

# Jornal Oficial

das Comunidades Europeias

ISSN 0257-7771

C 146

43.º ano

25 de Maio de 2000

Edição em  
língua portuguesa

## Comunicações e Informações

<u>Número de informação</u>	<u>Índice</u>	<u>Página</u>
	I <i>Comunicações</i>	
	<b>Tribunal de Contas</b>	
2000/C 146/01	Relatório especial n.º 7/2000 sobre o Fundo Internacional para a Irlanda e o Programa especial de apoio à paz e à reconciliação na Irlanda do Norte e nos condados fronteiriços da Irlanda 1995-1999, acompanhado das respostas da Comissão .....	1

## I

(Comunicações)

## TRIBUNAL DE CONTAS

## RELATÓRIO ESPECIAL N.º 7/2000

**sobre o Fundo Internacional para a Irlanda e o Programa especial de apoio à paz e à reconciliação na Irlanda do Norte e nos condados fronteiriços da Irlanda 1995-1999, acompanhado das respostas da Comissão**

(Apresentado nos termos do n.º 4, segundo parágrafo, do artigo 248.º do Tratado CE)

(2000/C 146/01)

## ÍNDICE

	Pontos	Página
RESUMO .....		2
INTRODUÇÃO .....	1-2	3
AUDITORIA DO TRIBUNAL .....	3-5	3
FUNDO INTERNACIONAL PARA A IRLANDA .....	6-28	3
Resumo das principais constatações relativas ao Fundo Internacional para a Irlanda ...	6	3
Mecanismos de financiamento e quadro regulamentar .....	7-12	3
Procedimentos administrativos .....	13-14	5
Programas do Fundo Internacional para a Irlanda .....	15-16	5
Procedimentos de avaliação dos projectos .....	17-20	6
Acompanhamento e avaliação dos projectos .....	21	6
Impacto do Fundo .....	22-27	7
Supervisão pela Comissão .....	28	7
PROGRAMA ESPECIAL DE APOIO À PAZ E À RECONCILIAÇÃO (PEACE) .....	29-55	7
Resumo das principais constatações relativas ao programa PEACE .....	29	7
Quadro regulamentar e mecanismos de financiamento .....	30-33	8
Execução financeira e orçamental .....	34-38	8
Estrutura administrativa do programa .....	39-44	10
Procedimentos de avaliação dos projectos .....	45-48	11
Acompanhamento dos projectos subsidiados .....	49-50	11
Impacto do programa .....	51-54	12
Publicidade e informação .....	55	12
ACÇÕES PLURIFUNDOS .....	56-58	12
ADICIONALIDADE DO FINANCIAMENTO .....	59-65	12
CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES .....	66-71	13
ANEXOS 1-5 .....		16
<b>Respostas da Comissão</b> .....		21

## RESUMO

O Fundo Internacional para a Irlanda foi criado em 1986 no âmbito do acordo anglo-irlandês, com o principal objectivo de promover a reconciliação entre as comunidades divididas na Irlanda do Norte. Em 1995, a Comissão Europeia criou uma iniciativa comunitária sob a forma de um programa especial de apoio para a Irlanda do Norte e os condados fronteiriços da Irlanda, com o duplo objectivo de consolidar os progressos alcançados na via de uma sociedade estável e de promover a reconciliação através do desenvolvimento económico e do emprego. O presente relatório analisa o apoio da União Europeia às actividades do Fundo Internacional para a Irlanda até Dezembro de 1997, bem como a execução do Programa especial de apoio à paz e à reconciliação (PEACE) entre 1995 e 1997. A auditoria incidiu sobre a legalidade e a regularidade do financiamento comunitário e examinou, com base numa ampla amostragem de medidas e projectos, a eficiência e a eficácia dos procedimentos utilizados para o desembolso dos fundos no âmbito das duas acções.

As circunstâncias em que se desenvolveu e aplicou o conjunto das medidas de ajuda do Fundo Internacional para a Irlanda e do programa PEACE, concebidas para acelerar o processo de paz na Irlanda do Norte e nos condados fronteiriços da Irlanda, foram particularmente difíceis dado o clima de desconfiança entre as diferentes comunidades.

No que diz respeito ao Fundo Internacional para a Irlanda, o Tribunal sublinha que o pagamento de ajudas efectuado pela Comissão antes de ser necessário não permitiu garantir que os fundos comunitários eram utilizados do modo mais eficiente (ver ponto 12). Não havia disposições formais escritas em matéria de regulamentação do pessoal e de delegação de poder (ver ponto 14). A avaliação dos pedidos de financiamento para os projectos e o acompanhamento destes após a atribuição das subvenções não permitiram assegurar uma boa gestão financeira em todos os casos (ver pontos 17-21). A Comissão não efectuou as verificações e os controlos no local previstos no artigo 3.º do acordo de financiamento celebrado com o Fundo Internacional para a Irlanda (ver ponto 28).

O programa PEACE permitiu criar, numa região onde as possibilidades de cooperação intercomunitária eram reduzidas, importantes estruturas de cooperação e medidas de incentivo nesta matéria. Favoreceu a parceria e o diálogo e permitiu que as funções de tomada de decisão e de responsabilidade, no que se refere ao desenvolvimento das relações intercomunitárias, se aproximassem do cidadão, contribuindo desse modo para o objectivo global de melhoria das condições socioeconómicas através da participação directa das comunidades locais (pontos 39-40).

Contudo, o Tribunal salienta que a estrutura do programa é complicada devido à grande diversidade dos organismos responsáveis pela execução e às necessidades divergentes das duas regiões (ver ponto 41). Em particular, a decisão de confiar uma grande parte das funções de gestão e de tomada de decisão a organizações não governamentais conduziu a dificuldades na selecção dos organismos responsáveis pela execução (ver pontos 42-43). Em alguns casos, a elaboração de uma metodologia eficaz para os projectos intercomunitários e os grupos sociais não mereceu o nível de atenção necessário por parte dos organismos de execução (ver pontos 52-53). Os processos de selecção e de avaliação não se baseavam em critérios comuns; assim algumas avaliações não estavam devidamente documentadas ou continham incoerências metodológicas consoante os projectos (ver pontos 45-48).

A atribuição inicial de um financiamento por uma duração de três anos no âmbito de um programa quinquenal causou dificuldades no planeamento e na gestão das medidas (ver ponto 34) e verificaram-se atrasos na execução do programa (ver pontos 35-37). Até Dezembro de 1997, determinadas insuficiências nos sistemas de apresentação das informações de gestão e financeiras (ver ponto 49) e a falta de objectivos quantificados no documento relativo ao programa (ver ponto 50) afectaram a eficácia dos mecanismos de controlo deste último e a avaliação do seu impacto.

Finalmente, embora os objectivos e os mecanismos de execução do programa PEACE sejam nitidamente diferentes, as sobreposições entre este, as actividades do Fundo Internacional para a Irlanda e as medidas de apoio dos Fundos Estruturais são importantes, o que determina uma falta de eficiência e atrasos na execução de outros programas (ver pontos 56-58).

## INTRODUÇÃO

1. O Fundo Internacional para a Irlanda (a seguir designado «Fundo») é uma organização internacional criada no âmbito de um acordo de 18 de Setembro de 1986 (a seguir designado «Acordo»), que tem por finalidade contribuir para as acções previstas na alínea a) do artigo 10.º do Acordo Anglo-Irlandês de 15 de Novembro de 1985 (1), assinado entre o Reino Unido e a Irlanda. O Fundo tinha como objectivos prestar apoio financeiro a acções destinadas a promover a reconciliação entre as comunidades divididas na Irlanda do Norte, a cooperação transfronteiriça e o progresso económico e social. Actualmente, o Fundo beneficia de contribuições da União Europeia (50 %, no âmbito do artigo B2-6 0 4 do Orçamento Geral da União Europeia), dos Estados Unidos da América (47 %) e da Austrália (3 %). O Fundo prossegue os seus objectivos através de uma série de programas dotados de orçamentos anuais, canalizando 75 % da ajuda para a Irlanda do Norte e 25 % para a Irlanda.

2. Em Setembro de 1994, na sequência da declaração de cessação da violência na Irlanda do Norte, a Comissão e os Estados-Membros chegaram a acordo sobre uma iniciativa comunitária intitulada «Programa especial de apoio à paz e à reconciliação na Irlanda do Norte e nos condados fronteiriços da Irlanda» (PEACE). Este programa tinha como objectivo consolidar os progressos alcançados na via de uma sociedade pacífica e estável e promover a reconciliação, fomentando o desenvolvimento económico e o emprego, promovendo a recuperação das zonas urbanas e rurais e estimulando a cooperação transfronteiriça e a reinserção social (2).

## AUDITORIA DO TRIBUNAL

3. A auditoria do Tribunal consistiu numa análise da legalidade e da regularidade das duas acções acima referidas, incidindo sobre as actividades do Fundo Internacional para a Irlanda até Dezembro de 1997 e sobre as actividades do programa PEACE de Julho de 1995 a Dezembro de 1997. Foram igualmente examinadas a eficiência e a eficácia das duas acções e, especialmente, as medidas implementadas no âmbito do programa PEACE financiadas pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER). O período de referência do controlo do Fundo Internacional para a Irlanda corresponde a um período importante que começa em 1989 quando a violência política estava no auge, muito antes do cessar-fogo e das iniciativas de paz de 1994. No que se refere ao programa PEACE, o período de auditoria (de Julho de 1995 a Dezembro de 1997) corresponde principalmente à fase inicial do programa, durante a qual se estabeleceram novas disposições de execução. O Tribunal reconhece as circunstâncias muito específicas em que o Fundo Internacional para a Irlanda e o programa PEACE tiveram que actuar, bem como os riscos ligados à execução de acções de desenvolvimento num clima politicamente instável. Os resultados da auditoria devem ser analisados tendo em conta estas circunstâncias.

4. No que diz respeito ao Fundo Internacional para a Irlanda, a auditoria do Tribunal incidiu sobre a análise detalhada de uma amostra de 34 projectos, 10 dos quais foram objecto de controlos

no local. A amostra foi seleccionada de modo a proporcionar uma vasta representatividade das actividades que o Fundo desenvolve para alcançar os seus objectivos no que diz respeito à promoção do diálogo, da reconciliação e do progresso económico e social.

5. No que se refere ao programa PEACE, foi seleccionada no âmbito da auditoria uma amostra amplamente representativa das medidas financiadas no âmbito deste programa e que representa oito dos 70 organismos responsáveis pela execução dos projectos. Desta amostra, foram examinados minuciosamente 58 projectos, sete dos quais foram objecto de controlos no local.

## FUNDO INTERNACIONAL PARA A IRLANDA

### *Resumo das principais constatações relativas ao Fundo Internacional para a Irlanda*

6. As constatações do Tribunal, detalhadas nos pontos seguintes, podem ser resumidas da seguinte forma:

- a) O Fundo Internacional para a Irlanda foi o primeiro a experimentar a gestão e a execução conjuntas de programas entre a Irlanda e a Irlanda do Norte e foi inovador ao conceder financiamentos prioritariamente às zonas desfavorecidas (ver ponto 22);
- b) A acção do Fundo como primeiro financiador de projectos permitiu que os beneficiários de ajudas tivessem acesso a outras fontes de financiamento (ver ponto 23);
- c) O pagamento pela Comissão de ajudas ao Fundo por antecipação em relação às necessidades não garantiu a mais eficiente utilização dos fundos comunitários (ver ponto 12);
- d) O Fundo deverá prever a criação de procedimentos escritos em matéria de recrutamento e de delegações de poder (ver ponto 14);
- e) A avaliação dos pedidos de financiamento e o acompanhamento dos projectos após a atribuição da subvenção deverão ser melhorados de forma a assegurar uma boa gestão financeira em todos os casos (ver pontos 19-21 e 27);
- f) O facto de a Comissão não efectuar as verificações e os controlos no local previstos no artigo 3.º do acordo de financiamento celebrado com o Fundo deverá ser analisado com urgência (ver ponto 28).

### *Mecanismos de financiamento e quadro regulamentar*

7. O financiamento comunitário do Fundo Internacional para a Irlanda só foi aprovado em 1989 (3), numa altura em que o Fundo já existia e funcionava há três anos. Todavia, o quadro jurídico necessário para o financiamento comunitário só foi estabelecido pelo Regulamento (CE) n.º 2687/94 do Conselho, de 31 de Outubro de 1994 (4).

8. Entre 1989 e 1994, a contribuição anual da Comissão para o Fundo elevou-se a 15 milhões de ecus. Em Outubro de 1994, o Conselho fixou as contribuições financeiras comunitárias para o Fundo em 20 milhões de ecus por ano para os exercícios de 1995, 1996 e 1997. Foram previstas contribuições anuais adicionais de 17 milhões de ecus para 1998 e 1999 <sup>(5)</sup>, sob reserva de ser apresentado, até Abril de 1999, um relatório de avaliação sobre os resultados alcançados pelo Fundo e a necessidade de prosseguir o apoio. Entretanto, esta avaliação já foi efectuada e na Cimeira de chefes de Estado e de Governo de Berlim, em Março de 1999, foram aprovadas contribuições anuais adicionais no valor de 15 milhões de ecus para o período 2000-2002.

9. O regulamento de 1994 relativo ao financiamento do Fundo prevê que a Comissão administre a contribuição e que apresente um relatório anual à autoridade orçamental, incluindo um balanço

das actividades do Fundo, uma avaliação da natureza e da incidência das intervenções e os resultados das verificações efectuadas no local pela Comissão.

10. O quadro 1 mostra a execução orçamental da contribuição comunitária para o Fundo em termos de autorizações e de pagamentos. Entre 1989 e 1997, foi autorizado um montante total de 150 milhões de ecus a título de financiamento comunitário a favor do Fundo, do qual foram pagos 146 milhões de ecus (97 %). A contribuição anual da Comunidade é paga em duas parcelas: um primeiro adiantamento de 80 % com base num pedido único do Fundo e os restantes 20 % depois de a Comissão receber as respectivas contas anuais. Estas modalidades de pagamento são diferentes das aplicadas ao programa PEACE pois, no caso do Fundo, os pagamentos são efectuados com base numa contribuição anual fixa, independentemente do montante efectivo de despesas (ver quadro 2).

