junho de 2003, a Comissão identificou igualmente um desequilíbrio.

46. Embora o Sapard se tenha centrado principalmente na compra de equipamento, poderia ainda assim ter contribuído para o cumprimento das normas comunitárias, caso os procedimentos tivessem sido aplicados de forma rigorosa. Isso não sucedeu: os requisitos e os controlos respeitantes às normas mínimas estão definidas na legislação nacional e são idênticos para todos os produtores agrícolas e empresas transformadoras, quer tenham um projecto Sapard ou não. A auditoria do Tribunal constatou que os controlos sanitários e ambientais efectuados pelas autoridades nacionais foram insuficientes. São apresentados mais por menores nos pontos 70-76.

47. Assim, ao olhar para o objectivo geral do Sapard de execução do acervo relativo à política agrícola comum e políticas conexas, pode concluir-se que, até ao final de 2003, os fundos têm sido gastos, de forma geral, em projectos que aumentem a quantidade da produção agrícola, mais do que em projectos que melhorem a qualidade da mesma (respeitando normas de qualidade, sanitárias e de protecção do ambiente).

#### **Os objectivos nem sempre eram claros**

48. Os controlos no local efectuados pelo Tribunal sobre a prioridade relativa à «criação de emprego nas zonas rurais» revelaram vários casos em que, devido à modernização do equipamento resultante dos investimentos do Sapard, eram necessários menos postos de trabalho. Contudo, o acompanhamento do Sapard não teve em conta quaisquer efeitos negativos no emprego rural originados pelos investimentos no sector agro-alimentar. Nos poucos projectos em que o número de postos de trabalho a criar foi quantificado, constatou-se que estes se baseavam em intenções gerais, que dependiam da evolução esperada do mercado, e não nos efeitos directos do projecto Sapard.

49. Para serem elegíveis, os investimentos em infra-estruturas de desenvolvimento rural têm de ser realizados em zonas rurais. No entanto, a Comissão não garantiu que os projectos eram efectivamente executados em zonas rurais. Normalmente, a densidade populacional é a medida utilizada para definir as zonas rurais, contudo, não existiam dados disponíveis em determinados países e a Comissão aprovou a utilização de outros critérios. Esta situação levou a que o Sapard co-financiasse investimentos cuja natureza rural era muito duvidosa. Detectaram-se vários casos em que a área servida pelo projecto era, na realidade, um subúrbio de uma cidade maior. A verdadeira natureza rural dos municípios não foi definida, embora a diferença entre as infra-estruturas das zonas urbanas e rurais nos países Sapard seja geralmente maior do que entre as zonas urbanas e rurais nos actuais Estados-Membros.

#### **e a elaboração de relatórios sobre objectivos e prioridades por parte da Comissão não correspondia aos requisitos**

50. O artigo 13.º do regulamento Sapard prevê que a Comissão apresente um relatório anual sobre o apoio comunitário concedido, onde deve indicar, em especial, os progressos alcançados na realização dos objectivos definidos. Para tal, deveriam ter sido definidos, nos relatórios anuais, critérios objectivos para quantificar os progressos efectuados na realização dos objectivos ou das prioridades do regulamento Sapard, tais como um resumo dos principais indicadores definidos nos programas Sapard. Porém, tal não sucedeu.

51. Os relatórios anuais da Comissão referentes a 2000, 2001 e 2002 apresentam descrições pormenorizadas e técnicas das medidas tomadas pela Comissão, incluindo os progressos em termos de criação dos sistemas e de pagamentos (1). No entanto, estes são apenas os meios necessários para atingir os objectivos.

Quatro anos após o início do programa, a Comissão não determinou nem comunicou até que ponto os objectivos definidos para o programa foram atingidos.

#### **O reforço das capacidades institucionais foi positivo, excepto para as medidas agro-ambientais**

52. Apesar dos objectivos e áreas prioritárias definidos no regulamento do Conselho, a Comissão encara o Sapard principalmente como um instrumento de reforço das capacidades institucionais, destinado a garantir a fácil assimilação das práticas comunitárias após a adesão. Assim, a Comissão salientou em várias ocasiões, incluindo nos seus relatórios anuais, que a verdadeira contribuição do Sapard é facilitar a execução das disposições necessárias após a adesão.

53. Contudo, o Sapard deveria principalmente ser avaliado relativamente à forma como tem contribuído para os objectivos definidos quando da sua criação. Convém igualmente lembrar que o reforço das capacidades institucionais é um dos objectivos do programa PHARE e que foram executados programas relativos à fácil assimilação das práticas comunitárias através dos procedimentos de gestão do PHARE e pagos pelo respectivo orçamento (2). Em todos os países visitados, cerca de 6 milhões de euros do PHARE foram utilizados em consultores de pré-adesão, peritos em programação, criação e auditoria dos sistemas, projectos-piloto, bem como em equipamento informático e formação profissional do pessoal dos organismos responsáveis pela execução do Sapard.

(1) Relatórios anuais Sapard (Relatórios da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões) COM(2001) 241 final de 3 de Julho de 2001, COM(2002) 434 final de 30 de Julho de 2002, COM(2003) 582 final de 7 de Outubro de 2003.

(2) Em Março de 1997, a Comissão decidiu dedicar inteiramente o instrumento de pré-adesão PHARE à preparação dos países candidatos à adesão à UE. Cerca de 30 % do orçamento anual de PHARE, aproximadamente 1 500 milhões de euros por ano, foi atribuído ao reforço das capacidades institucionais, especialmente à introdução dos objectivos e procedimentos dos Fundos Estruturais.

54. O reforço das capacidades institucionais foi um efeito positivo do Sapard. O PHARE pagou e geriu o reforço das capacidades institucionais, enquanto o Sapard proporcionou a oportunidade de «aprendizagem pela prática». O Sapard podia oferecer às administrações nacionais experiência directa de gestão dos fundos comunitários porque muitos dos procedimentos são idênticos (programação, procedimentos de execução, acompanhamento). Os resultados combinados do PHARE e do Sapard foram um sucesso, pois foram criadas estruturas e sistemas virtualmente inexistentes apenas há alguns anos e verificou-se estarem operacionais e serem, de forma geral, eficazes. Os pontos 61-65 apresentam mais pormenores relativos a estes sistemas.

55. No entanto, o reforço das capacidades institucionais e a aprendizagem pela prática não foram bem sucedidos relativamente à medida agro-ambiental. Esta importante medida de desenvolvimento rural é a única que é obrigatória para os Estados-Membros e é igualmente a mais importante, representando 41 % dos fundos disponíveis para o desenvolvimento rural no âmbito do FEOGA-Garantia. A reforma da PAC atribui igualmente uma importância acrescida ao ambiente agrícola.

56. Devido à complexidade geral da medida agro-ambiental, e ao facto de ter sido concebida como medida-piloto no âmbito do Sapard, a Comissão apenas forneceu informações pormenorizadas aos países Sapard em 21 de Dezembro de 2001. Estas informações exigiam alterações aos programas Sapard que foram aprovados para cada país e a criação e aprovação dos sistemas relevantes. Esta situação levou a que a medida não pudesse ser executada antes do final de 2002. Em Dezembro de 2003, apenas a República Checa e a Eslováquia conseguiram fazê-lo. A Hungria chegou mesmo a retirar a medida do Sapard. A Polónia sugeriu fazer o mesmo, mas a Comissão convenceu-a do contrário. No entanto, persistiram os atrasos na elaboração das regras de execução pormenorizadas e a medida não foi executada na Polónia antes da sua adesão à UE.

57. A Comissão definiu para a medida agro-ambiental que as acções deveriam ter como objectivo desenvolver uma experiência prática de execução agro-ambiental tanto ao nível administrativo como das explorações agrícolas. Este objectivo não foi cumprido porque, em Dezembro de 2003, seis dos oito países beneficiários a aderir em Maio de 2004 apenas tinham adquirido uma experiência limitada na execução desta medida no âmbito do Sapard.

## AVALIAÇÃO DOS SISTEMAS CRIADOS NOS PAÍSES SAPARD

### *A aprovação prévia dos sistemas garantiu sistemas de controlo financeiro rigorosos*

58. A base jurídica do Sapard exigia uma decisão da Comissão relativa à gestão descentralizada, baseada numa análise dos sistemas de gestão e controlo do país em causa (conhecida como delegação de gestão). Até Dezembro de 2003, foram tomadas

17 decisões da Comissão relativas a partes de sistemas aprovados num país, cada uma das quais delegava provisoriamente a gestão da ajuda. A delegação total, que estava prevista após mais controlos por parte da Comissão e a execução das suas recomendações, não foi dada. A Comissão não assumiu a sua responsabilidade de descentralizar totalmente a gestão. De facto, a Comissão não definiu os critérios a preencher para receber a delegação total da gestão.

59. A base jurídica definia igualmente os critérios e condições mínimos para a descentralização da gestão, tais como um sistema de gestão dos fundos bem definido, dispondo de um controlo interno eficaz e de pessoal adequado. As análises da Comissão, sob a forma de auditorias dos sistemas, garantiram que existia um sistema bem definido, com controlos-chave, antes de poderem ser desembolsados quaisquer fundos <sup>(1)</sup>.

60. Por conseguinte, os países Sapard iniciaram a execução dos projectos (celebração de contratos) após a decisão da Comissão que aprovava os sistemas, quando todos os procedimentos, listas de controlo e formulários estavam aprovados. Esta situação é diferente nos Estados-Membros, onde as despesas dos fundos estruturais relativas ao período 2000-2006 eram elegíveis a partir de 1 de Janeiro de 2000 ou, em determinadas circunstâncias, assim que o primeiro projecto do documento de programação era enviado à Comissão, sem a aprovação prévia dos sistemas.

### *Em geral, os sistemas funcionavam na prática*

61. Os sistemas de gestão e controlo do Sapard têm elementos-chave em comum com os programas comunitários. Os procedimentos dos fundos estruturais são aplicados à programação, ao acompanhamento e à avaliação. Os procedimentos do FEOGA-Garantia são utilizados para a gestão financeira, incluindo o procedimento de apuramento de contas <sup>(2)</sup> e a utilização das agências de pagamento.

62. O exercício de programação, totalmente novo para os países Sapard, exigia, entre outros aspectos, que descrevessem a estratégia e as medidas, seleccionassem prioridades e indicassem os recursos financeiros a utilizar. Não obstante, todos os programas Sapard relativos à agricultura e ao desenvolvimento rural estavam prontos e aprovados pela Comissão no Outono de 2000. A definição dos programas Sapard não demorou mais do que a aprovação dos programas dos Estados-Membros no âmbito dos Fundos Estruturais. As estruturas de acompanhamento foram igualmente criadas dentro de um prazo aceitável.

63. As agências de pagamento criadas nos países Sapard para execução do Sapard serão, na maioria dos casos, as agências de pagamento que serão utilizadas para a gestão dos fundos comunitários após a adesão. Na Lituânia e na Polónia, as agências irão gerir as duas secções do FEOGA, Garantia e Orientação.

<sup>(1)</sup> Com excepção de determinados elementos, ver ponto 10.

<sup>(2)</sup> Trata-se do procedimento através do qual a Comissão decide se as despesas efectuadas pelas agências de pagamento da PAC devem ser definitivamente imputadas ao orçamento da UE.

64. Tal como nos Estados-Membros, existiam unidades de auditoria interna em funcionamento em todas as agências de pagamento e a certificação das contas e os relatórios sobre os sistemas de gestão e controlo foram efectuados por organismos de certificação funcionalmente independentes. O Tribunal constatou que foram efectuadas auditorias profissionais.

65. O Tribunal analisou as descrições de procedimentos e as listas de controlo e examinou 33 *dossiers* para verificar que os sistemas funcionavam conforme indicado na documentação. Não obstante as insuficiências em seguida assinaladas no presente relatório, o Tribunal constatou, em relação aos sistemas Sapard, que estavam incluídos conceitos-chave, que os procedimentos estavam bem documentados, que, em geral, os sistemas existentes no papel funcionavam na prática e que foram seguidos os procedimentos de controlo relativamente à maioria dos *dossiers*.

#### ***mas verificou-se uma insuficiência de elementos justificativos nos dossiers***

66. Um problema comum nos *dossiers* analisados nos quatro países visitados foi a falta de documentação relativa a controlos. As listas de controlo estavam preenchidas mas, em geral, os *dossiers* não incluíam justificações ou explicações que comprovassem as conclusões apresentadas pelos assessores. Nomeadamente, não existiam notas ou papéis de trabalho que definissem o trabalho efectuado tais como cálculos, documentos verificados no local, pessoas contactadas no local, etc. Não existindo este tipo de documentos, o trabalho do segundo revisor da lista de controlo era verificar se todas as casas tinham sido assinaladas e não efectuar um controlo significativo. Uma vez que nem sempre existiam orientações que definissem a forma como os controlos deveriam ser realizados, de uma maneira geral, os auditores do Tribunal não puderam verificar qual foi o trabalho realizado e determinar em que base as casas das listas de controlo estavam assinaladas como sendo satisfatórias.

