I

(Comunicações)

TRIBUNAL DE CONTAS

RELATÓRIO ESPECIAL Nº 3/91

sobre

a cooperação financeira e técnica com os países terceiros mediterrânicos acompanhado das respostas da Comissão

(91/C 252/01)

(Observações em conformidade com o nº 4 do artigo 206º A do Tratado CEE)

ÍNDICE

	Pontos
1. Introdução	1.1 — 1.5
2. Quadro da cooperação financeira e técnica	2.1 — 2.4
3. Regime dos protocolos	3.1 — 3.31
Processo de celebração dos protocolos	3.1 — 3.5
Consequências	3.6 — 3.7
Gestão orçamental	3.8 — 3.20
Repartição das autorizações	3.8 — 3.12
Utilização do saldo pendente	3.13 — 3.15
Afectação da ajuda não reembolsável	3.16 — 3.18
Consequências em matéria de execução	3.19 — 3.20
Regulamento de execução	3.21 — 3.22
Considerações sobre o regime dos protocolos	3.23 — 3.31
4. Sistemas de gestão	4.1 — 4.43
Sistemas contabilísticos	4.1 — 4.11
Apresentação dos sistemas	4.1
Acompanhamento da execução dos protocolos	4.2 — 4.5
Acompanhamento financeiro dos projectos	4.6 — 4.11
Acções confiadas ao BEI	4.12 — 4.23
Base jurídica dos mandatos	4.13 — 4.14
Papel da Comissão	4.15 — 4.23
Acções geridas pela Comissão	4.24 — 4.43
Sistema de gestão da ajuda	4.24 — 4.27
Repartição das responsabilidades	4.28 — 4.29
Instruções	4.30 — 4.33
Programas de trabalho e relatórios de execução	4.34 — 4.38
Avaliações	4.39

Meios de pessoal	4.40 — 4.41
Papel das delegações	4.42 — 4.43
5. Execução e resultados da cooperação financeira e técnica	5.1 — 5.91
Controlos efectuados pelo Tribunal	5.1 — 5.4
Execução orçamental	5.5 — 5.19
Observações gerais	5.5 — 5.11
Turquia	5.12
Malta	5.13
Argélia	5.14
Marrocos	5.15
Tunísia	5.16
Egipto	5.17
Jordânia	5.18
Líbano	5.19
Concepção dos projectos	5.20 — 5.36
Ambiente e objectivos dos projectos	5.21 — 5.23
Parceiros locais	5.24 — 5.26
Planos de financiamento	5.27 — 5.30
Calendários de execução	5.31 — 5.32
Fundos comunitários autorizados	5.33 — 5.35
Escolha da forma de ajuda	5.36
Execução dos projectos	5.37 — 5.53
Atrasos	5.37 — 5.38
Alteração substancial dos projectos	5.39 — 5.43
Assistência técnica	5.44 — 5.48
Compromissos dos beneficiários	5.49 — 5.52
Estruturas administrativas	5.53
Eficácia dos projectos	5.54 — 5.91
Observações gerais	5.54
Turquia	5.55
Malta	5.56
Argélia	5.57 — 5.61
Marrocos	5.62 — 5.69
Tunísia	5.70 — 5.76
Egipto	5.77 — 5.85
Jordânia	5.86 — 5.91
6. Conclusões	6.1 — 6.12
ANEXOS:	Páginas
Anexo 1: Disposições jurídicas que regem os programas de cooperação com os países terceiros mediterrânicos	42
Anexo 2: Quadro da cooperação financeira e técnica	43
Respostas da Comissão	50

1. INTRODUÇÃO

1.1. O Tribunal empreendeu há vários anos um programa de auditoria da cooperação financeira e técnica com os países da bacia mediterrânica, procedendo nomeadamente a visitas no local em determinado número de países beneficiários da ajuda comunitária.

Durante o inquérito, o Tribunal tomou em consideração o pedido do Parlamento Europeu, na decisão de quitação sobre a execução do orçamento geral para o exercício de 1987 (1), dirigido ao Tribunal no sentido de proceder a uma avaliação da cooperação financeira e técnica com os países da bacia mediterrânica, considerando a subutilização das dotações orçamentais nesse sector.

1.2. No final de 1990, o Conselho chegou a um acordo sobre as orientações e o conteúdo da política de assistência e de cooperação comunitária no âmbito da quarta série de protocolos a celebrar com os países do Mediterrâneo Sul e Leste relativamente ao período de 1992-1996. Além de um aumento substancial do compromisso financeiro da Comunidade (2), o domínio desta política foi alargado de modo a incluir o apoio às reformas económicas nesses países, o financiamento de projectos regionais e de acções de cooperação que cobrem vários países, a ajuda às empresas privadas e a cooperação com sociedades dos países comunitários, bem como um melhor acesso ao mercado comunitário para determinados produtos agrícolas dos países mediterrânicos. Quando da concepção e da aplicação dos novos protocolos, é importante que a Comunidade aproveite plenamente as lições tiradas dos protocolos anteriores e se esforce por resolver as deficiências observadas. O presente relatório tem em vista constituir uma ajuda nesse sentido.

1.3. O relatório trata dos procedimentos de execução durante um período de uma década, ou seja de 1979 a 1989 aproximadamente, da cooperação financeira e técnica com os dez países seguintes:

a) três países do Magrebe: Argélia, Marrocos, Tunísia, a seguir designados por «países do Magrebe» (3);

b) quatro países do Machrek: Egipto, Jordânia, Líbano, Síria, a seguir designados por «países do Machrek» (4);

c) Chipre, Malta e Turquia.

O montante total da ajuda posto à disposição desses países durante o período considerado eleva-se a 3 783,5 Mio ECU. Desse montante, 1 714,5 Mio ECU são financiados a partir do orçamento geral e 2 069 Mio ECU a partir dos recursos próprios do Banco Europeu de Investimento (BEI). O ***quadro 1*** evidencia essa situação em pormenor (5).

1.4. O relatório trata apenas das operações que mobilizam recursos orçamentais, incluindo as intervenções a título da garantia global da Comunidade aos empréstimos concedidos a partir de recursos próprios do BEI. As operações específicas do BEI a partir dos seus recursos próprios estão excluídas desta avaliação, o que explica que o presente relatório não trate da cooperação financeira com Israel e a Jugoslávia que recorrem unicamente a esta última forma de financiamento (6). Além disso, o presente relatório não cobre a cooperação financeira com os países que se tornaram membros da Comunidade (Espanha, Grécia e Portugal).

1.5. Após uma introdução no segundo capítulo do presente relatório ao quadro geral da cooperação financeira e técnica, o capítulo 3 procede a uma avaliação do próprio regime dos protocolos financeiros; analisa os respectivos méritos e deficiências, comparando-os nomeadamente com as disposições que regem a ajuda da Comunidade a países de outras regiões do mundo. No capítulo 4, examina-se a qualidade dos sistemas de gestão estabelecidos pela Comissão; para o efeito, procede-se a uma análise em separado, por um lado, em relação às acções cuja gestão é confiada ao BEI e, por outro lado, em relação às acções cujo encargo directo é mantido pela Comissão. O capítulo 5 apresenta uma avaliação dos procedimentos de execução e dos resultados da ajuda comunitária e o capítulo 6 contém um resumo das principais conclusões do presente relatório.

(1) JO nº L 247 de 23. 8. 1989, p. 7.

(2) A ajuda financeira total da Comunidade, dentro e fora do âmbito dos protocolos, será estabelecida em cerca de 4 400 Mio ECU, dos quais 1 300 Mio ECU serão financiados a partir de recursos orçamentais e 3 100 Mio ECU recorrerão a empréstimos concedidos a partir de recursos próprios do Banco Europeu de Investimento.

(3) Dos cinco países do Magrebe, a Líbia não beneficia da ajuda comunitária e a Mauritânia, signatária das Convenções de Lomé, recebe recursos dos Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED).

(4) Entre os outros países do Machrek, o Sudão, signatário das Convenções de Lomé, recebe recursos dos FED, enquanto que os países da península da Arábia e o Iraque não beneficiam da ajuda comunitária.

(5) Os quadros 1, 2, 3, 4 e 5 não incluem a incidência orçamental da utilização da garantia global da Comunidade aos empréstimos concedidos a partir de recursos próprios do BEI mencionada no ponto 5.11.

(6) Para esses países, resta contudo a possibilidade de uma intervenção a partir dos recursos orçamentais mediante a utilização da garantia da Comunidade aos empréstimos concedidos pelo BEI.

Quadro 1 — Ajuda comunitária aos países terceiros mediterrânicos

(Mio ECU)

1	2	3	4	5	6	7	8
País ou zona geográfica	Período de aplicação	Empréstimos a partir de recursos próprios do BEI	Ajuda a partir de recursos orçamentais				Ajuda total
			Ajuda não reembolsável	Espréstimos especiais	Capitais de risco	Ajuda orçamental Total	
TURQUIA							
3º Protocolo	1979-31.10.1981	90,0	0,0	220,0	0,0	220,0	310,0
Ajuda especial	1.07.1980-30.06.1982	0,0	75,0	0,0	0,0	75,0	75,0
Total		90,0	75,0	220,0	0,0	295,0	385,0
CHIPRE							
1º Protocolo	1.01.1979-31.12.1983	20,0	6,0	4,0	0,0	10,0	30,0
2º Protocolo	1.05.1984-31.12.1988	28,0	10,0	6,0	0,0	16,0	44,0
3º Protocolo	1.06.1990-31.12.1993	44,0	13,0	0,0	5,0	18,0	62,0
Total		92,0	29,0	10,0	5,0	44,0	136,0
MALTA							
1º Protocolo	1.11.1978-31.10.1983	16,0	5,0	5,0	0,0	10,0	26,0
2º Protocolo	1.10.1986-31.10.1988	16,0	10,5	3,0	0,0	13,5	29,5
3º Protocolo	1.08.1989-31.10.1993	23,0	12,5	0,0	2,5	15,0	38,0
Total		55,0	28,0	8,0	2,5	38,5	93,5
MEDITERRÂNEO NORTE		237,0	132,0	238,0	7,5	377,5	614,5
ARGÉLIA							
1º Protocolo	1.11.1978-31.10.1981	70,0	25,0	19,0	0,0	44,0	114,0
2º Protocolo	1.01.1983-31.10.1986	107,0	28,0	16,0	0,0	44,0	151,0
3º Protocolo	1.03.1988-31.10.1991	183,0	52,0	0,0	4,0	56,0	239,0
Total		360,0	105,0	35,0	4,0	144,0	504,0
MARROCOS							
1º Protocolo	1.11.1978-31.10.1981	56,0	16,0	58,0	0,0	74,0	130,0
2º Protocolo	1.01.1983-31.10.1986	90,0	67,0	42,0	0,0	109,0	199,0
3º Protocolo	1.11.1988-31.10.1991	151,0	162,0	0,0	11,0	173,0	324,0
Total		297,0	245,0	100,0	11,0	356,0	653,0
TUNÍSIA							
1º Protocolo	1.11.1978-31.10.1981	41,0	15,0	39,0	0,0	54,0	95,0
2º Protocolo	1.06.1983-31.10.1986	78,0	37,0	24,0	0,0	61,0	139,0
3º Protocolo	1.05.1988-31.10.1991	131,0	87,0	0,0	6,0	93,0	224,0
Total		250,0	139,0	63,0	6,0	208,0	458,0
MAGREBE							
1º Protocolo		167,0	56,0	116,0	0,0	172,0	339,0
2º Protocolo		275,0	132,0	82,0	0,0	214,0	489,0
3º Protocolo		465,0	301,0	0,0	21,0	322,0	787,0
Total		907,0	489,0	198,0	21,0	708,0	1 615,0
EGIPTO							
1º Protocolo	1.11.1978-31.10.1981	93,0	63,0	14,0	0,0	77,0	170,0
2º Protocolo	1.01.1983-31.10.1986	150,0	76,0	50,0	0,0	126,0	276,0
3º Protocolo	1.08.1988-31.10.1991	249,0	189,0	0,0	11,0	200,0	449,0
Total		492,0	328,0	64,0	11,0	403,0	895,0
JORDÂNIA							
1º Protocolo	1.11.1978-31.10.1981	18,0	18,0	4,0	0,0	22,0	40,0
2º Protocolo	1.01.1983-31.10.1986	37,0	19,0	7,0	0,0	26,0	63,0
3º Protocolo	1.02.1988-31.10.1991	63,0	35,0	0,0	2,0	37,0	100,0
Total		118,0	72,0	11,0	2,0	85,0	203,0
LÍBANO							
1º Protocolo	1.11.1978-31.10.1981	20,0	8,0	2,0	0,0	10,0	30,0
2º Protocolo	1.03.1983-31.10.1986	34,0	11,0	5,0	0,0	16,0	50,0
3º Protocolo	1.03.1988-31.10.1991	53,0	19,0	0,0	1,0	20,0	73,0
Total		107,0	38,0	7,0	1,0	46,0	153,0
SÍRIA							
1º Protocolo	1.11.1978-31.10.1981	34,0	19,0	7,0	0,0	26,0	60,0
2º Protocolo	1.02.1983-31.10.1986	64,0	22,0	11,0	0,0	33,0	97,0
Total		98,0	41,0	18,0	0,0	59,0	157,0
Reserva 3º Protocolo	Destinado à Síria	110,0	34,0	0,0	2,0	36,0	146,0
MACHREK							
1º Protocolo		165,0	108,0	27,0	0,0	135,0	300,0
2º Protocolo		285,0	128,0	73,0	0,0	201,0	486,0
3º Protocolo		475,0	277,0	0,0	16,0	293,0	768,0
Total		925,0	513,0	100,0	16,0	629,0	1 554,0
MEDITERRÂNEO SUL							
1º Protocolo		332,0	164,0	143,0	0,0	307,0	639,0
2º Protocolo		560,0	260,0	155,0	0,0	415,0	975,0
3º Protocolo		940,0	578,0	0,0	37,0	615,0	1 555,0
Total		1 832,0	1 002,0	298,0	37,0	1 337,0	3 169,0
MEDITERRÂNEO		2 069,0	1 134,0	536,0	44,5	1 714,5	3 783,5

A diferença de 54 Mio ECU que se verifica entre o montante da dotação orçamental total indicado no coluna 7 (1 714,5 Mio ECU) e o indicado pelos quadros 2 e 4 (1 660,5 Mio ECU) deve-se ao facto de estes últimos não incluirem o terceiro protocolo com Chipre (18 Mio ECU), que começou a vigorar em 1990, nem a reserva (36 Mio ECU) destinada ao terceiro protocolo com a Síria, ainda não assinado em 31.12.1989.

2. QUADRO DA COOPERAÇÃO FINANCEIRA E TÉCNICA

2.1. O desenvolvimento de relações privilegiadas com países da bacia mediterrânica começa na década de 1960, nomeadamente na forma de acordos de associação que se baseiam principalmente nas relações comerciais. Em 1972, a Comunidade lança-se na instauração de uma política de abordagem global mediterrânica, em particular com a inclusão nos acordos de uma componente consagrada à cooperação financeira e técnica. A partir de 1976 são assinados acordos de cooperação, de duração ilimitada, com os países do Magrebe, do Machrek e com Malta e Chipre. As relações com a Turquia continuam a ser regidas pelas disposições do acordo de associação de 1963.