Quadro 1

## Execução orçamental da contribuição da Comunidade a favor do Fundo Internacional para a Irlanda

(Milhões de ecus)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Total
Rubrica orçamental	B-5 4 7	B-5 4 7	B2-6 0 4	B2-6 0 4	B2-6 0 4	B2-6 0 4	B2-6 0 4	B2-6 0 4	B2-6 0 4	
Tipo de dotação	DND	DND	DND	DND	DD	DD	DD	DD	DD	
<b>AUTORIZAÇÕES</b>										
Dotações iniciais	15,000	15,000	15,000	15,000	15,000	15,000	20,000	20,000	20,000	150,000
Transferências dos exercícios anteriores										0,000
<i>Dotações disponíveis</i>										
<b>Autorizações efectuadas durante o exercício</b>	<b>15,000</b>	<b>15,000</b>	<b>15,000</b>	<b>15,000</b>	<b>15,000</b>	<b>15,000</b>	<b>20,000</b>	<b>20,000</b>	<b>20,000</b>	<b>150,000</b>
<b>PAGAMENTOS</b>										
Dotações iniciais	15,000	15,000	15,000	15,000	14,501	15,000	20,000	20,000	20,000	
Transferências dos exercícios anteriores		3,000	3,240	3,000	3,000	2,501				
<i>Dotações disponíveis</i>	15,000	18,000	18,240	18,000	17,501	17,501	20,000	20,000	20,000	
Pagamentos de autorizações do exercício	12,000	11,760	12,000	12,000	12,000	12,000	16,000	16,000	16,000	119,760
Pagamentos de autorizações de exercícios anteriores	—	3,000	3,240	3,000	3,000 (DND)	3,000	3,000	4,000	4,000	26,240
<b>Pagamentos efectuados durante o exercício</b>	<b>12,000</b>	<b>14,760</b>	<b>15,240</b>	<b>15,000</b>	<b>15,000</b>	<b>15,000</b>	<b>19,000</b>	<b>20,000</b>	<b>20,000</b>	<b>146,000</b>

DD = Dotações diferenciadas.

DND = Dotações não diferenciadas.

Fonte: Conta de gestão e Balanço Financeiro.

Quadro 2

**Autorizações e pagamentos da UE a favor do Fundo Internacional para a Irlanda e do Programa especial de apoio à paz e à reconciliação na Irlanda do Norte e nos condados fronteiriços da Irlanda**

(Milhões de ecus)

	Fundo Internacional para a Irlanda		Programa PEACE <sup>(1)</sup>	
	Autorizações efectuadas durante o exercício	Pagamentos efectuados durante o exercício	Autorizações efectuadas durante o exercício	Pagamentos efectuados durante o exercício
1989	15,000	12,000		
1990	15,000	14,760		
1991	15,000	15,240		
1992	15,000	15,000		
1993	15,000	15,000		
1994	15,000	15,000		
1995	20,000	19,000	27,385	
1996	20,000	20,000	95,561	10,609
1997	20,000	20,000	53,311	61,800
<b>Total</b>	<b>150,000</b>	<b>146,000</b>	<b>176,257</b>	<b>72,409</b>

<sup>(1)</sup> O programa PEACE foi lançado em 1995.

11. As regras orçamentais e contabilísticas adoptadas pelo Fundo permitem transitar de um exercício para outro dotações imputadas a projectos específicos relativamente aos quais foram apresentadas cartas contratuais de oferta de financiamento e dotações autorizadas no âmbito de programas mas não imputadas a um projecto específico. Esta prática, que consiste em cobrir as autorizações através de contribuições futuras dos financiadores provocou um défice de 16,46 milhões de ecus no balanço do Fundo em Setembro de 1997. O Fundo informou o Tribunal de que a fórmula adoptada para a apresentação das suas contas reflecte o seu estatuto específico.

12. Apesar disso, em 1995, 1996 e 1997, foram gastos em média apenas 37 % das dotações totais autorizadas, o que resultou na constituição de saldos importantes (respectivamente, 64,85 milhões de ecus, 88,91 milhões de ecus e 78,75 milhões de ecus) nas contas do Fundo. Embora o artigo 6.º da declaração anual apresentada pelo Fundo à Comissão preveja o reembolso das dotações por utilizar, as modalidades de pagamento da Comissão, que paga automaticamente os adiantamentos ao Fundo, acelerando simultaneamente a utilização das dotações orçamentais comunitárias, não incluem uma avaliação das necessidades financeiras imediatas do Fundo.

#### **Procedimentos administrativos**

13. O Conselho de Administração do Fundo é nomeado conjuntamente pelos governos britânico e irlandês. Cada um dos países financiadores e a União Europeia designam um observador, que

assiste às suas reuniões. Do ponto de vista da sua estrutura administrativa, o Fundo, que dispõe de um estatuto jurídico específico, é independente e não pode receber instruções dos respectivos governos (ver *anexo 1*).

14. Nos termos do artigo 10.º do acordo anglo-irlandês, o secretariado do Fundo, composto por dois directores-gerais e outros funcionários destacados por ambas as administrações, é assegurado gratuitamente pelos dois governos. Todavia, este destacamento não está coberto por qualquer contrato de trabalho específico. Embora o «regulamento interno» do Fundo faça referência às funções e responsabilidades específicas dos dois directores-gerais, não há disposições formais escritas das responsabilidades e funções dos outros funcionários. Além disso, o referido regulamento também não contempla especificamente as delegações de poder a nível do Conselho de Administração no que diz respeito à assinatura das cartas de oferta de financiamento e dos contratos de gestão, resultando as mesmas dos hábitos e da prática utilizada.

#### **Programas do Fundo Internacional para a Irlanda**

15. O Fundo prossegue os seus objectivos através de uma série de programas, que consistem em projectos seleccionados fundamentalmente por concurso público. Até finais de 1997, o Fundo co-financiara cerca de 3 600 projectos no âmbito dos seguintes programas: «Zonas desfavorecidas», «Communities Initiative» (iniciativa destinada a diversas comunidades), «Horizontes alargados», «Empresa e tecnologia», «Turismo», «Desenvolvimento urbano» e «Projectos emblemáticos» (ver *quadro 3*).

Quadro 3

**Programas e pagamentos do Fundo Internacional para a Irlanda em 1997**

	1 000 ECU	1 000 GBP
Iniciativa «Zonas desfavorecidas»	16 642	11 137
Iniciativa destinada às comunidades locais	7 279	4 871
Horizontes alargados	9 264	6 200
Empresa e tecnologia	1 315	880
Turismo	7 174	4 801
Desenvolvimento urbano	6 800	4 551
Projectos emblemáticos	4 006	2 681
	52 480	35 121

Fonte: Relatório anual de 1997 do Fundo Internacional para a Irlanda.

16. O secretariado do Fundo e/ou equipas responsáveis pelos programas procedem a uma avaliação preliminar de cada projecto, que dá seguidamente lugar a uma avaliação formal efectuada pelo ministério ou pelo organismo público responsável. Os projectos são então examinados pelos membros designados do Conselho de Administração para serem apresentados ao conjunto do Conselho de Administração do Fundo, que se pronuncia sobre os mesmos após recepção do parecer do Comité Consultivo.

**Procedimentos de avaliação dos projectos**

17. De acordo com as condições de contratação dos membros do Conselho de Administração, do seu regulamento interno e das regras de funcionamento, este órgão pode contratar peritos e consultores para lhe prestarem assistência na avaliação das propostas que lhe são apresentadas e, em geral, no exercício das suas funções. O Fundo recorre a esta possibilidade e a gestão dos projectos é geralmente assegurada pelos organismos públicos. Em 1996, 1997 e 1998, o Fundo pagou a estes organismos montantes de 3,14 milhões de ecus, 3,59 milhões de ecus e 2,89 milhões de ecus, respectivamente, para a prestação de serviços de secretariado, apesar de o Acordo prever a prestação, a título gratuito, destes serviços pelos dois governos. Esses pagamentos representam 5 %, em média, das despesas do programa.

18. O regulamento interno e as regras de funcionamento do Conselho de Administração estabelecem critérios específicos para a avaliação dos projectos. Por exemplo, os projectos devem revelar uma boa relação custo/eficácia e ser objecto de avaliações *ex ante*, incluindo análises de risco.

19. Embora a maioria dos projectos examinados esteja em conformidade com os objectivos do Fundo, a análise de risco e as avaliações dos projectos revelaram-se pouco rigorosas em oito dos 34 casos controlados pelo Tribunal (6). Alguns exemplos de procedimentos deficientes:

- a) Projectos subsidiados sem uma avaliação formal da actividade desenvolvida [por exemplo, no caso do projecto de um centro equestre (7), como o Fundo informou o Tribunal que efectuara uma avaliação interna, considerou-se inútil proceder paralelamente a uma análise económica];
- b) Num projecto realizado no âmbito da iniciativa «Zonas desfavorecidas», embora tenha sido apresentado um plano de exploração em apoio do pedido de financiamento, a primeira avaliação formal só foi efectuada depois de o Fundo (8) ter aprovado a ajuda inicial de 915 985 ecus;
- c) Num outro caso, como não foi efectuada uma avaliação económica exaustiva, o projecto proposto foi substituído por outro [por exemplo, um projecto relativo a um centro cultural e linguístico (9) foi substituído por um imóvel com salas de cinema e escritórios que foram arrendados ao *County Council*];
- d) Num projecto (10), a carta de oferta de financiamento, não aceite pelo candidato, foi novamente enviada antes de ser efectuada uma segunda análise económica e apesar das reservas dos co-financiadores quanto à rentabilidade do projecto subdimensionado.

20. Em três dos 34 casos examinados (11), os projectos beneficiaram de múltiplos financiamentos a fim de cobrir o excesso de custos e o reembolso de empréstimos. Por exemplo, no caso do projecto de um centro de exposições multimédia (12), o Fundo contribuiu inicialmente com 1 494 268 ecus, atribuindo nos anos posteriores ajudas no valor de 373 566 ecus e 522 993 ecus. Contudo, como o projecto não era auto-suficiente, em 31 de Dezembro de 1997 procurava-se obter um subsídio de longo prazo que assegurasse a sua continuação. Sem querer pôr em causa o mérito destes projectos no seu conjunto, é de notar que em 31 de Dezembro de 1997 nenhum deles era economicamente viável, apesar de a decisão de financiamento do Fundo ter sido tomada nessa base.

**Acompanhamento e avaliação dos projectos**

21. Verificaram-se deficiências no acompanhamento e na avaliação de seis dos 34 projectos examinados (13). Estas deficiências foram agravadas pela inadequada gestão dos promotores de projectos. Vejamos alguns exemplos:

- a) Não cumprimento das condições de concessão das subvenções [por exemplo, no âmbito de um projecto de desenvolvimento rural (14), que beneficiou de uma subvenção de 1 084 834 ecus. Embora o Fundo tenha encomendado três relatórios a peritos relativos a 1995, 1996 e 1997, e todos eles tenham revelado a existência de graves problemas de gestão, o primeiro subsídio foi concedido sem a necessária disponibilização da contribuição da comunidade local, ao passo que os outros subsídios foram atribuídos sem que os sistemas de controlo tenham sido objecto de melhorias significativas];

b) Atrasos na adopção de medidas directas destinadas a salvar os investimentos do Fundo [por exemplo, o investimento num projecto de centro de alojamento e de actividades <sup>(15)</sup> que recebeu 793 200 ecus não foi bem sucedido devido a contínuas dificuldades financeiras. Uma nota interna do Fundo sobre este projecto referia que a despesa total com o imóvel ascendia a 1 541 175 ecus, verba que qualquer pessoa que tivesse apreciado o projecto em fase de construção ou depois de concluído consideraria pouco realista. Embora o Fundo tenha informado o Tribunal de que uma parte do projecto já fora vendida e estava a funcionar, o Tribunal considera que este projecto de uma comunidade local falhou devido a lacunas a nível da gestão e do controlo dos custos].

### **Impacto do Fundo**

22. A criação do Fundo em 1987 antecipou a reforma dos Fundos Estruturais e introduziu alguns princípios que se tornariam mais tarde os principais elementos da reforma, tais como a abordagem do programa para o desenvolvimento económico e a importância da parceria intercomunitária. Além disso, foi pioneiro na gestão e na execução conjuntas de programas entre a Irlanda e a Irlanda do Norte e inovador ao dar prioridade ao financiamento das zonas desfavorecidas.

23. O relatório de avaliação da Comissão de Março de 1997 <sup>(16)</sup> analisa o papel do Fundo enquanto primeiro financiador de projectos, permitindo aos beneficiários dessa ajuda aceder a outras fontes de financiamento. Embora seja indicado um rácio do efeito de alavanca de 1,8:1 para o período 1994-1996, não há qualquer análise que permita conhecer as percentagens de co-financiamento comunitário e de investimento privado. Além disso, atribuir apenas este efeito ao apoio concedido pelo Fundo significa ignorar o volume de financiamento público (incluindo comunitário) que de qualquer forma seria canalizado, especialmente numa região do objectivo n.º 1. Por outro lado, o facto de não existir uma verdadeira análise do impacto imputável aos vários financiadores e do efeito de sinergia entre estes, oculta muitas vezes o considerável papel e impacto dos outros intervenientes no financiamento, tanto a nível nacional como comunitário.

24. Num estudo encomendado pelo Fundo em 1994 sobre o impacto dos seus programas, o número de postos de trabalho criados no âmbito dos projectos que o Fundo financiou foi avaliado em 23 787 em 30 de Setembro de 1994. Este número diminuiu para 11 186, considerando os efeitos de substituição e de peso morto (que fornecem uma estimativa da probabilidade de alguns projectos obterem outro financiamento ou prosseguirem sem qualquer apoio). Um estudo de 1996 relativamente ao mesmo período [efectuado por consultores <sup>(17)</sup> que colaboraram no primeiro estudo], reduziu essa estimativa para 7 000 postos.

25. A base de dados do Fundo relativa aos projectos regista as estimativas do número de postos de trabalho criados no âmbito dos projectos subvencionados à data da sua aprovação. Todavia, o referido estudo de impacto avaliou o número real de postos de trabalho em 85 % do número declarado pelo Fundo, que é considerado favorável comparativamente ao de outros organismos. Em dois projectos examinados durante a auditoria, o número de postos de trabalho estimado era nitidamente superior ao número de postos realmente existentes [por exemplo, no caso de um centro de investigação no domínio da aquicultura <sup>(18)</sup>, foi atribuído ao projecto um aumento de cerca de 2 000 postos de trabalho, quando de facto apenas foram criados quatro. Da mesma forma, num projecto no âmbito da iniciativa «Fishing Villages» <sup>(19)</sup>, foram previstos 41 postos de trabalho a tempo inteiro, mas foram criados apenas 10].