67. Um exemplo desta situação foi a falta de documentação relativa às análises dos planos de actividades na Lituânia. Os candidatos têm de apresentar planos de actividades em apoio do seu projecto. Estes planos indicam a viabilidade do negócio, incluindo o investimento. O procedimento na Lituânia prevê que o avaliador analise os planos de actividades. Contudo, as amostras examinadas pelo Tribunal incluíam poucos elementos de prova da existência desta análise. Trata-se de um trabalho bastante técnico e que exige mais do que é actualmente feito: por exemplo, além de uma marca na casa «Sim», indicar que «os índices e rácios financeiros da actividade agrícola correspondem aos valores críticos definidos pelo ministro da Agricultura».

#### ***Os sistemas Sapard baseavam-se noutros sistemas mais fracos***

68. Os sistemas Sapard necessitam da aprovação prévia da Comissão, que se baseia em auditorias. No entanto, o mesmo procedimento não se aplica aos sistemas directamente relacionados com os sistemas Sapard e que os alimentam. Exemplos disto são os procedimentos de recrutamento de pessoal e os controlos para examinar as normas mínimas de higiene, ambiente e bem-estar animal. Estes sistemas e procedimentos não estão abrangidos pelas auditorias e aprovação prévia dos sistemas por parte da Comissão.

69. A base jurídica do Sapard prevê que pessoal adequado, com experiência apropriada, deve estar disponível e ser afectado

às funções (1). Uma análise dos procedimentos de recrutamento na Bulgária, na Lituânia e na Polónia constatou que os procedimentos utilizados no recrutamento recente de funcionários não foram transparentes e que os *dossiers* de pessoal não incluíam quaisquer informações sobre o procedimento seguido nem documentação relativa à selecção do pessoal em questão. Na Lituânia, verificaram-se vários casos em que apenas existia um candidato a lugares disponíveis na agência Sapard e os testes de selecção eram habitualmente destruídos após a sua conclusão. Assim sendo, não existe qualquer procedimento transparente que garanta que são seleccionadas pessoas qualificadas e que os sistemas têm a qualidade aprovada pela Comissão.

70. Os candidatos, nos seus projectos, têm de obedecer a normas sanitárias e ambientais, tanto antes como depois da execução do projecto. No âmbito das suas decisões de descentralizar a gestão da ajuda, a Comissão aceitou os controlos nacionais relativos ao cumprimento das normas de qualidade, sanitárias e ambientais sem verificar quem controlou o quê, como ou quando. A Comissão não exigia que os países Sapard apresentassem este tipo de informações no âmbito dos procedimentos Sapard. O único controlo exigido pela Comissão e efectivamente realizado pelas agências Sapard era a existência de certificados emitidos pelo organismo público responsável.

71. Na Roménia, os certificados comprovativos do cumprimento das normas foram emitidos pela agência ambiental e pela agência responsável pelos controlos de higiene e sanitários. Nem as autoridades romenas nem a Comissão tinham avaliado a base para a emissão destes certificados. Quando o Tribunal verificou estes últimos, constatou que não existia documentação relativa ao que foi controlado e à forma como esse controlo foi feito. Nem sempre estavam disponíveis relatórios de inspecção dos projectos Sapard e, quando estavam, não apresentavam pormenores sobre os controlos efectuados.

72. Na Bulgária, as autoridades nacionais controlam o requisito de que a exploração agrícola e o projecto cumprem as normas ambientais nacionais através da existência de uma decisão da assembleia municipal. Esta decisão baseia-se apenas em informações apresentadas pelo beneficiário e não se efectuam controlos no local para verificar esta situação.

73. Não existiam informações disponíveis da Comissão nem das autoridades nacionais relativas ao âmbito dos controlos ambientais efectuados nos países Sapard. Para avaliar se o objecto e as modalidades dos controlos foram suficientes, o Tribunal solicitou reuniões com representantes dos organismos que efectuaram estas inspecções. Na Polónia, estes elementos não foram fornecidos e, por conseguinte, o Tribunal não pode emitir um parecer sobre a forma como a Polónia garante o cumprimento das disposições do regulamento Sapard em matéria de protecção do ambiente.

74. Os controlos na Lituânia e na Bulgária relativos às normas aplicáveis à medida «investimentos em explorações agrícolas» apenas foram efectuados pela agência em causa antes da

(1) Regulamento (CE) n.º 1266/1999 do Conselho, de 21 de Junho de 1999, relativo à coordenação da assistência aos países candidatos no âmbito da estratégia de pré-adesão; n.º 1, alínea iii) do anexo (JO L 161 de 26.6.1999).

aprovação do projecto, mas não depois de este estar concluído. A realização destes controlos subsequentes e a emissão de certificados, caso se justifique, é importante para garantir que as normas nacionais e comunitárias foram de facto cumpridas no final do projecto.

75. Assim, no caso de um dos projectos visitados no local na Lituânia, o Tribunal constatou que o estrume estava indevidamente armazenado, com um risco consequente de fuga de nitratos, em desrespeito das normas comunitárias. Tinha sido feito um controlo no local anterior à aprovação, mas desde então o número de vacas tinha aumentado de forma significativa. Não foram efectuados os controlos anteriores ao pagamento, previstos pelos programas Sapard, para garantir que as normas ambientais tinham sido respeitadas.

76. Detectaram-se igualmente problemas relativos ao cumprimento das normas de higiene e sanitárias na Polónia. No caso de um dos projectos verificados pelo Tribunal, a compra de novo equipamento para uma empresa transformadora de leite, o relatório sobre os progressos realizados para cumprimento das normas comunitárias, elaborado pelas autoridades veterinárias, afirmava que a empresa cumpria as normas a 74 %. Este relatório não foi tido em conta. Não foram feitos outros controlos quando o projecto foi terminado e pago, embora o requisito previsto no programa polaco de que a totalidade da empresa deveria respeitar as normas comunitárias não tenha aparentemente sido cumprido.

#### ***e a regulamentação nacional referente aos juros era contrária à regulamentação do Sapard***

77. Assim que os sistemas foram aprovados, a Comissão pagou adiantamentos aos países Sapard que poderiam ser utilizados como fundo de maneo. Devido ao tempo necessário para começar a efectuar pagamentos aos beneficiários (ver ponto 16), estes adiantamentos permaneceram em grande parte por utilizar durante o primeiro ano de execução do Sapard. A Comissão exigiu que se obtivessem para esses montantes as condições comerciais normais, que deveriam respeitar um nível de segurança satisfatório. O Tribunal constatou que tal não sucedeu porque foram aplicadas as regras nacionais. Em três dos quatro países auditados poderiam ter-se obtido taxas de juro mais elevadas com o mesmo nível de segurança.

78. Na Bulgária, solicitou-se a vários bancos comerciais que apresentassem propostas, a fim de seleccionar o banco que deveria ter as contas Sapard. Após a Comissão ter pago o adiantamento, as autoridades búlgaras colocaram os fundos por utilizar em depósitos a prazo. Esta boa prática não foi aplicada na Lituânia, nem na Polónia e na Roménia, onde a legislação nacional obrigava as autoridades a utilizarem o banco central. Estes bancos ofereciam taxas de juro mais baixas do que os bancos comerciais e os fundos não podiam ser colocados em depósitos a prazo.

79. A maior diferença verificou-se na Roménia onde poderiam ter-se ganho aproximadamente mais 650 000 euros em juros até ao final de 2003, caso tivessem sido aplicadas taxas de juro mais elevadas aos fundos comunitários por utilizar. Constataram-se igualmente problemas em outros países, por exemplo na Polónia, onde os juros eram registados numa subconta que não rendia juros.

80. Verificaram-se práticas diferentes nos países Sapard e a Comissão não garantiu que fossem aplicadas as melhores práticas em todos os países.

#### **PROBLEMAS DE EXECUÇÃO NOS PAÍSES SAPARD**

##### ***Os potenciais beneficiários dispõem de recursos próprios insuficientes e têm dificuldades em obter crédito***

81. No caso de projectos que não geram rendimentos líquidos substanciais (tais como estradas locais) a taxa de ajuda pode atingir 100 %, pois as infra-estruturas são uma condição prévia necessária a qualquer tipo de desenvolvimento em áreas rurais. Foi recebido um elevado número de candidaturas para projectos deste tipo e a elevada taxa de financiamento é uma das principais razões frequentemente apresentadas para este sucesso. No caso de todos os outros projectos, uma vez que a taxa de ajuda está limitada a 50 %, os beneficiários têm de financiar pelo menos 50 % dos custos do projecto através dos seus fundos próprios ou de empréstimos.

82. Os pagamentos do Sapard aos beneficiários devem basear-se em declarações de despesas incorridas, o que significa que os beneficiários têm de pré-financiar as despesas, muitas vezes durante um período de vários meses, que é o tempo que a agência Sapard demora a tratar o pedido de pagamento e a efectuar-lo. Procedimentos administrativos complexos prolongaram este período (ver ponto 93).

83. Um inquérito efectuado pela agência Sapard aos agricultores e consultores agrícolas na Polónia investigou os principais obstáculos à candidatura às ajudas do Sapard <sup>(1)</sup>. Demonstrou que as três principais dificuldades eram o elevado custo do crédito bancário, o requisito de pré-financiamento e a falta de recursos próprios para investimento. Contudo, o potencial do Sapard permanece elevado, o que se pode constatar pelo sucesso do regime de ajudas nacional polaco, no âmbito do qual o Estado concede empréstimos aos agricultores até 80 % do projecto. Em 2002, mais de 24 000 agricultores receberam apoio no âmbito deste regime, o que representa dez vezes mais do que o apoio do programa Sapard Foram celebrados <sup>(2)</sup>.

84. Os candidatos têm sérios problemas para garantir o financiamento prévio e os fundos complementares. Esta situação deve-se principalmente à escassez de fundos de maneo e de investimento, combinada com uma política de crédito restritiva por parte dos bancos, que é agravada por um mercado imobiliário e um sistema bancário subdesenvolvidos. Trata-se de um problema geral em todos os países Sapard, que provoca um estrangulamento na execução do Sapard e constitui uma das principais razões pelas quais a execução dos projectos é inferior às expectativas. O programa Sapard em si não inclui a possibilidade de abordar este problema e os países procuraram resolvê-lo de diferentes formas.

<sup>(1)</sup> «Opinions on Sapard Measure 2 programme expressed by Agricultural Advisory Centres and potential beneficiaries of the programme» (Opiniões sobre o programa da medida 2 do Sapard expressas por Centros de Consultoria Agrícola e potenciais beneficiários do programa), Varsóvia, 30 de Novembro de 2002.

<sup>(2)</sup> 2 377 contratos com agricultores no período de Setembro de 2002 a Novembro de 2003.

85. As autoridades búlgaras eram de opinião que um sistema de crédito ajudaria a resolver estes problemas e facilitaria assim a execução do Sapard. Por conseguinte, foi aprovado um sistema que concedia crédito aos beneficiários do Sapard, ao qual foram atribuídos 60 milhões de euros no orçamento nacional para 2003. O sistema foi comunicado pelo ministro da Agricultura búlgaro à Comissão em Junho de 2003. Na sua resposta de Julho de 2003, a Comissão era de opinião que o sistema poderia incluir determinados elementos dos auxílios estatais e que, nesse caso, eram necessárias algumas alterações a fim de respeitar as regras da concorrência <sup>(1)</sup>. Para além de solicitar por escrito informações relativas aos aspectos financeiros do sistema búlgaro, a Comissão não prestou uma assistência ou aconselhamento rápidos e, finalmente, a Bulgária retirou a proposta. Assim, os 60 milhões de euros disponíveis para resolver um problema-chave da execução do Sapard não foram utilizados porque a Comissão não acompanhou activamente o problema.

86. Outros países implementaram já sistemas semelhantes que, no entanto, não foram examinados pela Comissão. As autoridades lituanas, por exemplo, criaram um fundo de garantia que emite garantias para empréstimos a potenciais beneficiários do Sapard (e outros). Certos elementos deste sistema podem igualmente ser considerados como um auxílio estatal.

87. Os municípios romenos enfrentaram dificuldades consideráveis para efectuar pagamentos aos contratantes, pois os montantes em causa eram frequentemente superiores ao seu orçamento anual total. As regras não permitiam que a agência Sapard pagasse directamente as facturas dos contratantes. Face a uma situação semelhante, a agência Sapard lituana efectuou esses pagamentos directamente aos municípios, violando assim as regras do Sapard num montante de cerca de 1 milhão de euros <sup>(2)</sup>.

88. Para reduzir o encargo que o pré-financiamento constitui para o beneficiário, a Lituânia e a Roménia efectuaram pagamentos intermédios aos beneficiários à medida que os projectos avançavam. Esta prática não foi aplicada em todos os países, pois considerou-se que aumentava o volume do trabalho administrativo.