2.2. A cooperação financeira e técnica constitui objecto, com cada um dos países parceiros, de protocolos por meio dos quais a Comunidade se compromete a pôr à sua disposição um montante global de ajuda destinado a participar no financiamento de projectos ou de acções capazes de contribuir para o desenvolvimento económico e social do país beneficiário; esses protocolos estabelecem em particular o seu período de aplicação, o volume e as formas bem como o campo de aplicação da cooperação financeira e técnica; além disso, contêm determinadas disposições relativas à instrução e à execução dos projectos financiados. O quadro da cooperação com os países terceiros mediterrânicos inspira-se largamente no sistema dos FED nos seus grandes princípios: plurianualidade, multiplicidade dos instrumentos de financiamento, co-gestão da ajuda.

2.3. Até ao final de 1990, foram assinadas três séries de protocolos (ver anexo 1). Tal como o ***quadro 1*** evidencia, dos 1 714,5 Mio ECU concedidos a partir de recursos orçamentais, 708 Mio ECU referem-se aos países do Magrebe, 629 Mio ECU aos países do Machrek e 377,5 Mio ECU a Chipre, a Malta e à Turquia. Os ***gráficos 1 e 2*** evidenciam a repartição da ajuda a partir de recursos orçamentais segundo as zonas geográficas e os países beneficiários em causa.

2.4. O ***anexo 2*** descreve brevemente o quadro da cooperação financeira e técnica. Apresenta informações no que se refere aos aspectos seguintes:

a) período de aplicação dos protocolos financeiros;

b) instrumentos de financiamento cobertos pelos protocolos;

c) objectivos gerais da ajuda comunitária durante as três séries de protocolos e campos de aplicação dos mesmos;

d) base orçamental;

e) disposições de aplicação dos protocolos e repartição das competências para a gestão da ajuda entre o BEI e a Comissão;

f) procedimentos de decisão de financiamento, de elaboração das convenções e contratos de financiamento;

g) meios administrativos da Comissão e dos Estados beneficiários para a aplicação dos protocolos.

3. REGIME DOS PROTOCOLOS

Processo de celebração dos protocolos

3.1. O conjunto do processo de negociação e de celebração dos protocolos é relativamente lento e afectado por vezes por elementos que não estão directamente relacionados com a cooperação financeira e técnica.

3.2. Embora baseados no artigo 238º do Tratado CEE, os primeiros protocolos com os países do Magrebe e do Machrek, bem como os celebrados com Chipre e Malta são contudo submetidos inutilmente à ratificação dos Estados-membros. A sua entrada em vigor é assim atrasada, conforme os casos, um ano e meio a dois anos e meio (ver ***anexo 1***).

3.3. Os segundos protocolos com os países do Magrebe e do Machrek são assinados nove meses a um ano após a data de expiração dos anteriores (31 de Outubro de 1981) e só entram em vigor 14 a 19 meses após a data de entrada em vigor teórica (1 de Novembro de 1981). Os atrasos são ainda mais importantes no caso do segundo protocolo com Malta cujas negociações são entravadas até 1985 por determinados condicionalismos jurídicos malteses. A entrada em vigor do protocolo tem lugar em Outubro de 1986, ou seja praticamente três anos após a data teórica (1 de Novembro de 1983).

3.4. A entrada em vigor dos terceiros protocolos celebrados com os países do Magrebe e do Machrek prolonga-se por todo o ano de 1988 (ver ***anexo 1***), um ano e meio a dois anos após a data de expiração dos anteriores (31 de Outubro de 1986). A demora específica das negociações explica-se pela necessária adaptação, na sequência da entrada de Espanha e de Portugal na Comunidade, das disposições dos acordos no domínio das relações comerciais; a subordinação da cooperação financeira e técnica a elementos com os quais não está directamente relacionada exprime-se particularmente no caso de Marrocos em que a fase preliminar das negociações se baseia na celebração de um novo acordo de pesca.

3.5. Os terceiros protocolos com Chipre e Malta não constituem excepção a essa situação e entram em vigor dezassete e nove meses, respectivamente, após a data de expiração dos anteriores (ver ***anexo 1***).

Consequências

3.6. À excepção dos primeiros protocolos celebrados com Chipre e Malta, o período de aplicação não é estabelecido em relação à sua data de entrada em vigor mas em função de uma data limite (ver ***anexo 2***, ponto 2). Assim, qualquer atraso que afecte a sua entrada em vigor traduz-se por uma redução do seu período de aplicação. Na prática, este é na maior parte dos casos inferior a quatro anos, encontrando-se por vezes reduzido a três anos, ou até menos (ver ***anexo 1***).

3.7. Tais atrasos conduzem além disso a uma ruptura do encadeamento dos protocolos. Conforme já foi observado (ver pontos 3.3 - 3.4), decorre geralmente um período de um a dois anos entre a expiração de um protocolo e a entrada em vigor daquele que o sucede. Para determinados países, isso traduz-se por uma ruptura na continuidade da cooperação. Com efeito, para países como Malta, Marrocos ou a Tunísia, que conseguiram nos dois primeiros protocolos que as dotações fossem autorizadas durante o período de aplicação estabelecido (ver ***quadros 3 e 4***), isso significa uma interrupção do ritmo das autorizações; durante o período que separa dois protocolos, a cooperação financeira e técnica limita-se então à execução dos projectos aprovados.

Gestão orçamental

Repartição das autorizações

3.8. Segundo os protocolos, o montante das importâncias a autorizar anualmente deve ser repartido de modo tão regular quanto possível por todo o período de aplicação; contudo, no início desse período, as autorizações podem atingir, em limites razoáveis, um montante proporcionalmente mais elevado.

3.9. Esta disposição é pouco respeitada na prática. A aplicação dos protocolos obedece a um outro ritmo, principalmente em função da capacidade dos países parceiros em apresentar projectos para financiamento cujo arranque esteja previsto para breve. O ***quadro 2*** e os ***gráficos 4 a 18*** mostram, relativamente a vários protocolos e a vários países, que determinados exercícios que registam a constituição de compromissos de crédito muito importantes sucedem a períodos em que estes são muito fracos ou não existem mesmo.

3.10. Por outro lado, esta disposição perde em larga medida o seu significado, em virtude da redução observada do período de aplicação dos protocolos: as intervenções e, por conseguinte, as dotações que se lhes referem encontram-se concentradas nesse período. Constitui igualmente um entrave a uma aplicação rápida dos protocolos celebrados com países que estejam em condições de apresentar desde o início projectos que absorvam uma parte proporcionalmente bastante mais elevada da dotação total concedida.

3.11. Além disso, a criação em 1987 de um artigo único (965º) para o conjunto dos três protocolos celebrados com os países do Magrebe e do Machrek faz com que haja muito menos necessidade de garantir que as despesas a cargo do orçamento geral sejam repartidas no tempo, relativamente a cada protocolo individual.

3.12. Esta disposição, por consequência, não deverá ser repetida no âmbito dos futuros protocolos. É antes na fase da programação que a Comissão deverá, com os países beneficiários, dar a sua contribuição para o estabelecimento de uma planificação realista dos procedimentos de execução da cooperação financeira e técnica. Essa planificação não poderá ignorar os condicionalismos de ordem orçamental.

Utilização do saldo pendente

3.13. Os protocolos prevêem que o saldo pendente eventualmente não utilizado no final do período de aplicação «será utilizado até ao seu esgotamento.» Este «saldo pendente» constitui por vezes uma parte considerável das dotações totais fixadas nos protocolos. É o caso particular dos primeiros e segundos protocolos com a Argélia e o Egipto em relação aos quais varia, conforme os casos, de cerca de 30 % a 50 % da dotação total prevista (ver ***quadro 3***); no final de 1989, as contas relativas a estes protocolos continuam, aliás, por encerrar.

3.14. A aplicação dos protocolos pode ser associada a uma determinada flexibilidade de forma a permitir uma adaptação a circunstâncias novas que não podem ser razoavelmente apreendidas à partida. Contudo, tal como é formulada e aplicada, a disposição em causa autoriza uma utilização dos fundos sem limite de duração e conduz a que o quadro plurianual em que se inscrevem em teoria os protocolos deixe de ter sentido.

3.15. A experiência adquirida deverá ser aproveitada para os futuros protocolos. Primeiramente, a dotação financeira total no âmbito de um protocolo deve ser fixada tendo em conta possibilidades reais de uma utilização integral durante o período de aplicação. No que se refere à utilização de um saldo pendente, seja ele qual for, deverá a mesma ser objecto de um processo bem definido,

Quadro 2 — Evolução das dotações orçamentais, das autorizações e dos pagamentos até 31.12.1989

(Mio ECU)

TURQUIA		Dotações	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Dotações	3º protocolo	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0
	Ajuda espec.	75,0			75,0	75,0	75,0	75,0	75,0	75,0	75,0	75,0	75,0
	Total	295,0	220,0	220,0	295,0	295,0	295,0	295,0	295,0	295,0	295,0	295,0	295,0
Autorizações	3º protocolo		12,1	18,1	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0
	Ajuda espec.				46,0	46,0	46,0	46,0	46,0	46,0	56,0	75,0	75,0
	Total		12,1	18,1	266,0	266,0	266,0	266,0	266,0	266,0	276,0	295,0	295,0
Pagamentos	3º protocolo		4,0	4,2	61,2	76,0	108,7	137,7	153,5	200,7	209,0	216,6	217,5
	Ajuda espec.				0,0	4,0	13,4	19,9	34,7	41,8	45,8	46,3	46,3
	Total		4,0	4,2	61,2	80,1	122,1	157,7	188,3	242,5	254,8	262,9	263,9

CHIPRE		Dotações	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Dotações	1º protocolo	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
	2º protocolo	16,0						16,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0
	Total	26,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0
Autorizações	1º protocolo		0,0	0,0	1,5	6,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
	2º protocolo							0,0	6,8	10,4	10,4	10,4	14,6
	Total		0,0	0,0	1,5	6,0	10,0	10,0	16,8	20,4	20,4	20,4	24,6
Pagamentos	1º protocolo		0,0	0,0	1,5	1,5	2,4	5,4	7,9	9,3	9,9	9,9	10,0
	2º protocolo							0,0	0,6	1,1	4,8	8,3	10,2
	Total		0,0	0,0	1,5	1,5	2,4	5,4	8,5	10,5	14,7	18,2	20,1

MALTA		Dotações	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Dotações	1º protocolo	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
	2º protocolo	13,5								13,5	13,5	13,5	13,5
	3º protocolo	15,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	15,0
	Total	38,5	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	23,5	23,5	23,5	38,5
Autorizações	1º protocolo		0,9	1,8	9,9	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
	2º protocolo									0,0	3,0	13,5	13,5
	3º protocolo		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Total		0,9	1,8	9,9	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	13,0	23,5	23,5
Pagamentos	1º protocolo		0,4	0,7	5,7	6,2	7,4	8,8	9,2	10,0	10,0	10,0	10,0
	2º protocolo									0,0	0,0	0,0	0,8
	3º protocolo		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Total		0,4	0,7	5,7	6,2	7,4	8,8	9,2	10,0	10,0	10,0	10,8

MEDITERRÂNEO NORTE		Dotações	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Dotações		359,5	240,0	240,0	315,0	315,0	315,0	331,0	331,0	344,5	344,5	344,5	359,5
Autorizações			13,0	19,9	277,3	282,0	286,0	286,0	292,8	296,4	309,4	338,9	343,1
Pagamentos			4,4	4,8	68,4	87,7	131,8	171,9	206,0	263,0	279,5	291,1	294,8

ARGÉLIA		Dotações	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Dotações	1º protocolo	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0
	2º protocolo	44,0					44,0	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0
	3º protocolo	56,0										56,0	56,0
	Total	144,0	44,0	44,0	44,0	44,0	88,0	88,0	88,0	88,0	88,0	144,0	144,0
Autorizações	1º protocolo		0,4	2,5	29,4	35,7	37,6	38,2	38,2	38,5	35,0	38,1	38,2
	2º protocolo						0,0	6,4	18,1	24,0	42,2	42,2	42,2
	3º protocolo											0,6	27,4
	Total		0,4	2,5	29,4	35,7	37,6	44,6	56,3	62,5	77,2	80,9	107,7
Pagamentos	1º protocolo		0,0	0,1	2,1	4,8	7,4	11,3	18,1	18,8	21,6	22,1	23,1
	2º protocolo						0,0	0,0	2,3	4,4	7,6	8,1	9,6
	3º protocolo											0,0	0,4
	Total		0,0	0,1	2,1	4,8	7,4	11,3	20,3	23,2	29,2	30,2	33,1

MARROCOS		Dotações	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Dotações	1º protocolo	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0
	2º protocolo	109,0					109,0	109,0	109,0	109,0	109,0	109,0	109,0
	3º protocolo	173,0										173,0	173,0
	Total	356,0	74,0	74,0	74,0	74,0	183,0	183,0	183,0	183,0	183,0	356,0	356,0
Autorizações	1º protocolo		2,0	7,2	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0
	2º protocolo						37,4	86,6	108,3	108,3	108,3	108,3	108,3
	3º protocolo											11,9	122,3
	Total		2,0	7,2	74,0	74,0	111,4	160,6	182,2	182,2	182,2	194,1	304,6
Pagamentos	1º protocolo		0,1	1,3	25,3	42,8	67,7	68,5	70,7	71,5	72,7	72,7	73,2
	2º protocolo						23,4	35,0	72,9	83,5	90,2	92,2	95,3
	3º protocolo											0,0	0,0
	Total		0,1	1,3	25,3	42,8	91,1	103,5	143,6	155,0	162,8	164,9	168,5

TUNÍSIA		Dotações	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Dotações	1º protocolo	54,0	54,0	54,0	54,0	54,0	54,0	54,0	54,0	54,0	54,0	54,0	54,0
	2º protocolo	61,0					61,0	61,0	61,0	61,0	61,0	61,0	61,0
	3º protocolo	93,0										93,0	93,0
	Total	208,0	54,0	54,0	54,0	54,0	115,0	115,0	115,0	115,0	115,0	208,0	208,0
Autorizações	1º protocolo		0,7	3,6	39,7	53,1	53,6	53,9	54,0	54,0	54,0	53,7	53,7
	2º protocolo						0,0	2,9	15,5	60,7	60,7	61,1	61,0
	3º protocolo											39,4	59,7
	Total		0,7	3,6	39,7	53,1	53,6	56,8	69,5	114,7	114,7	154,1	174,3
Pagamentos	1º protocolo		0,4	1,1	12,6	18,2	33,1	40,1	43,9	44,3	51,4	52,4	53,1
	2º protocolo						0,0	0,2	3,8	9,5	20,2	32,4	41,1
	3º protocolo											10,8	13,2
	Total		0,4	1,1	12,6	18,2	33,1	40,3	47,7	53,9	71,6	95,6	107,4