26. O estudo de impacto mostrou o efeito positivo do Fundo <sup>(20)</sup> e, em especial, do programa «Horizontes alargados», que tem uma dimensão transfronteiriça/intercomunitária. Todavia, o estudo mostrou igualmente a dificuldade de encontrar um *modus operandi* satisfatório para os projectos transfronteiriços, tendo como consequência a predominância de organismos públicos e profissionais entre os beneficiários dos projectos transfronteiriços.

27. Os estudos de avaliação fornecem preciosas informações no que diz respeito ao impacto das actividades ao nível da planificação estratégica, ou seja da fixação dos objectivos e da afectação dos recursos. Contudo, a inexistência de informações operacionais actualizadas ou de informações sobre os resultados atingidos relativamente aos indicadores dos projectos financiados pelo Fundo (no domínio da criação de postos de trabalho, por exemplo) constitui uma deficiência em matéria de controlo de gestão, apresentando o risco de o organismo poder não estar a prosseguir os seus objectivos de uma forma eficiente e eficaz.

### **Supervisão pela Comissão**

28. Embora o artigo 3.º do regulamento que rege o Fundo responsabilize a Comissão pela supervisão das suas actividades, esta não desempenhou plenamente o seu papel. Apesar da obrigação de apresentar a partir de 1995 um relatório anual sobre as actividades do Fundo, o primeiro relatório só foi apresentado em 1997. Além disso, a Comissão não efectuou qualquer controlo no local nem qualquer verificação durante este período.

### **PROGRAMA ESPECIAL DE APOIO À PAZ E À RECONCILIAÇÃO (PEACE)**

#### **Resumo das principais constatações relativas ao programa PEACE**

29. Os resultados da auditoria do Tribunal podem resumir-se da seguinte forma:



- a) O programa PEACE conseguiu favorecer a parceria e o diálogo e recebeu a aprovação das duas comunidades, aproximando do cidadão as funções de tomada de decisão e de responsabilidade pelo desenvolvimento das comunidades locais (ver pontos 39-40);
- b) A execução do programa foi complicada devido à grande diversidade dos organismos de execução e às necessidades divergentes das duas regiões (ver ponto 41);
- c) Em alguns casos, não houve um empenho suficiente no desenvolvimento de uma metodologia eficaz para os projectos comunitários e os grupos sociais, por parte dos organismos de execução (ver pontos 52-53);
- d) A atribuição de um financiamento por um período de três anos no âmbito de um programa quinquenal determinou muitas dificuldades no planeamento e na gestão das medidas, o que dá origem a atrasos na execução do programa (ver pontos 34-35);
- e) A decisão de confiar muitas das funções de gestão e de tomada de decisão a organizações não governamentais causou dificuldades na selecção dos organismos de execução (ver pontos 42-43);
- f) Os procedimentos de selecção e de avaliação não se basearam em critérios comuns, o que determinou que as avaliações fossem muitas vezes de âmbito limitado, insuficientemente documentadas, revelando incoerências metodológicas consoante os projectos (ver pontos 45-48);
- g) Até Dezembro de 1997, a falta de mecanismos adequados de controlo, as imprecisões nas bases de dados informáticos e as insuficiências dos sistemas de apresentação dos dados financeiros e de gestão determinou uma apresentação inexacta das informações na matéria (ver ponto 49);
- h) A avaliação da incidência do programa foi prejudicada pela falta de objectivos quantificados (ver ponto 50);
- i) Embora os objectivos e os mecanismos de execução do programa PEACE fossem substancialmente diferentes, houve uma considerável sobreposição entre o programa, as actividades do Fundo Internacional para a Irlanda e as medidas de apoio dos Fundos Estruturais, o que prejudicou a sua eficiência e provocou atrasos na execução de outros programas (ver pontos 56-58);

#### **Quadro regulamentar e mecanismos de financiamento**

30. Numa reacção à evolução do processo de paz na Irlanda do Norte em 1994, a Comissão, manifestando o desejo de definir as modalidades da sua assistência a este processo, aprovou em 28 de Julho de 1995 o programa especial de apoio à paz e à

reconciliação. O programa PEACE, que é uma iniciativa comunitária (IC) plurifundo no âmbito da regulamentação que rege os diferentes Fundos Estruturais e as intervenções do BEI, é o resultado de uma ampla consulta em que intervieram todas as partes interessadas na Irlanda e na Irlanda do Norte. Os objectivos estratégicos do programa PEACE consistem em consolidar os progressos alcançados na via de uma sociedade pacífica e estável e em promover a reconciliação favorecendo o desenvolvimento económico e o emprego, encorajando a redinamização das zonas urbanas e rurais e estimulando a cooperação transfronteiriça e a reinserção social. Contrariamente aos outros programas dos Fundos Estruturais, o programa PEACE foi concebido não apenas para permitir que uma região colmatasse o seu atraso económico, mas também para concentrar a sua acção nas zonas e categorias da população mais afectadas pela violência e cuja situação de abandono é portanto mais grave.

31. O programa PEACE consiste em sete subprogramas, repartidos por 30 medidas, 20 das quais se aplicam conjuntamente à Irlanda do Norte e aos condados fronteiriços da República da Irlanda (ver *anexo 2a* e *anexo 2b*). A estrutura deste programa é descrita no *anexo 3*. Foi mobilizado um montante de 300 milhões de ecus para o período inicial de 1995 a 1997 e um montante suplementar de 100 milhões de ecus foi posteriormente aprovado pela Comissão para cada um dos exercícios de 1998 e 1999.

32. O documento relativo ao programa descreve em linhas gerais as oportunidades criadas pela cessação da violência; por exemplo, a possibilidade de obter um melhor equilíbrio económico entre os sectores público e privado, atenuando simultaneamente os efeitos negativos no emprego decorrentes de uma contracção verificada no sector da segurança. Contudo, a natureza e a especificidade dessas oportunidades não foram identificadas ou definidas criteriosamente de modo a serem exploradas eficazmente no âmbito do programa. Além disso, embora este programa tivesse como objectivo dar prioridade aos projectos intercomunitários, privilegiando os grupos sociais marginalizados, não especificou o método de identificação destes grupos e de definição dessas prioridades.

33. Estes factores, bem como a necessidade de um impacto imediato e visível no terreno, o tempo limitado para a execução da primeira fase e o desejo de integrar o maior número possível de interesses de comunidades locais nos procedimentos de tomada de decisão e de execução, exigiram um esforço administrativo considerável da parte de todos os intervenientes na execução do programa PEACE.

#### **Execução financeira e orçamental**

34. A decisão inicial de financiamento da Comissão, que atribuía a um programa quinquenal fundos para apenas três anos, não era adequada, pois a incerteza em relação a um futuro financiamento causou dificuldades na programação e gestão dos subprogramas e medidas. Esta incerteza contribuiu para os atrasos verificados na selecção das acções a financiar.

35. Os atrasos na execução do programa, reflectidos no *quadro 4*, resultaram num índice de utilização baixo das dotações no âmbito do programa PEACE. No final de 1996 e 1997, foram anuladas dotações de autorização significativas, respectivamente 14,9 milhões de ecus (13,5 %) e 106,6 milhões de ecus (66,7 %). Estas anulações representaram mais de 40 % das dotações do

período 1995-1997. Além disso, a nível dos pagamentos, foram anulados durante o mesmo período 34,9 milhões de ecus, ou seja mais de 20 % das dotações. Apesar do baixo índice de utilização registado no programa, foi concedido um novo financiamento de 100 milhões de ecus para cada um dos exercícios de 1998 e 1999.

Quadro 4

**Execução orçamental da rubrica B2-1 4 1 2 «Programa especial a favor das regiões de ambas as partes da Irlanda» - Programa PEACE**

(Milhões de ecus)

	1995	1996	1997	Total
<b>AUTORIZAÇÕES</b>				
Dotações iniciais	66,000	117,900	159,900	343,800
Transferência de dotações	-38,615	-7,390	0,000	-46,005
em % das dotações iniciais	58,5	6,3	0,0	13,4
Dotações disponíveis	27,385	110,510	159,900	297,795
Autorizações efectuadas durante o exercício	27,385	95,561	53,311	176,257
em % das dotações disponíveis	100,0	86,5	33,3	59,2
em % das dotações iniciais	41,5	81,1	33,3	51,3
Dotações anuladas	0,000	14,950	106,589	121,538
em % das dotações disponíveis	0,0	13,5	66,7	40,8
<b>PAGAMENTOS</b>				
Dotações iniciais	40,000	69,100	93,900	203,000
Transferência de dotações	-10,425	-14,918	-6,133	-31,475
Dotações disponíveis	29,576	54,182	87,767	171,525
Pagamento de autorizações do exercício	13,693	31,071	19,357	64,120
Pagamento de autorizações de exercícios anteriores	n/d	10,609	61,800	72,409
Pagamentos efectuados durante o exercício	13,693	41,680	81,157	136,530
em % das dotações disponíveis	46,3	76,9	92,5	79,6
em % das dotações iniciais	34,2	60,3	86,4	67,3
Dotações anuladas	15,883	12,502	6,610	34,995
em % das dotações disponíveis	53,7	23,1	7,5	20,4

Fonte: Conta de gestão e Balanço Financeiro.

36. Embora as contas da Comissão revelem uma utilização de 100 % das dotações orçamentais disponíveis para 1995, este resultado só foi atingido graças à transferência de 38,6 milhões de ecus (58,5 % das dotações iniciais deste exercício) para outras iniciativas comunitárias. Com efeito, entre 1995 e 1997, mais de 46 milhões de ecus, ou seja cerca de 13 % das dotações iniciais, foram transferidos para outras iniciativas comunitárias.

37. Em 31 de Dezembro de 1997, a Comissão pagara a título de adiantamentos 61,4 milhões de ecus dos 148,3 milhões de ecus provenientes do FEDER para os exercícios de 1995 a 1997, ou seja 41,4 % do montante atribuído. Na mesma data, as despesas declaradas relativamente aos projectos ascendiam a apenas 20 % das despesas previstas no plano de financiamento para 1995-1997 (ver *quadro 5*).

Quadro 5

**Contribuição do FEDER a favor do programa PEACE: situação financeira em 31 de Dezembro de 1997**

(Milhões de ecus)

	1995	1996	1997	1998	1999	Total
<b>Decisões da Comissão</b>						
1. Previsões iniciais <sup>(1)</sup>						
1.1. Despesa pública	20,02	79,85	99,16			199,02
1.2. FEDER	15,01	59,51	73,77			148,29
2. Modificação <sup>(2)</sup>						
2.1. Despesa pública	0,40	11,91	86,90	73,92	26,21	199,35
2.2. FEDER	0,28	8,98	65,15	54,58	19,54	148,53
<b>Operações efectuadas</b>						
Autorizações						
3. Autorizações, FEDER (ECU)	15,01	52,11	7,29			74,42
3.1. Autorizações, FEDER (em % do ponto 1.2)	100,00	87,57	9,88			50,18
Pagamentos						
4. Pagamentos, FEDER (ECU)	7,51	19,96	33,92			61,39
4.1. Pagamentos, FEDER (em % do ponto 1.2)	50,00	33,54	45,98			41,39
4.2. Pagamentos, FEDER (em % do ponto 3.1)	50,00	38,29	465,45			82,49
Despesas certificadas <sup>(3)</sup>						
5. Despesas certificadas (ECU)	0,35	12,98	26,64			39,96
5.1. Despesas certificadas (em % do ponto 1.1)	1,7	16,3	26,9			20,1
5.2. Despesas certificadas (em % do ponto 2.1)						20,0

<sup>(1)</sup> Decisão C(95) 1789 de 28.7.1995, preços de 1995.<sup>(2)</sup> Decisão C(97) 3224 de 5.12.1997, preços de 1996.<sup>(3)</sup> Despesas certificadas comunicadas à Comissão em 12 de Dezembro de 1997.

38. A dotação suplementar de 100 milhões de ecus para cada um dos exercícios de 1998 e 1999 estava subordinada à apresentação de um relatório de execução pela Comissão. Este relatório foi apresentado em Novembro de 1997 sob a forma de uma comunicação ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões <sup>(21)</sup>. O relatório mostra que no final de 1997 as autorizações do FEDER deviam atingir 74,4 milhões de ecus e os pagamentos 61,4 milhões de ecus. Perante esta fraca utilização dos fundos, a Comissão adoptou uma nova decisão em 5 de Dezembro de 1997, repartindo as despesas por um período de cinco anos, com uma redução significativa para o período 1995-1997. Na Cimeira de Berlim de Março de 1999, foi decidido renovar o programa PEACE por um novo período de cinco anos, atribuindo-lhe dotações no valor de 500 milhões de ecus.

**Estrutura administrativa do programa**

39. Esta iniciativa comunitária apresentava alguns elementos inovadores, na medida em que se aplicava tanto à Irlanda do Norte como aos condados fronteiriços da Irlanda, proporcionando um modelo para o reforço da participação local através da promoção da cooperação intercomunitária e transfronteiriça. Por consequência, os organismos de execução descentralizados, tais como as organizações não governamentais e as cooperações distritais (para além do circuito tradicional dos ministérios e organismos públi-

cos), desempenharam um papel fundamental na execução do programa. Esta abordagem inovadora «de baixo para cima» foi considerada necessária no plano político para o sucesso global do programa apesar do risco de dificuldades em matéria de gestão e de atrasos na execução. Assim, contrariamente aos procedimentos aplicáveis no âmbito do Fundo Internacional para a Irlanda, o programa PEACE fez com que as funções de gestão e de tomada de decisão fossem em grande medida assumidas fora dos ministérios e organismos públicos centrais.

40. O êxito desta abordagem ficou especialmente demonstrado no caso das cooperações distritais (*District Partnerships*) na Irlanda do Norte, que reúnem representantes das várias comunidades locais. Do mesmo modo, a constituição de um «Forum Consultivo» (*Consultative Forum*), responsável pelo acompanhamento da execução do programa no seu conjunto, permitiu assegurar a representação de um vasto leque de parceiros.

41. Todavia, a execução da estratégia definida no programa foi seriamente complicada por alguns factores. Em primeiro lugar, em relação aos outros programas da União Europeia, o âmbito do programa PEACE era muito vasto e o número de organismos de execução era muito grande. Além disso, a execução foi afectada pela tentativa de dar resposta, no âmbito de uma estrutura única, às necessidades específicas de duas regiões muito diversas, sobretudo no que diz respeito à reconciliação entre as comunidades e à reabilitação social.