89. Um problema adicional que existe na Roménia é o compromisso de os municípios suportarem os custos de manutenção após a conclusão do projecto, que constitui uma condição de elegibilidade para a medida em causa. A maioria dos projectos era referente a estradas e os municípios não calcularam devidamente o âmbito real deste compromisso futuro de manutenção nem a agência Sapard efectuou outras averiguações. Até mesmo os números provisórios eram desconhecidos e, quando questionados pelos auditores do Tribunal, os municípios foram incapazes de apresentar uma estimativa fundamentada ou de indicar a forma como estes custos poderão ser realisticamente financiados a partir dos seus orçamentos limitados. A maioria dos municípios considerou que a questão da manutenção era secundária, sendo a

aprovação do projecto mais importante. O actual sistema na Roménia não garante assim a sustentabilidade dos investimentos, o que constitui uma deficiência importante.

90. A Comissão não identificou este tipo de problemas de execução e foi, portanto, incapaz de os abordar de uma forma coerente. Uma vez que o programa Sapard em si não tem meios de os resolver, encontraram-se soluções *ad hoc*. O resultado foi a adopção de diferentes práticas pelos países Sapard, algumas das quais eram boas enquanto que outras violavam as regras.

#### *e existiam procedimentos administrativos complexos*

91. Após os primeiros nove meses de execução do Sapard na Polónia, foram recebidas 977 candidaturas, das quais 472 (48 %) foram recusadas. Uma análise destes números revelou que a principal razão da recusa foi o facto de as candidaturas não estarem devidamente preparadas. As dificuldades prendem-se principalmente com o elevado número de documentos a apresentar e a dificuldade em obtê-los. Constatou-se o mesmo problema na Bulgária, que pode ser ilustrado por um dos projectos verificados pelo Tribunal. No caso deste projecto relativamente simples de compra de uma ceifeira debulhadora e de uma charrua, o *dossier* de candidatura tinha 2 477 páginas e o *dossier* com o pedido de pagamento tinha 601 páginas. A importância de alguns destes documentos nem sempre é clara e é necessário simplificar os procedimentos e aliviar o encargo dos beneficiários, o que, por seu lado, irá acelerar a execução.

92. Outro exemplo desta situação é que, quando as agências Sapard constatarem que uma candidatura está incompleta, os beneficiários têm a oportunidade de apresentar os documentos em falta. O tempo disponível para o fazerem é muitas vezes insuficiente. Por conseguinte, a candidatura é recusada. Por exemplo, apenas faltava um documento na candidatura de um projecto de melhoria de uma estrada local na Polónia. Este documento, o orçamento para o ano seguinte, necessitava de uma reunião da assembleia municipal, que não poderia ser realizada dentro do prazo previsto. Assim, o projecto foi recusado.

93. O tempo que muitas vezes demora o processamento das candidaturas é outro factor que desencoraja os potenciais candidatos. Os atrasos no processamento dos pedidos de pagamento alargam ainda mais o período de pré-financiamento e desencorajam os possíveis beneficiários.

94. No caso dos países visitados, o período decorrido entre o pedido de pagamento e o dia efectivo de pagamento é de dois a três meses. Além do tempo de avaliação do pedido de pagamento, o período total inclui igualmente o tempo de espera após a ordem de pagamento ter sido preparada. Na Polónia, um agricultor teve de esperar quase seis meses para ser reembolsado porque terminou o projecto antes da data prevista indicada na sua candidatura. Os funcionários polacos afirmaram não poder aceitar um pedido de pagamento antes da data prevista.

95. Em todos os casos em que o Tribunal determinou que os procedimentos provocam dificuldades de execução, os países Sapard aplicaram procedimentos mais rigorosos do que os exigidos pela Comissão. Os gestores nacionais foram aparentemente incapazes de resolver os problemas, muitas vezes devidos a uma burocracia rígida e desnecessária, mesmo se estes impediam uma

<sup>(1)</sup> Não pode ser ultrapassado um limite de 50 % de ajuda pública, independentemente da fonte. Uma vez que a Bulgária aplicou uma taxa de ajuda de 50 %, qualquer elemento de subsídio no regime de ajudas ultrapassaria este limite.

<sup>(2)</sup> Em 31 de Março de 2003.

execução eficaz do Sapard. Além disso, não foram aplicadas as melhores práticas, o que impediu uma execução mais rápida do Sapard.

### ***o que resultou em que apenas os beneficiários financeiramente mais sólidos recebam ajudas***

96. Devido à obrigação de os beneficiários pré-financiarem os projectos e aos procedimentos administrativos complexos, o sistema Sapard favorece os beneficiários financeiramente mais sólidos e melhor organizados, que disponham de capital suficiente ou possam obter empréstimos. Trata-se de um obstáculo considerável para as explorações agrícolas e empresas mais pequenas que têm de esforçar-se mais para cumprir as normas, modernizar-se e aumentar a eficácia.

97. Com base nas 13 explorações agrícolas visitadas no local pelo Tribunal nos quatro países, os auditores constataram que os agricultores geralmente pré-financiavam o projecto e financiavam a sua própria contribuição a partir dos seus próprios recursos, o que outros agricultores, mais pobres, não podiam fazer. Este era especialmente o caso na Lituânia, onde se tratava de um elemento-chave que levou a que a todos os agricultores beneficiários visitados tivessem recebido uma ajuda para mais de um projecto.

### **SÃO NECESSÁRIAS MEDIDAS POR PARTE DA COMISSÃO PORQUE**

#### ***a regulamentação e os controlos insuficientes causam despesas indevidas com custos gerais***

98. A regulamentação do Sapard permite que os custos gerais sejam imputados ao projecto até 12 % da totalidade dos custos elegíveis <sup>(1)</sup>. Estes custos podem referir-se a honorários de arquitectos, engenheiros, consultores e advogados, estudos de viabilidade e aquisição de patentes e licenças para a preparação e execução de um projecto. Até agora, os custos gerais imputados foram em grande medida relativos a custos de preparação dos planos de actividades dos beneficiários. Os montantes mais elevados registaram-se na Bulgária e na Lituânia, onde o Tribunal estima em 700 000 euros o montante em causa pago pela UE até ao final de 2003. Noutros países, foi imputado um montante muito pequeno aos planos de actividades. A diferença nos montantes imputados pelos países deveria, só por si, ter levado a Comissão a examinar esta matéria.

99. O risco relacionado com estes custos é elevado, em especial no caso de custos de consultoria para a preparação de planos de actividades, pois não existe uma relação directa entre o custo do projecto (equipamento, etc.) e a preparação de um plano de actividades, quer se trate de um investimento pequeno ou grande. Basear o reembolso numa percentagem do projecto não é uma garantia de economia. O risco aumenta ainda mais porque a

<sup>(1)</sup> A Bulgária reduziu os custos gerais de preparação dos planos de actividades para 5 % e a Roménia, em certos casos (para projectos que não incluam trabalhos de construção e apenas para duas medidas), para 3 % ou 5 %, consoante a medida.

regulamentação permite que estas despesas sejam pagas em numerário. A auditoria do Tribunal constatou que, apesar deste risco, os controlos destes custos foram insuficientes. Por norma, não havia qualquer justificação ou explicação dos montantes cobrados e não foram efectuados controlos para verificar se os custos estavam relacionados com os serviços prestados, ou mesmo se estes foram de facto prestados. Confirmava-se apenas que o máximo estipulado não era ultrapassado e que existia a documentação de apoio adequada (factura e prova de pagamento).

100. Assim, a agência Sapard búlgara informou o Comité de Acompanhamento em 2003 de que existiam casos de beneficiários que apresentaram facturas falsas de contratantes, especialmente relativas a serviços de consultoria. O Tribunal crê que o limite de 12 % é demasiado generoso, se não houver qualquer informação adicional por parte do beneficiário, que deveria ser definido um montante máximo fixo relativo a um plano de actividades e que os beneficiários deveriam ser activamente encorajados a utilizar serviços gratuitos ou mais baratos fornecidos pelos serviços de consultoria agrícola dos seus próprios países, que foram desenvolvidos utilizando o financiamento do PHARE.

101. O Tribunal identificou problemas em vários projectos controlados. Por exemplo, existem casos em que os beneficiários se candidataram a um segundo projecto para o qual voltaram a incluir os custos de um plano de actividades, apesar de este segundo plano ser praticamente idêntico ao primeiro. Existem mesmo casos em que o segundo projecto era simplesmente uma extensão do projecto original e em que os custos do plano de actividades ultrapassavam os que foram imputados ao primeiro projecto. Em todos os casos, o montante facturado foi pago sem que as agências Sapard tenham efectuado qualquer análise.

102. Num caso que serve de exemplo, os custos gerais de preparação do plano de actividades (15 400 euros) foram pagos a uma empresa de consultoria que era propriedade da mulher do gerente da empresa que tinha recebido a ajuda Sapard. Ela era igualmente representante desta última empresa e podia, portanto, assinar em nome da empresa para aceitar o plano de actividades apresentado pela sua própria empresa de consultoria. A ordem de pagamento foi assinada pelo marido. Quando o Tribunal visitou o projecto no local, o beneficiário não conseguiu demonstrar que os serviços prestados justificavam o montante pago. Além disso, não foram aplicadas as regras relativas à adjudicação de contratos (ver ponto 108). Os custos tinham sido aceites e pagos na totalidade pela agência Sapard búlgara.

103. Apesar dos casos assinalados pelo Tribunal, a Comissão não considerou necessário alterar a regulamentação. Não abordou este aspecto nas suas auditorias *ex ante* nem nas auditorias de acompanhamento e as deficiências identificadas não foram detectadas pelas auditorias das autoridades búlgaras nem pelas da Comissão <sup>(2)</sup>. Os exemplos demonstram que a regulamentação e os controlos do Sapard não evitam que sejam aceites e pagas facturas sobredeclaradas.

<sup>(2)</sup> Uma vez que as despesas foram pagas em 2002, a Comissão já tinha efectuado a sua auditoria de apuramento de contas.

***e não existem garantias de que os fundos são bem gastos no âmbito das regras de contratos do sector privado***

104. Cerca de 60 % dos fundos do Sapard são utilizados através de contratos do sector privado. Exceptuando a regra geral relativa ao respeito pelos princípios de boa gestão financeira, as regras aplicáveis são simples. Exigem que o beneficiário obtenha pelo menos três orçamentos para os custos de quaisquer serviços, fornecimentos e obras num valor superior a 10 000 euros. As mesmas regras se aplicam igualmente a grandes projectos, que podem ascender a 5 milhões de euros no caso de investimentos em empresas transformadoras.

105. O Tribunal constatou que, apesar dos elevados montantes envolvidos, os controlos efectuados foram insuficientes. Não foram efectuados controlos para determinar se as propostas eram comparáveis nem se foi seleccionada a melhor proposta. Exceptuando a Bulgária, onde estavam a ser dados os primeiros passos, não existiam comparações com preços de referência, o que permitiria que a assistência do Sapard fosse limitada caso fossem apresentados custos injustificados. As auditorias da Comissão não abordaram esta questão. As constatações de auditoria que se seguem demonstram a necessidade deste tipo de controlos.

106. 108. A análise do Tribunal das propostas apresentadas relativamente a 34 projectos mostrou que, na maioria dos casos, os três orçamentos não eram comparáveis e, portanto, tinham pouco ou nenhum valor <sup>(1)</sup>. Os beneficiários não são obrigados a especificar por escrito o investimento planeado. Por conseguinte, em geral foram recebidas propostas referentes a especificações de equipamento diferentes ou sem quaisquer especificações, verificando-se grandes diferenças de preços. Além disso, as propostas nem sempre incluíam as informações relativas aos principais factores determinantes que levaram o beneficiário a seleccionar uma delas. Nos casos em que as propostas eram comparáveis, nem sempre foi seleccionada a mais barata, não sendo apresentada qualquer explicação ou justificação. Na maioria dos casos, foi impossível analisar se foi aceite a melhor proposta e, portanto, garantir a boa gestão financeira, em especial em matéria de economia e de relação custo/eficácia.

107. Cerca de metade dos beneficiários contactados pelo Tribunal confirmaram que o procedimento dos três orçamentos não tinha significado pois já sabiam previamente qual o equipamento que pretendiam adquirir. As outras duas propostas eram obtidas simplesmente para preencher o requisito. Por exemplo, no caso de um projecto do Sapard para a compra de um tractor na Polónia, o beneficiário já tinha decidido qual o tractor que pretendia adquirir e a quem. Para preencher o requisito dos três orçamentos, obteve duas outras propostas idênticas <sup>(2)</sup>, que supostamente seriam de diferentes locais de venda de outra empresa. Contudo, não pretendia comprar-lhes o tractor, embora fosse ligeiramente mais barato, pois não poderiam oferecer um serviço pós-venda no futuro.

<sup>(1)</sup> Na amostra de projectos controlada pelo Tribunal, foram aplicadas regras dos contratos com o sector privado a 34 projectos e, em 23 casos, constatou-se que as propostas não eram comparáveis.