MAGREBE		Dotações	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Dotações	1º protocolo	172,0	172,0	172,0	172,0	172,0	172,0	172,0	172,0	172,0	172,0	172,0	172,0
	2º protocolo	214,0					214,0	214,0	214,0	214,0	214,0	214,0	214,0
	3º protocolo	322,0										322,0	322,0
	Total	708,0	172,0	172,0	172,0	172,0	386,0	386,0	386,0	386,0	386,0	708,0	708,0
Autorizações	1º protocolo		3,2	13,4	143,1	162,8	165,1	166,0	166,2	166,5	163,0	165,8	165,8
	2º protocolo						37,4	96,0	141,9	193,0	211,2	211,5	211,5
	3º protocolo											51,9	209,3
	Total		3,2	13,4	143,1	162,8	202,5	262,0	308,0	359,5	374,1	429,1	586,7
Pagamentos	1º protocolo		0,5	2,6	40,0	65,9	108,3	119,9	132,6	134,6	145,6	147,2	149,4
	2º protocolo						23,4	35,1	79,0	97,4	117,9	132,7	146,0
	3º protocolo											10,8	13,6
	Total		0,5	2,6	40,0	65,9	131,7	155,0	211,6	232,1	263,5	290,7	309,0

EGIPTO		Dotações	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Dotações	1º protocolo	77,0	77,0	77,0	77,0	77,0	77,0	77,0	77,0	77,0	77,0	77,0	77,0
	2º protocolo	126,0					126,0	126,0	126,0	126,0	126,0	126,0	126,0
	3º protocolo	200,0										200,0	200,0
	Total	403,0	77,0	77,0	77,0	77,0	203,0	203,0	203,0	203,0	203,0	403,0	403,0
Autorizações	1º protocolo		2,0	2,2	53,5	67,9	76,0	76,2	76,2	76,3	76,3	76,5	76,5
	2º protocolo						11,3	35,4	52,3	66,8	112,3	119,8	122,7
	3º protocolo											33,9	44,3
	Total		2,0	2,2	53,5	67,9	87,3	111,6	128,5	143,0	188,6	230,2	243,4
Pagamentos	1º protocolo		0,8	1,1	10,7	13,0	16,1	27,4	31,7	38,4	47,5	56,5	58,1
	2º protocolo						0,0	0,9	2,7	10,6	22,5	32,4	54,2
	3º protocolo											0,0	0,3
	Total		0,8	1,1	10,7	13,0	16,1	28,3	34,4	48,9	70,0	88,9	112,6

JORDÂNIA		Dotações	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Dotações	1º protocolo	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0
	2º protocolo	26,0					26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0
	3º protocolo	37,0										37,0	37,0
	Total	85,0	22,0	22,0	22,0	22,0	48,0	48,0	48,0	48,0	48,0	85,0	85,0
Autorizações	1º protocolo		1,2	2,2	18,8	20,0	21,7	22,2	22,2	22,3	22,3	22,3	22,3
	2º protocolo						7,8	10,8	14,6	22,1	22,9	24,0	25,0
	3º protocolo											10,5	17,4
	Total		1,2	2,2	18,8	20,0	29,5	33,0	36,9	44,4	45,2	56,9	64,7
Pagamentos	1º protocolo		0,8	1,1	6,8	9,6	14,5	17,6	20,8	21,6	21,8	21,8	21,8
	2º protocolo						3,2	4,7	6,9	9,8	12,8	15,5	18,1
	3º protocolo											0,0	2,1
	Total		0,8	1,1	6,8	9,6	17,7	22,3	27,7	31,4	34,5	37,3	42,0

LÍBANO		Dotações	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Dotações	1º protocolo	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
	2º protocolo	16,0					16,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0
	3º protocolo	20,0										20,0	20,0
	Total	46,0	10,0	10,0	10,0	10,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	46,0	46,0
Autorizações	1º protocolo		0,3	0,7	3,7	5,6	7,1	7,1	7,3	7,4	7,0	9,9	9,9
	2º protocolo						0,0	0,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0
	3º protocolo											0,0	0,0
	Total		0,3	0,7	3,7	5,6	7,2	7,2	23,3	23,4	23,0	25,9	25,9
Pagamentos	1º protocolo		0,0	0,6	1,3	2,5	3,7	3,8	4,0	4,6	4,8	5,4	5,5
	2º protocolo						0,0	0,0	0,0	0,6	1,2	1,6	1,6
	3º protocolo											0,0	0,0
	Total		0,0	0,6	1,3	2,5	3,7	3,8	4,0	5,2	6,0	7,0	7,1

SÍRIA		Dotações	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Dotações	1º protocolo	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0
	2º protocolo	33,0					33,0	33,0	33,0	33,0	33,0	33,0	33,0
	Total	59,0	26,0	26,0	26,0	26,0	59,0	59,0	59,0	59,0	59,0	59,0	59,0
Autorizações	1º protocolo		1,6	2,0	18,2	19,5	19,9	25,3	25,5	25,7	26,0	26,0	26,0
	2º protocolo						0,0	9,7	18,4	31,6	31,6	33,0	33,0
	Total		1,6	2,0	18,2	19,5	19,9	35,0	43,9	57,3	57,6	59,0	59,0
Pagamentos	1º protocolo		0,3	0,6	2,9	6,2	11,9	16,0	18,5	19,5	19,9	19,9	20,2
	2º protocolo						0,0	0,0	0,0	0,8	2,4	7,2	9,9
	Total		0,3	0,6	2,9	6,2	11,9	16,0	18,5	20,3	22,3	27,2	30,2

MACHREK		Dotações	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Dotações	1º protocolo	135,0	135,0	135,0	135,0	135,0	135,0	135,0	135,0	135,0	135,0	135,0	135,0
	2º protocolo	201,0					201,0	201,0	201,0	201,0	201,0	201,0	201,0
	3º protocolo	257,0										257,0	257,0
	Total	593,0	135,0	135,0	135,0	135,0	336,0	336,0	336,0	336,0	336,0	593,0	593,0
Autorizações	1º protocolo		5,0	7,0	94,2	113,0	124,8	130,8	131,2	131,7	131,6	134,7	134,7
	2º protocolo						19,1	55,9	101,4	136,5	182,9	192,9	196,7
	3º protocolo											44,4	61,7
	Total		5,0	7,0	94,2	113,0	143,9	186,7	232,6	268,2	314,4	372,0	393,1
Pagamentos	1º protocolo		1,9	3,5	21,7	31,3	46,1	64,8	75,0	84,0	94,0	103,7	105,6
	2º protocolo						3,2	5,6	9,6	21,8	38,8	56,7	83,8
	3º protocolo											0,0	2,4
	Total		1,9	3,5	21,7	31,3	49,3	70,4	84,6	105,8	132,8	160,4	191,8

MEDITERRÂNEO SUL		Dotações	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Dotações	1º protocolo	307,0	307,0	307,0	307,0	307,0	307,0	307,0	307,0	307,0	307,0	307,0	307,0
	2º protocolo	415,0					415,0	415,0	415,0	415,0	415,0	415,0	415,0
	3º protocolo	579,0										579,0	579,0
	Total	1 301,0	307,0	307,0	307,0	307,0	722,0	722,0	722,0	722,0	722,0	1 301,0	1 301,0
Autorizações	1º protocolo		8,2	20,4	237,3	275,7	289,9	296,8	297,4	298,2	294,5	300,5	300,5
	2º protocolo						56,5	152,0	243,3	329,5	394,0	404,4	408,2
	3º protocolo											96,2	271,0
	Total		8,2	20,4	237,3	275,7	346,4	448,8	540,6	627,6	688,5	801,1	979,8
Pagamentos	1º protocolo		2,4	6,0	61,8	97,1	154,4	184,7	207,6	218,6	239,6	250,9	255,0
	2º protocolo						26,6	40,7	88,6	119,2	156,7	189,5	229,8
	3º protocolo											10,8	15,9
	Total		2,4	6,0	61,8	97,1	181,0	225,4	296,2	337,8	396,3	451,2	500,8

MEDITERRÂNEO		Dotações	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Dotações		1 660,5	547,0	547,0	622,0	622,0	1 037,0	1 053,0	1 053,0	1 066,5	1 066,5	1 645,5	1 660,5
Autorizações			21,1	40,3	514,7	557,7	632,4	734,7	833,4	924,0	997,9	1 140,0	1 322,9
Pagamentos			6,7	10,9	130,2	184,9	312,8	397,3	502,2	600,9	675,8	742,3	795,6

A diferença de 54 Mio ECU que se verifica entre o montante da dotação orçamental total indicado pelo presente quadro (1 660,5 Mio ECU) e o indicado pelo quadro 1 (1 714,5 Mio ECU) deve-se ao facto de o presente quadro não incluir o terceiro protocolo com Chipre (18 Mio ECU), que começou a vigorar em 1990, nem a reserva (36 Mio ECU) relativa ao terceiro protocolo com a Síria, ainda não assinado em 31.12.1989.

Devido aos arredondamentos, alguns totais não correspondem exactamente ao total dos elementos que os compõem (exemplo: Síria, pagamentos 1988 e 1989).

Quadro 3 — Estado de utilização das dotações orçamentais dos protocolos no final do exercício orçamental durante o qual termina o seu período de aplicação

(em %)

País ou zona geográfica	Protocolo	Autorizações concedidas	Pagamentos efectuados
Turquia	Terceiro	100,0	27,8
	Ajuda especial	61,3	5,3
Chipre	Primeiro	99,6	23,0
	Segundo	65,0	51,6
Malta	Primeiro	100,0	73,6
	Segundo	100,0	0,0
Argélia	Primeiro	66,9	4,7
	Segundo	54,5	10,0
Marrocos	Primeiro	100,0	34,3
	Segundo	99,3	82,7
Tunísia	Primeiro	73,5	23,3
	Segundo	99,5	17,7
Magrebe	Primeiro	83,2	23,3
	Segundo	90,2	45,5
Egipto	Primeiro	69,4	13,9
	Segundo	53,0	8,4
Jordânia	Primeiro	85,6	31,1
	Segundo	85,0	37,7
Líbano	Primeiro	55,8	25,4
	Segundo	100,0	3,8
Síria	Primeiro	70,1	11,2
	Segundo	95,8	2,5
Machrek	Primeiro	69,8	16,1
	Segundo	67,9	10,9
Mediterrâneo Sul	Primeiro	77,3	20,1
	Segundo	79,4	28,7

conducente a uma decisão formal ao nível do Conselho de Associação. Essa decisão deverá ser fundamentada numa análise da situação da cooperação com o país em causa e deverá intervir no momento da expiração do período de aplicação do protocolo ou dentro de um prazo aproximado. Na sequência dessa decisão, o saldo pendente deverá ser transferido, na totalidade ou em parte, para a dotação orçamental do protocolo seguinte, ou então ser anulado, isto de forma a pôr fim ao encadeamento actual de protocolos cujas contas não foram encerradas.

Afectação da ajuda não reembolsável

3.16. Os protocolos são elaborados de forma que as ajudas não reembolsáveis financiadas a partir dos recursos orçamentais são afectadas antes de ser dada satisfação às necessidades do BEI. Trata-se de lhe permitir a concessão das bonificações de juros indispensáveis e automaticamente ligadas à assinatura de contratos de empréstimos ao nível dos trabalhos em curso que estão previstos ser concedidos pelo BEI. A gestão previsional das dotações financeiras totais está assim organizada de forma a permitir sempre ao BEI dispor de uma fonte de financiamento das bonificações de juros.

3.17. Contudo, o BEI não está em condições de dar a conhecer as suas necessidades reais desde o início da aplicação de um protocolo, o que torna difícil uma programação rigorosa das dotações financeiras totais e tende a diferir a utilização de uma parte dos fundos orçamentais pela Comissão.

3.18. A fixação no próprio protocolo do montante global dos fundos de origem orçamental destinados ao financiamento das bonificações de juros seria um meio de contornar este obstáculo. A Comissão e o país beneficiário conheceriam assim desde o início o volume exacto da dotação que poderia ser utilizado na forma de subvenções. Nesse contexto, é útil lembrar que, no âmbito dos FED, existe ao nível global um montante reservado às bonificações de juros.

Consequências em matéria de execução

3.19. A aplicação dos protocolos não respeita o seu quadro quinquenal teórico. Resulta daí um encadeamento de protocolos cujas contas não foram encerradas, sendo os exemplos mais gritantes os dos protocolos celebrados com a Argélia e o Egipto: o saldo pendente não utilizado no termo do período de aplicação das duas primeiras séries de protocolos com esses dois países varia de 30 % a 50 % da respectiva dotação total (ver ***quadros 2 a 4*** e ***gráficos 8 a 12***). Para evitar que esta situação se agrave, cabe à Comissão tomar medidas adequadas no âmbito dos futuros protocolos.

3.20. O Tribunal considera que, sem excluir uma determinada flexibilidade (ver ponto 3.14), são necessárias disposições mais restritivas em matéria de calendário de utilização das dotações financeiras para pôr fim a esse desfasamento. Sejam quais forem as disposições que possam ser tomadas, elas deverão incluir um mecanismo de encerramento das contas relativas aos protocolos que conduza a uma decisão formal quanto à utilização do saldo pendente (ver ponto 3.15).

Regulamento de execução

3.21. A não existência de um regulamento de execução até ao início de 1987 (ver ***anexo 2***, pontos 14 - 17), isto é durante cerca de oito anos, constitui uma importante lacuna. O recurso ao procedimento «ad hoc» durante esse período, para além de ter como consequência retirar à

Comissão as suas competências em matéria de gestão, determina em alguns casos atrasos importantes na adopção dos projectos como resultado do mecanismo de voto por unanimidade. Cada Estado-membro dispõe de um direito de veto que lhe permite eventualmente bloquear a acção da Comissão para tirar daí partido na resolução de um contencioso com o país beneficiário da ajuda prevista.

3.22. O regulamento de execução (CEE) nº 3973/86 apenas se refere explicitamente, nos seus considerandos, aos segundos protocolos celebrados com os países do Magrebe e do Machrek bem como com Chipre e Malta. Teria sido e continua a ser necessário que, pelo menos, um regulamento do Conselho torne o Regulamento (CEE) nº 3973/86 extensivo à aplicação dos terceiros protocolos. Além disso, deveriam ser adoptadas imediatamente as disposições adequadas, a partir da celebração da próxima quarta série de protocolos, o que também se aplica à cooperação financeira e técnica com a Turquia que continua a não estar coberta por um regulamento de execução (ver ***anexo 2***, ponto 17).

Considerações sobre o regime dos protocolos

3.23. Pode efectuar-se uma comparação entre o regime dos protocolos e o quadro aplicável à ajuda financeira e técnica que a Comunidade concede aos Países em Vias de Desenvolvimento da América Latina e da Ásia (PVDALA). Essa ajuda, financiada a partir do capítulo 93 do orçamento geral, tem apenas como quadro jurídico o Regulamento (CEE) nº 442/81 do Conselho [1] que define os seus objectivos gerais, as formas, os domínios de aplicação, bem como os procedimentos de decisão e de gestão internos na Comunidade.

3.24. Os protocolos, que decorrem precisamente da vontade da Comunidade de instaurar uma política de abordagem global, apresentam um quadro apropriado para fixar, no período de aplicação e com uma dotação financeira total previamente estabelecida, uma orientação sectorial relativamente à cooperação financeira e técnica que corresponde aos objectivos prioritários de desenvolvimento considerados por cada um dos países beneficiários. A fase de programação constitui, a este respeito, uma fase essencial. Os terceiros protocolos celebrados com os países do Magrebe e do Machrek bem como com Malta e Chipre introduzem aliás uma melhoria notável em relação aos protocolos anteriores; são bastante mais precisos quanto aos objectivos específicos da cooperação, definem a natureza dos projectos ou acções susceptíveis de serem financiados e exigem o estabelecimento de um programa indicativo que compromete as duas partes.