42. A participação na execução do programa de cerca de 70 organismos com práticas administrativas bastante distintas, causou dificuldades na selecção destes organismos. Por exemplo, não houve um concurso para a selecção dos OIF, com vista à gestão da vertente da ajuda global do programa, o qual, devido à urgência do seu lançamento, começou a ser executado sem que os respectivos contratos tivessem sido celebrados. Além disso, verificou-se um caso em que o mecanismo de execução efectivo era diferente do previsto no documento relativo ao programa (22).

43. Verificou-se igualmente, no caso de uma medida examinada (23), que uma empresa pública designada no âmbito do programa delegara todos os seus poderes a empresas independentes (organismos de segundo plano) sem a aprovação do Comité de Acompanhamento ou da Comissão. As responsabilidades destes agentes foram definidas numa carta de oferta de financiamento e o organismo que delegara forneceu um manual de procedimentos. Contudo, embora tenha sido realizado um concurso para a sua selecção, dois dos sete organismos gestores (24) foram designados à margem deste procedimento e, portanto, contrariamente ao disposto na Directiva 92/50/CEE do Conselho, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos públicos de serviços. Além disso, a selecção de um destes organismos provocou uma incompatibilidade de funções, uma vez que a empresa pública (25) já era subscritor desse organismo.

44. Durante o período que decorreu até 31 de Dezembro de 1997, a questão da definição do beneficiário final da ajuda foi tratada de forma incoerente, o que determinou uma apresentação inexacta dos dados financeiros. Em Julho de 1997, o Comité de Acompanhamento do programa PEACE propôs à Comissão que a situação fosse regularizada, reconhecendo aos organismos de execução a qualidade de beneficiários finais de subvenções com o objectivo único de acelerar os desembolsos da Comissão. Todavia, este procedimento não foi generalizado por todos os organismos de execução. Por outro lado, como a regulamentação do FEDER exige a declaração das despesas efectivamente incorridas pelos beneficiários finais, para permitir o pedido de pagamento final, será necessário um trabalho minucioso em termos de reconciliação quando do encerramento do programa PEACE.

### **Procedimentos de avaliação dos projectos**

45. Os procedimentos de selecção e de avaliação aplicados por oito (26) dos organismos de execução examinados diferiam substancialmente, como demonstram as deficiências detectadas, descritas nos pontos seguintes. Assim, apesar dos desejos expressos por estes organismos, não houve uma abordagem comum entre a Irlanda do Norte e os condados fronteiriços da Irlanda no que diz respeito à avaliação dos projectos e à apresentação das cartas de oferta de financiamento.

46. Como o objectivo do programa PEACE era assegurar que os fundos fossem canalizados para as áreas mais afectadas pelo conflito, e dado que não havia qualquer orientação formal do Governo ou da Comissão, os organismos de execução dos projectos na

Irlanda do Norte utilizaram geralmente um índice de privação (*deprivation index*) (27) para a atribuição do financiamento. Os condados fronteiriços da Irlanda não aplicaram sistematicamente esse índice na atribuição dos fundos. Como não existia uma definição comum, não era possível ter garantias suficientes de que os investimentos eram realizados nas áreas mais desfavorecidas.

47. Os procedimentos de selecção e de avaliação dos projectos revelaram deficiências em nove dos 58 casos analisados. Em relação a uma das medidas, não existia qualquer procedimento que permitisse avaliar as candidaturas com base numa comparação dos méritos (28), ao passo que a maioria dos projectos examinados não estava classificada em função da sua importância (atribuição de pontos ou ponderação) (29).

48. Um organismo de execução (30), que geria cinco dos projectos seleccionados (31), não apresentou qualquer documentação de avaliação dos mesmos. Num dos casos (32), não havia uma repartição dos custos pelas diferentes fases. Além disso, o organismo não pôde comprovar que se tinha candidatado formalmente ao projecto à data da sua aprovação. Por outro lado, as candidaturas apresentadas antes da criação oficial do organismo em Julho de 1996 não foram formalmente examinadas. Os procedimentos não eram, portanto, suficientemente transparentes.

### **Acompanhamento dos projectos subsidiados**

49. Tendo em consideração a natureza descentralizada do programa PEACE e a importância dos sistemas-chave de gestão financeira e de acompanhamento, nem sempre foram estabelecidos a todos os níveis, durante o período inicial, mecanismos de controlo apropriados. Por exemplo, o programa previa a criação de uma base de dados centralizada dos projectos aprovados, não apenas como meio de informação do público em geral, mas também como sistema de luta contra a fraude. Todavia, em 31 de Dezembro de 1997, a base de dados ainda não tinha sido criada devido à complexidade da estrutura de execução e ao facto de não existir uma concepção e um plano de desenvolvimento adequados dos projectos. Além disso, embora fosse intenção do Comité de Acompanhamento do programa submeter as despesas declaradas a uma auditoria separada, em 31 de Dezembro de 1997 ainda não havia qualquer indício de uma auditoria deste tipo. Contudo, a partir do final de 1997, foi criada a base de dados centralizada exigida.

50. Embora a regulamentação preveja a necessidade de definir objectivos quantificados, o programa PEACE não definiu para cada medida objectivos físicos ou de impacto quantificados nem as populações beneficiárias. Por outro lado, a condição imposta a todos os organismos de execução de recolher dados relativos aos resultados conseguidos no âmbito dos projectos não foi cumprida uniformemente e apenas quatro dos oito organismos de execução auditados dispunham de procedimentos de acompanhamento.

### **Impacto do programa**

51. O impacto da abordagem definida no programa que consistia na concessão de uma ajuda global foi limitado devido à forma como os fundos foram distribuídos. Por exemplo, a tentativa de canalizar os fundos através de organizações locais não governamentais na Irlanda do Norte foi por vezes complicada porque, enquanto os subsídios do Fundo Social Europeu eram pagos principalmente por intermediários locais, os subsídios do FEDER eram geridos essencialmente pelos ministérios, obrigando portanto cada beneficiário a apresentar o pedido a ambos para ter acesso aos dois tipos de subsídio.

52. Verificaram-se deficiências nos procedimentos de selecção dos beneficiários potenciais. Por exemplo, embora um dos objectivos do programa PEACE fosse a concessão de subsídios a beneficiários que nunca tinham recebido qualquer ajuda, nem sempre isso aconteceu. Assim, numa determinada medida<sup>(33)</sup>, calcula-se que 92 % dos beneficiários já recebiam um subsídio do organismo público competente, co-financiado pela União Europeia. Embora esta medida pretendesse fornecer um capital de arranque às PME para o lançamento de novas actividades, as deficiências verificadas na definição e na selecção conduziram à concessão de empréstimos de curto prazo para financiar actividades já existentes.

53. Verificaram-se deficiências idênticas na atribuição dos fundos, no regime de bonificações de juros (*Interest Relief Scheme*), a única acção de envergadura financiada no âmbito do programa PEACE, elaborada a partir do modelo do regime de ajuda global do Banco Europeu de Investimento. Os critérios de elegibilidade muito genéricos permitiram a grandes empresas beneficiarem do subsídio. Além disso, alguns investimentos que beneficiaram do subsídio<sup>(34)</sup> para a construção de unidades industriais foram considerados, indevidamente, como investimentos produtivos de acordo com os critérios de elegibilidade.

54. Devido à lentidão da execução do programa até finais de 1997 e do estabelecimento de sistemas de acompanhamento e de avaliação adequados, não foi possível até 31 de Dezembro de 1997 avaliar com precisão o seu impacto. Não existia um mecanismo que permitisse registar o número de postos de trabalho efectivamente criados e, em muitos casos, os indicadores de impacto eram estimativas cujo grau de fiabilidade variava, aumentando portanto o risco de uma dupla atribuição do impacto ao programa PEACE e aos outros programas da União Europeia. Esta situação foi confirmada pelo relatório de avaliação intermédia de Julho de 1997, segundo o qual nessa altura havia relativamente poucas provas do impacto do programa no terreno decorrentes dos resultados específicos de cada projecto subsidiado.

### **Publicidade e informação**

55. O programa PEACE não dispunha de um plano coerente de coordenação das acções de publicidade. Com efeito, o seu lançamento criou no público uma grande confusão no que diz respeito à sua articulação com os outros programas da União Europeia. Embora tenha sido criado em 1996 um comité para a informação e publicidade, não se registaram melhorias significativas até 31 de Dezembro de 1997. Esta lacuna é de uma enorme importância, já que a dimensão pública do programa constitui uma van-

tagem evidente na promoção do seu objectivo de paz e reconciliação.

### **ACÇÕES PLURIFUNDOS**

56. Muitas das acções desenvolvidas no âmbito dos subprogramas do programa PEACE, dos programas do Fundo Internacional para a Irlanda, da IC Interreg e do Programa Único para a Irlanda do Norte (1994-1999) apresentavam grandes semelhanças e, em alguns casos, um grau considerável de duplicação. Além disso, tendo em conta os recursos limitados de que os *County Councils* dispõem na região fronteiriça da Irlanda, foi necessário associar várias fontes para financiar os projectos<sup>(35)</sup>, tais como o programa operacional *Local Urban and Rural Development* (LURD) (desenvolvimento local urbano e rural) e a IC Interreg. O co-financiamento de projectos no âmbito de programas diferentes apresentava igualmente um risco de duplicação na atribuição do impacto dos projectos e da publicidade a cada um dos programas.

57. Um dos projectos do Fundo Internacional para a Irlanda (desenvolvimento de um sistema electrónico de informação e reservas pelos centros de turismo), que beneficiou de 1 494 266 ecus em 1989, recebeu igualmente um financiamento da União Europeia<sup>(36)</sup>. Apesar da despesa total com o projecto entre 1990 e 1995 ter atingido 11,37 milhões de ecus (52 % dos quais provenientes de dotações da União Europeia e do Fundo Internacional para a Irlanda), o projecto inicial não teve êxito devido a deficiências na estrutura dos sistemas e na gestão. Em 1997, grande parte do projecto (74 %) foi vendida por apenas cerca de 3 % do custo proporcional inicial.

58. No caso do programa PEACE, embora se reconhecesse o risco de sobreposição das acções, foi dada prioridade ao financiamento através do programa por uma razão distinta, ou seja a consolidação do processo de paz e a promoção da reconciliação. Todavia, na prática, esta distinção não impediu uma duplicação de actividades, pois o financiamento do programa PEACE determinou uma lentidão na execução de outros programas, especialmente no caso do Interreg.

### **ADICIONALIDADE DO FINANCIAMENTO**

59. Uma das condições para que a Comissão aprove o financiamento é que a contribuição comunitária para o Fundo Internacional para a Irlanda seja utilizada prioritariamente em projectos intercomunitários, que promovam o diálogo e a reconciliação, devendo essa contribuição ter um verdadeiro impacto adicional e não se substituir a outras intervenções públicas ou privadas.

60. Todavia, num reduzido número de casos (três dos 34 projectos examinados), o Fundo subsidiou actividades de financiamento público, o que reduziu o seu impacto específico. Foi o que sucedeu no caso do financiamento de dois ministérios para a elaboração de um modelo econométrico na indústria agro-alimentar<sup>(37)</sup>.

61. Também no que diz respeito ao programa PEACE, duas medidas, 5.2 «New Industrial Development Services» (serviços de apoio às novas empresas) e 5.3 «Trade Development» (desenvolvimento das relações comerciais), continham acções que não se distinguiam dos principais programas dos Fundos Estruturais. A este respeito, o relatório de avaliação intermédia continha observações em relação a um destes projectos<sup>(38)</sup>, referindo que não se precisava bem por que razão este projecto fora transferido para o programa PEACE uma vez que inicialmente era financiado no âmbito do subprograma «Desenvolvimento económico do programa único para a Irlanda do Norte».

62. Em oito dos 58 projectos<sup>(39)</sup> examinados no âmbito do programa PEACE, verificou-se que eram financiadas actividades de desenvolvimento económico tradicional do mesmo tipo que as já financiadas e executadas por alguns ministérios e outros programas da União Europeia e que poderiam ter sido igualmente integradas no âmbito dos programas tradicionais dos Fundos Estruturais.

63. No caso de alguns organismos de execução do programa PEACE<sup>(40)</sup>, os projectos foram lançados pelos próprios organismos. Por exemplo, três projectos<sup>(41)</sup> que beneficiaram de ajudas no valor de 6,2 milhões de ecus foram aprovados antes da data oficial de lançamento do programa PEACE. Esta situação limitou os benefícios adicionais e o impacto do financiamento para a paz, uma vez que não havia uma participação directa das comunidades locais. Do mesmo modo, uma candidatura para o financiamento nacional de um projecto<sup>(42)</sup> de exploração dos recursos haliêuticos na Irlanda do Norte foi apresentada e rejeitada em 1989 por não conseguir provar que o projecto era rentável. Todavia, posteriormente foi proposto e aceite um projecto idêntico co-financiado pelo Fundo Internacional para a Irlanda e pelo Interreg. Este projecto só foi lançado depois de ser financiado pelo programa PEACE, não tendo sido apresentada em pormenor uma proposta distinta ou uma avaliação da sua rentabilidade de acordo com os critérios específicos do programa PEACE.

64. Em 1996, um relatório do comité do órgão parlamentar anglo-irlandês sobre a ajuda da União Europeia ao processo de paz e de reconciliação<sup>(43)</sup> recomendava que o programa PEACE não deveria ser utilizado para financiar projectos já existentes ou para substituir financiamentos que são normalmente públicos. Todavia, a auditoria revelou a existência de vários casos de projectos pré-programados que beneficiaram de ajuda, bem como projectos que poderiam ter prosseguido sem qualquer ajuda. Em relação a uma medida, um estudo<sup>(44)</sup> efectuado no âmbito de uma avaliação intermédia revelou que 53 % dos beneficiários teriam prosseguido o projecto mesmo sem financiamento, embora a um fraco ritmo ou numa escala reduzida. Relativamente à mesma medida, foram igualmente aprovados no âmbito do programa empréstimos aprovados pelos bancos intermediários numa data muito anterior à do correspondente pedido de bonificação de juro.

65. No que diz respeito às *task forces* do *County Council*, especificamente criadas no âmbito do programa, os fundos foram geralmente aplicados em projectos resultantes do procedimento de consulta do *County Council* para o seu programa quinquenal de desenvolvimento e não em projectos resultantes de candidaturas directas do público, limitando portanto o financiamento privado. Por exemplo, num dos casos<sup>(45)</sup>, nove dos 12 projectos realiza-

dos, relativos a percursos pedestres, sinalética e tratamento das águas residuais, eram deste tipo, tendo apenas dois deles a participação directa da comunidade local. Num outro caso<sup>(46)</sup>, relativo à substituição da iluminação pública numa zona residencial, para a qual o *County Council* tinha previamente tentado obter, sem êxito, um financiamento público, a candidatura só foi apresentada depois da aprovação e início das obras e não foi efectuada uma avaliação formal do projecto.

## CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

66. As circunstâncias em que as medidas comunitárias de ajuda no âmbito do Fundo Internacional para a Irlanda e do programa PEACE, destinadas a promover o processo de paz na Irlanda do Norte e nos condados fronteiriços da Irlanda, foram desenvolvidas e executadas eram particularmente difíceis devido ao clima de desconfiança existente entre as diferentes comunidades.

67. Estas circunstâncias levaram a Comissão e os Estados-Membros a «assumir riscos pela paz». Como as regiões ainda não gozavam de uma perfeita estabilidade, subsistia uma forte relutância em investir capital. Assim, as propostas de projectos viáveis que não implicavam riscos de investimento eram relativamente raras. Embora reconhecendo os condicionalismos que esta situação colocava para a evolução dos programas, deveriam ter sido envidados mais esforços no sentido de identificar acções promissoras e de angariar novos beneficiários, tentando obedecer de uma forma mais rigorosa aos critérios específicos de cada acção (ver pontos 32 e 52-53).

68. Todavia, numa região com poucas possibilidades de cooperação intercomunitária, o programa PEACE criou toda uma série de estruturas e de incentivos importantes que fomentaram a cooperação, o que favoreceu a parceria e o diálogo, aproximando do cidadão o processo de tomada de decisão e a responsabilidade em matéria de desenvolvimento comunitário. Apesar das dificuldades consideráveis verificadas, o programa foi bem aceite por ambas as comunidades graças ao trabalho de organismos de financiamento locais, contribuindo desta forma para o objectivo global de melhoria das condições socioeconómicas através da participação directa das comunidades locais (ver pontos 32 e 41).

69. No entanto, estas circunstâncias difíceis não dispensaram a necessidade de introduzir medidas adequadas de gestão e controlo dos fundos comunitários disponibilizados, reforçando-a, pelo contrário. A auditoria do Tribunal revelou que os procedimentos de controlo deveriam ser reforçados a fim de melhorar a eficácia do financiamento (ver pontos 19-20, 22 e 47-48).

70. No que diz respeito ao Fundo Internacional para a Irlanda, o Tribunal formula as seguintes recomendações:

- a) Antes de efectuar os pagamentos ao Fundo, a Comissão deverá proceder a uma avaliação das necessidades financeiras imediatas do Fundo. Os procedimentos de pagamento da Comissão deverão ser alterados de modo a ter em conta esta nova exigência (ver ponto 12);

- b) As delegações de poder efectuadas pelo Conselho de Administração do Fundo deverão ser formalizadas; deverá igualmente ser elaborada uma descrição das funções de todo o pessoal de modo a clarificar as respectivas competências (ver pontos 13-14);
- c) A Comissão deverá assegurar através dos seus representantes nas reuniões do Conselho de Administração do Fundo que os critérios de avaliação dos pedidos de financiamento para os projectos são adequados, aplicados com uniformidade e respeitados (ver pontos 18-20);
- d) A Comissão deverá examinar regularmente se as despesas comunitárias efectuadas no âmbito dos projectos financiados pelo Fundo são adequadas, a fim de avaliar a respectiva qualidade e submeter os resultados à apreciação do Conselho de Administração (ver ponto 21).
71. No que diz respeito ao programa PEACE, o Tribunal formula as seguintes recomendações:
- a) No contexto do princípio da parceria, o Comité de Acompanhamento do programa PEACE deve prestar mais assistência aos organismos de execução, a fim de garantir a aplicação coerente dos critérios de selecção na escolha dos projectos comunitários e dos grupos sociais. Devem igualmente existir orientações e recursos para maximizar a contribuição dos projectos comunitários e dos grupos sociais para o processo de tomada de decisão e para a execução do programa (ver pontos 32-33);
- b) A Comissão deve garantir que os recursos financeiros necessários são correctamente avaliados e que as actividades previstas, que estão na origem dessas necessidades, podem ser realizadas (ver ponto 37);
- c) Como as funções de gestão e de tomada de decisão são em grande medida asseguradas por organizações não governamentais, é fundamental que o Comité de Acompanhamento examine o trabalho por eles desenvolvido e se certifique de que é efectuado de acordo com as disposições do programa (ver pontos 42-43);
- d) As avaliações dos projectos devem ser efectuadas de acordo com critérios escritos específicos, a fim de garantir a igualdade de tratamento entre os diferentes projectos. Os resultados dessas avaliações devem ser claramente documentados (ver pontos 45-48);
- e) Dada a complexidade do programa e o grande número de organismos de execução, o Comité de Acompanhamento deve certificar-se de que existem mecanismos de controlo adequados para a salvaguarda dos fundos comunitários. Por exemplo, as declarações de despesas dos organismos de execução devem ser objecto de uma auditoria distinta (ver ponto 44);
- f) No contexto das acções plurifundos, e em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 2614/97 do Conselho, relativo às contribuições financeiras para o Fundo Internacional para a Irlanda, os serviços da Comissão responsáveis pela gestão das medidas de apoio na Irlanda do Norte (incluindo as actividades do Fundo) devem avaliar regularmente as actividades propostas a fim de assegurar a sua sinergia e coordenação e, se for caso disso, determinar qual a entidade melhor colocada para gerir a actividade, de modo a evitar custos não previstos e excesso de burocracia (ver pontos 56-58 e 62-65);
- g) A Comissão deve providenciar no sentido de que as acções do programa sejam suficientemente publicitadas a fim de maximizar o seu impacto. A recente criação do subcomité de acompanhamento para a publicidade deve permitir uma melhor informação do público sobre as actividades do programa. Deve ser efectuado um acompanhamento relativamente à eficácia das iniciativas lançadas por este órgão (ver ponto 55).

O presente relatório foi adoptado pelo Tribunal de Contas no Luxemburgo, na sua reunião de 23 e 24 de Fevereiro de 2000.

*Pelo Tribunal de Contas*

Jan O. KARLSSON

*Presidente*

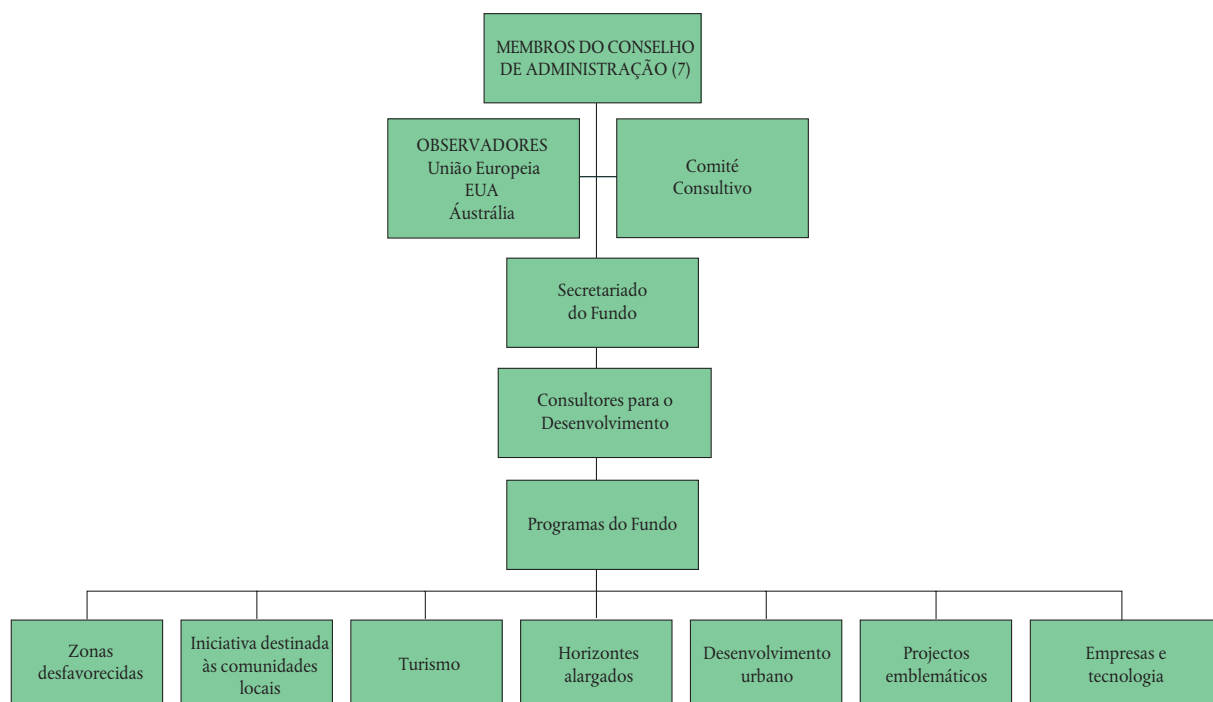
## NOTAS

- (<sup>1</sup>) Irish Treaty Series N.º 62 (1985). «Os dois Governos cooperarão a fim de promover o desenvolvimento económico e social das regiões mais gravemente atingidas pelas consequências da instabilidade dos últimos anos nas duas partes da Irlanda».
- (<sup>2</sup>) Programa especial de apoio à paz e à reconciliação na Irlanda do Norte e nos condados fronteiriços da Irlanda, 1995-1999 (ponto 3.16).
- (<sup>3</sup>) Carta de 21 de Fevereiro de 1989, SG(89) D/2399, do Presidente da Comissão Europeia.
- (<sup>4</sup>) Processo C-106/96 Reino Unido/Comissão.
- (<sup>5</sup>) Regulamento (CE) n.º 2614/97 do Conselho, de 15 de Dezembro de 1997.
- (<sup>6</sup>) Ver *anexo 4*, projectos n.ºs: 2 - Lough Foyle; 4 - Carolls Warehouse; 5 - Jones Bros; 8 - Lifford Castle; 14 - Seeconnell; 15 - Turf Lodge; 17 - CMAR; 31 - Navan At Armagh.
- (<sup>7</sup>) Ver *anexo 4*, ponto 5 - Jones Bros.
- (<sup>8</sup>) Ver *anexo 4*, ponto 14 - Seeconnell.
- (<sup>9</sup>) Ver *anexo 4*, ponto 8 - Lifford Castle.
- (<sup>10</sup>) Ver *anexo 4*, ponto 15 - Turf Lodge.
- (<sup>11</sup>) Ver *anexo 4*, projectos n.ºs: 11 - Rathlin Island; 14 - Seeconnell; 31 - Navan.
- (<sup>12</sup>) Ver *anexo 4*, ponto 31 - Navan.
- (<sup>13</sup>) Ver *anexo 4*, projectos n.ºs: 8 - Lifford; 9 - Gulliver; 11 - Rathlin; 14 - Seeconnell; 24 - Mount Errigal; 31 - Navan.
- (<sup>14</sup>) Ver *anexo 4*, ponto 14 - Seeconnell.
- (<sup>15</sup>) Ver *anexo 4*, ponto 11 - Rathlin.
- (<sup>16</sup>) «Fundo Internacional para a Irlanda, relatório de avaliação», COM(97) 130, de 25 de Março de 1997.
- (<sup>17</sup>) NIERC (Northern Ireland Industrial Economic Research Centre).
- (<sup>18</sup>) Ver *anexo 4*, ponto 17 - CMAR.
- (<sup>19</sup>) Ver *anexo 4*, ponto 16 - Portavogie.
- (<sup>20</sup>) O Fundo Internacional constituiu uma força importante e determinante no apoio ao contacto, ao diálogo e à reconciliação entre as comunidades na Irlanda do Norte, bem como entre as da Irlanda do Norte e do Sul, e na criação de postos de trabalho no âmbito dos projectos subsidiados pelo Fundo.
- (<sup>21</sup>) COM(97) 642 final, de 26 de Novembro de 1997.
- (<sup>22</sup>) Industrial development Board (IDB).
- (<sup>23</sup>) Subprograma 5, medida 1, «Capital de arranque» (regime de empréstimos renováveis).
- (<sup>24</sup>) Local Enterprise Agencies (LEA).
- (<sup>25</sup>) Local Economic Development Unit - LEDU (unidade de desenvolvimento económico local), Irlanda do Norte.
- (<sup>26</sup>) Ministério do Ambiente, Irlanda do Norte, Ministério da Agricultura, Irlanda do Norte, ADM/Combat Poverty Agency (Organismo de combate à pobreza), Task Force 1 Monaghan, Task Force 2 Navan, DED (gestores) Irlanda do Norte, Emerging Business Trust, Co-operation North, Irlanda do Norte/Irlanda.
- (<sup>27</sup>) Índice de privação Robson, baseado num estudo da Universidade de Manchester.
- (<sup>28</sup>) Medida 2(B)2: Desenvolvimento económico e rural - Farm and Countryside Enhancement Scheme (FACES).
- (<sup>29</sup>) Emerging Business Trust (Medida 2(B)2: Desenvolvimento económico e rural).
- (<sup>30</sup>) *Task Force* do *County Council* de Monaghan.
- (<sup>31</sup>) Ver *anexo 5*, projectos n.ºs: 10-Mullaghmatt; 11-Killyroan.
- (<sup>32</sup>) Clones Diamond - Fase II, Monaghan e Killyroan Housing Estate.
- (<sup>33</sup>) Seed Capital Fund (capital de arranque).
- (<sup>34</sup>) Ver *anexo 5*, ponto 18 - Combra Ltd, 19 Kelly Bros.
- (<sup>35</sup>) Ver *anexo 5*, ponto 13 - Clones Diamond.
- (<sup>36</sup>) STAR, Impact, Telematique e Interreg.
- (<sup>37</sup>) Ver *anexo 4*, ponto 32.
- (<sup>38</sup>) Relatório de avaliação intermédia de Julho de 1997, página B 114 «Competitive Analysis Model».
- (<sup>39</sup>) Ver *anexo 5*, projectos n.ºs: 8-Belturbet Pedestrian links; 9-Ballinagh sewerage; 10-Mullaghmatt; 11-Killyroan; 12-O'Neill's pack; 34-Advance factory; 35-Advance factory; 53-Salmon Enhancement.
- (<sup>40</sup>) Rivers Agency e Ministério da Agricultura, Irlanda do Norte.
- (<sup>41</sup>) Ver *anexo 5*, ponto 56 - Forest service, 57 - Equiova breeding, 58 - Food Business units.
- (<sup>42</sup>) Ver *anexo 5*, ponto 53.
- (<sup>43</sup>) Ajuda europeia ao processo de paz e reconciliação, Julho de 1996, Committee of the British/Irish Parliamentary Body.
- (<sup>44</sup>) Relatório de avaliação intermédia.
- (<sup>45</sup>) *Task Force* do *County Council* de Cavan.
- (<sup>46</sup>) Ver *anexo 5*, ponto 10 - Mullaghmatt.