<sup>(2)</sup> Manuscritas, com o mesmo tipo de letra, a tinta púrpura.

108. Nem sempre foram obtidas três propostas. Na Bulgária, o procedimento não foi aplicado relativamente aos custos gerais, embora tenha sido noutros países. Na Polónia, detectaram-se vários casos em que um investimento foi repartido em vários artigos, cada um de valor inferior a 10 000 euros, evitando desta forma o procedimento. Noutros casos, vários artigos diferentes, cada um de valor superior a 10 000 euros, foram agrupados num proposta única.

109. As deficiências identificadas pelo Tribunal não foram detectadas pelas auditorias da Comissão nem pelo seu sistema de informação de gestão. Assim, a Comissão não abordou as diferentes práticas verificadas entre países. Os exemplos demonstram que a regulamentação e os controlos do Sapard não evitam que sejam aceites e pagas facturas sobredeclaradas. Os países Sapard e a Comissão devem melhorar a regulamentação e reforçar os controlos, em especial no caso de grandes projectos.

## CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

110. A Comissão não utilizou o tempo disponível antes de o Conselho adoptar o regulamento Sapard para preparar princípios e regras de execução pormenorizados. Assim, após a adopção foi gasto mais tempo do que o necessário para os apresentar.

111. Após a sua adopção, em Novembro de 2000, o início do Sapard dependia do tempo de que os países necessitavam para criar os sistemas. A Comissão e os países Sapard não analisaram os motivos pelos quais alguns países foram rápidos enquanto que outros demoraram mais tempo.

112. A criação de procedimentos administrativos complexos nos países em causa, mais rigorosos do que os exigidos pela regulamentação do Sapard, impediram uma execução eficiente e eficaz do programa.

— A Comissão deverá, no caso de novos programas de despesas, utilizar o tempo disponível antes da adopção da base jurídica pelo órgão legislativo para elaborar os procedimentos de execução pormenorizados.

— A Comissão deverá analisar a experiência adquirida com os novos programas, em especial, no caso do Sapard, a criação de sistemas descentralizados, de forma a estar preparada para exercícios semelhantes no futuro.

113. A aplicação por parte da Comissão de um sistema de gestão descentralizada significou que ela não identificou activamente problemas de execução, não proporcionou aconselhamento sobre a forma de os abordar nem acompanhou os resultados. Além disso, os recursos humanos eram limitados. Devido a esta situação, as melhores práticas não foram aplicadas em todos os países, assim como não foram evitadas práticas que eram contraproducentes. Todos estes factores impediram uma execução mais rápida mas segura do Sapard.

— Mesmo no caso da gestão descentralizada, a Comissão deverá garantir que são aplicadas as melhores práticas em todos os países beneficiários e que são atribuídos recursos suficientes a esta tarefa.

114. As propostas apresentadas pela Comissão à autoridade orçamental não tinham por base previsões orçamentais de execução fiáveis e realizáveis.

— Embora a Comissão possa desejar mostrar aos países que confia nas suas capacidades respectivas de execução do instrumento Sapard, a vontade política não deverá ser traduzida em previsões orçamentais irrealistas.

115. O Sapard teve como efeito positivo o facto de terem sido criados e estarem a funcionar nos países Sapard estruturas e sistemas que não existiam há alguns anos. Os elementos-chave destes sistemas serão utilizados na gestão dos fundos comunitários após a adesão.

116. A aprovação prévia dos sistemas, baseada nas auditorias dos países Sapard e da Comissão, garantiu que, pelo menos no papel, existiam sistemas bem definidos, com controlos-chave, antes de poderem ser desembolsados quaisquer fundos. Trata-se de uma boa prática. Contudo, os Estados-Membros podem implementar nova legislação sem este tipo de auditorias prévias ao sistema.

— Comissão deverá considerar se as auditorias *ex ante* e a aprovação prévia dos novos sistemas financeiros e de gestão antes de os fundos serem gastos seria igualmente uma boa prática no caso dos Estados-Membros.

117. Devido ao baixo nível de despesas durante o período de pré-adesão, verificou-se apenas uma contribuição menor para os objectivos definidos no regulamento Sapard, em oito dos dez países beneficiários.

118. Os primeiros resultados dos projectos terminados demonstram que, em geral, os fundos foram gastos em projectos que aumentem a quantidade da produção agrícola e não em projectos que melhorem a sua qualidade (respeitando as normas de qualidade, sanitárias e de protecção ambiental).

— A Comissão deverá corrigir este desequilíbrio e garantir que os fundos do Sapard sejam utilizados em projectos que tenham como objectivo principal a melhoria das normas das

empresas transformadoras ou explorações agrícolas no seu todo.

119. O Tribunal constatou que as regras e os controlos relativos aos contratos com o sector privado e aos custos gerais eram insuficientes. Não foram efectuados controlos eficazes para evitar que facturas sobredeclaradas fossem aceites e pagas. Verificaram-se igualmente controlos insuficientes do cumprimento das normas de higiene e ambientais.

— A Comissão deverá abordar esta falta de regras e de controlos eficazes.

120. Um problema-chave de execução era a insuficiência dos recursos próprios dos potenciais beneficiários e a sua dificuldade em obter crédito. Embora o programa Sapard ofereça um grande número de medidas, não inclui a possibilidade de abordar este problema.

— Em acções semelhantes, no futuro, a Comissão deverá simplificar o programa Sapard reduzindo-o a três ou quatro medidas fundamentais. A Comissão deverá examinar se, nesse caso, um sistema de empréstimos e garantias poderia substituir ou complementar as medidas existentes para resolver o problema do financiamento dos projectos.

121. Então: «O Sapard foi bem gerido?» A resposta é que a qualidade da gestão não foi homogénea. Por um lado, o Sapard permitiu aos países adquirirem experiência «directa» do funcionamento de um sistema de ajuda da UE, no que a Comissão constituiu a força motriz. Por outro lado, este não era um objectivo principal do Sapard e os objectivos-chave que tinham sido definidos não foram atingidos, tais como a assistência na aplicação do acervo comunitário, especialmente os aspectos relativos às normas ambientais e sanitárias. Esta situação deveu-se a atrasos na execução que poderiam ter sido evitados e, em consequência disso, os países que irão aderir em 2004 não beneficiaram da ajuda para as medidas aprovadas, que tinha sido prevista pela autoridade legislativa, durante um período de cerca de quatro anos e meio, desde o início de 2000 a Maio de 2004. Além disso, no início de 2004, devido a atrasos na criação dos sistemas, o âmbito total das medidas que tinham sido programadas (incluindo as medidas agro-ambientais) não foi aplicado. A Comissão subestimou os problemas que tinham de ser enfrentados pelos beneficiários no financiamento dos seus projectos. Este problema deveria ter sido identificado numa fase inicial e as soluções deveriam ter sido encontradas, a fim de garantir que a ajuda disponível surtia o efeito máximo em todos os beneficiários atingidos.

O presente relatório foi adoptado pelo Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 26 de Maio de 2004.

Pelo Tribunal de Contas  
Juan Manuel FABRA VALLÉS  
Presidente

## ANEXO I

## Contribuição da UE para 2000-2003 por país e pelos principais tipos de medidas e de beneficiários

(milhões de euros)

País	Contribuição da UE para o período 2000-2003 <sup>(1)</sup>	Repartição pelos principais tipos de medidas e de beneficiários				
		Comunidades locais Medida: desenvolvimento e melhoria de infra-estruturas rurais	Empresas transformadoras Medida: melhoria da transformação e comercialização dos produtos agrícolas e dos produtos da pesca	Agricultores Medida: investimentos em explorações agrícolas	Vários Medidas: agro-ambiental, silvicultura, florestação	Vários Medidas: desenvolvimento e diversificação de actividades económicas, assistência técnica, formação profissional e outras
Bulgária	218,8	10,8	75,8	62,1	13,9	56,3
República Checa	92,6	6,6	17,5	17,6	0,6	50,3
Estónia	50,9	6,4	9,7	21,7	0,4	12,7
Hungria	159,8	38,9	52,0	58,8	0,0	10,1
Letónia	91,7	5,5	25,2	32,0	5,3	23,7
Lituânia	125,2	18,2	39,1	51,2	3,2	13,5
Polónia	708,2	270,0	227,7	126,2	9,2	75,1
Roménia	632,4	280,5	111,0	74,6	57,5	108,9
Eslováquia	76,8	13,2	25,5	21,0	2,3	14,8
Eslovénia	26,6	3,1	10,5	9,2	0,0	3,8
<b>Total</b>	<b>2 183,0</b>	<b>653,3</b>	<b>593,9</b>	<b>474,4</b>	<b>92,4</b>	<b>369,1</b>
%	100 %	30 %	27 %	22 %	4 %	17 %

(1) Dotações de autorização acumuladas.  
Fonte: Tribunal de Contas Europeu, Dezembro de 2003.

## ANEXO 2

## Lista dos projectos controlados

M 1 — Investimentos em explorações agrícolas

M2 — Melhoria da transformação e comercialização dos produtos agrícolas e dos produtos da pesca

M 3 — Desenvolvimento e melhoria das infra-estruturas rurais

## BULGÁRIA

Amostra	Medida			Descrição do projecto	Visita no local <sup>(1)</sup>	Testes substantivos <sup>(2)</sup>	Testes de conformidade <sup>(3)</sup>
	M 1	M 2	M 3 <sup>(4)</sup>				
1	v			Aquisição de novo equipamento para uma exploração produtora de cereais incluindo um tractor	v	v	v
2	v			Aquisição de novo equipamento para uma exploração produtora de cereais incluindo uma ceifeira debulhadora	v	v	v
3	v			Aquisição de novo equipamento para uma exploração produtora de cereais incluindo uma ceifeira debulhadora	v	v	v
4		v		Aquisição de novo equipamento para uma empresa transformadora de carne	v	v	v
5		v		Aquisição de novo equipamento para uma empresa transformadora de leite	v	v	v
6		v		Aquisição de novo equipamento para uma empresa transformadora de carne	v	v	v
7		v		Aquisição de novo equipamento para uma adega	v	v	
8	v			Aquisição de novo equipamento para uma exploração produtora de cereais incluindo uma ceifeira debulhadora	v	v	
9	v			Aquisição de novo equipamento para uma exploração produtora de cereais incluindo uma ceifeira debulhadora		v	
10	v			Aquisição de novo equipamento para uma exploração produtora de cereais incluindo uma ceifeira debulhadora		v	
11	1	v		Aquisição de novo equipamento para uma empresa transformadora de carne		v	
12		v		Aquisição de novo equipamento para uma empresa transformadora de frutos e vegetais		v	
13	v			Construção de armazéns e aquisição de um silo para uma exploração produtora de cereais		v	
14	v			Aquisição de novo equipamento para uma exploração produtora de cereais incluindo uma ceifeira debulhadora		v	

<sup>(1)</sup> Visita no local para contactar o beneficiário final e inspeccionar o projecto.<sup>(2)</sup> Análise do *dossier* para verificar os custos gerais, as principais regras de adjudicação de contratos, os objectivos e outras questões fundamentais relacionadas com o projecto.<sup>(3)</sup> Análise do *dossier* para verificar se os sistemas de supervisão e controlo funcionaram na prática.<sup>(4)</sup> À data da auditoria, os sistemas relativos à medida não estavam aprovados.

## LITUÂNIA

Amostra	Medida			Descrição do projecto	Visita no local <sup>(1)</sup>	Testes substanciais <sup>(2)</sup>	Testes de conformidade <sup>(3)</sup>
	M 1	M 2	M 3				
1	v			Trabalhos de modernização e aquisição de novo equipamento para uma exploração de lacticínios	v	v	v
2	v			Aquisição de novo equipamento para uma exploração produtora de cereais	v	v	
3	v			Aquisição de novo equipamento para uma exploração produtora de cereais	v	v	v
4	v			Aquisição de novo equipamento para uma exploração porcina		v	
5	v			Aquisição de novo equipamento para uma exploração de lacticínios	v	v	v
6	v			Aquisição de novo equipamento para uma exploração de lacticínios		v	v
7		v		Aquisição de novo equipamento para uma empresa transformadora de carne	v	v	v
8		v		Trabalhos de reconstrução e aquisição de novo equipamento para uma empresa transformadora de carne		v	v
9			v	Construção de infra-estruturas de abastecimento de água e de esgotos		v	v
10			v	Reconstrução de infra-estruturas de esgotos		v	v
11			v	Construção de infra-estruturas de esgotos	v	v	
12		v		Construção de um matadouro	v		

<sup>(1)</sup> Visita no local para contactar o beneficiário final e inspeccionar o projecto.

<sup>(2)</sup> Análise do *dossier* para verificar os custos gerais, as principais regras de adjudicação de contratos, os objectivos e outras questões fundamentais relacionadas com o projecto.

<sup>(3)</sup> Análise do *dossier* para verificar se os sistemas de supervisão e controlo funcionaram na prática.