3.25. A ausência de programação plurianual até ao final de 1990 no âmbito da ajuda financeira e técnica aos PVDALA e a pressão artificial do ritmo anual e orçamental são reconhecidas pela Comissão como uma importante lacuna; está prevista a introdução de uma programação plurianual a partir de 1991, o que deverá permitir uma melhor utilização dos recursos financeiros.

3.26. Embora, no seu princípio, os protocolos ofereçam a possibilidade de uma utilização mais eficiente e eficaz que um sistema sem programação, na prática, constatam-se determinadas deficiências.

3.27. Em primeiro lugar, os protocolos constituem uma etapa suplementar em relação ao dispositivo que rege a ajuda financeira e técnica aos PVDALA. As demoras inerentes ao processo de negociação e de celebração dos protocolos (que apenas oferecem um quadro jurídico para 5 anos), por vezes afectado por elementos não directamente ligados à cooperação financeira e técnica (ver pontos 3.1 - 3.5) têm como consequência diferir os procedimentos de execução e causar mesmo uma ruptura na continuidade da cooperação financeira e técnica (ver ponto 3.7).

3.28. Os protocolos implicam além disso uma concentração dos trabalhos de identificação, de estudo e de elaboração dos projectos no início do seu período de aplicação; isso representa, tanto para a Comissão como para os países beneficiários, um volume de trabalho considerável a realizar num período muito curto. O Tribunal põe a questão sobre se determinadas deficiências que identificou na qualidade dos projectos e acções financiados não serão o resultado de uma preparação conduzida de forma demasiado precipitada.

3.29. Por outro lado, ao fixarem uma dotação financeira bem definida disponível por um período determinado, os protocolos poderão suscitar nos países em questão uma concorrência entre os beneficiários potenciais. Esta situação pode conduzir à suspensão de projectos mal concebidos ou definidos de modo insuficiente e que têm como objectivo, em parte ou mesmo essencialmente, reservar aos organismos que os apresentam uma fracção da dotação financeira total posta à disposição pela Comunidade. A ajuda financeira e técnica aos PVDALA não apresenta esta deficiência visto que, sendo nesse caso igualmente necessário proceder-se a arbitragens entre projectos tendo em conta o volume limitado da ajuda comunitária, os seus efeitos são mais difundidos dado que não existe este duplo limite de uma dotação financeira total claramente determinada, inextensível, ligada a um período de aplicação plurianual.

3.30. Um inconveniente do regime dos protocolos refere-se ao impacto na execução orçamental de factores que, se bem que alheios à cooperação financeira e técnica, impedem o seu desenvolvimento normal. Por razões de natureza política, a aplicação dos protocolos celebrados com a Turquia, a Síria e o Líbano está bloqueada. Em nenhum destes casos a Comunidade põe em causa os seus compromissos perante os países beneficiários em questão; os procedimentos de execução da cooperação financeira e técnica são simplesmente diferidos até ao momento em que

[1] JO nº L 48 de 21. 2. 1981, p. 8.

as circunstâncias o permitem de novo. Nos casos precisos do Líbano e da Síria, as dotações financeiras concedidas ou previstas a título dos terceiros protocolos vão acumular-se às que serão concedidas, normalmente no final de 1991, no âmbito dos quartos protocolos, o que não é susceptível de melhorar o ritmo da execução orçamental. No caso da ajuda financeira e técnica aos PVDALA, a Comissão pode, em circunstâncias idênticas, decidir já não assumir compromissos, isto é, já não tomar decisões de financiamento.

3.31. Finalmente, na situação actual, e principalmente em virtude das disposições em matéria de utilização do saldo pendente (ver pontos 3.13 - 3.15), a dotação financeira total prevista no protocolo é obtida pelo país beneficiário; as demoras de execução não a põem em causa. A ajuda financeira e técnica aos PVDALA permite pelo contrário adaptar o volume e o ritmo da cooperação às capacidades de absorção próprias de cada país; a Comissão dispõe da possibilidade de não financiar novos projectos quando constata dificuldades ou atrasos na utilização da ajuda já colocada à disposição do país considerado.

4. SISTEMAS DE GESTÃO

Sistemas contabilísticos

Apresentação dos sistemas

4.1. A Comissão dispõe de dois instrumentos:

a) a contabilidade orçamental destinada a permitir-lhe executar correctamente o orçamento; fornece, para um determinado exercício e até ao nível da autorização contabilística individual, a relação dos pagamentos efectuados, bem como a situação das autorizações ainda por liquidar no início e no final do exercício. É esta informação que figura na conta de gestão;

b) uma contabilidade auxiliar, denominada FINPICS (Project Information and Control Systems), cujo objectivo é responder às necessidades específicas dos gestores em matéria de acompanhamento dos projectos e de execução dos protocolos financeiros [1]. Trata-se de uma base de dados que indica de forma histórica a relação dos pagamentos efectuados relativamente a cada autorização contabilística.

Acompanhamento da execução dos protocolos

4.2. Nem a contabilidade orçamental nem o sistema FINPICS no seu estado actual permitem conhecer directa e permanentemente, em relação a cada protocolo financeiro, a repartição dos montantes autorizados e dos montantes pagos segundo a natureza dos instrumentos financeiros. Estas observações são igualmente válidas no caso de uma análise sectorial das operações financiadas, que o BEI efectua além disso por seu lado, em especial relativamente aos empréstimos com condições especiais que gere sob mandato lato (ver ***anexo 2***, ponto 23). Em todo o caso, a partir dos próximos protocolos a Comissão deverá prever a possibilidade de se dotar dos meios necessários para dispor facilmente das informações dessa natureza.

4.3. A contabilidade orçamental não está adaptada para permitir conhecer, em qualquer momento e de maneira directa, o estado de execução financeira dos protocolos. Determinadas receitas, reembolsos efectuados pelo BEI devido a excedentes de aprovisionamento da responsabilidade da Comissão (por ocasião do pagamento das bonificações de juro ou do desbloqueamento de uma parcela de um empréstimo com condições especiais), não são reutilizados para o projecto em questão e acabam por ser inscritas em receitas diversas. A Comissão, para poder pôr à disposição do BEI a totalidade do montante acordado do empréstimo ou das bonificações de juro, é posteriormente obrigada a proceder a autorizações suplementares a partir de novas dotações. A contabilidade orçamental revela então montantes autorizados e pagos superiores ao da ajuda fixada e efectivamente paga. Como indica o ***quadro 4***, o montante total autorizado relativamente a um protocolo financeiro tal como o descreve a contabilidade analítica ultrapassa então o montante global da dotação financeira deste (primeiros protocolos com Malta e a Jordânia, primeiro e segundo protocolos com a Síria).

4.4. O sistema FINPICS, por seu lado, é estabelecido e actualizado de maneira incorrecta, na medida em que não descreve a totalidade das operações contabilísticas; não integra várias autorizações concedidas em 1979 e não tem igualmente em conta as eventuais receitas, quer sejam ou não reutilizadas.

4.5. O encerramento dos protocolos financeiros torna-se, por conseguinte, difícil se a Comissão não puder acompanhar as imputações e ignorar os saldos residuais a utilizar. O aperfeiçoamento do sistema FINPICS não implica alterações insuperáveis; tratar-se-á de nele integrar as autorizações omitidas, assim como as receitas cobradas. A Comissão estará então dotada de um sistema que lhe permitirá apreender de maneira fiável e cómoda a execução financeira de um protocolo.

[1] O sistema FINPICS não está reservado apenas às ajudas relativas aos protocolos financeiros; é igualmente utilizado para as ajudas aos PVDALA financiadas a partir do capítulo 93º do orçamento geral.

Quadro 4 — Estado de utilização das dotações orçamentais dos protocolos e de liquidação das autorizações concedidas
Situação em 31.12.1989

País ou zona geográfica	Protocolo	Dotações orçamentais	Situação das autorizações			Situação dos pagamentos				
			Autorizações concedidas	Dotação não utilizada 3 - 4	Utilização da dotação 4 / 3	Pagamentos efectuados	Dotação não utilizada 3 - 7	Utilização da dotação 7 / 3	Autorizações ainda por liquidar 4 - 7	Liquidação das autorizações 7 / 4
		(Mio ECU)	(Mio ECU)	(Mio ECU)	(%)	(Mio ECU)	(Mio ECU)	(%)	(Mio ECU)	(%)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
TURQUIA	3º	220,0	220,0	0,0	100,0	217,5	2,5	98,9	2,5	98,9
	Ajuda espec.	75,0	75,0	0,0	100,0	46,3	28,7	61,8	28,7	61,8
	Total	295,0	295,0	0,0	100,0	263,9	31,1	89,4	31,1	89,4
CHIPRE	1º	10,0	10,0	0,0	99,6	10,0	0,0	99,6	0,0	100,0
	2º	16,0	14,6	1,4	91,4	10,2	5,8	63,6	4,5	69,6
	Total	26,0	24,6	1,4	94,6	20,1	5,9	77,5	4,5	81,9
MALTA	1º	10,0	10,0	(0,0)	100,0	10,0	0,0	100,0	0,0	100,0
	2º	13,5	13,5	0,0	100,0	0,8	12,7	5,9	12,7	5,9
	3º	15,0	0,0	15,0	0,0	0,0	15,0	0,0	0,0	
	Total	38,5	23,5	15,0	61,0	10,8	27,7	28,0	12,7	45,9
MEDITERRÂNEO NORTE	Total	359,5	343,1	16,4	95,4	294,8	64,7	82,0	48,3	85,9
ARGÉLIA	1º	44,0	38,2	5,8	86,8	23,1	20,9	52,5	15,1	60,5
	2º	44,0	42,2	1,8	95,9	9,6	34,4	21,8	32,6	22,8
	3º	56,0	27,4	28,6	48,9	0,4	55,6	0,7	27,0	1,4
	Total	144,0	107,7	36,3	74,8	33,1	110,9	23,0	74,7	30,7
MARROCOS	1º	74,0	74,0	0,0	100,0	73,2	0,8	98,9	0,8	99,0
	2º	109,0	108,3	0,7	99,4	95,3	13,7	87,4	13,1	87,9
	3º	173,0	122,3	50,7	70,7	0,0	173,0	0,0	122,3	0,0
	Total	356,0	304,6	51,4	85,6	168,5	187,5	47,3	136,1	55,3
TUNÍSIA	1º	54,0	53,7	0,3	99,4	53,1	0,9	98,4	0,5	99,0
	2º	61,0	61,0	0,0	100,0	41,1	19,9	67,4	19,9	67,4
	3º	93,0	59,7	33,4	64,1	13,2	79,8	14,2	46,5	22,1
	Total	208,0	174,3	33,7	83,8	107,4	100,6	51,6	66,9	61,6
MAGREBE	1º	172,0	165,8	6,2	96,4	149,4	22,6	86,9	16,4	90,1
	2º	214,0	211,5	2,5	98,8	146,0	68,0	68,2	65,6	69,0
	3º	322,0	209,3	112,7	65,0	13,6	308,4	4,2	195,8	6,5
	Total	708,0	586,7	121,3	82,9	309,0	399,0	43,6	277,7	52,7
EGIPTO	1º	77,0	76,5	0,5	99,3	58,1	18,9	75,5	18,4	76,0
	2º	126,0	122,7	3,3	97,4	54,2	71,8	43,0	68,5	44,2
	3º	200,0	44,3	155,7	22,1	0,3	199,7	0,1	44,0	0,7
	Total	403,0	243,4	159,6	60,4	112,6	290,4	27,9	130,9	46,2
JORDÂNIA	1º	22,0	22,3	(0,3)	101,4	21,8	0,2	99,1	0,5	97,7
	2º	26,0	25,0	1,0	96,3	18,1	7,9	69,6	6,9	72,3
	3º	37,0	17,4	19,6	47,0	2,1	34,9	5,6	15,3	11,9
	Total	85,0	64,7	20,3	76,1	42,0	43,0	49,4	22,8	64,8
LÍBANO	1º	10,0	9,9	0,1	99,4	5,5	4,5	54,9	4,5	55,2
	2º	16,0	16,0	0,0	100,0	1,6	14,4	10,1	14,4	10,1
	3º	20,0	0,0	20,0	0,0	0,0	20,0	0,0	0,0	
	Total	46,0	25,9	20,1	56,4	7,1	38,9	15,4	18,8	27,4
SÍRIA	1º	26,0	26,0	(0,0)	100,0	20,2	5,8	77,9	5,8	77,8
	2º	33,0	33,0	(0,0)	100,0	9,9	23,1	30,1	23,1	30,1
	Total	59,0	59,0	(0,0)	100,0	30,2	28,8	51,2	28,8	51,2
MACHREK	1º	135,0	134,7	0,3	99,8	105,6	29,4	78,2	29,1	78,4
	2º	201,0	196,7	4,3	97,9	83,8	117,2	41,7	112,9	42,6
	3º	257,0	61,7	195,3	24,0	2,4	254,6	0,9	59,3	3,8
	Total	593,0	393,1	199,9	66,3	191,8	401,2	32,3	201,3	48,8
MEDITERRÂNEO SUL	1º	307,0	300,5	6,5	97,9	255,0	52,0	83,1	45,5	84,9
	2º	415,0	408,2	6,8	98,4	229,8	185,2	55,4	178,4	56,3
	3º	579,0	271,0	308,0	46,8	15,9	563,1	2,8	255,1	5,9
	Total	1 301,0	979,8	321,2	75,3	500,8	800,2	38,5	479,0	51,1
MEDITERRÂNEO	Total	1 660,5	1 322,9	337,6	79,7	795,6	864,9	47,9	527,3	60,1

A diferença de 54 Mio ECU que se verifica entre o montante da dotação orçamental total indicado na coluna 3 (1 660,5 Mio ECU) e o indicado pelo quadro 1 (1 714,5 Mio ECU) deve-se ao facto de o presente quadro não incluir o terceiro protocolo com Chipre (18 Mio ECU), que começou a vigorar em 1990, nem a reserva (36 Mio ECU) relativa ao terceiro protocolo com a Síria, ainda não assinado em 31.12.1989.

Os valores entre parêntesis na coluna 5 são valores negativos que se devem ao facto de o montante das autorizações ser superior ao da dotação orçamental. (0,0) significa que o montante negativo é inferior a 50 000 ECU.

Acompanhamento financeiro dos projectos

4.6. A Comissão não dispõe de um sistema de informação sobre o estado real de execução financeira dos projectos.

4.7. A situação dos pagamentos fornece uma informação insuficiente relativamente a diversos aspectos. Primeiramente, não tem em conta as receitas (ver ponto 4.3); por ocasião do controlo documental de projectos financiados na Turquia, o Tribunal teve assim de proceder à reconstituição dos pagamentos e receitas para conhecer os montantes realmente pagos aos beneficiários. Além disso, verificam-se atrasos, por vezes anormalmente longos, na contabilização dos pagamentos locais efectuados a partir da conta tesoureiro delegado; relativamente a projectos financiados no Egipto, esses atrasos chegam até dois anos e dizem respeito a somas de várias centenas de milhares de ecus. Por outro lado, dado que se verificam na anulação de dotações não utilizadas, os atrasos, além de imobilizarem inutilmente dotações, levam a crer, por vezes durante vários anos, que um projecto continua em execução, se bem que esteja de facto concluído; constatou-se este fenómeno em relação a projectos financiados em Marrocos, no Egipto e na Turquia. Uma boa gestão financeira exige que tanto a contabilização dos pagamentos locais como as anulações das dotações não utilizadas se efectuem tão rapidamente quanto possível.