## ANEXO 1

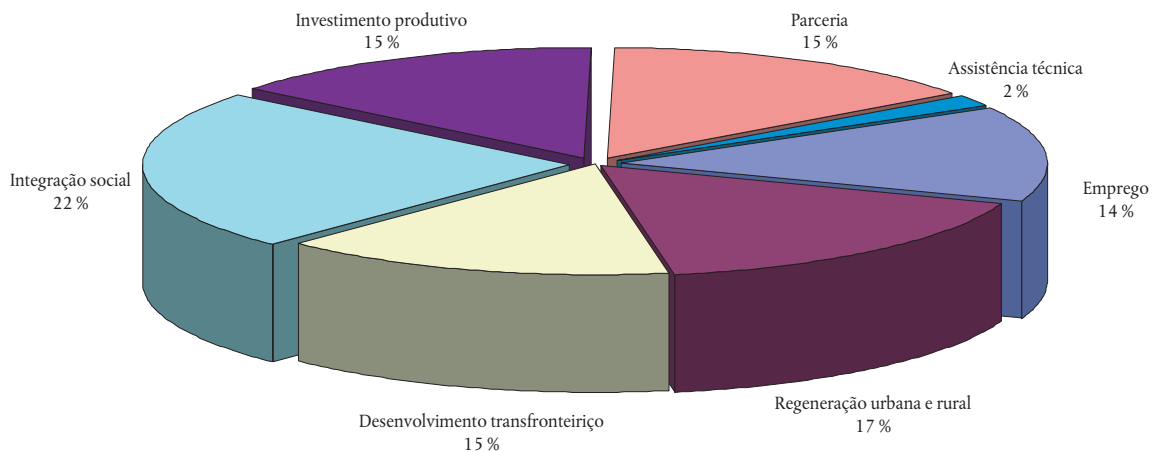
## ESTRUTURA ADMINISTRATIVA E PROGRAMAS DO FUNDO INTERNACIONAL PARA A IRLANDA



## ANEXO 2A

## PROGRAMA PEACE

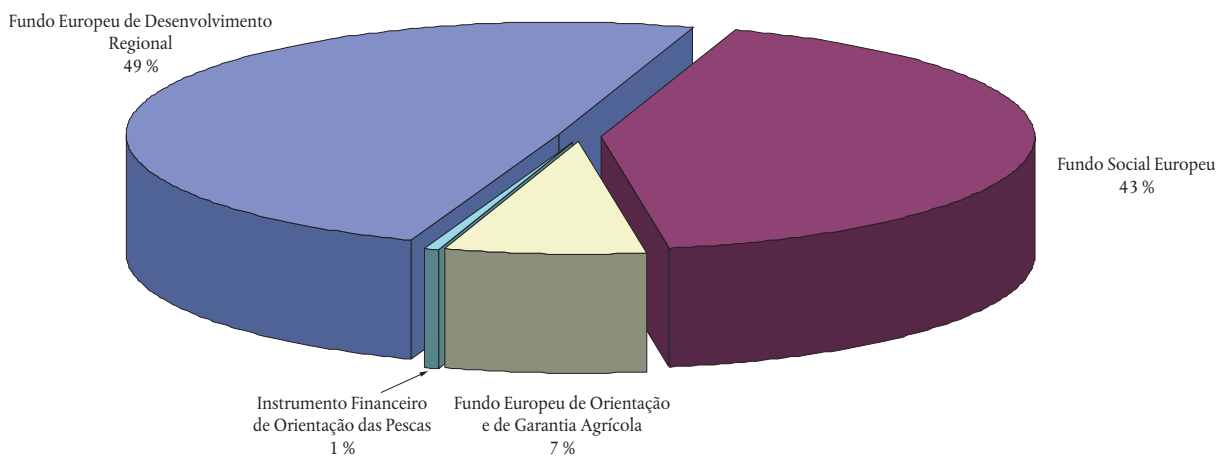
## Repartição dos fundos pelos subprogramas



## ANEXO 2B

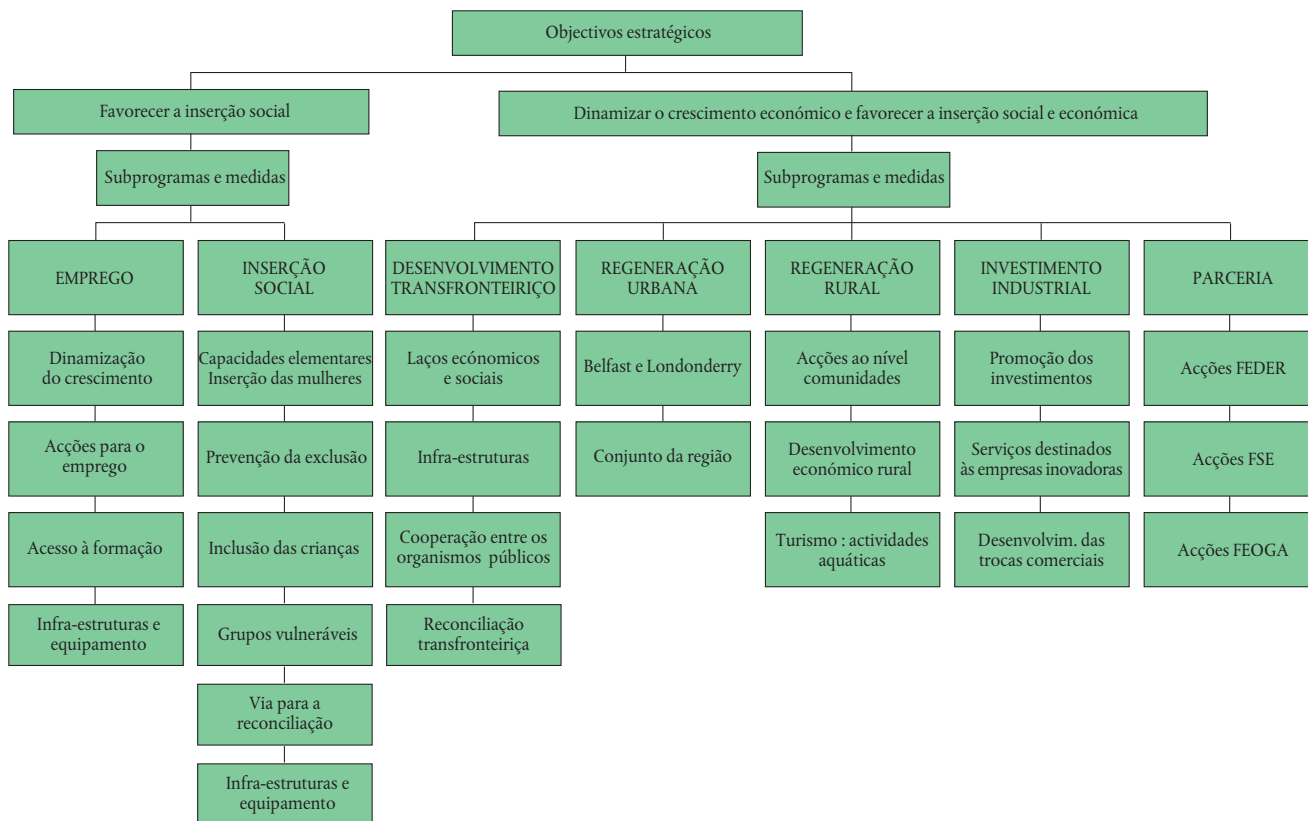
## PROGRAMA PEACE

## Repartição das contribuições por Fundo Estrutural



ANEXO 3

ESTRUTURA DO PROGRAMA PEACE (APENAS EM RELAÇÃO AO FEDER)



## AMOSTRA DOS PROJECTOS AUDITADOS NO ÂMBITO DO FUNDO INTERNACIONAL PARA A IRLANDA

	Designação dos projectos	Programa	Descrição dos projectos	Financiamento FII ECU
1	Inishowen Rural Regeneration Partnership	Desenvolvimento rural	Iniciativa de apoio ao desenvolvimento económico das comunidades nas zonas rurais desfavorecidas na Irlanda do Norte e nos condados fronteiriços do Sul	1 063 101
2	Lough Foyle Camp Park	Camp Park, Quigley's Point	Construção de um centro de actividades	292 221
3	Carlingford Lough Aquaculture Association	Ciência e tecnologia	Inquérito sobre o ambiente e recursos haliéuticos	154 705
4	Carroll's Warehouse, Dundalk	Programa de desenvolvimento urbano	Transformação do entreposto Caroll em centro cultural e museu	462 793
5	Jones Brothers Irish Equestrian Centre	Programa no domínio do turismo	Desenvolvimento de um centro equestre (não puro sangue)	145 449
6	Multimedia Interactive systems (Information Technology Centre)	Desenvolvimento económico tecnológico nas regiões fronteiriças	Desenvolvimento de sistemas interactivos multimédia	132 227
7	Communities in Action	Comunidades em acção	Programa de luta contra a exclusão social dos jovens e de desenvolvimento do papel social e pessoal das mulheres	255 197
8	Lifford Castle (McGrehagham and Barrett)	Projectos especiais	Transformação de edifícios industriais num centro de línguas e num centro para tempos livres	416 514
9	Gulliver Reservations	Programa no domínio do turismo	Sistema de reservas	2 115 624
10	Multi Wire Gamma Camera Project	Ciência e tecnologia	Programa de investigação com vista a um desenvolvimento comercial	298 121
11	Rathlin Island Trust	Turismo	Estruturas de acolhimento para visitantes	277 978
12	Jobspace (NI) Ltd, Saul Road	Empresas	Regime de apoio a organismos que gerem fundos renováveis destinados à concessão de empréstimos às pequenas e médias empresas	149 427
13	Department of Informatics	Desenvolvimento económico tecnológico nas regiões fronteiriças	Criação de um centro de sistemas interactivos para apoiar a exploração comercial das tecnologias em Derry/Noroeste	1 631 514
14	Seeconnell Initiative Ltd	Desenvolvimento rural	Projecto de regeneração rural	915 985
15	Turf Lodge Enterprises Ltd	Projectos especiais	Criação de «ninhos de empresas» que oferecem possibilidades de emprego a desempregados de longa duração	522 993
16	Portavogie District Community Development Association	Iniciativa «Fishing Villages»	Iniciativa de apoio ao desenvolvimento económico da indústria da pesca	1 067 205
17	CMAR (Irish Aquaculture Centre of Excellence)	Cooperação tecnológica	Criação de um centro de excelência em recursos haliéuticos em Portaferry	1 000 172
18	Marine Institute Dublin	Centro de inovação tecnológica	Estudo de viabilidade no domínio da engenharia e das tecnologias marítimas	37 357
19	Knockloughrim Windmill	Turismo	Restauração de um moinho de vento e criação de um centro de acolhimento para visitantes	134 484
20	Community Information Technology Unit Belfast	Projectos especiais	Criação de um centro regional de consultoria no domínio dos serviços informáticos	112 070
21	Human Resource Development	Desenvolvimento de produtos	Formação de pessoal dos centros de informação turística	268 968
22	Frankfurt bookfair	Marketing	Despesas de exposições	149 427
23	Mentor Counselling scheme	Empresas		324 256
24	Mount Errigal Hotel	Programa no domínio do turismo	Centros de conferências e de tempos livres	269 117
25	Ulster Farmers Union	Programa agrícola		298 853
26	Tyrone Guthrie Centre	Programa no domínio do turismo	Centro para artistas convidados	186 783
27	Acumen	Empresas	Cavan Enterprise Board	1 246 726
28	Cooperation North	Relações entre as comunidades	Programa de articulação entre escolas	518 510
29	Farsat Enterprise Park	Empresas	Consultor para o desenvolvimento empresarial	74 713
30	Springvale University Campus	Projectos emblemáticos		7 471 329
31	Navan at Armagh	Projectos emblemáticos	Centro para visitantes	1 068 400
32	Agrifood Model	Cooperação tecnológica	Modelo económico	448 278
33	Irish Genealogical Centre	Programa no domínio do turismo	Projecto genealógico	2 248 689
34	Season Extension Pilot Programme	Programa no domínio do turismo	Promoção do turismo	—
	<b>Total</b>			25 759 186