## POLÓNIA

Amostra	Medida			Descrição do projecto	Visita no local <sup>(1)</sup>	Testes substantivos <sup>(2)</sup>	Testes de conformidade <sup>(3)</sup>
	M 1	M 2	M 3				
1		v		Aquisição de novo equipamento para uma empresa transformadora de leite	v	v	v
2		v		Aquisição de novo equipamento para uma empresa transformadora de leite	v	v	v
3		v		Aquisição de novo equipamento para uma empresa transformadora de frutos e cogumelos	v	v	v
4		v		Aquisição de novo equipamento para uma empresa transformadora de leite	v	v	
5		v		Aquisição de novo equipamento para uma empresa transformadora de leite	v	v	
6	6	v		Trabalhos de construção e aquisição de novo equipamento para uma empresa transformadora de aves	v	v	v
7		v		Aquisição de novo equipamento para uma empresa transformadora de carne		v	
8		v		Instalação de um sistema de ventilação numa empresa transformadora de leite		v	
9		v		Aquisição de novo equipamento para uma empresa transformadora de frutos		v	
10		v		Aquisição de novo equipamento para uma empresa transformadora de carne		v	
11	v			Trabalhos de construção numa exploração de cogumelos		v	
12	v			Aquisição de novo equipamento para uma exploração hortícola	v	v	v
13	v			Aquisição de novo equipamento para uma exploração frutícola	v	v	
14	v			Aquisição de novo equipamento para uma exploração hortícola		v	
15	v			Aquisição de novo equipamento para uma exploração de lacticínios	v	v	v
16	v			Aquisição de novo equipamento para uma exploração frutícola		v	
17	v			Aquisição de novo equipamento para uma exploração hortícola		v	
18	v			Aquisição de novo equipamento para uma exploração frutícola	v	v	v
19	v			Aquisição de novo equipamento para uma exploração frutícola	v	v	v
20	v			Aquisição de novo equipamento para uma exploração frutícola		v	
21		v	v	Construção de rede de esgotos		v	
22			v	Melhoria de estrada local	v	v	v
23			v	Construção de rede de esgotos	v	v	
24			v	Melhoria de estrada local		v	
25			v	Construção de rede de esgotos	v	v	
26			v	Melhoria de estradas locais	v	v	v
27			v	Construção de rede de esgotos	v	v	v
28			v	Modernização de uma estação de esgotos local		v	
29			v	Melhoria de estrada local		v	
30			v	Construção de rede de esgotos		v	

(1) Visita no local para contactar o beneficiário final e inspecionar o projecto.

(2) Análise do *dossier* para verificar os custos gerais, as principais regras de adjudicação de contratos, os objectivos e outras questões fundamentais relacionadas com o projecto.(3) Análise do *dossier* para verificar se os sistemas de supervisão e controlo funcionaram na prática.

## ROMÉLIA

Amostra	Medida			Descrição do projecto	Visita no local <sup>(1)</sup>	Testes substantivos <sup>(2)</sup>	Testes de conformidade <sup>(3)</sup>
	M 1 <sup>(4)</sup>	M 2	M 3				
1		v		Trabalhos de reconstrução numa empresa transformador dea carne	v	v	v
2		v		Trabalhos de reconstrução numa empresa transformadora de carne		v	
3		v		Trabalhos de reconstrução numa empresa transformadora de carne	v	v	
4		v		Trabalhos de reconstrução e aquisição de novo equipamento para uma empresa transformadora de carne	v	v	v
5		v		Trabalhos de reconstrução e aquisição de novo equipamento para uma adega		v	
6			v	Melhoria de estrada local		v	
7			v	Melhoria de estrada local		v	
8			v	Instalação de uma rede de abastecimento de água	v	v	
9			v	Construção de esgotos e de uma estação de tratamento de águas residuais	v	v	v
10			v	Melhoria de estrada local	v	v	v
11			v	Melhoria de estrada local		v	
12			v	Melhoria de estrada local		v	
13			v	Melhoria de estrada local	v	v	v
14			v	Instalação de uma rede de abastecimento de água		v	
15			v	Instalação de uma rede de abastecimento de água	v	v	v
16			v	Construção de uma rede de abastecimento de água		v	
17			v	Melhoria de estradas locais	v	v	v
18			v	Melhoria de estradas locais		v	
19			v	Melhoria de estradas locais	v	v	
20			v	Construção de uma rede alargada de abastecimento de água	v	v	v

(1) Visita no local para contactar o beneficiário final e inspeccionar o projecto.

(2) Análise do *dossier* para verificar os custos gerais, as principais regras de adjudicação de contratos, os objectivos e outras questões fundamentais relacionadas com o projecto.

(3) Análise do *dossier* para verificar se os sistemas de supervisão e controlo funcionaram na prática.

(4) À data da auditoria, os sistemas relativos à medida não estavam aprovados.

**TOTAL**

76	24	24	28		42	75	33
----	----	----	----	--	----	----	----

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

### SÍNTESE

I-II. A Comissão regozija-se com a auditoria levada a cabo sobre a execução do instrumento Sapard.

No entanto, a Comissão considera que uma análise final relativa ao impacto do programa só pode ser efectuada quando o programa estiver totalmente executado.

Embora os principais elementos da proposta da Comissão relativa ao Regulamento Sapard [Regulamento (CE) n.º 1268/1999], tivessem sido mantidos, o texto da proposta foi objecto de discussões (no que diz respeito às rubricas orçamentais no âmbito das quais os instrumentos de pré-adesão deverão ser financiados, incluindo os mecanismos de execução financeira) até à fase final de adopção do regulamento Sapard. Enquanto a incerteza jurídica permanecia a Comissão não se encontrava em condições de elaborar as disposições jurídicas finais para as normas de execução. Estas disposições foram adoptadas pela Comissão em 26 de Janeiro de 2000.

A abordagem foi nova, tratando-se da primeira vez em que a ajuda externa foi gerida numa base totalmente descentralizada. Um objectivo principal de Sapard é contribuir para a execução do acervo. Uma parte essencial deste aspecto consiste em assegurar uma boa capacidade administrativa capaz de executar as tarefas exigentes de execução da política de desenvolvimento rural de acordo com os princípios de uma boa gestão financeira. Tal também é conforme com o pedido do Parlamento Europeu expresso na resolução do Parlamento Europeu que acompanha a quitação de 1999 segundo a qual «uma protecção eficaz dos interesses financeiros da Comunidade nos países candidatos deverá ser uma prioridade absoluta nos próximos anos».

A Comissão considera que prestou orientações e conselhos suficientes aos países Sapard e que trabalhou com estes para pôr de pé instituições e procedimentos, o que foi feito tanto através de uma ampla assistência prestada por peritos dos Estados-Membros por intermédio de dispositivos de geminação PHARE, como através de intercâmbios de informação no âmbito de seminários e de missões de reconhecimento. Ver o relatório anual Sapard de 2000 da Comissão.

III. Os orçamentos Sapard para 2000-2004 foram elaborados com base nas informações mais fiáveis disponíveis nessa altura. Os enormes desafios colocados pela necessidade de criar um sistema inteiramente novo e pela falta de experiência dos países Sapard neste domínio implicaram que a execução levasse tempo, mas na maior parte dos casos, não mais do que seria razoavelmente esperado dada a experiência de exercícios semelhantes nos Estados-Membros. A Comissão está bem consciente das razões pelas quais levou mais tempo nalguns países a instalar o sistema administrativo para a execução de Sapard.

Quando tomou consciência de «pesados procedimentos administrativos», a Comissão aconselhou os países envolvidos através de correspondência, reuniões bilaterais e nas reuniões do Comité de

Acompanhamento. No entanto, a escolha exacta do processo compete ao país em questão. A Comissão não pode impedir os países de aplicarem as suas próprias disposições administrativas internas desde que sejam respeitadas as regras Sapard.

IV. A responsabilidade da Comissão no âmbito de um sistema de gestão descentralizada consiste em acompanhar a execução de Sapard.

Como demonstrado pelos acontecimentos actuais, os fundos chegam actualmente a um ritmo regular a quase todos os países Sapard, com base num sistema fiável que pode ser utilizado como fundamento para os programas enquanto Estados-Membros.

V. Os pagamentos efectuados, apenas aos beneficiários finais em 2003, elevaram-se a 288 milhões de euros. Em 31 de Dezembro de 2003, relativamente à verba 2000-2003 no valor de 2 183 milhões de euros, a autorização total a favor dos beneficiários finais elevou-se a 1 214 milhões de euros (56 %) ao passo que os pagamentos efectivos efectuados junto dos beneficiários se elevaram a 323 milhões de euros (15 % da verba). De acordo com a informação recebida dos países Sapard, pelo menos sete de oito países que deverão aderir à UE serão capazes de conceder aos beneficiários finais todos os fundos disponíveis para 2000-2003.

A regra relativa à possibilidade de a UE co-financiar o IVA aplica-se aos países Sapard bem como aos Estados-Membros que recebem apoio no âmbito dos fundos estruturais. Também se aplicam as regras do Acordo de Financiamento Plurianual (AFPA).

VI. A Comissão considera que a capacidade crescente de produção a nível do projecto é compatível com o melhoramento das normas e a necessidade de reestruturação para melhorar a eficiência do mercado.

VII. A Comissão considera o reforço institucional como um dos elementos fundamentais do acervo e uma pré-condição para a utilização responsável dos fundos da UE. O instrumento agro-ambiental foi um mecanismo que permitiu aos países Sapard ganharem experiência administrativa através de acções-piloto e não uma das medidas mais importantes necessárias para reestruturar o sector agrícola e preparar a adesão.

IX. A Comissão regozija-se com a avaliação do Tribunal segundo a qual, em geral, o sistema Sapard funciona na prática. A Comissão reconhece que houve alguns problemas relativos aos controlos de conformidade com as normas mínimas, tendo emitido recomendações de melhoramento. Com base nas auditorias até Março de 2004, a Comissão considera que a situação melhorou desde a auditoria do Tribunal.

X. A Comissão está consciente do problema da falta de recursos próprios e das dificuldades para a obtenção de crédito. Para fazer face a esta questão, a Comissão, com a ajuda dos fundos PHARE, apoia um projecto para melhorar o acesso das PME ao crédito nos países Sapard, o que deverá ajudar a alargar o acesso a Sapard. Este projecto foi recentemente ampliado com um

sub-regime específico que se centra nas instituições de crédito destinadas aos agricultores e a pequenas empresas rurais. Também encoraja os países candidatos a utilizarem mecanismos nacionais de crédito na medida em que respeitem as regras de concorrência da Comunidade e as intensidades de ajuda do regulamento Sapard.

A fim de facilitar a aplicação de mecanismos nacionais de crédito, a Comissão na sua recente proposta de modificação do Regulamento (CE) n.º 1268/1999 incluiu uma disposição específica a este respeito (ver também resposta ao ponto 97).

XI. Embora a Comissão também tenha identificado deficiências nalguns casos e tenha efectuado recomendações de melhoria, considera que a situação melhorou desde a auditoria do Tribunal. Nos casos em que tal seja necessário, as referidas recomendações serão objecto de acompanhamento no âmbito dos processos de apuramento de contas.

## INTRODUÇÃO

9. No final de 2003, cerca de 13 000 projectos estavam a ser executados nos 10 países Sapard.

10. A base jurídica foi concebida por forma a que os países Sapard trabalhassem com disposições semelhantes às utilizadas pelos Estados-Membros. Ver também a resposta aos pontos 13 e 14.

Os sistemas de gestão e de controlo introduzidos pelas autoridades competentes dos países Sapard são objecto de auditorias *ex ante*, antes da delegação da gestão dos fundos, como *ex post*, através do apuramento contabilístico e auditorias de conformidade. Estes três tipos de auditorias, tal como requeridos pelo Acordo Financeiro Plurianual (AFPA), formam a base do sistema introduzido destinado a dar uma garantia razoável quanto à legalidade e regularidade de despesas imputadas ao orçamento comunitário. Neste âmbito, a Comissão considera que os principais riscos estão adequadamente cobertos.

## FASES DA EXECUÇÃO DO SAPARD

11. Os orçamentos Sapard para 2000-2004 foram elaborados com base na informação mais fiável disponível naquela altura. Os grandes desafios colocados pela necessidade de criar um sistema inteiramente novo e pela falta de experiência dos países Sapard neste domínio implicaram que a execução levasse tempo, mas na maior parte dos casos não mais do que seria razoável esperar.

Sapard, contrariamente aos Fundos Estruturais, não podia apoiar-se num conjunto de projectos já prontos para começar em 1 de Janeiro de 2000. Em nome de uma boa gestão financeira e da protecção dos interesses financeiros da Comunidade, os projectos Sapard apenas são susceptíveis de serem seleccionados após a adopção da decisão de delegação de gestão.

13-14. Embora tivessem sido mantidos os principais elementos da proposta da Comissão relativa ao Regulamento (CE) n.º 1268/1999, o texto da proposta foi objecto de discussões (incluindo discussões sobre as rubricas orçamentais) até à fase final de adopção do regulamento Sapard. Enquanto se manteve a incerteza jurídica, a Comissão não estava em condições de elaborar as disposições jurídicas finais das normas de execução.