4.8. Cada projecto é normalmente objecto de uma autorização contabilística única mas cobre com frequência diferentes tipos de acções (fornecimento de equipamentos, assistência técnica, trabalhos de construção, etc...) que são definidas e cujo custo é estimado na convenção de financiamento. Cada uma dessas acções é em seguida frequentemente objecto de vários contratos (lotes separados, recurso a diversos contratantes, etc...).

4.9. A Comissão, contrariamente ao sistema que desenvolveu para a gestão dos FED, não criou um sistema que permita acompanhar, por acção e por contrato, a situação das autorizações «secundárias» concedidas a terceiros (contratos assinados, etc...), bem como dos pagamentos efectuados. Um tal painel de comando será, porém, indispensável para uma boa gestão financeira, permitindo em especial detectar rapidamente dificuldades específicas de execução tais como uma ultrapassagem do montante reservado para uma acção ou ainda demoras ou bloqueios que afectem a execução de determinadas acções ou de determinados contratos.

4.10. Os gestores mais conscienciosos elaboram, por sua própria iniciativa e em geral manualmente, uma situação das autorizações secundárias e dos pagamentos por contrato, mais raramente por acção. Para além de nem sempre serem correctamente actualizados, esses dispositivos caracterizam-se pela maior heterogeneidade e estão sujeitos a erros ou omissões.

4.11. O Tribunal considera que a Comissão deve conceder uma prioridade essencial à criação de um sistema harmonizado que responda às preocupações acima referidas e cuja informação seja colocada à disposição da totalidade dos seus serviços responsáveis pela execução dos protocolos. Para esse efeito, a Comissão poderá inspirar-se de forma válida no sistema informatizado que a delegação em Marrocos criou para as suas próprias necessidades. É igualmente útil lembrar que a Comissão está actualmente a desenvolver para os FED um sistema análogo denominado «OLAS» (On-line Accounting System). Esta necessidade fundamental para a boa gestão financeira não se limita à cooperação financeira com os países da bacia mediterrânica: a cooperação financeira PVDALA enferma das mesmas lacunas.

Acções confiadas ao BEI

4.12. A presente parte do relatório refere-se mais particularmente aos empréstimos com condições especiais geridos sob mandato lato, para os quais o BEI está investido das mais vastas responsabilidades. O objectivo do Tribunal é examinar se os actuais procedimentos e sistemas permitem à Comissão gerir de uma forma adequada os recursos orçamentais da Comunidade.

Base jurídica dos mandatos

4.13. O Tribunal reitera as reservas que formulou no seu relatório anual relativo ao exercício de 1982 [1], isto é, que há razão para perguntar se a Comissão dispunha da capacidade jurídica necessária para confiar ao BEI, em Novembro de 1978 (ver ***anexo 2***, ponto 19), a gestão das dotações inscritas no orçamento geral. As convenções assinadas não assentam, com efeito, num texto assinado pelo Conselho; os primeiros protocolos nada referem quanto à repartição das competências entre o BEI e a Comissão; além disso, não existe regulamento de aplicação que os defina e o procedimento «ad hoc» ainda não se encontra estabelecido (ver ***anexo 2***, pontos 14-17).

4.14. A convenção assinada em 16 de Junho de 1987, que visa a execução dos terceiros protocolos com os países do Magrebe e do Machrek, refere-se ao artigo 3º do Regulamento (CEE) nº 3973/86. Porém, trata-se aí do regulamento de aplicação dos segundos protocolos (ver ponto 3.22). Este segundo mandato está portanto confiado numa base jurídica inexacta. Tal é igualmente válido para o alargamento dessa convenção, em Novembro de 1989, aos protocolos com Chipre e Malta.

---

[1] JO nº C 357 de 31. 12. 1983, p. 100, ponto 10.30.

Papel da Comissão

4.15. No que respeita aos empréstimos com condições especiais sob mandato lato e às operações de formação de capitais de risco, é confiada ao BEI inteira responsabilidade para a identificação, instrução e negociação sem intervenção ou associação directa da Comissão. A Comissão é evidentemente consultada sobre os projectos de financiamento mas as suas prerrogativas são, na realidade, muito limitadas. A proposta de financiamento que lhe é submetida não é suficientemente pormenorizada para permitir uma apreciação do valor técnico do projecto. Além disso, não está ao seu alcance o controlo da decisão de concessão de um financiamento. O procedimento «ad hoc», que recorre à votação por unanimidade, deixa ao Conselho, durante cerca de oito anos, todo o poder de decisão num domínio da competência da gestão. O Regulamento (CEE) nº 3973/86 reserva, por seu lado, para a Comissão um poder de oposição (nº 2 do artigo 11º) sobre uma proposta de financiamento do BEI que conduz ao recurso para o Conselho na qualidade de autoridade que dispõe do poder de decisão final; as prerrogativas da Comissão não são, portanto, aumentadas.

4.16. A situação é particularmente preocupante no que diz respeito às bonificações de juros. O procedimento «ad hoc» tem igualmente sobre estas os efeitos referidos no ponto 4.15. O mecanismo de decisão adoptado pelo Regulamento (CEE) nº 3973/86 (nº 4 do artigo 11º) deixa o poder de decisão final ao Conselho de Administração do BEI em caso de ausência de parecer favorável do Comité do artigo 9º No seu parecer nº 2/86 [1] sobre o projecto de regulamento financeiro de aplicação, o Tribunal criticou já o facto de esse mecanismo, quando se trata das dotações inscritas no orçamento geral, não permitir que a autoridade competente para assegurar a correspondente execução mantenha o controlo da mesma.

4.17. As propostas de regulamento financeiro de aplicação apresentadas pela Comissão ao Conselho em 1977 e 1978 (ver ***anexo 2***, ponto 16), bem como o Regulamento (CEE) nº 3973/86, exigem que a Comissão garanta a execução do mandato confiado ao BEI e igualmente as condições em que as realizações são utilizadas pelos beneficiários. Actualmente, os procedimentos e sistemas em vigor não permitem à Comissão dar cumprimento a essas exigências de uma maneira satisfatória.

4.18. Nos termos dos seus mandatos, o BEI não é obrigado a transmitir à Comissão os documentos que seriam necessários, em especial os relatórios sobre o estado de adiantamento dos trabalhos e os relatórios de inspecção. A Comissão não dispõe sequer dos contratos de financiamento até 1984. O relatório anual que o BEI apresenta à Comissão resume-se a uma lista de decisões de financiamento e a mapas financeiros recapitulativos. Os controlos e visitas locais relativos aos projectos financiados são efectuados apenas por representantes do próprio BEI.

4.19. Tal como o Tribunal constatou, por exemplo, quando de um controlo documental de dois projectos financiados na Turquia num montante de 160 Mio ECU nos termos do terceiro protocolo, daí resulta uma ausência total de informações nos processos da Comissão quanto à execução e aos resultados dos projectos. Porém, os mandatos do BEI limitam expressamente as suas responsabilidades «à boa execução do mandato, em conformidade com os usos bancários». Os objectivos de desenvolvimento não são referidos e permanecem da inteira competência da Comissão; esta deverá, portanto, obter, por si própria ou por intermédio do BEI, as informações que lhe são indispensáveis para esse efeito. No seu relatório especial [2] relativo à gestão dos fundos comunitários de ajuda ao desenvolvimento pelo BEI, o Tribunal formulou já observações sobre o carácter inadequado dos processos da Comissão respeitantes aos projectos financiados pelos FED ou pelos protocolos e geridos pelo BEI. O Tribunal reiterou essas observações no seu relatório anual relativo ao exercício de 1985 [3].

4.20. A Comissão não utiliza de maneira apropriada as informações financeiras de que dispõe. Assim, relativamente aos mesmos dois projectos financiados na Turquia referidos no ponto 4.19, a ausência de um balanço dos pagamentos efectuados ao BEI e dos reembolsos efectuados por este último tornava difícil, quando do controlo do Tribunal, a apreciação da situação de liquidação das autorizações contabilísticas e de utilização dos empréstimos com condições especiais.

4.21. A Comissão não tenta manter actualizada uma situação cumulada dos pagamentos parciais dos empréstimos a partir de recursos próprios do BEI que são objecto de bonificações de juros; contudo, a partir do momento em que os empréstimos sejam integralmente desembolsados, tal permitir-lhe-á proceder sem demora à anulação das dotações não utilizadas para as bonificações de juros. Actualmente, a Comissão espera para actuar que o BEI a informe do desembolso do seu empréstimo; como o Tribunal constatou relativamente a projectos financiados em Marrocos, tal pode significar que permanecem inutilmente autorizadas dotações durante vários anos.

4.22. A Comissão não se encontra, portanto, em posição de assumir as suas responsabilidades em matéria de execução do orçamento; é-lhe impossível saber se a utilização dos fundos orçamentais afectados ao financiamento das acções geridas sob mandato pelo BEI (ver ponto 4.12) está em conformidade com a regulamentação financeira e permite alcançar os objectivos fixados.

4.23. A Comissão, em concerto com o BEI, deve estabelecer as modalidades necessárias que lhe permitam dispor de informações suficientes sobre os projectos geridos sob mandato lato por este último. À semelhança, por exemplo, do que a Comissão exige a bancos de

[1] JO nº C 302 de 27. 11. 1986, p. 6, 6º considerando.

[2] Relatório especial 2/84, adoptado em 10 de Maio de 1984, não publicado mas disponível no Tribunal.

[3] JO nº C 321 de 15. 12. 1986, p. 146, ponto 73.

desenvolvimento que, em nome da Comunidade, gerem ajudas nos PVDALA, deverão, pelo menos, ser-lhe comunicadas as seguintes informações:

a) uma descrição circunstanciada do projecto, acompanhada pela sua avaliação técnica e económica;

b) os relatórios periódicos sobre o estado de adiantamento do projecto;

c) os relatórios das missões de controlo que o BEI efectua no local;

d) as eventuais recomendações de alteração técnica que o BEI envia aos responsáveis do projecto.

No que respeita aos controlos e visitas no local, a Comissão deve gozar da inteira possibilidade de participar naqueles que o BEI efectua, bem como proceder aos mesmos por sua própria iniciativa, segundo modalidades a definir com este último.

Acções geridas pela Comissão

Sistema de gestão da ajuda

4.24. A qualidade das informações disponíveis nos processos da Comissão e do acompanhamento da execução dos projectos por esta é muito desigual e geralmente insuficiente.

4.25. Os projectos financiados em Malta e na Turquia caracterizam-se pela pobreza das informações relativas à sua execução; nada permite saber se os objectivos de desenvolvimento são ou vão ser alcançados. A situação não é fundamentalmente diferente em relação aos projectos financiados no Egipto, sobre a realização dos quais a Comissão não exerce geralmente um controlo suficiente; relativamente aos projectos agrícolas, a situação melhorou recentemente por ocasião de uma mudança no pessoal da delegação. A supervisão é igualmente insuficiente relativamente aos projectos financiados na Argélia, cujos resultados a Comissão não tem possibilidade de avaliar.

4.26. A situação é menos criticável no que se refere aos projectos em Marrocos, dado que a Comissão dispõe, em geral, de informações relativas à execução propriamente dita das acções financiadas pela Comunidade; contudo, essas informações são incompletas no sentido de que cessam quando se esgota a contribuição financeira da Comunidade e de que nem sempre cobrem as acções decorrentes do financiamento da parte marroquina; de maneira geral, igualmente neste ponto a Comissão não tem possibilidade de apreender a eficácia dos projectos.

4.27. As causas de tal situação são diversas. Todas têm origem no facto de a Comissão não ter criado um sistema de gestão dos projectos adequado.

Repartição das responsabilidades

4.28. As disposições em matéria de repartição das responsabilidades entre os diversos serviços da Comissão (ver ***anexo 2***, ponto 31) não são tão precisas quanto necessário e nem sempre são respeitadas. O sistema revela-se pouco claro e demasiado complexo; a extrema parcelização das tarefas torna difícil evitar a diluição das responsabilidades. A título de exemplo, o acompanhamento do projecto Operação de Crédito a favor dos Pequenos Agricultores (Marrocos) não é assegurado pelo responsável geográfico nem pelo responsável técnico, persuadido de que se trata de um projecto gerido sob mandato pelo BEI. Relativamente ao projecto Minas de Linhite de Beypazari (Turquia), a Comissão, em Novembro de 1987, enviou ao BEI facturas para pagamento, se bem que também não se trate de um projecto no âmbito do mandato confiado a este último. Nem a DG I nem a DG VIII se preocupam com o projecto Prospecção respeitante à Linhite (Turquia), permanecendo por liquidar há cinco anos uma autorização de cerca de 160 000 ECU, se bem que as despesas a cargo da Comunidade tenham sido integralmente pagas.

4.29. A Comissão deverá garantir que a repartição das responsabilidades entre os diversos serviços em causa seja clara e respeitada.

Instruções

4.30. A Comissão não deu instruções quanto à estrutura e conteúdo dos processos relativos aos projectos ou acções financiadas, nem quanto à natureza, periodicidade e forma do acompanhamento a assegurar e da informação a produzir pelos serviços centrais ou pelas delegações. Tal é deixado à iniciativa individual, tendo como consequência que a qualidade dos processos e da supervisão é muito variável.

4.31. São geralmente elaborados relatórios anuais pelas delegações, incluindo em particular uma ficha sobre cada projecto ou acção. É frequente os comentários variarem pouco de um ano para outro, o que permite questionar o nível de acompanhamento que está na base da sua

redacção; por seu lado, o Tribunal, quando da preparação das suas missões nos países em questão, constata que tais relatórios fornecem uma ajuda limitada.

4.32. Os processos dos responsáveis geográficos e técnicos muitas vezes não são correctamente mantidos ou estão incompletos, revelando-se muito difíceis de explorar para conhecer o estado de adiantamento dos projectos ou acções, identificar as deficiências ou dificuldades específicas e avaliar os resultados. Tal é particularmente verdadeiro relativamente aos projectos e acções financiadas no Egipto e na Turquia que o Tribunal analisou.

4.33. Devem ser envidados esforços muito especiais de modo a melhorar a qualidade desses processos. Deverão ser dadas orientações de forma a harmonizar a correspondente organização e apresentação. Poderá ser instituído um sistema de fichas de acompanhamento periódicas (por exemplo semestrais) a fim de determinar, por exemplo, de maneira muito sintética, o estado de adiantamento do projecto, as deficiências ou dificuldades específicas encontradas, as acções empreendidas ou previstas e os resultados alcançados ou esperados, bem como o estado de realização dos objectivos; a este respeito, é interessante o sistema de relatórios semestrais e de «piscas» posto em prática para os FED. Esta metodologia deverá prevalecer igualmente em relação ao relatório anual das delegações, ao qual convém atribuir o cuidado necessário a fim de que seja realmente útil.

Programas de trabalho e relatórios de execução

4.34. A Comissão nem sempre procura fazer respeitar pelo beneficiário as suas obrigações de submeter programas de trabalho, previstas na convenção de financiamento. É-lhe, então, impossível saber se as actividades financiadas se situam efectivamente no âmbito dos projectos, como no caso dos projectos Melhoria da Alimentação do Gado (Egipto) e Melhoria da Produção Forrageira (Egipto).