## ANEXO 5

## AMOSTRA DOS PROJECTOS AUDITADOS NO ÂMBITO DO FUNDO INTERNACIONAL PARA A IRLANDA

		(em ecus)	
	Programa	Projecto	Financiamento PEACE
1	Regeneração urbana e rural, 2C:2 - Comunidade - medidas de desenvolvimento	Centro para a comunidade	92 558
2	Regeneração urbana e rural, 2C:2 - Comunidade - medidas de desenvolvimento	Sociedade de desenvolvimento	10 882
3	Regeneração urbana e rural, 2C:2 - Comunidade - medidas de desenvolvimento	Empresa de desenvolvimento para a comunidade	66 113
4	Regeneração urbana e rural, 2C:2 - Comunidade - medidas de desenvolvimento	Formação e auditoria da comunidade	11 207
5	Regeneração urbana e rural, 2C:2 - Comunidade - medidas de desenvolvimento	Centro genealogia	76 691
6	Regeneração urbana e rural, 2C:2 - Comunidade - medidas de desenvolvimento	Centro para a comunidade	19 834
7	Renovação urbana e rural e turismo, 2C1:A	Conversão de uma residência de porteiro ( <i>gate lodge</i> )	37 685
8	Renovação urbana e rural e turismo, 2C1:A	Caminhos para peões	54 543
9	Renovação urbana e rural e turismo, 2C1:A	Reparação do sistema de canalizações	54 543
10	Renovação urbana e rural e turismo, 2C1:A	Reparação da iluminação pública	49 585
11	Renovação urbana e rural e turismo, 2C1:A	Parque público	49 585
12	Renovação urbana e rural e turismo, 2C1:A	Parque público	52 891
13	Renovação urbana e rural e turismo, 2C1:A	Pavimentação do centro da cidade	105 782
14	Renovação urbana e rural e turismo, 2C1:A	Restauro do cemitério	14 875
15	Investimento produtivo, 5.1 - Regime de isenção de juros	Empresa alimentar	74 713
16	Investimento produtivo, 5.1 - Regime de isenção de juros	Empresa electrónica	177 818
17	Investimento produtivo, 5.1 - Regime de isenção de juros	Albergue de juventude	40 345
18	Investimento produtivo, 5.1 - Regime de isenção de juros	Arrendatários de terrenos	242 070
19	Investimento produtivo, 5.1 - Regime de isenção de juros	Empresa de construção	388 507
20	Investimento produtivo, 5.1 - Regime de isenção de juros	Hotel	10 460
21	Investimento produtivo, 5.1 - Regime de isenção de juros	Empresa de transformação de peixe	17 931
22	Investimento produtivo, 5.1 - Regime de isenção de juros	Operadores <i>self-catering</i>	5 977
23	Investimento produtivo, 5.1 - Regime de isenção de juros	Empresa de produtos alimentares	64 253
24	Investimento produtivo, 5.1 - Regime de isenção de juros	Fabricante de matérias plásticas	288 393
25	Investimento produtivo, 5.1 - Regime de isenção de juros	Fabricante de têxteis	448 280
26	Investimento produtivo, 5.1 - Regime de isenção de juros	Fabricante de peças para computadores	400 463
27	Investimento produtivo, 5.1 - Regime de isenção de juros	Empresa de produtos alimentares	58 276
28	Investimento produtivo, 5.1 - Regime de isenção de juros	Hotel	50 805
29	Investimento produtivo, 5.1 - Capital de arranque	Editora	8 966
30	Investimento produtivo, 5.1 - Capital de arranque	Empresa de produtos alimentares	22 414
31	Investimento produtivo, 5.1 - Capital de arranque	Empresa de produtos alimentares	14 943
32	Investimento produtivo, 5.1 - Capital de arranque	Fabricante de artigos para prendas	29 885
33	Investimento produtivo, 5.1 - Capital de arranque	Empresa de transportes	29 885
34	Novos serviços de desenvolvimento industrial, 5.2	Edifício industrial de arranque	896 559
35	Novos serviços de desenvolvimento industrial, 5.2	Edifício industrial de arranque	896 559
36	Desenvolvimento das regiões fronteiriças, 3.1 - Relações comerciais e culturais	Apoio agrícola	198 146
37	Desenvolvimento das regiões fronteiriças, 3.1 - Relações comerciais e culturais	Publicidade para o desporto da pesca	114 816
38	Desenvolvimento das regiões fronteiriças, 3.1 - Relações comerciais e culturais	Apoio agrícola	1 494 266
39	Desenvolvimento das regiões fronteiriças, 3.1 - Relações comerciais e culturais	Empresa de turismo	11 207
40	Desenvolvimento das regiões fronteiriças, 3.1 - Relações comerciais e culturais	Empresa de transformação de carne	308 570
41	Desenvolvimento das regiões fronteiriças, 3.1 - Relações comerciais e culturais	Estudo de viabilidade - arte	6 280
42	Desenvolvimento das regiões fronteiriças, 3.1 - Relações comerciais e culturais	Estudo de viabilidade - turismo	6 038
43	Desenvolvimento das regiões fronteiriças, 3.1 - Relações comerciais e culturais	Empresa de marketing	11 879
44	Desenvolvimento das regiões fronteiriças, 3.1 - Relações comerciais e culturais	Estudo sobre edifícios históricos	73 010
45	Desenvolvimento das regiões fronteiriças, 3.1 - Relações comerciais e culturais	Empresa electrónica	138 593
46	Desenvolvimento das regiões fronteiriças, 3.1 - Relações comerciais e culturais	Forum económico	220 752
47	Desenvolvimento das regiões fronteiriças, 3.1 - Relações comerciais e culturais	Estudo de viabilidade - turismo	5 230
48	Desenvolvimento das regiões fronteiriças, 3.1 - Relações comerciais e culturais	Organismo para a paz	89 656
49	Regeneração rural, 2b:2	Estudo de viabilidade - aquavia	44 828
50	Regeneração rural, 2b:2	Salva-vidas	59 771
51	Regeneração rural, 2b:2	Estudo de viabilidade - aquavia	280 175
52	Regeneração rural, 2b:2	Estudo de viabilidade - aquavia	50 431
53	Regeneração rural, 2b:2	Iniciativa para o desenvolvimento da pesca	3 959 804
54	Regeneração rural, 2b:2	Estudo de viabilidade - aquavia	36 423
55	Regeneração urbana, 2A.2 - Toda a região	Regeneração das comunidades	—
56	Regeneração rural, 2b:2	Silvicultura	1 570 000
57	Regeneração rural, 2b:2	Piscicultura	1 510 000
58	Regeneração rural, 2b:2	Desenvolvimento de empresas de produtos alimentares	3 140 000
<b>Total</b>			<b>18 194 151</b>

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

### RESUMO

A respeito do Fundo Internacional para a Irlanda (adiante também designado por «o Fundo»), a Comissão remete para a sua resposta detalhada a estas observações, nos pontos 14, 19 e 20.

No que respeita às conclusões do programa para a paz e a reconciliação (1995-1999), tiradas de uma auditoria realizada pelo Tribunal já em 1997, a Comissão refere que, em muitos casos, foram entretanto tomadas medidas pelo Comité de Acompanhamento e pelos organismos de execução no sentido de rectificarem essas dificuldades iniciais.

Podendo agora fazer uma retrospectiva, a Comissão pensa que esta ambiciosa e inovadora iniciativa comunitária — tanto em termos de objectivos (paz e reconciliação) como de mecanismos de execução (uma abordagem verdadeiramente «de baixo para cima») — mostrou ter sido realizada com êxito.

O apoio político e financeiro da União Europeia através do Fundo e do programa para a paz e a reconciliação contribuiu, assim, para reforçar o processo de paz e reconciliação na região, contribuindo desse modo para os progressos a nível político.

### AUDITORIA DO TRIBUNAL

3. No que respeita ao programa para a paz e a reconciliação, a implementação efectiva dos projectos começou basicamente em 1996 e, assim, será necessário um período mais longo para tirar conclusões definitivas sobre a eficiência e eficácia globais do programa. Como mostra a resposta da Comissão, a maior parte das áreas passíveis de aperfeiçoamento identificadas no relatório foi abordada no decurso dos anos subsequentes.

### FUNDO INTERNACIONAL PARA A IRLANDA

#### *Resumo das principais constatações relativas ao Fundo Internacional para a Irlanda*

6. A Comissão gostaria de sublinhar o papel e o estatuto únicos do Fundo e da sua forma de funcionamento. O fundo é uma entidade jurídica independente e opera segundo regras de financiamento que são diferentes de qualquer iniciativa da UE, como o programa para a paz e a reconciliação, que é administrado pela Comissão e pelos dois governos. A Comissão espera que a análise de ambos os veículos no mesmo relatório seja tratada com cuidado, de forma a evitar mal-entendidos.

A Comissão regista as observações do Tribunal e remete para a sua resposta detalhada nos pontos correspondentes do relatório.

#### *Mecanismos de financiamento e quadro regulamentar*

11-12. A Comissão não considera que os saldos bancários detidos pelo Fundo representem «verbas não utilizadas», uma vez que as verbas estão já afectadas a determinados programas. Na verdade, as contas do Fundo Internacional para a Irlanda mostram que, para 1995, 1996 e 1997, os compromissos contratuais relativos a projectos excedem os saldos detidos. Isto acontece porque o Fundo escalona os desembolsos relativos à sua ajuda aos projectos em função do seu avanço e após a disponibilidade dos fundos correspondentes. Consequentemente, o Fundo tem de ter a certeza das contribuições dos doadores muito antes do desembolso final para os projectos. No entanto, a Comissão examinará o assunto e estudará a possibilidade de fazer pagamentos ao Fundo em mais do que duas prestações anuais, como se faz actualmente.

#### *Procedimentos administrativos*

13-14. A Comissão aceita os comentários do Tribunal sobre a necessidade de rever as disposições actuais do Fundo relativamente ao pessoal e à delegação de poderes, tendo já referido o assunto ao Conselho de Administração do Fundo.

#### *Procedimentos de avaliação dos projectos*

19-20. A Comissão pediu ao Fundo que voltasse a analisar os seus procedimentos relativos à avaliação dos projectos, tendo em conta os comentários feitos pelo Tribunal. A Comissão entende que, no que respeita aos casos mencionados pelo Tribunal, a ajuda foi prestada pelo Fundo com base em avaliações preliminares dos projectos e de acordo com o princípio, seguido pelo Fundo, de «primeiro, o dinheiro em cima da mesa», de forma a contribuir para atrair outras fontes de financiamento para os projectos.

#### *Acompanhamento e avaliação dos projectos*

21. Conclusões similares sobre pontos fracos no acompanhamento e avaliação foram descritas no relatório de auditoria da DG-Audit na sequência do controlo de Outubro de 1998. Subsequentemente, o Fundo Internacional para a Irlanda propôs a adopção de um certo número de medidas para rectificar esta situação.

### **Impacto do Fundo**

23. Este ponto deve ser considerado no contexto de que o Fundo Internacional para a Irlanda é em muitas áreas a primeira entidade a disponibilizar fundos, precisamente porque as circunstâncias políticas e sociais são de molde a tornar o acesso a outros financiamentos públicos muito difícil sem o tipo de possibilidades de apoio oferecidas pelo Fundo.

24. A estimativa de 7 000 empregos criados pode, efectivamente, ser tomada como uma medida de desempenho em termos estritamente económicos. No entanto, ela não reflecte o número total de empregos derivados de projectos apoiados pelo Fundo Internacional para a Irlanda para os quais este reivindica uma função de alavanca. O estudo realizado pela KPMG em 1995 parece apoiar esta óptica.

26. A referência à predominância de organizações governamentais e organismos profissionais como beneficiários de projectos transfronteiriços deve ser vista no contexto da situação sociopolítica, particularmente na primeira parte do período de referência deste relatório.

27. A Comissão recebeu do Fundo a garantia de que este assunto está a ser alvo de particular atenção.

### **Supervisão pela Comissão**

28. Os serviços da Comissão realizaram, em Outubro de 1998, uma auditoria financeira pormenorizada sobre o sistema de gestão e controlo do Fundo Internacional para a Irlanda e sobre a implementação pelos gestores de projectos, juntamente com uma análise no terreno para supervisionar os projectos. O relatório de auditoria confirmou que tinham sido respeitadas as taxas máximas de concessão de ajuda nos casos em que os projectos tinham sido co-financiados pelos Fundos Estruturais. Está prevista para o ano 2000 uma auditoria similar no terreno.

### **PROGRAMA ESPECIAL DE APOIO À PAZ E À RECONCILIAÇÃO (PEACE)**

#### **Resumo das principais constatações relativas ao programa PEACE**

29. No que respeita às conclusões do Tribunal, com base na investigação que realizou já em 1997, a Comissão regista que, em muitos casos, foram entretanto tomadas medidas pelo Comité de Acompanhamento e pelos organismos de execução no sentido de rectificar essas deficiências.

Podendo agora fazer uma retrospectiva, a Comissão pensa que esta iniciativa comunitária única — tanto em termos de objectivos (paz e reconciliação) como de mecanismos de execução (uma

abordagem verdadeiramente «de baixo para cima») — mostrou ser, globalmente, um êxito.

(Para comentários específicos, ver os parágrafos correspondentes.)

### **Quadro regulamentar e mecanismos de financiamento**

32. Dada a abordagem «de baixo para cima» seguida pelo programa para a paz e a reconciliação, a natureza e a especificidade das oportunidades decorrentes da cessação da violência foram deixadas à consideração dos próprios organismos de execução e não definidas *a priori* pormenorizadamente pelo próprio programa. Assim, exigiu-se que os organismos de execução usassem métodos adequados para seleccionar grupos sociais e projectos de acordo com os objectivos gerais estabelecidos no documento do programa. Um exemplo óbvio é o caso das «cooperações distritais» (*District Partnerships*), que receberam dotações do Ministério do Ambiente, com base numa classificação estabelecida segundo o índice de privação de Robson, combinado com estatísticas regionais (população, violência, etc.)<sup>(1)</sup>.

33. Os esforços desenvolvidos por todos os organismos de execução envolvidos no programa para a paz e a reconciliação mostraram ser bastante eficazes, como mostra a análise da utilização na Irlanda do Norte feita por T. Haase<sup>(2)</sup>: o programa conseguiu uma cobertura impressionante em toda a Irlanda do Norte, com mais de 80 % dos distritos eleitorais a apresentar pedidos; a distribuição tanto dos pedidos de projectos como dos financiamentos seguiu a distribuição da população, concentrando-se particularmente em áreas urbanas. Quanto aos condados fronteiriços, pensa-se que a avaliação final do programa confirmará que também fizeram o mesmo com êxito.

### **Execução financeira e orçamental**

34. O plano financeiro previsto pelos Estados-Membros e proposto pela Comissão em 1995 reflectia a decisão do Conselho Europeu de atribuir 100 milhões de ecus por ano entre 1995 e 1997. A Comissão concorda que a afectação de financiamento por um período de tempo mais curto que a duração prevista do programa pode ter causado dificuldades no planeamento de alguns projectos. No entanto, isso não foi inteiramente negativo, uma vez que ajudou a criar um sentido de urgência e um certo ímpeto em todos os que participaram na execução do programa. Além disso, dado o contexto político potencialmente instável na região, assim como a natureza e o conteúdo especiais do programa para a paz e a reconciliação, a proposta da Comissão<sup>(3)</sup> no sentido de analisar os progressos realizados ao fim de três anos como condição para um novo financiamento era totalmente justificada.

<sup>(1)</sup> Ver também: resposta ao ponto 46.

<sup>(2)</sup> T. Haase & J. Pratschke: «EU Special Support Programme for Peace and Reconciliation: Analysis of Community Uptake», NISRA, 1999.

<sup>(3)</sup> Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu de 7 de Dezembro de 1994, COM(1994) 607.

35-37. O processo de selecção e de contratação de organismos intermédios de financiamento (OIF) e de criação de cooperações distritais e do Northern Ireland Partnership Board levou, necessariamente, tempo e foi ainda necessário mais tempo para que estes organismos de execução estivessem totalmente operacionais. Além disso, o programa para a paz e a reconciliação atraiu um elevado número de pedidos — mais de 22 000, no período até 31 de Dezembro de 1997 — a analisar pelos organismos de execução. Nestas circunstâncias, os montantes de compromissos e de pagamentos, assim como a despesa com projectos, no final de 1997, eram significativamente mais baixos que o esperado quando o programa foi adoptado em meados de 1995.