Na sequência da adopção do regulamento, um grupo de trabalho preparou as disposições de base para a gestão financeira de Sapard num período de alguns meses. Aquelas foram adoptadas pela Comissão em 26 de Janeiro de 2000.

A razão desta estratégia foi a novidade da abordagem e o facto de ser a primeira vez em que a ajuda externa foi gerida numa base totalmente descentralizada. Os trâmites circunstanciados e o prazo requerido para a elaboração e o estabelecimento das disposições de execução financeira são apresentados no relatório anual Sapard de 2000 da Comissão.

Estes trâmites envolveram a adopção do regulamento de execução (adoptado em 18 de Abril de 2000), a elaboração e a adopção do Acordo de Financiamento Plurianual (AFPA) e do Acordo de Financiamento Anual de 2000 (AFA), (adoptado pela Comissão em 29 de Novembro de 2000), bem como a negociação de acordos bilaterais (AFPA e AFA) com cada um dos dez países Sapard (todos os acordos foram assinados entre 18 de Dezembro de 2000 e finais de Março de 2001).

16. A Comissão, em várias ocasiões, aconselhou, ora através de seminários, reuniões ou cartas, os países Sapard a evitar procedimentos administrativos desnecessários não exigidos pelo AFPA.

Os sistemas Sapard são concebidos pelas autoridades nacionais não apenas na base de critérios de aprovação mas também tendo em conta a legislação nacional e o respectivo conhecimento dos domínios de risco nos seus países. São necessárias regras mais estritas nalgumas situações para proteger os interesses financeiros da Comunidade (ver ponto 20 relativo a controlos duplos).

17. A capacidade da Roménia para gastar os fundos da UE foi objecto de discussões e trocas de cartas entre a Comissão e a Roménia. Embora a agência Sapard da Roménia tenha autorizado um elevado montante, a Comissão está a acompanhar de perto a situação (por causa da reduzida execução em termos de pagamentos) e a prestar conselhos adequados para reduzir os estrangulamentos e os riscos em matéria de procedimentos.

18. A Comissão abordou formalmente esta questão com a Polónia por diversas ocasiões, durante reuniões bilaterais e nas reuniões do Comité de Acompanhamento. Por exemplo, a Comissão apelou para as autoridades polacas no sentido de «reverem os elementos da legislação polaca que pudessem refrear uma execução harmoniosa do programa». No entanto, a escolha compete ao país em questão. A Comissão não pode impedir os países Sapard de aplicarem as suas próprias disposições administrativas internas desde que as regras Sapard sejam respeitadas.

Apesar das disposições nacionais mais estritas para a realização de contratos e pagamentos, a Polónia espera poder autorizar a favor dos beneficiários finais todos os fundos disponíveis para 2000-2003.

19. As autoridades da Lituânia reconhecem esta situação e afirmam que recrutaram pessoal complementar para a avaliação do projecto.

20. A Comissão considerou que estes controlos adicionais eram essenciais para proteger os interesses financeiros da Comunidade.

21. A Comissão remete para a sua resposta ao ponto 35.

22-23. Embora a Comissão não tenha preparado formalmente a referida análise, acompanhou activamente o processo de execução e prestou conselhos às agências pertinentes dos países Sapard.

A Comissão considerará a inclusão da referida análise na avaliação de síntese, planeada para 2004, que resumirá os resultados das avaliações intercalares.

A Comissão concorda que a referida análise poderá ser útil, caso devam ser preparados exercícios semelhantes no futuro.

24-25. Os orçamentos para os três primeiros anos foram baseados na informação mais fiável, embora limitada, disponível nessa altura. Neste contexto, a Comissão reafirma as suas observações ao ponto 2.39 do relatório anual de 2002 do Tribunal em que são apontadas as razões para a sub-utilização dos orçamentos. Uma das razões para a não utilização integral do orçamento foi a de uma maior prioridade dada a uma gestão sólida das dotações.

Os pagamentos efectuados em 2003 no âmbito do Sapard representam 61 % das dotações de pagamento disponíveis no orçamento 2003. Os pedidos de pagamento recebidos durante o quarto trimestre indicam que a execução de pagamentos atingiu agora a velocidade de cruzeiro.

## EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA

27. Para a Comissão foi essencial que os países Sapard, em contacto com o actual programa Sapard e a fim de proteger os interesses financeiros da Comunidade após a adesão, tivessem adquirido experiência do sistema de gestão e controlo utilizado no âmbito do FEOGA, quando se prevê que as despesas do FEOGA nos novos Estados-Membros atinjam 4 mil milhões de euros em 2005 e continuem a subir.

28-30. O Sapard foi originalmente concebido como um programa de sete anos, independentemente dos objectivos fixados politicamente para a adesão. Relativamente aos países que adiram à UE durante este período de sete anos, o artigo 15.º do Regulamento (CE) n.º 1268/1999 determina que os países Sapard que se tornem membros da UE perdem o direito ao apoio.

32-33. A Comissão considera que atribuiu um número suficiente de pessoal qualificado à unidade Sapard, bem como aos serviços responsáveis pela supervisão do processo de aprovação e pela realização de auditorias, para assegurar o acompanhamento e a gestão e o controlo financeiro adequados da utilização dos fundos comunitários nos países Sapard.

Os responsáveis geográficos da unidade Sapard da Comissão estão encarregados, em regra geral, apenas de um programa de um país Sapard. Apenas funcionários da Comissão muito experientes e qualificados são responsáveis por dois programas. A Comissão atribuiu mais pessoal ao Sapard do que aos programas dos Estados-Membros em que, em muitos casos, os responsáveis geográficos estão encarregados de mais de dois programas.

Relativamente aos programas Sapard da Bulgária e da Roménia, os funcionários mais experientes da unidade Sapard da Comissão, juntamente com o chefe-adjunto de unidade, acompanharam os programas até ao final de 2003.

34. A Comissão não podia conceder uma «autorização para acelerar a execução» devido às razões que o Tribunal muito justamente cita. No entanto, ofereceu-se para prestar qualquer ajuda aos países Sapard que pudessem acelerar a execução, por exemplo, a adopção rápida de modificações justificadas ao programa, o envio de cartas de aconselhamento e de interpretação, a realização de seminários. Também solicitou aos países que indicassem as possibilidades efectivas de simplificação do sistema de gestão de Sapard sem enfraquecer as boas práticas financeiras introduzidas. Todas as propostas viáveis foram aceites através de modificações ao AFPA ou através de alterações aos regulamentos pertinentes.

35. Um aspecto fundamental do sistema introduzido é que os países em questão identificam em primeiro lugar os problemas. Nestes casos, a Comissão prestou orientação e aconselhamento aos países Sapard. Estas acções foram descritas pormenorizadamente nos relatórios anuais Sapard de 2000 a 2002 da Comissão.

## PRINCIPAIS RESULTADOS DO SAPARD

36. Em 31 de Dezembro de 2003, relativamente à verba 2000-2003 no valor de 2 183 milhões de euros, a autorização total concedida aos beneficiários finais elevou-se a 1 214 milhões de euros (56 %), ao passo que os pagamentos efectivos aos beneficiários totalizaram 323 milhões de euros (15 % da verba). Nesta fase, em termos do nível de autorizações concedidas pelas Agências Sapard aos beneficiários finais, de acordo com a informação recebida dos países, pelo menos sete países, num conjunto de oito que devem aderir à União Europeia, poderão autorizar todos os fundos disponíveis relativos ao período 2000-2003 na data de transição para o regime pós-adesão.

38-40. A regra relativa à possibilidade de a UE co-financiar o IVA aplica-se aos países Sapard, bem como aos Estados-Membros que recebem apoio no âmbito dos fundos estruturais.

A Comissão examinará o impacto deste aspecto depois do programa ter sido concluído. Será efectuada uma avaliação no âmbito do processo de apuramento de contas e serão extraídas as conclusões adequadas.

41-43. A Comissão considera que este equilíbrio entre medidas dos programas é coerente com os objectivos do Sapard previsto no n.º 2 do artigo 1.º do Regulamento (CE) n.º 1268/1999 do Conselho, já mencionado no ponto 2 do relatório, em ligação com as disposições do n.º 3 do artigo 4.º que determina «... que seja dada prioridade às medidas de melhoria da eficiência do mercado, das normas de qualidade e das normas sanitárias e às medidas de criação de emprego nas zonas rurais ...», juntamente com os compromissos adoptados na Parceria de Adesão de acordo com o artigo 6.º do Regulamento (CE) n.º 1268/1999.

As disposições do n.º 3 do artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1268/1999 assentam os programas Sapard em dois pilares — mercado e emprego. Os objectivos Sapard definidos no n.º 1 do artigo 1.º determinam que estes dois pilares contribuem para a «execução do acervo» e para a «daptação sustentável do sector agrícola».

Os programas aprovados pela Comissão contêm um conjunto bem equilibrado de diferentes medidas que preenchem estas condições.

Portanto, estas medidas foram consideradas, tanto pela Comissão como pelos países Sapard, como sendo as que deveriam ser executadas prioritariamente para contribuir para a reestruturação do sector agro-alimentar e para a preparação dos países para a aplicação do acervo.

É normal e inevitável que as medidas que podem estar directamente relacionadas com a «adaptação sustentável do sector agrícola», tais como «investimentos em explorações agrícolas» e «transformação e comercialização», modernizem os métodos de produção e conduzam também nalguns casos a um aumento da produção a nível do projecto. Por outro lado, as medidas no âmbito da «diversificação» destinam-se a criar um rendimento sustentável fora da agricultura. Embora o Tribunal tivesse encontrado poucas provas de um possível impacto em matéria de normas de qualidade, sanitárias ou ambientais, a Comissão considera que uma maior produção ou uma produção mais modernizada a nível do projecto não é incompatível com a melhoria das normas. Todos os empresários dos países Sapard estão bem conscientes de que a manutenção da rentabilidade se baseia na satisfação das normas mínimas da UE. Todos os novos equipamentos preenchem estas normas.

Só pode ser efectuada uma análise final após a execução integral do programa.

44. O preenchimento das normas não é incompatível com o investimento comercial. O investimento comercial normalmente serve de exemplo para o sector privado, sendo, portanto, uma referência para o desenvolvimento rural.

45. Os investimentos no sector do leite e da carne foram baixos devido a uma situação de mercado deprimida, em especial em mercados-chave como a Rússia. As primeiras informações fundamentadas sobre a execução de um conjunto significativo de medidas foram incluídas nos relatórios de execução 2002 de cinco países e nos relatórios de avaliação intercalares para os 10 programas.

Uma vez que foram recebidos os relatórios de execução, a Comissão solicitou informações mais pormenorizadas e aconselhou os países a centrarem-se nos programas, sempre que necessário.

46. Os serviços da Comissão também identificaram alguns problemas relativos à observância das normas mínimas nos países Sapard, tendo efectuado recomendações para melhoramentos nos sistemas e controlos.

47. A Comissão considera que a capacidade crescente de produção a nível do projecto é compatível com o melhoramento das normas e a necessidade de reestruturação para melhorar a eficiência de mercado (ver também respostas aos pontos 41 a 45).

48. Ver resposta ao ponto 41: o problema do emprego nas zonas rurais não pode ser visto independentemente das outras medidas constantes de um plano de desenvolvimento rural.

O impacto global na criação de emprego não pode ser avaliado mediante a contagem do número de empregos declarados pelos beneficiários do projecto no formulário de candidatura. Este elemento só pode ser integralmente avaliado nos estudos de avaliação, uma vez que o programa tenha sido concluído.

49. Não existe uma definição geralmente aceite do termo «zonas rurais». Não é possível limitar esta definição à «densidade populacional». Portanto, como nos programas dos Estados-Membros, cada programa Sapard contém uma definição de «zonas rurais» de acordo com as normas nacionais do país em questão.

Por exemplo, a Bulgária estabelece no seu programa que «as zonas rurais são os concelhos que não têm no seu território uma cidade com população superior a 30 000 pessoas e em que a densidade da população municipal se encontra abaixo de 150 pessoas por km<sup>2</sup>. Todas as aglomerações dos concelhos identificados como “zonas rurais” são aglomerações pertencentes a zonas rurais».

50-51. A Comissão considera que comunicou todos os elementos pertinentes nos seus relatórios anuais relativos à execução de Sapard.

O relatório anual Sapard da Comissão contém contribuições efectuadas pelos países Sapard, juntamente com uma análise dessas avaliações. No entanto, a Comissão considerará como ter em conta as observações do Tribunal na elaboração dos futuros relatórios.

53. PHARE prestou assistência aos países Sapard para o estabelecimento das estruturas capazes de executar o acervo, incluindo as normas de execução de Sapard. No entanto, a principal tarefa que consistiu na criação dos sistemas de execução para transferir os fundos da UE competiu aos responsáveis pela gestão de Sapard através de procedimentos de delegação de gestão, aprovação de medidas, etc.