4.35. Determinadas convenções de financiamento não obrigam o beneficiário a apresentar relatórios de execução à Comissão. É o caso dos projectos financiados na Turquia até 1987, a título de ajuda especial, e da maior parte dos projectos financiados em Malta. A Comissão apenas desde 1987 dispõe de uma delegação na Turquia, continuando a não estar representada em Malta. Nessas condições, o acompanhamento dos projectos torna-se, no mínimo, difícil.

4.36. Essa obrigação existe relativamente aos projectos financiados nos países do Magrebe e do Machrek, mas é frequente que o beneficiário não a cumpra. Tratando-se de um facto que o Tribunal constatou por ocasião da análise de um significativo número de projectos examinados no Egipto e em Marrocos. A Comissão não reage em tal caso, o que é um procedimento anormal. Além disso, quando a Comunidade financia uma acção de assistência técnica para um projecto, verifica-se que a Comissão e o beneficiário tendem a considerar que os relatórios elaborados pelos peritos substituem os exigidos ao beneficiário.

4.37. As convenções de financiamento são muito vagas quanto à natureza e âmbito da informação que os relatórios de execução devem fornecer. Por consequência, estes são muitas vezes de qualidade insuficiente. Limitam-se com muita frequência a uma simples descrição dos trabalhos realizados graças aos fundos comunitários e nada referem quanto às acções que dependem do financiamento próprio do país beneficiário. De qualquer forma, raramente constituem um instrumento de gestão apropriado.

4.38. A Comissão deverá fazer respeitar pelo beneficiário os seus compromissos nos termos da convenção de financiamento. Este documento deverá, além disso, definir de maneira muito mais precisa a natureza e âmbito das informações que os programas de trabalho e os relatórios de execução devem conter. A informação, tanto no plano financeiro como no das realizações físicas, deverá ser completa, isto é, cobrir a totalidade das acções previstas pelo projecto e não só as financiadas a partir dos fundos comunitários. Esses programas e relatórios deverão, por outro lado, avaliar o estado de adiantamento previsto ou alcançado pelo projecto em termos de realização dos objectivos de desenvolvimento; esses objectivos devem ser claramente fixados e quantificados na convenção de financiamento; para além disso, tendo em conta o prazo entre o momento em que é realizado o investimento e aquele em que produz os seus efeitos, deverão continuar a ser submetidos à Comissão programas e relatórios, mesmo após a ajuda financeira da Comunidade ter sido integralmente desembolsada. Nessas condições, a Comissão poderá dispor de um verdadeiro painel de comando para a gestão dos projectos, oferecendo-lhe um meio real de controlo da sua execução e da avaliação dos seus resultados. Finalmente, deverá ser claro para o beneficiário que o não respeito das suas obrigações neste domínio poderá levar a pôr em causa a ajuda financeira da Comunidade.

Avaliações

4.39. Deverá ser efectuada uma avaliação sistemática dos projectos no decurso e no final da sua execução, de maneira a apreciar a eficácia da ajuda comunitária, avaliar as dificuldades encontradas, contribuir com as medidas correctivas necessárias e retirar ensinamentos para o futuro. A Comissão apenas recentemente começou a integrar disposições nesse sentido nas convenções de financiamento, relativamente a projectos financiados no âmbito dos terceiros protocolos com os países do Magrebe e do Machrek.

Meios de pessoal

4.40. Devido às demoras na execução que afectam os projectos, é frequente sucederem-se várias pessoas nos diferentes serviços em causa da Comissão, para assegurar a execução e o acompanhamento dos mesmos. Os problemas que acabam de ser referidos significam que uma parte das informações desaparece inevitavelmente com a pessoa que deixa o serviço; cada responsável tende a ter um conhecimento parcial do projecto, limitado à fase a que ele próprio está associado; em caso de dificuldades, dificilmente se podem determinar as responsabilidades. Dados os prazos de substituição, por vezes vários meses, não é assegurada a continuidade do acompanhamento. O grau de mobilidade do pessoal torna ainda mais imperativa a elaboração de instruções e uma supervisão adequada dos agentes responsáveis pelos processos.

4.41. A cooperação financeira e técnica é apenas uma das partes dos acordos assinados com os países terceiros mediterrânicos. A esta acrescentam-se principalmente as relações comerciais que, aliás, se revestem mesmo de maior importância no que respeita aos países do Magrebe. Além disso, as demoras na execução dos protocolos financeiros conduzem a uma acumulação dos projectos em curso de realização. Não é certo que os serviços em causa da Comissão possam assegurar as suas tarefas em condições adequadas face a este aumento do volume de trabalho. A próxima conclusão dos quartos protocolos com os países do Magrebe e do Machrek, em princípio no final de 1991, vai agravar esta situação.

Papel das delegações

4.42. As delegações da Comissão nos países beneficiários são levadas a desempenhar um papel importante na execução da cooperação, dado que são elas que asseguram o contacto e o diálogo directos com os interlocutores locais. As delegações não estão isentas das deficiências que acabam de ser referidas e cujos efeitos negativos o afastamento geográfico acentua. Convém em especial assinalar a ausência de instruções da Comissão quanto às responsabilidades precisas atribuídas às delegações, às formas de acompanhamento que devem assegurar ou ainda quanto à natureza e periodicidade da informação que devem produzir.

4.43. Na ausência de um quadro de referência, a qualidade do acompanhamento exercido pelas delegações sobre a execução dos projectos é muito variável e amplamente tributária da iniciativa e da consciência profissional das pessoas que aí são responsáveis pelos processos. Tal circunstância é particularmente ilustrada no Egipto, onde o acompanhamento de projectos agrícolas foi deficiente até ao momento em que foi tida em conta a necessidade de exercer um acompanhamento mais rigoroso (ver ponto 4.25). No âmbito dos esforços que deverão ser envidados para a criação de um sistema de gestão da ajuda adequado e de maneira a assegurar uma boa complementaridade dos seus serviços centrais e das suas delegações e aumentar a eficácia dos projectos, a Comissão deverá conceder uma atenção especial a uma definição clara das responsabilidades das delegações na execução e acompanhamento dos projectos e aos meios de controlar a qualidade das suas actividades.

5. EXECUÇÃO E RESULTADOS DA COOPERAÇÃO FINANCEIRA E TÉCNICA

Controlos efectuados pelo Tribunal

5.1. A presente parte do relatório assenta mais especialmente nos resultados dos trabalhos de controlo que o Tribunal realizou de 1986 a 1990 [1]. O ***quadro 5*** resume os projectos e acções que foram submetidos ao controlo do Tribunal, bem como os montantes da ajuda que lhes foi concedida pela Comunidade. Esses projectos e acções representam, no total, uma dotação financeira de pouco mais de 500 Mio ECU, ou seja, 55 % da dotação orçamental dos protocolos em causa.

5.2. A representatividade da amostra de projectos e acções analisados pelo Tribunal é, na realidade, maior, dado que convirá tomar como ponto de referência não a dotação financeira mas o estado de execução orçamental efectivo no momento dos controlos.

---

[1] O Tribunal procedeu a visitas locais nos seguintes países:
a) Egipto, uma primeira vez em Setembro/Outubro de 1986 e uma segunda em Janeiro de 1990;
b) Jordânia, em Outubro de 1986;
c) Malta, em Setembro/Outubro de 1987;
d) Argélia, em Junho de 1988;
e) Tunísia, em Novembro de 1988;
f) Marrocos, em Outubro de 1989.
Foi efectuado no início de 1990 um controlo documental junto da Comissão relativamente a projectos financiados na Turquia. As visitas locais são precedidas de uma análise dos processos dos diversos serviços responsáveis da Comissão. Incluem reuniões de trabalho com as delegações da Comissão, conversações com representantes das autoridades nacionais ou locais, com os organismos encarregados da execução dos projectos e as equipas de assistência técnica, bem como visitas às realizações financiadas, além de entrevistas com os beneficiários (agricultores, estagiários,...).

Quadro 5 — Lista dos projectos e acções que foram objecto de controlo local ou documental pelo Tribunal entre 1986 e 1990

	Terceiro protocolo (Mio ECU)	% da dotação global	Ajuda especial (Mio ECU)	% da dotação global
TURQUIA				
1. Complexo hidroeléctrico de Karakaya	85,0			
2. Central térmica de Elbistan	75,0			
3. Minas de linhite de Beypazari			22,0	
4. Prospecção respeitante à linhite			8,0	
	160,0	72	30,0	40

	Primeiro protocolo (Mio ECU)	% da dotação global	Segundo protocolo (Mio ECU)	% da dotação global
MALTA				
5. Programa de assistência técnica e de formação	4,60			
6. Porto de La Valetta	5,00			
	9,60	96	— (1)	—
ARGÉLIA				
7. Criação e extensão de centros de formação profissional	11,70			
8. Apoio ao Ministério do Comércio	2,20			
9. Formação dos quadros do sector das obras públicas			2,75	
10. Formação dos quadros da indústria pesada			4,00	
	13,90	31	6,75	15
MARROCOS				
11. Laboratório nacional de produção de vacinas veterinárias	2,36			
12. Base de dados lexicográficos-Lexar	0,40			
13. Melhoramento do Haouz Central	16,00			
14. Instituto de Tecnologia Aplicada — Formação profissional	15,30		19,00	
15. Barragem de Aït Chouarit			42,00	
16. Operação de crédito a favor dos pequenos agricultores			26,56	
17. Reabsorção dos « bidonvilles » de Sale			18,00	
	34,06	46	105,56	96

(1) Por ocasião da visita do Tribunal, o estado de execução orçamental não justificava um controlo.

	Primeiro protocolo (Mio ECU)	% da dotação global	Segundo protocolo (Mio ECU)	% da dotação global
TUNÍSIA				
18. Criação de centros de formação profissional	3,90			
19. Acção de formação a favor do Instituto de Financiamento e de Desenvolvimento Tunisino-Argelino (IFID)	0,23			
20. Programa de investigação em ciências do mar	0,24			
21. Operação de crédito agrícola — BNDA			18,07	
22. Assistência técnica ao BNDA			0,67	
23. Financiamento de iniciativas agrícolas e agroindustriais de pequena e média dimensão — empréstimos globais			14,13	
24. Financiamento de 10 traineiras — BNDA			3,02	
25. Estudo técnico-económico da criação de tamareiras na região de Réjim-Maatoug			1,90	
26. Assistência técnica ao IFID			0,27	
27. Reforço da capacidade de investigação Direcção recursos de água Ministério da Agricultura			1,00	
28. Inventário dos recursos do solo na Tunísia meridional			0,40	
29. Melhoria da gestão dos perímetros de regadio			2,50	
	4,37	8	41,96	68
EGIPTO				
30. Cooperação universitária	2,85			
31. Promoção dos investimentos	2,00			
32. Agência egípcia de desenvolvimento da energia renovável	7,70			
33. Águas usadas de Helwan	32,04		20,30	
34. Armazenagem agrícola em Daqahlia	6,00		4,00	
35. Estudos dos recursos de água do Sinai	2,08		3,00	
36. Cooperação universitária ciências marinhas			3,00	
37. Melhoria da alimentação do gado			2,40	
38. Melhoria da produção forrageira			1,30	
	52,67	68	34,00	27
JORDÂNIA				
39. Cédito agrícola a pequenos exploradores agrícolas — Agricultural Credit Corporation	3,70		1,66	
40. Unidade de produção de plantas da Jordan Valley Authority	0,95			
41. Assistência à Royal Scientific Society	0,98			
42. Assistência à Faculdade de Ciências da Universidade de Yarmouk	2,50		2,50	
43. Assistência à Faculdade de Engenharia e Tecnologia da Universidade da Jordânia	6,68			
	14,81	67	4,16	16

Ajuda orçamental total concedida aos projectos/acções analisados : 511,84 Mio ECU
Dotação orçamental total dos protocolos correspondentes : 942,00 Mio ECU
Proporção da dotação orçamental analisada : 55 %

5.3. À excepção da Turquia, os controlos não puderam incidir em projectos financiados nos termos dos terceiros protocolos, cuja execução nesse momento apenas se iniciara. O Tribunal não procedeu a controlos de projectos financiados no Líbano, devido à situação interna aí prevalecente, nem na Síria, tendo em conta o estado das relações entre a Comunidade e este país. A cooperação financeira e técnica com esses dois países encontrava-se, aliás, amplamente bloqueada por essas mesmas razões. Como indicou no seu relatório anual relativo ao exercício de 1987 [1], o Tribunal não pôde proceder a um controlo local em Chipre devido à recusa das autoridades cipriotas que referiram a oposição do BEI para a justificar.

5.4. A análise a que o Tribunal se consagra nesta parte do relatório trata dos protocolos em que se inscrevem os projectos nos quais incidiu o controlo, não incluindo portanto os terceiros protocolos, com excepção do celebrado com a Turquia. As constatações e observações do Tribunal referem-se à situação dos projectos prevalecente no momento dos controlos.

Execução orçamental

Observações gerais

5.5. O ***quadro 2*** traça a evolução, por país e por zona geográfica, das dotações financeiras a partir de recursos orçamentais fixados pelos protocolos, bem como das autorizações concedidas e dos pagamentos efectuados. Esses valores são ilustrados pelos ***gráficos 4 a 18***. O ***quadro 4*** indica o estado de utilização das dotações financeiras e de liquidação das autorizações em 31.12.1989.

5.6. O ritmo de execução orçamental dos protocolos é globalmente lento. Em 31 de Dezembro de 1989, as autorizações ascendiam a cerca de 1 322,9 Mio ECU, ou seja 79,7 % da dotação financeira total; os pagamentos efectuados atingiam cerca de 795,6 Mio ECU, ou seja 47,9 % da dotação financeira total e 60,1 % das autorizações concedidas.

5.7. Para os países do Mediterrâneo Norte (Turquia, Chipre e Malta), a dotação financeira está autorizada em 95,4 %, tendo-se efectuado despesas até ao limite de 82 %. Contudo, há motivo para não perder de vista o peso preponderante da Turquia, que representa mais de 80 % da dotação financeira para esta zona e à qual as ajudas em questão foram concedidas há cerca de dez anos.

5.8. As dotações financeiras dos primeiros e segundos protocolos com os países do Magrebe e do Machrek encontram-se quase totalmente autorizadas, à excepção do primeiro protocolo com a Argélia. Os pagamentos efectuados representam 83,1 % da dotação financeira dos primeiros protocolos e 55,4 % da dos segundos. No que diz respeito aos terceiros protocolos, em aplicação no decurso de 1988 e, portanto, encontrando-se na data considerada quase a meio do seu período de aplicação, as autorizações representam pouco menos de metade (46,8 %) da dotação financeira; é necessário observar que o índice de utilização é, contudo, bastante mais elevado para os países do Magrebe (65 %) que para os países do Machrek (24 %). Os pagamentos apenas se iniciaram, atingindo somente 2,8 % do montante das dotações financeiras e 5,9 % do das autorizações concedidas.

5.9. Se se considerar o estado de utilização das dotações financeiras no termo do período de aplicação de cada protocolo vencido (ver ***quadro 3***), constata-se que uma fracção notável da dotação financeira permanece por autorizar; o saldo residual atinge mais de 20 % relativamente aos países do Magrebe e do Machrek, oscilando entre 30 % e perto de 50 % nos casos da Argélia e do Egipto.