As transferências e as anulações de fundos afectados que se verificaram em 1996 e 1997 foram exercícios orçamentais que visavam reafectar a outras iniciativas comunitárias os montantes que não tinham sido gastos na rubrica do programa para a paz e a reconciliação. Trata-se da prática normal na gestão do orçamento da UE.

38. No seu relatório de execução de 1997, a Comissão considerou que era necessário um maior financiamento para satisfazer a procura já existente e futura e recomendou que a autoridade orçamental aprovasse um financiamento adicional da UE de 100 milhões de ecus para 1998 e, posteriormente, um montante similar para 1999. A justificação desta escolha é confirmada pelo facto de os recursos do programa estarem *integralmente* afectados no final de 1999, beneficiando cerca de 12 600 projectos.

Tendo em consideração a lenta utilização dos fundos pelas razões apresentadas no ponto 35, a decisão da Comissão de 5 de Dezembro de 1997 foi uma correcção necessária, que harmonizou o planeamento financeiro e a execução do programa.

A Comissão saúda a decisão do Conselho Europeu de Berlim, em Março de 1999, que fixou o montante a afectar ao programa PEACE II para a totalidade do novo período (2000-2004).

### **Estrutura administrativa do programa**

41. Embora o conteúdo do programa seja, de facto, vasto e o número de organismos de execução seja elevado, deve ter-se em conta que o programa para a paz e a reconciliação se refere tanto ao *conteúdo* como ao *processo*: desde o início, a estrutura administrativa do programa foi, assim, concebida com vista a estabelecer um contacto tão estreito quanto possível com as necessidades básicas, numa óptica verdadeiramente «de baixo para cima».

42. Embora as práticas administrativas possam ter variado muito, devido ao carácter descentralizado dos mecanismos de execução, o Comité de Acompanhamento confirmou a justeza dos objectivos, prioridades e mecanismos de implementação, fornecendo também directrizes comuns a todos os organismos de implementação.

No que respeita à selecção dos OIF, a Comissão, embora não se tenha verificado nenhum procedimento de selecção através de concurso, contratou consultores para avaliar os potenciais candidatos. Além disso, várias discussões com as autoridades nacionais e outras entidades, como o sector comunitário e voluntário, precederam a selecção final dos OIF e a criação do Northern Ireland Partnership Board e das cooperações distritais.

Embora o IDB estivesse previsto como mecanismo de execução no documento do Programa (subprograma 5, medida 2 «Novos serviços de desenvolvimento industrial»), a medida acabou por ser administrada pelo departamento hierarquicamente superior, o Department of Economic Development.

43. Com vista a garantir uma ampla utilização do fundo de capital inicial, ao abrigo do subprograma 5, medida 7, o LEDU contratou um certo número de agentes localizados em várias partes da Irlanda do Norte. Um auditoria feita pelo Serviço de Auditoria Interna do Department of Economic Development concluiu que as modalidades de controlo do LEDU eram adequadas ao cumprimento das suas responsabilidades no que respeita à gestão do Fundo e que as modalidades de execução do financiamento por parte dos agentes eram satisfatórias. Os relatórios de execução enviados ao Comité de Acompanhamento deram informação sobre os nomes e actividades dos agentes para a execução.

44. Os Estados-Membros exigem pagamentos adiantados com base nas despesas notificadas pelos beneficiários finais. Para eliminar qualquer dúvida, os beneficiários finais foram definitivamente identificados <sup>(1)</sup> na decisão da Comissão de 10 de Julho de 1998, que se seguiu à revisão intermédia do programa <sup>(2)</sup>. Todos os organismos de execução estão agora a notificar as despesas na mesma base.

### **Procedimentos de avaliação dos projectos**

45. Num programa de âmbito tão vasto, é natural que haja uma grande variedade de abordagens quanto à selecção de projectos. Tentar alcançar uma estandardização completa teria prolongado significativamente o período necessário para lançar o programa. Isto não desculpa a ausência de procedimentos adequados de avaliação em certos casos e foram registados os comentários do Tribunal sobre este ponto.

<sup>(1)</sup> De acordo com a Decisão 97/324/CE da Comissão, de 23 de Abril de 1997, que altera as decisões que aprovam os quadros comunitários de apoio, os documentos únicos de programação e os programas de iniciativa comunitária adoptadas em relação à Irlanda: ficha técnica n.º 1.

<sup>(2)</sup> Decisão da Comissão de 10 de Julho de 1998, C(1998) 1632.



46. Com vista à selecção das áreas elegíveis na Irlanda do Norte, os departamentos governamentais utilizaram o índice de privação de Robson, por vezes complementado por outros indicadores, caso a ajuda tivesse um objectivo especial (saúde, ambiente, emprego, etc.). Nos condados fronteiriços, alguns OIF aplicaram um índice de privação na afectação da ajuda. Em geral, foi usada uma versão actualizada do índice de privação Gamma como critério para avaliar os méritos de cada projecto.

47-48. A Comissão regista estas conclusões e velará no sentido de que, no futuro programa para a paz e a reconciliação (2000-2004), sejam fornecidos critérios específicos e por escrito para a selecção de projectos e procedimentos de avaliação pelos organismos de execução, particularmente no que diz respeito a métodos para avaliar os méritos comparativos dos pedidos e a classificação dos projectos através de uma quantificação ou ponderação dos respectivos méritos.

### **Acompanhamento dos projectos subsidiados**

49. Até ao final de 1997, e devido a não se ter ainda criado uma base de dados central, os OIF criaram a sua própria base de dados para controlarem os pedidos que lhes eram apresentados.

No período após o final de 1997, foram criadas as bases de dados centrais requeridas pelo programa, as quais contêm dados sobre pedidos e aprovações de projectos, assim como a informação fornecida pelos promotores de projectos nos termos do questionário de acompanhamento optimizado (*optimum monitoring questionnaire* — OMQ). Estes dados foram usados na preparação dos relatórios de execução para o Comité de Acompanhamento e em análises feitas pelo avaliador externo.

50. No documento do programa não foram estabelecidas metas quantificadas físicas e de impacto, de forma a reflectir o carácter não prescritivo do programa nessa fase. Durante a sua execução, foi desenvolvido um vasto conjunto de indicadores de acompanhamento, que é agora usado para os relatórios de execução enviados ao Comité de Acompanhamento e que são elaborados com base nos dados fornecidos pela utilização dos OMQ. Com vista a uma avaliação *ex post* do programa foi elaborado pelo avaliador externo um modelo de avaliação estratégica, estando outros trabalhos a ser desenvolvidos para preparar a avaliação final.

### **Impacto do programa**

51. A existência de medidas separadas administradas por organismos de execução separados é uma característica comum aos programas dos Fundos Estruturais. Em alguns casos, isto pode, efectivamente, implicar que os potenciais beneficiários tenham de apresentar o pedido a diferentes organismos para o financiamento de um projecto polivalente. No entanto, os responsáveis de subprogramas (departamentos governamentais) contribuíram para assegurar que a implementação das medidas se realizasse de forma complementar.

52-53. Quanto à questão da selecção, no que respeita aos objectivos globais do programa para a paz e a reconciliação, ver a resposta ao ponto 46.

A Comissão regista as conclusões e analisará a questão.

54. A partir de 1998, foi criado um sistema adequado de acompanhamento e avaliação, na forma de uma base de dados abrangente, com alimentação regular através dos OMQ e que regista os valores relativos à criação de empregos e os indicadores de impacto (ver também a resposta aos pontos 49 e 50).

### **Publicidade e informação**

55. Nos primeiros anos do programa para a paz e a reconciliação, houve pouca actividade de informação e publicidade a nível do programa, uma vez que o principal requisito era informar os potenciais candidatos acerca dos subprogramas e das medidas. No entanto, empreendeu-se a divulgação da informação através da criação de organismos para este fim, com um certo êxito, uma vez que o programa levou a um nível muito elevado de pedidos (cerca de 29 000), que dá uma ideia do conhecimento das pessoas a seu respeito e da sua importância para as suas necessidades.

Actualmente dá-se mais atenção à informação e publicidade a nível do programa, com o apoio de consultores experientes especializados em meios de comunicação que informam regularmente o Comité de Acompanhamento <sup>(1)</sup>.

### **ACÇÕES PLURIFUNDOS**

56. Em comparação com outros programas da UE, os objectivos do programa para a paz e a reconciliação eram substancialmente diferentes, tanto em termos de objectivos globais como de direccionamento da ajuda. Em comparação com os programas do Fundo Internacional para a Irlanda, o programa para a paz e a reconciliação era também diferente, devido à sua abordagem «de baixo para cima» no que respeita à execução do programa e à gestão de uma grande parte dos fundos por organismos de execução não governamentais.

O risco de dupla contagem na atribuição do impacto dos projectos e da publicidade a cada programa é também um ponto de preocupação para a Comissão.

<sup>(1)</sup> O Comité de Acompanhamento foi informado, em 2 de Dezembro de 1999, de cerca de 400 artigos de imprensa e de mais de 50 intervenções na televisão e rádio durante o período do programa.

57. A Comissão tomou nota das observações do Tribunal sobre este projecto, onde se afirma que 52 % das despesas com o projecto Gulliver provinham de verbas da UE e do Fundo Internacional para a Irlanda. A Comissão assinala, no entanto, que apenas metade do financiamento do Fundo Internacional para a Irlanda tem origem na UE. O projecto Gulliver foi altamente inovador e, portanto, incluía inevitavelmente um factor de risco.

58. Ver resposta aos pontos 61-62.

#### ADICIONALIDADE DO FINANCIAMENTO

60. A Comissão concorda que a substituição de actividades financiadas pelo governo em resultado do financiamento por parte do Fundo Internacional para a Irlanda é excepcional: apenas um caso desse género é identificado no relatório, caso que foi também claramente assinalado à administração do Fundo Internacional para a Irlanda pelo observador da Comissão na altura e registado como tal nas actas da administração.

61-62. Previam-se e foram aceites de bom grado desde o início algumas sobreposições para certas acções. É natural que alguns projectos sejam elegíveis tanto para programas governamentais como da UE e satisfaçam o requisito de contribuir para uma sociedade mais estável e pacífica nos termos do programa para a paz e a reconciliação. Espera-se que esses projectos financiados ao abrigo do programa para a paz e a reconciliação tenham repercussão na paz e na reconciliação e sejam, assim, melhor direccionados.

63. Na opinião da Comissão, os projectos que satisfaçam os critérios do programa para a paz e a reconciliação não devem ser excluídos pelo facto de emanarem de ministérios ou de agências governamentais, mas concorda-se que devem ser avaliados na mesma base que outros projectos.

64. A Comissão partilha a opinião do Tribunal de que o financiamento pelo programa não deve funcionar como um substituto das despesas normais de organismos governamentais ou de entidades locais.

Quando à questão do apoio a projectos que poderiam avançar sem a ajuda («efeito de peso-morto»), a Comissão recorda que, tendo em vista a consolidação dos avanços no sentido de uma sociedade pacífica e estável, poderiam ser particularmente desejáveis uma taxa de crescimento acelerada ou uma mais ampla escala de desenvolvimento. Além disso, sendo um dos efeitos positivos do programa para a paz e a reconciliação os seus mecanismos de execução, tais projectos podem também gerar benefícios resultantes dos processos seguidos na sua preparação e implementação.

65. A Comissão regista as conclusões e estará atenta a este assunto quando for elaborado o novo programa PEACE II.

#### CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

66-69. A Comissão aprecia o reconhecimento pelo Tribunal das circunstâncias difíceis em que o programa para a paz e a reconciliação se iniciou e do seu valor para proporcionar estruturas e incentivos importantes e inovadores, que encorajaram a cooperação e o envolvimento das comunidades locais.

70. a) A Comissão analisará o assunto e explorará as possibilidades de fazer pagamentos ao Fundo em mais do que as duas «tranches» actuais.

70. d) No que respeita à recomendação do Tribunal, a Comissão está completamente de acordo. A Comissão assinala que os seus serviços realizaram, em 1998-1999, um exercício de acompanhamento pormenorizado dos projectos. O relatório sobre este exercício cobre também as disposições vigentes destinadas a evitar qualquer sobreposição entre o financiamento pelo Fundo Internacional para a Irlanda e as operações dos Fundos Estruturais. Uma avaliação similar no terreno será realizada no segundo semestre de 2000.

71. A Comissão saúda as recomendações específicas relativas ao programa para a paz e a reconciliação. A Comissão sublinha que foram já tomadas medidas, pelo Comité de Acompanhamento do programa para a paz e a reconciliação e pelos organismos de execução, relativamente a vários assuntos a que o Tribunal se refere. No entanto, a Comissão tem a intenção e velará no sentido de que todas as recomendações do Tribunal recebam particular atenção na preparação e aprovação do novo programa PEACE II para o período de 2000-2004. Em particular:

- a) Será feita uma análise da experiência adquirida na implementação do programa (incluindo assuntos como a selecção e orientação dos projectos) pelo avaliador externo e o seu relatório (no início de 2000) será tido em conta na concepção de PEACE II.
- b) A Comissão concorda com esta recomendação. Dada a experiência com o programa para a paz e a reconciliação, a Comissão espera que o ritmo das despesas de PEACE II esteja mais em consonância com outros programas operacionais dos Fundos Estruturais.
- c) A Comissão concorda com esta recomendação, que é aplicável a todos os organismos de execução.
- d) A Comissão concorda com a ideia de que as avaliações de projectos em todo o programa sejam realizadas com base em critérios específicos por escrito e claramente documentadas.

- e) A Comissão concorda com a recomendação da primeira frase e recorda a criação das bases de dados centrais do programa após 1997.
- f) A Comissão tomará medidas no sentido de reforçar a cooperação entre os seus departamentos quanto à participação comunitária no Fundo Internacional para a Irlanda e no programa PEACE II. Procurar-se-ão sinergias entre os respectivos programas, aquando da sua definição.
- g) A Comissão concorda com esta recomendação. Dará muita

atenção às disposições sobre publicidade introduzidas no futuro programa PEACE II.

Apesar das dificuldades iniciais no estabelecimento desta ambiciosa e inovadora iniciativa comunitária, a Comissão crê que o programa para paz e a reconciliação (1995-1999) foi executado com êxito. O apoio político e financeiro da União Europeia ajudou a cimentar o processo de paz e reconciliação na região, contribuindo desse modo para os progressos ao nível político.

---