54. As despesas disponíveis no âmbito do FEOGA após a adesão fizeram com que fosse essencial que os países Sapard adquirissem experiência na gestão deste tipo de medidas.

55. O instrumento agro-ambiental permitiu aos países Sapard adquirirem experiência administrativa através de acções-piloto, não tendo sido uma das medidas mais importantes necessárias para reestruturar o sector agrícola e preparar a adesão.

56. Com a excepção da Eslovénia, que já havia executado um mecanismo nacional mais avançado, os países Sapard não foram capazes de apresentar medidas agro-ambientais minuciosas ao mesmo tempo que os outros programas, dado a complexidade da medida agro-ambiental bem como a respectiva falta de experiência. No ano 2000, a Comissão começou a identificar as principais questões ambientais de cada país, bem como aspectos pertinentes disponíveis em cada programa, e a elaborar orientações para apoiar os países Sapard. O documento de orientação daí resultante foi objecto de um seminário realizado em Bruxelas em 12 e 13 de Novembro de 2001. A formulação final deste documento de orientação foi oficialmente transmitido a todos os países Sapard em 21 de Dezembro de 2001.

Assim, foi possível a aprovação de medidas agro-ambientais para seis países em 2002 e 2003, tendo a delegação de gestão sido conferida a favor da República Checa e Eslováquia. Mesmo se a delegação de gestão não foi conferida a outros países, a experiência que adquiriram é importante porque os mecanismos aprovados são transponíveis para os programas de desenvolvimento rural pós-adesão.

57. No caso específico do domínio agro-ambiental, o objectivo limitou-se a evitar o financiamento de grandes mecanismos agro-ambientais que teriam absorvido todo o orçamento Sapard sem atingir os seus principais objectivos. Por esta razão, a Comissão decidiu que esta medida podia ser aplicada a nível de acção-piloto com o objectivo de desenvolver experiência na execução agro-ambiental.

Dada a complexidade da medida, do cálculo do custo, do rendimento perdido, do prémio, a Comissão considera que os países Sapard adquiriram uma valiosa experiência através do exercício de programação, estando agora a maior parte dos países em boas condições para executar rapidamente estas medidas no âmbito dos novos programas.

#### AVALIAÇÃO DOS SISTEMAS CRIADOS NOS PAÍSES SAPARD

58. A delegação definitiva da gestão não constitui uma prioridade nem para a Comissão nem para os países candidatos nos termos do AFPA, secção A, n.º 4 do artigo 4.º

60. A aprovação prévia dos sistemas pela Comissão é exigida pelo artigo 12.º do Regulamento (CE) n.º 1266/1999.

63. A Comissão encorajou os países Sapard a utilizarem a experiência da agência Sapard para estabelecer o seu organismo pagador e regozija-se com o facto de que o tencionam fazer.

66. Até 31 de Março de 2004, a Comissão examinou 107 processos em oito países Sapard e visitou 36 projectos no local. Nalguns casos, a Comissão também verificou que a documentação dos controlos necessita de ser melhorada e efectuou as recomendações apropriadas. No entanto, foram encontradas muitas provas de listas de verificação completadas e de relatórios manuscritos que dão suficientes informações do trabalho efectuado. Estes resultados indicam que a situação está a melhorar desde a auditoria do Tribunal.

67. As auditorias de conformidade realizadas pelos serviços da Comissão detectaram diversos exemplos de uma verificação global da viabilidade económica.

A Comissão considera que este não é um problema sistemático para todos os países Sapard, mas que vai acompanhar esta questão.

69. As competências e conhecimentos dos quadros superiores e de outros membros «chave» do pessoal, tanto a nível da agência Sapard como dos gabinetes regionais, foram controlados de maneira aprofundada aquando de numerosas entrevistas realizadas antes da concessão da delegação de gestão. A Comissão pôde assim adquirir uma garantia razoável quanto à capacidade do pessoal. Na sequência das observações formuladas pelo Tribunal no seu relatório anual de 2001 (ver ponto 6.19), a Comissão ainda reforçou a documentação destas verificações (*curriculum vitae*, descrições de lugares, declarações de independência e de imparcialidade, nomeadamente).

A qualidade do pessoal local permitiu um funcionamento dos sistemas aprovados que pode ser considerado como geralmente satisfatório.

De acordo com as autoridades da Lituânia, os resultados de cada concurso público são registados em protocolos que são arquivados durante três anos.

No entanto, relativamente aos países Sapard, a Comissão continuará a efectuar o acompanhamento desta questão.

70-76. As verificações em matéria de observância das normas sanitárias e ambientais, parte integrante do acervo comunitário, são da competência das autoridades nacionais nestas matérias. Os países envolvidos verificam o respeito pelas normas mínimas como parte dos controlos nacionais, que são efectuados independentemente de ter sido ou não recebida ajuda Sapard.

Na Lituânia, um candidato deve apresentar, juntamente com o pedido de pagamento, os documentos das autoridades mencionadas, confirmando que o projecto executado é conforme com todas as normas comunitárias.

As autoridades polacas afirmaram que o investimento apoiado por Sapard satisfaz todas as normas pertinentes da UE. No entanto, a exploração no seu conjunto apenas se conformou com 74 % das normas.

Os serviços da Comissão também identificaram alguns problemas relativos às normas mínimas nos países Sapard. Efectuaram recomendações de melhoramento em matéria de sistemas e controlos.

77-79. Do ponto de vista da Comissão, o conceito de «condições comerciais normais» é mais bem avaliado a nível nacional. Embora o Tribunal considere que nalguns casos podiam ser auferidas taxas de juro mais elevadas, compete primariamente às autoridades nacionais decidir quanto aos dispositivos quotidianos adequados. Relativamente aos países candidatos é, por vezes, mais importante obter segurança quanto aos respectivos depósitos do que ao rendimento mais elevado.

80. Como procedimento normal do apuramento de contas e nos casos, como este, que não põem em questão a integralidade, a exactidão e a veracidade das contas, o acompanhamento das recomendações da Comissão pelo organismo de certificação bem como pelo organismo pagador, e o fundo nacional têm que ser avaliados no ano seguinte.

Estes aspectos serão assegurados no âmbito do apuramento de contas Sapard de 2003.

#### PROBLEMAS DE EXECUÇÃO NOS PAÍSES SAPARD

81. De acordo com a informação dos países Sapard, já foi recebido nas agências Sapard um número suficiente de pedidos de apoio (incluindo medidas com uma taxa máxima de ajuda de 50 %) para autorizar em pelo menos sete de oito países da adesão todo o dinheiro disponível para o período de 2000-2003, à data de transição para o regime pós-adesão. Na Bulgária, as informações mais recentes indicam que será brevemente autorizado o montante total disponível durante todo o período 2000-2007 do programa no âmbito das medidas relativas aos investimentos nas explorações agrícolas e na transformação e comercialização.

82. A Comissão aconselhou os países Sapard a efectuarem também pagamentos intermédios relativos às despesas incorridas de acordo com a evolução do projecto. Também encorajou as agências Sapard a encurtar o intervalo entre os pedidos de despesas registados e as ajudas pagas.

83-84. Os relatórios de avaliação intercalar dos programas também confirmam a análise do Tribunal de que, entre outras coisas, a falta de créditos de co-financiamento pode ser uma das razões para a absorção lenta inicial no âmbito dos programas Sapard. Neste momento a Polónia informou a Comissão de que não aceitará nenhuns outros pedidos dado que o número de projectos registado já excede os montantes disponíveis no âmbito do programa (ver ponto 36).

A Comissão está consciente do problema assinalado, tendo-o debatido com as instituições financeiras internacionais e os países candidatos durante o processo da programação. A Comissão, com a ajuda dos fundos PHARE, está a apoiar um projecto para melhorar o acesso das PME ao crédito nos países Sapard, o que poderá alargar o respectivo acesso a Sapard.

No entanto, na sua resposta ao ponto 2.41 do relatório anual de 2002 do Tribunal, a Comissão já assinalou o problema de que, mesmo quando o crédito está disponível, alguns beneficiários não podem ou não querem efectuar hipotecas sobre a propriedade; também pode haver outras questões de títulos pouco claros de propriedade, em especial, de terrenos.

85. Na sua resposta à notificação deste mecanismo, a Comissão solicitou mais informações para emitir um parecer sobre o respeito das regras de concorrência. De acordo com as autoridades búlgaras, a agência Sapard decidiu recentemente não executar o mecanismo devido à dificuldade em calcular o montante exacto do auxílio estatal incluído neste mecanismo. No entanto, com base nos resultados do relatório de avaliação intercalar, a Comissão apelará à Bulgária para continuar com este mecanismo e para o tornar compatível com as regras de concorrência comunitárias.

A fim de facilitar a aplicação de mecanismos de crédito nacionais, a Comissão na sua recente proposta de alteração do Regulamento (CE) n.º 1268/1999, incluiu uma disposição segundo a qual «ao determinar a taxa de auxílio público, não será tomado em conta o auxílio nacional susceptível de facilitar o acesso aos créditos concedidos sem o benefício de qualquer contribuição comunitária prestada no âmbito do presente instrumento».

Ver também comentários no âmbito do ponto 82 relativo às autorizações na Bulgária.

86. A Comissão incentiva os países Sapard a utilizarem os referidos mecanismos na medida em que respeitem as regras de concorrência comunitárias e as intensidades de ajuda previstas no regulamento Sapard.

87. No interesse de uma boa gestão financeira, a Comissão acordou com os países Sapard no quadro do AFPA não pagar as facturas directamente aos contratantes mas reembolsar as despesas suportadas pelos beneficiários finais.

A Roménia foi aconselhada a pagar em fracções, tendo agora introduzido esta possibilidade.

Logo que a Comissão se tornou consciente deste problema, solicitou às autoridades da Lituânia mais informações.

De acordo com as autoridades da Lituânia, a agência rapidamente recolheu documentos de confirmação (ordens de pagamento e declarações bancárias) de todas as autarquias que receberam apoio do programa Sapard. O risco financeiro para a Comunidade foi assim resolvido. A Lituânia alterou recentemente o seu sistema para se conformar com o AFPA.

88. A Comissão lamenta muito que esta prática não tenha sido aplicada em todos os países. A Comissão aconselhou vivamente os países, em várias ocasiões, a utilizarem este mecanismo, mas cabe aos países Sapard decidirem se desejam seguir o referido conselho.

89. A Comissão acompanhará a questão através dos canais habituais.

90. Logo que tomou conhecimento de qualquer destes problemas, a Comissão prestou imediatamente os conselhos necessários e tomou os passos necessários para garantir que fossem encontradas soluções. A actual discussão dos relatórios de avaliação intercalar constitui uma outra oportunidade para reagir a estes problemas.

92. A Comissão concorda que o período para a entrega dos documentos em falta deve ser suficientemente amplo para cobrir a emissão de novos documentos e a nova apresentação de documentos com a necessária (suplementar) informação. Competirá aos países Sapard definir o prazo adequado. As conclusões do relatório de avaliação intercalar poderão ser úteis na definição deste prazo.

93-94. Os países Sapard registaram em geral dificuldades técnicas e processuais durante o período inicial de execução que se traduziram em atrasos no processamento das candidaturas e dos pedidos de pagamento. Embora ainda existam alguns problemas em determinados países, a situação global melhorou substancialmente.

95. No âmbito do sistema da gestão descentralizada, a influência da Comissão sobre os procedimentos de execução aplicados nos países Sapard é limitada.

Sempre que necessário e possível, a Comissão prestou aconselhamento sobre a forma de simplificar e racionalizar os procedimentos dentro das disposições fixadas nos regulamentos Sapard e no AFPA. No entanto, os próprios países decidem se devem ou não seguir estes conselhos.

96-97. Um critério fundamental é o de que todos os beneficiários têm que demonstrar viabilidade económica. Portanto, as explorações mais pequenas, economicamente inviáveis, não serão objecto do programa. Este é um elemento-chave do objectivo que consiste em ajudar a reestruturar o sector agrícola.

A Comissão está consciente do problema da falta de recursos próprios e das dificuldades na obtenção de crédito. Discutiu estas questões com as instituições financeiras internacionais e os países Sapard durante o processo de programação e execução. A Comissão, com a ajuda dos fundos PHARE apoia um projecto que visa melhorar o acesso ao crédito para as PME nos países Sapard o que deverá ajudar a ampliar o acesso a Sapard. Este projecto foi recentemente alargado com um sub-regime específico que se centra nas instituições de crédito ao serviço de agricultores e pequenas explorações rurais. A Comissão também encoraja os países candidatos a utilizarem os referidos mecanismos de crédito nacionais na medida em que respeitem as regras de concorrência comunitárias e as intensidades de ajuda do regulamento Sapard.

A fim de facilitar a aplicação dos mecanismos de crédito nacionais, a Comissão, na sua recente proposta de modificação do Regulamento (CE) n.º 1268/1999, incluiu uma disposição específica a este respeito (ver resposta ao ponto 85).