5.10. Nas mesmas datas, permanecem por pagar entre 70 % e 80 % do montante das dotações financeiras, distinguindo-se determinados países, tais como Chipre, Malta (primeiro protocolo), Marrocos e a Jordânia, contudo, por um ritmo de pagamento mais rápido. Tal como indica o ***quadro 2*** e os ***gráficos 4 a 18***, são necessários no caso desses países cerca de cinco a oito anos para despender a dotação financeira de um protocolo; relativamente aos outros países e em especial à Argélia, ao Egipto, ao Líbano e à Síria, o ritmo dos pagamentos é de tal forma lento que são por vezes necessários mais de dez anos. As diferenças observadas resultam de situações individuais ao nível de cada país, que estão longe de ser idênticas (ver pontos 5.12 - 5.19).

5.11. A garantia globalizada da Comunidade aos empréstimos a partir de recursos próprios do BEI aos dez países visados pelo presente relatório (ver ***anexo 2***, ponto 6) representava cerca de 789,7 Mio ECU em 31 de Dezembro de 1990, montante total dos empréstimos concedidos. Desde 1988, recorreu-se por diversas vezes a essa garantia para cobrir obrigações em lugar do Líbano e da Síria. Em 31 de Dezembro de 1990, o montante total dos pagamentos assim efectuados a partir do orçamento geral elevava-se a cerca de 21,6 Mio ECU; desse total, o Líbano e a Síria já reembolsaram cerca de 8,3 Mio ECU.

Turquia

5.12. O golpe de estado de Setembro de 1980 na Turquia conduziu a Comunidade a bloquear até 1986 um saldo residual de 29 Mio ECU disponível a título de ajuda especial (ver ***quadro 2*** e ***gráfico 4***). A execução de determinados projectos aprovados antes do congelamento

[1] JO nº C 316 de 12. 12. 1988, p. 135, pontos 9.6 — 9.8.

das relações foi por vezes igualmente afectada; o projecto minas de linhite de Beypazari arrancou com dois anos de atraso devido ao bloqueio de um projecto paralelo de assistência técnica e de formação. Devido à questão dos Direitos do Homem e ao problema cipriota, o quarto protocolo, assinado em Junho de 1981, ainda não foi transmitido ao Conselho.

Malta

5.13. A execução relativamente rápida do primeiro protocolo com Malta (ver ***quadro 2*** e ***gráfico 6***) deve-se ao facto de a ajuda financeira da Comunidade ser concedida a acções já amplamente iniciadas, para não dizer terminadas. Trata-se de um reembolso de despesas julgadas elegíveis e que não necessitam de qualquer prazo de identificação e de instrução. É notável a diferença em relação ao segundo protocolo, cuja dotação se encontra, na realidade, totalmente autorizada para um período de dois anos mas relativamente ao qual os pagamentos apenas arrancaram lentamente em 1989.

Argélia

5.14. Os atrasos particularmente importantes que caracterizaram a execução dos primeiros e segundos protocolos com a Argélia (ver ***quadro 2*** e ***gráfico 8***) ficaram a dever-se a um contexto pouco favorável. A prosperidade relativa da Argélia no início dos anos 1980, a política que o mesmo país levou a cabo e que se traduziu por um determinado encerramento relativamente ao exterior e uma ajuda financeira comunitária cujo montante foi considerado mínimo traduzira-se durante esse período por um certo desinteresse das autoridades argelinas em relação à cooperação financeira e técnica com a Comunidade. Enfrentam-se dificuldades para definir os objectivos dessa cooperação e identificar projectos e acções concretas a financiar; relativamente aos dois primeiros protocolos, o exercício de programação necessitou de vários anos. A realização dos projectos deparou-se, em seguida, com dificuldades ao nível dos procedimentos administrativos; o ordenador nacional revela-se pouco competente e ineficaz; um obstáculo importante é igualmente a recusa do Estado argelino de modificar os seus procedimentos habituais para cumprir os procedimentos comunitários de concurso público.

Marrocos

5.15. O ritmo de execução mais elevado observado no caso de Marrocos (ver ***quadro 2*** e ***gráfico 9***) deve-se ao interesse manifestado pela ajuda financeira da Comunidade que é, na verdade, mais substancial. Os organismos encarregues da execução dos projectos são geralmente competentes e eficazes. Contudo, o ritmo especialmente elevado dos pagamentos relativos ao segundo protocolo deve-se igualmente à natureza específica dos mesmos; trata-se por vezes do pagamento de adiantamentos; trata-se também de uma transferência financeira, global e rápida, que tem como contrapartida lançamentos contabilísticos e não realizações físicas; a contribuição comunitária é por vezes igualmente concedida para a realização de trabalhos em adiantada fase de realização.

Tunísia

5.16. A cooperação financeira e técnica com a Tunísia reflecte um ritmo de execução médio. A execução do segundo protocolo registou um atraso considerável até 1985 (ver ***quadro 2*** e ***gráfico 10***) devido à natureza dos projectos e acções financiados (sector agrícola) e à substituição, no final de 1983, do ordenador nacional. O ritmo acelerou-se desde esse momento.

Egipto

5.17. No caso do Egipto (ver ***quadro 2*** e ***gráfico 12***), os projectos avançam com um atraso particularmente importante na sequência das etapas prévias à sua realização, em que se incluem os prazos necessários para a sua identificação, para a definição precisa dos seus componentes, para a sua instrução e aprovação, para a assinatura da convenção de financiamento e para a selecção dos contratantes após os procedimentos de concurso público. Muitas vezes, os projectos apenas podem avançar após um período de três anos. A sua execução depara-se então com determinado número de condicionalismos, dos quais os menos importantes não são a lentidão da burocracia nacional, a inacção prejudicial às possibilidades de sucesso dos projectos e a capacidade insuficiente, em especial no plano dos recursos financeiros e humanos, dos organismos encarregados da execução desses projectos e acções.

Jordânia

5.18. O ritmo de execução pode considerar-se satisfatório relativamente à Jordânia (ver ***quadro 2*** e ***gráfico 13***). O contexto geral é mais favorável, dado que na primeira metade dos anos 80 a Jordânia fez parte dos países relativamente ricos e a sua população dispõe de um nível de formação e de qualificação relativamente elevado. A ajuda financeira da Comunidade está concentrada num número de projectos bastante limitado, nos domínios da formação profissional e universitária e da produção agrícola.

Líbano

5.19. A execução dos protocolos celebrados com o Líbano encontra-se bloqueada pelo estado de conflito que reina nesse país (ver ***quadro 2*** e ***gráfico 14***). É em especial o caso do segundo protocolo que, embora a sua dotação tenha sido integralmente autorizada, não se traduz já há alguns anos em nenhuma realização no terreno, bem como do terceiro protocolo, para o qual não foi ainda concedida qualquer autorização.

Concepção dos projectos

5.20. A concepção dos projectos constitui um elemento chave para uma execução satisfatória e para uma utilização eficaz dos fundos comunitários. Os controlos efectuados pelo Tribunal revelaram determinado número de deficiências na concepção dos projectos examinados, que tiveram efeitos negativos na realização dos mesmos.

Ambiente e objectivos dos projectos

5.21. A decisão de financiar um projecto ou uma acção é por vezes criticável quando ignora um ambiente desfavorável que, à partida, compromete amplamente a realização dos objectivos sócio-económicos preconizados.

5.22. No Egipto, determinados projectos de desenvolvimento agrícola, quando são lançados, estão praticamente votados ao fracasso devido às subvenções concedidas a determinados alimentos e ao enquadramento dos preços agrícolas. As acções de divulgação pressupõem a existência de um tecido cooperativo ou de serviços de divulgação que, na realidade, não existem ou são inoperantes. Não pode ser assegurada uma utilização óptima de determinados investimentos, devido às quotas de aprovisionamento de matéria-prima.

5.23. Em Marrocos, a produção e comercialização de determinados produtos veterinários defrontam-se com um sistema de fixação dos preços que favorece a distribuição de produtos importados, porém mais caros.

Parceiros locais

5.24. No Egipto, são confiados projectos agrícolas essencialmente orientados para acções de desenvolvimento, divulgação e/ou distribuição a institutos de investigação que não dispõem dos meios para os levar a bom termo.

5.25. Na Tunísia, no momento em que são lançadas as operações de crédito agrícola, o organismo responsável não possui a estrutura descentralizada necessária para pôr em prática de maneira rápida e eficaz o sistema de crédito que visa o desenvolvimento da pequena e média exploração agrícola.

5.26. Na Argélia, o problema é mais geral porque o ordenador nacional não assegura as funções que dele se poderia esperar (ver ponto 5.14). Devido a efectivos limitados e com pouca formação para estas tarefas, este organismo não se encontra em posição de assegurar uma gestão correcta dos fundos de ajuda para o desenvolvimento. Não tem o poder de influenciar positivamente a evolução dos processos e não pode desempenhar um papel de arbitragem entre as diversas administrações. Essa deficiência sente-se em especial na gestão dos projectos.

Planos de financiamento

5.27. A ajuda financeira da Comunidade é por vezes concedida a projectos cujo plano de financiamento não se encontra claramente estabelecido ou mesmo que não existam garantias suficientes de que serão obtidos todos os recursos necessários.

5.28. Na Turquia, a contribuição da Comunidade é concedida a um projecto em curso para suprir uma parte do défice do plano de financiamento causado pelos atrasos na execução; a proposta de financiamento faz referência a contribuições de outros financiadores mas não contém informação quanto ao seu montante.

5.29. Em Marrocos, a Comissão e o BEI co-financiam um projecto com base nas respectivas avaliações do custo previsional, que diferem cerca de 21 Mio ECU e cujo financiamento está, além disso, longe de ser assegurado.

5.30. Mais rigor, precisão e realismo deverão presidir à redacção das convenções de financiamento, que deverão constituir o documento de referência para a execução e avaliação dos resultados do projecto.

Calendários de execução

5.31. As convenções de financiamento limitam-se em geral a referir sem grande pormenorização uma duração global ou uma data limite de execução. Os projectos cobrem frequentemente diferentes tipos de acções (forneci-

mento de equipamentos, assistência técnica, trabalhos de construção, etc...) mas não existe a programação dos respectivos calendários, que seria necessária para assegurar a sua coordenação eficaz.

5.32. Os calendários são na maior parte dos casos irrealistas e, por essa razão, raramente respeitados. Pressupõem a existência de condições ideais de execução, que estão longe de existir em países como aqueles onde são financiados os projectos; contudo, os condicionalismos são amplamente conhecidos (lentidão dos procedimentos, deficiência das administrações, insuficiência dos meios humanos e financeiros, etc...), em especial pela Comissão. Estes factores deverão ser tomados em consideração no momento da definição dos projectos, sem o que a validade dos planos de financiamento é posta em causa, toda a gestão previsional se torna difícil (planificação das actividades, previsão dos orçamentos, etc...) e fica-se privado de uma referência fiável para poder avaliar correctamente as dificuldades encontradas, as acções correctivas a incluir, os progressos realizados ou os resultados alcançados. A necessidade de definir um calendário realista e vinculativo é reforçada pelas disposições introduzidas pelo Regulamento (CECA, CEE, Euratom) nº 2049/88 do Conselho, de 24 de Junho de 1988 [1], em matéria de data limite de execução das obrigações jurídicas contraídas.

Fundos comunitários autorizados

5.33. Por vezes são autorizados fundos comunitários cujos montantes excedem largamente as necessidades dos projectos em questão, sendo esse factor evidente, em especial para a Comissão. Esta prática paralisa inutilmente a ajuda comunitária, por vezes durante vários anos.

5.34. Em Marrocos aproximadamente 4,3 Mio ECU foram autorizados inutilmente para um determinado projecto, não tendo a Comissão tido em conta o enfraquecimento da moeda marroquina e a decisão das autoridades marroquinas de tomarem a seu cargo trabalhos que inicialmente seriam financiados pela Comunidade. Em relação a um outro caso, a contribuição da Comunidade foi concedida com base em estimativas financeiras excessivamente pessimistas, que permitiram no entanto que fosse transferida para o projecto a totalidade dos 24 Mio ECU inicialmente previstos para um outro projecto; na realidade, o custo real da operação é inferior em cerca de 20 % às previsões e a Comunidade, que deveria cobrir aproximadamente 70 % do custo do projecto, financia-o quase totalmente.

5.35. No caso de um projecto no Egipto, a Comissão sabia perfeitamente, quando a convenção de financiamento foi assinada, que a autorização excedia em cerca de 1,3 Mio ECU o custo dos trabalhos: o contrato de obras tinha já sido assinado vários meses antes.

[1] JO nº L 185 de 15. 7. 1988, p. 3, ponto 1 do artigo 1º.

Escolha da forma de ajuda

5.36. Em relação a um determinado número de projectos na Argélia, Marrocos, Tunísia ou Malta o Tribunal constata que o financiamento recorre a uma variedade ou mesmo à totalidade dos instrumentos previstos pelos protocolos (subvenções, empréstimos com condições especiais, empréstimos do BEI com base nos seus recursos próprios, bonificações de juros), sem que a escolha de semelhante combinação de instrumentos seja claramente motivada pela natureza, duração da amortização ou perspectivas de rentabilidade dos investimentos previstos.

Execução dos projectos

Atrasos

5.37. A maioria dos projectos sofre atrasos consideráveis, de vários anos, tanto antes de terem início, como durante a sua execução. Assim, e sem que esta lista seja exaustiva, podemos citar o caso da central térmica de Elbistan (Turquia), que deveria iniciar a produção a partir de 1983 e em relação à qual foi preciso esperar até ao final de 1989, ou seja nove anos após a concessão do financiamento para que o empréstimo em condições especiais fosse desembolsado na íntegra. Só dois anos após a conclusão dos trabalhos, as instalações do laboratório nacional de produção de vacinas veterinárias (Marrocos) começaram a ser utilizadas. Se a realização das barragens de Aït Chouarit e de Sidi Driss, bem como do Canal de Rocade (Marrocos) se concretizar nos prazos previstos, o objectivo dos projectos em matéria de ordenamento hidroagrícola será alcançado na melhor das hipóteses com dez anos de atraso. As obras da primeira fase do projecto de rede de esgotos de Helwan (Egipto) iniciaram-se em finais de 1986, dois anos após a data na qual, em princípio, deveriam estar concluídas; as obras da segunda fase que deveria ter início em 1989, têm já, na melhor das hipóteses, um ano de atraso. As actividades de promoção e de divulgação do projecto relativo à melhoria da alimentação do gado (Egipto) mal tinham tido início quando a assistência técnica abandonou o projecto. O projecto da operação de crédito agrícola — BNDA (Tunísia) deveria estar concluído em finais de 1988; nesta data tinha sido utilizada menos de metade da ajuda. O arranque do projecto relativo à melhoria da gestão dos perímetros irrigados (Tunísia) tem sofrido atrasos consideráveis. Foi necessária uma dezena de anos para concluir o projecto da criação e alargamento de centros de formação profissional (Argélia) com uma duração prevista de quatro anos.