Em 31 de Março de 2004, cerca de 13 000 projectos deverão ser executados nos países Sapard.

## SÃO NECESSÁRIAS MEDIDAS POR PARTE DA COMISSÃO PORQUE

98-103. A Comissão considerou que o nível das despesas relativas aos custos gerais é limitado e que os problemas mencionados pelo Tribunal se limitam a alguns países Sapard.

Na sequência da sua auditoria de conformidade na Bulgária, e à luz das observações do Tribunal, a Comissão recomendou às autoridades nacionais que pusessem em prática um sistema que lhes permitisse verificar que os pagamentos pagos para este efeito se encontram dentro de limites razoáveis em termos absolutos e que são proporcionais aos serviços efectivamente prestados em comparação com os custos médios cobrados por serviços semelhantes na Bulgária. A Comissão assinala que as autoridades búlgaras identificaram vários problemas, tendo tomado medidas para evitar pagamentos indevidos.

A Comissão concorda que, na maior parte dos casos, será demasiado elevado um pagamento para custos gerais equivalente a 12 % do investimento total.

Relativamente ao caso específico referido no ponto 103, a Comissão encontra-se a trabalhar neste e noutros casos identificados pelo Tribunal para recuperar quaisquer montantes indevidamente pagos.

104-109. A Comissão insistiu na inclusão da regra das «três propostas» por razões de boa gestão financeira. Estas três propostas deverão ser razoavelmente comparáveis. No entanto, este sistema não é, de forma alguma, comparável a um concurso público. O beneficiário mantém uma escolha livre do fornecedor.

Em determinadas circunstâncias, será difícil obter três propostas inteiramente comparáveis. Por exemplo, a escolha das máquinas é frequentemente efectuada com base em informações relativas às qualidades e preços que poderão ser obtidas de diferentes fontes (agrícolas, seminários regionais, contactos directos com fornecedores). Outras questões que poderão influenciar a escolha são as experiências anteriores obtidas junto de uma determinada marca, a distância em relação ao ponto mais próximo de reparação ou serviço, o tempo de reacção, o preço das peças sobressalentes após a expiração do prazo de garantia. A regra da apresentação de três propostas pode provar de alguma forma que os beneficiários finais procuraram pelo menos três alternativas na base das quais foi efectuada a escolha.

O aspecto «custo» é apenas um dos elementos a tomar em consideração na avaliação do princípio da boa gestão financeira. Intervém nesta análise tanto a qualidade dos bens comprados e dos serviços prestados, como a obtenção dos resultados previstos face aos custos suportados. A Comissão considera que a disponibilização de um serviço pós-venda adequado, em si excluído do co-financiamento, contribui para a perenidade do investimento financiado e representa uma justificação aceitável para a escolha do fornecedor. No caso dos beneficiários privados, a Comissão considera que, para além do sistema das três propostas de preço, o facto de aqueles deverem suportar uma parte do investimento contribui igualmente para cumprir os critérios de economia e de custo/eficácia.

As constatações efectuadas pelo Tribunal não dizem respeito à admissibilidade de facturas sobreavaliadas, isto é, uma factura relativamente à qual o preço pago é exagerado em relação ao valor do bem ou do serviço prestado, o que não é o caso neste ponto concreto.

As auditorias de conformidade realizadas pela Comissão revelaram que se efectua uma comparação com preços de referência, pelo menos nalguma medida, na Bulgária, Letónia, Eslovénia e República Checa. Nos países em que tal não foi feito, a Comissão emitiu recomendações adequadas.

As propostas não têm que ser inteiramente comparáveis no âmbito de compras privadas. Tal não significa que sejam de menor importância. No entanto, a Comissão concorda com o Tribunal no sentido em que deverá sempre ser recebida e examinada uma justificação se o beneficiário não seleccionar a proposta mais barata. Nos casos em que esse procedimento não foi total ou eficazmente introduzido, foram efectuadas recomendações de melhoramento. No entanto, na maior parte dos casos, a Comissão obteve provas de que os justificativos são apresentados se a proposta mais barata não for escolhida. A Comissão recomendará que isto seja efectuado sistematicamente no âmbito de Sapard.

Na Bulgária, o Tribunal identificou um caso em que os custos gerais excederam 10 000 euros sem ter havido três propostas. Como acima afirmado, este caso é objecto de exame no âmbito do processo de apuramento de contas.

Na base de um exame pormenorizado dos pagamentos realizados até agora em oito países Sapard, a Comissão não encontrou deficiências generalizadas quanto aos sistema de controlo e de gestão de Sapard.

## CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

110. Embora os principais elementos da proposta da Comissão relativos ao Regulamento (CE) n.º 1268/1999 tivessem sido mantidos, o texto da proposta foi objecto de discussões (incluindo discussões sobre as rubricas orçamentais) até à fase final de adopção do regulamento Sapard. Enquanto se manteve a incerteza jurídica, a Comissão não se encontrava em condições de elaborar as disposições jurídicas finais para as normas de execução.

Na sequência da adopção do regulamento, um grupo de trabalho preparou as disposições de base para a gestão financeira de Sapard num prazo de poucos meses. Estas foram adoptadas pela Comissão em 26 de Janeiro de 2000.

A razão desta estratégia foi a novidade da abordagem e o facto de ser a primeira vez em que ajuda externa era gerida numa base totalmente descentralizada. Os trâmites em pormenor e o período necessário para a elaboração e a aprovação das disposições de execução financeiras são apresentados no relatório anual Sapard de 2000 da Comissão.

111. Embora a Comissão não tivesse preparado formalmente a referida análise, acompanhou activamente o processo de execução e prestou aconselhamento às agências pertinentes nos países Sapard.

112. A Comissão, por diversas ocasiões, aconselhou os países Sapard a evitar procedimentos administrativos desnecessários não exigidos pelo AFPA, sempre que necessário através de seminários, reuniões ou cartas.

Os sistemas Sapard são concebidos pelas autoridades nacionais não só na base de critérios de aprovação mas também tendo em conta a legislação nacional e o respectivo conhecimento de áreas de risco nos países. Nalgumas situações, são necessárias regras mais estritas para proteger os interesses financeiros da Comunidade (ver ponto 20 relativo aos controlos duplos).

— A Comissão concorda com a declaração e acredita que segue esta abordagem na medida do possível à luz da evolução na adopção da base jurídica.

— A Comissão concorda que a referida análise poderá ser útil se tiverem que ser preparados exercícios semelhantes no futuro.

113. Trata-se de uma característica fundamental dos sistemas introduzidos: compete em primeiro lugar aos países Sapard identificar os problemas. A Comissão considera que atribuiu um número suficiente de pessoal qualificado à unidade Sapard bem como aos serviços responsáveis pela supervisão do processo de aprovação e pela realização das auditorias, para assegurar o acompanhamento, o controlo e a gestão financeira adequados da utilização dos fundos comunitários nos países Sapard. A Comissão prestou orientações e conselho aos países Sapard. Estas acções foram descritas em pormenor nos relatórios anuais Sapard de 2000 a 2002 da Comissão.

— A Comissão considera que, através de cartas, seminários e encontros bilaterais — tal como demonstrado nos relatórios anuais da Comissão, tomou todos os passos razoáveis para encorajar as melhores práticas através da prestação de conselhos a todos os países, sempre que necessário, relativamente a questões específicas suscitadas e em ligação com cada país.

114. Os orçamentos para os três primeiros anos basearam-se na informação mais fiável, embora limitada, disponível nessa altura. Neste contexto, a Comissão reafirma as suas observações ao ponto 2.39 do relatório anual de 2002 do Tribunal em que foram expostas as razões para a subutilização dos orçamentos. Uma das principais razões para a não execução integral do orçamento decorreu de uma maior prioridade dada a uma gestão sólida das dotações.

116. Os regulamentos actuais que gerem o FEOGA-Garantia indicam claramente que os Estados-Membros são responsáveis pela aprovação dos organismos pagadores.

A aprovação prévia pela Comissão traduzir-se-ia para esta numa assunção da responsabilidade pelos sistemas estabelecidos pelos Estados-Membros. Tal é contrário ao princípio da gestão partilhada em que os Estados-Membros executam políticas

comunitárias e a Comissão verifica o respeito dessas regras, incluindo a possibilidade de efectuar correcções financeiras em caso de inobservância.

A Comissão continua confiante de que o actual sistema é eficaz.

117. Só pode ser efectuada uma análise final e equilibrada relativa ao impacto do programa (e, em especial à realização dos objectivos) quando o programa estiver integralmente executado.

118. A Comissão considera que a capacidade de produção crescente a nível do projecto é compatível com o melhoramento das normas e a necessidade de reestruturação para melhorar a eficiência do mercado.

A Comissão continua a seguir a evolução da execução através de dados relativos ao acompanhamento e de relatórios anuais de execução. A Comissão acompanhou os procedimentos previstos pelo artigo 8.º, secção B do AFPA durante a análise dos cinco relatórios anuais de execução previstos para final de Junho de 2003, a fim de seguir quaisquer desequilíbrios ou desenvolvimentos em que os dados indicassem uma tendência de desvio em relação aos objectivos identificados nos programas. A Comissão seguirá o mesmo procedimento durante a análise dos relatórios de execução a entregar pelos 10 países até ao final de Junho 2004.

119. Embora a Comissão também tivesse identificado deficiências nalguns casos e tivesse efectuado recomendações de melhoramento, considera, com base nas suas próprias auditorias até Março de 2004, que a situação melhorou desde a auditoria do Tribunal. Sempre que necessário, estas recomendações serão seguidas no âmbito dos processos de apuramento de contas.

120. A Comissão tomou uma iniciativa no sentido de ajudar a resolver este problema através do projecto financiado por PHARE para melhorar o acesso ao crédito dos agricultores e das pequenas empresas rurais, tendo proposto alterações ao Regulamento (CE) n.º 1268/1999 para facilitar a aplicação dos mecanismos de crédito nacionais.

— A Comissão concorda que deve ser tomado em consideração um número mais limitado de medidas fundamentais. No entanto, considera que não deve ser recomendado um sistema de empréstimos e garantias para substituir ou complementar as medidas existentes. A disposição proposta pela alteração do Regulamento (CE) n.º 1268/1999 para melhorar a utilização de mecanismos de crédito nacionais, se for aprovada pelo Conselho, permitirá a necessária flexibilidade aos países Sapard.

121. De acordo com o regulamento Sapard, os objectivos do programa consistem em contribuir para a execução do acervo comunitário relativamente à Política Agrícola Comum e políticas conexas e resolver problemas prioritários e específicos para a

adaptação sustentável do sector agrícola e das zonas rurais dos países interessados.

Um aspecto essencial do primeiro objectivo consiste em estabelecer uma boa capacidade administrativa que permita a realização das tarefas exigentes da execução da política de desenvolvimento rural, de acordo com os princípios de boa gestão financeira. Este aspecto está em conformidade com a resolução do Parlamento Europeu que acompanha a quitação de 1999.

Os importantes desafios colocados pela necessidade de instalar um sistema inteiramente novo e a falta de experiência dos países Sapard neste domínio implicaram que este processo fosse moroso mas, na maior parte dos casos, não mais do que poderia ser razoavelmente esperado. A Comissão está satisfeita ao assinalar que o Tribunal considera que foi correcta a sua decisão de optar por uma abordagem descentralizada e que considerou que os sistemas Sapard introduzidos funcionaram, em geral, bem na prática.

A Comissão considera que o grande número de projectos contratados (cerca de 13 000 já no final de 2003) contribuirá substancialmente para a realização do segundo objectivo. No entanto, só poderá ser efectuada uma análise final e equilibrada relativa ao impacto do programa (e, em especial, quanto à realização dos objectivos) quando o programa tiver sido executado integralmente.

No que diz respeito às medidas por aprovar, a Comissão partilha o ponto de vista dos países Sapard segundo o qual deverá ser dada prioridade a uma execução eficiente das medidas já aprovadas a fim de melhorar a absorção financeira, antes de trabalhar na aprovação de medidas adicionais.

A medida agro-ambiental foi um instrumento que permitiu aos países Sapard adquirirem experiência administrativa através de acções-piloto, não tendo sido uma das medidas mais importantes necessárias para reestruturar o sector agrícola e preparar a adesão.

A Comissão está consciente do problema com que se deparam as pequenas empresas, nomeadamente a falta de recursos próprios e as dificuldades na obtenção de crédito. Um critério-chave de Sapard é o de que todos os beneficiários têm que demonstrar a viabilidade económica. Portanto, as explorações mais pequenas e economicamente inviáveis não serão objecto do programa. Este é um elemento-chave do objectivo para ajudar a reestruturação do sector agrícola. No entanto, a Comissão apoia um projecto (com a ajuda dos fundos PHARE) para melhorar o acesso das PME ao crédito nos países Sapard, o que deverá ajudar a alargar o acesso a Sapard.