5.38. Como é óbvio a execução dos projectos pode ser perturbada por dificuldades inesperadas, dificilmente previsíveis. Contudo, na maioria dos casos, os atrasos devem-se sempre às mesmas causas, bem conhecidas, entre as quais a lentidão dos procedimentos, estruturas administrativas deficientes, falta de coordenação, ou ainda

insuficiência dos recursos humanos e financeiros locais. É este ambiente pouco propício a uma execução sem problemas dos projectos, que é preciso ter em conta na fase de concepção.

Alteração substancial dos projectos

5.39. Durante a fase de execução é frequente serem introduzidas modificações importantes ao conteúdo, e até à orientação, dos projectos, sem que tenha sido efectuada qualquer análise prévia apropriada que demonstre a sua necessidade ou fundamento, tendo em conta o ambiente, os meios ou os objectivos. Por vezes essas modificações resultam da iniciativa exclusiva do organismo que põe em prática o projecto, sem que a Comissão seja informada ou consultada.

5.40. Na Turquia, pouco depois do arranque de um projecto, o parceiro turco duplicou o objectivo de produção a atingir; o volume dos investimentos necessários praticamente triplicou e, embora em princípio a Comunidade devesse ser o único financiador, recorreu-se a outras fontes de financiamento. Os processos da Comissão não incluem informações sobre as circunstâncias que originaram esta modificação.

5.41. No Egipto, alterações significativas têm sido repetidamente introduzidas em relação a um projecto de construção de instalações de armazenagem, com a concordância da delegação mas sem a aprovação da Comissão. A falta de transparência é tal que, quando da preparação do financiamento de uma segunda fase, o serviço responsável da Comissão teve de se informar acerca da natureza das realizações da primeira fase. A situação não melhorou em relação à segunda fase, tendo o Tribunal e a delegação constatado, no decurso das suas visitas, que o beneficiário utiliza os fundos comunitários como lhe apetece, não respeitando a convenção de financiamento. Um projecto de desenvolvimento e de divulgação na área da produção de forragens, devido à ausência de resultados de trabalhos de investigação fiáveis, lança-se num programa de experimentação sem ser previamente redefinido.

5.42. Na Tunísia, um projecto de financiamento de dez traineiras é definido em função de um tipo de pesca orientado para a industrialização. Após ter concedido o empréstimo com condições especiais (mandato lato), o BEI foi informado que as características das traineiras serão diferentes das que foram definidas quando do estudo prévio. Esta modificação não é posta em causa mesmo se, desta forma, a ajuda comunitária vai financiar um acréscimo da pesca tradicional e se o projecto, a médio ou longo prazo, pode ser prejudicial aos interesses de desenvolvimento da Tunísia.

5.43. No que se refere a um programa de formação de quadros no sector das obras públicas, na Argélia, a convenção de financiamento, assinada mais de dois anos após a decisão da Comissão, afasta-se sensivelmente do projecto inicial. Por exemplo, não se trata já de garantir a reciclagem de quadros intermédios mas antes a formação de formadores em institutos técnicos. Nesta nova óptica, as acções a efectuar, tanto sob a forma de bolsas como de assistência técnica, são consideravelmente revistas.

Assistência técnica

5.44. A qualidade das prestações fornecidas pela assistência técnica financiada pela Comunidade pode ser afectada por diversos factores, tais como a própria qualidade dos peritos, a falta de coordenação da assistência técnica com os outros componentes do projecto ou as relações de trabalho, por vezes difíceis, entre os peritos e o enquadramento local.

5.45. No Egipto, a qualidade dos peritos pode ser posta em causa na primeira fase de um estudo sobre os recursos hídricos do Sinai; traduz-se por uma falta geral de informação e de documentação sobre os trabalhos realizados e os seus resultados.

5.46. Na Tunísia, um projecto de melhoria da gestão dos perímetros irrigados confronta-se com frequentes mudanças de peritos, cujos serviços, em particular os relatórios, são além disso de fraca qualidade.

5.47. Em relação a vários projectos na Argélia e no Egipto, a assistência técnica é utilizada prematuramente, tendo em conta o estado de evolução dos outros componentes dos projectos (trabalhos de construção, compra de materiais), resultando daí para os projectos um menor benefício.

5.48. No caso de um projecto de melhoria da produção de forragens no Egipto, as relações entre os peritos e os seus interlocutores locais são prejudicadas por divergências de opinião quanto à própria orientação do projecto e pela ausência de coordenação. Em relação a um projecto de cooperação universitária, as relações pessoais são más e o desacordo é total quanto à concepção e à forma de executar os trabalhos; esta situação levou à demissão do responsável britânico pelo projecto, sem que os problemas tenham sido resolvidos.

Compromissos dos beneficiários

5.49. É frequente o beneficiário não respeitar os compromissos subscritos nas convenções de financiamento, ou fazê-lo com grandes atrasos. Tal facto aplica-se não só à sua contribuição financeira, à cedência de terrenos, de instalações ou de pessoal necessário à criação das

estruturas administrativas previstas para a execução do projecto, mas também ao respeito dos procedimentos comunitários de concursos e de adjudicação de contratos. Tudo isto provoca atrasos importantes, compromete a realização dos objectivos e, por vezes, põe em causa a própria concepção do projecto.

5.50. Em relação a um projecto de eliminação de bairros de lata em Marrocos, a instalação dos equipamentos socioadministrativos e, em particular, das infra-estruturas médicas e escolares, regista atrasos consideráveis e existem dúvidas sobre se a parte marroquina tem verdadeiramente a intenção de as executar (ver ponto 5.65). A ajuda comunitária a uma operação de crédito a favor dos pequenos agricultores deveria ser objecto de uma gestão separada, no entanto essas disposições não são respeitadas.

5.51. No caso de um projecto de formação profissional na Argélia, verificou-se essencialmente o não cumprimento dos procedimentos acordados em matéria de concursos e de adjudicação de contratos. A Comissão, informada posteriormente, foi levada a conceder inúmeras derrogações.

5.52. No Egipto, o beneficiário de um projecto de construção de instalações de armazenagem decide as obras a realizar em função da sua própria estratégia e não segundo a convenção de financiamento. Um outro projecto está atrasado pelo facto de a parte egípcia ser incapaz de prestar a sua contribuição financeira nos prazos previstos; a Comissão autorizou até adiantamentos que não são reembolsados. A impossibilidade de dispor de um campo desértico de alguns hectares, num país com 750 000 km^2, onde 96 % da superfície é constituída por desertos, é factor essencial da não realização de grande parte de um programa de investigação em matéria de melhoria dos solos. Apesar das contínuas recomendações da delegação, a estrutura prevista e necessária para garantir o funcionamento, a manutenção e a gestão de um importante sistema de depuração continua por instalar.

Estruturas administrativas

5.53. A execução dos projectos ressente-se também de insuficiências de pessoal, sobretudo ao nível das qualificações, estando este pouco motivado ou sujeito a transferências frequentes. Verifica-se também frequentemente uma ausência de coordenação entre os diferentes intervenientes, tanto locais como estrangeiros. Estas constatações podem ser efectuadas em determinado número de projectos na área do desenvolvimento agrícola, da formação profissional ou da investigação, na Argélia, Tunísia, Egipto e Jordânia.

Eficácia dos projectos

Observações gerais

5.54. A eficácia da cooperação financeira e técnica varia sensivelmente de um país para outro e convém, portanto, efectuar uma análise separada para cada um. Em resumo, o impacto dos projectos financiados na Jordânia e na Tunísia é, no geral, satisfatório. Em Marrocos, a execução dos projectos não depara com obstáculos particulares e alguns são claramente um sucesso; em relação a outros, a maioria no plano financeiro, a realização dos objectivos sofre atrasos consideráveis, ficando até comprometida, pelo facto de as acções a cargo da parte marroquina não terem sido executadas conforme previsto, ou correrem o risco de nunca o virem a ser. A eficácia dos projectos financiados em Malta não está em causa; a noção de cooperação está, no entanto, ausente, limitando-se a ajuda comunitária a financiar operações praticamente concluídas. A aplicação dos projectos no Egipto é extremamente trabalhosa, principalmente devido às insuficiências dos interlocutores locais; do ponto de vista dos resultados, o fracasso é muitas vezes evidente ou de recear. A cooperação financeira e técnica com a Argélia foi afectada por um contexto particularmente desfavorável que entravou a sua aplicação não permitindo, nesta fase, esperar resultados. No caso da Turquia, um controlo documental efectuado junto da Comissão não permite avaliar a eficácia da ajuda comunitária, por falta das informações necessárias.

Turquia

5.55. A insuficiência ou ausência de informações constantes dos processos da Comissão não permite avaliar, na base de um controlo documental, se os quatro projectos analisados, que representam uma ajuda financeira total de 190 Mio ECU, ou seja quase 65 % do montante orçamental global do terceiro protocolo e da ajuda especial, alcançaram o seu objectivo de fomentar o aumento da produção de energia eléctrica. No caso dos dois projectos geridos pelo BEI em mandato lato, isto é o complexo hidroeléctrico de Karakaya e a central térmica de Elbistan, nem sequer é possível saber o que é que a ajuda orçamental, 160 Mio ECU no total, financiou exactamente. Dois projectos geridos pela Comissão, minas de linhite de Beypazari e prospecção relativa à linhite, ficaram reduzidos, no caso deste último, ao fornecimento de equipamentos, tendo o seu objectivo de desenvolvimento sido ignorado.

Malta

5.56. De uma forma geral, os projectos relativos ao primeiro protocolo deram resposta a necessidades justificadas, foram executados de forma satisfatória e tiveram os efeitos pretendidos. As acções de assistência técnica e de formação foram geralmente de elevada qualidade e satisfizeram os organismos malteses. As obras de modernização do porto de La Valeta decorreram sem problemas e a rentabilidade dos investimentos parece assegurada. Contudo, na aplicação deste primeiro protocolo constata-se a ausência da própria noção de cooperação. Na realidade, trata-se de uma ajuda financeira pura e simples a acções já bastante adiantadas, para não dizer concluídas.

Argélia

5.57. Uma das prioridades constantes dos dois primeiros protocolos é, depois da redução do défice alimentar, a satisfação de importantes necessidades em matéria de formação de quadros e de mão-de-obra qualificada necessárias à realização dos objectivos de desenvolvimento económico e social; a utilidade da ajuda comunitária nestes domínios não deixa dúvidas. Contudo, a sua aplicação depara com dificuldades consideráveis. Até há pouco tempo, o contexto geral tem sido particularmente desfavorável e traduz-se, da parte das autoridades argelinas, por um desinteresse pela ajuda comunitária (ver ponto 5.14). A baixa taxa de execução orçamental ilustra bem esse facto (ver ***quadro 5***). Nestas circunstâncias, é difícil, na fase actual, esperar obter resultados tangíveis.

5.58. Foi necessária uma dezena de anos para concluir o projecto relativo à criação e ampliação de centros de formação profissional, que deveria ter uma duração de três ou quatro anos. Em relação à parte realizada quando do controlo do Tribunal, não é possível avaliar o impacto da despesa comunitária; de qualquer forma, é duvidoso que tenha sido alcançado o objectivo em matéria de criação de lugares de formação para os diferentes sectores da construção civil e da indústria. Os recursos humanos mobilizados por este projecto e as dificuldades enfrentadas não são comparáveis aos seus resultados.

5.59. O projecto relativo ao apoio ao Ministério do Comércio lançado em 1987 com o objectivo de efectuar acções de formação que permitissem aumentar a capacidade de exportação das empresas argelinas não pode ser executado, porque, tanto a própria parte argelina como a Comissão, não conseguem definir a natureza da ajuda que a Comunidade deve prestar; as modificações ocorridas na paisagem económica argelina impõem, com efeito, uma revisão das conclusões do estudo nas quais se baseia o projecto, mas as autoridades argelinas não têm condições para formular um pedido preciso.

5.60. Apesar de um longo período de instrução (três anos e meio), a convenção de financiamento do projecto relativo à formação de quadros do sector das obras públicas não contém os elementos necessários à sua realização; em particular, a convenção não indica o calendário de execução das diferentes acções e não define a natureza da assistência técnica prevista. Vários estudantes argelinos seguem, ou já seguiram, programas de formação na Comunidade se bem que não existam elementos que permitam garantir que as bolsas concedidas se inscrevem no âmbito do projecto; dada a inexistência de assistência técnica, que bloqueia o arranque do projecto, é duvidoso que os bolseiros formados venham a exercer funções de formação nos organismos abrangidos pelo projecto.

5.61. Os seminários já organizados no âmbito do projecto relativo à formação dos quadros da indústria pesada parecem ter correspondido às expectativas em matéria de transferência de conhecimentos expressas pela parte argelina. A avaliação do impacto do projecto será contudo difícil, dado que a convenção de financiamento não procura definir as acções a realizar em outros termos que não sejam os monetários.

Marrocos

5.62. Em comparação com o que se pode observar em outros países, a própria realização dos projectos em Marrocos decorre de forma relativamente satisfatória. Apesar disso, se bem que vários dos projectos analisados sejam francamente um êxito (ver pontos 5.68 — 5.69), o mesmo não acontece com alguns outros, principalmente com o projecto operação de crédito a favor dos pequenos agricultores, em relação ao qual a utilização exacta dos fundos comunitários permanece uma incógnita (ver ponto 5.63). Os outros projectos, cuja utilidade não se discute, apenas poderão alcançar plenamente os seus objectivos se as autoridades marroquinas assegurarem a realização das acções que estão a seu cargo (ver pontos 5.65 — 5.67).

5.63. A operação de crédito a favor dos pequenos agricultores financiou o novo escalonamento dos empréstimos de cerca de 70 000 agricultores em situação financeira difícil devido às repetidas secas. Na ausência de informações sobre a cobrança desses empréstimos, é impossível saber se esta acção teve efeitos duradouros; alguns elementos recolhidos pelo Tribunal suscitam dúvidas a esse respeito, pelo menos no que se refere a algumas regiões que continuaram a ser afectadas por condições climatéricas desfavoráveis. A Caixa Nacional de Crédito Agrícola não respeitou o seu compromisso de praticar uma gestão separada para as operações relacionadas com a linha de crédito alimentada pelos fundos comunitários; desta forma, nada permite verificar se os fundos cobrados a partir de 1985 foram efectivamente reutilizados em operações similares ou na concessão, nas condições mais favoráveis, de empréstimos aos pequenos agricultores. A responsabilidade cabe, em grande parte, à Comissão que, após ter sido paga a contribuição comunitária, não garantiu o acompanhamento do projecto.

5.64. O projecto da base de dados lexicográficos — LEXAR — permitiu a elaboração de um dicionário informatizado de termos científicos e técnicos. Contudo, até à data, esta base de dados não pode ser utilizada, nem foi publicada qualquer obra ou criada qualquer rede de acesso informática.

5.65. A realização dos trabalhos de ordenamento do projecto de eliminação dos bairros de lata de Sale decorre de forma relativamente satisfatória e, nesta fase, três dos quatro bairros de lata foram já destruídos. A deslocação das famílias para zonas recuperadas e o programa de construção de habitação individual parecem decorrer de forma normal. No entanto, o atraso considerável verificado na instalação dos equipamentos socioadministrativos, a cargo da parte marroquina, permite recear que, uma vez praticamente desocupados os terrenos onde estavam instalados os bairros de lata, as autoridades marroquinas se desinteressem desta operação; assim, as famílias deslocadas ficariam isoladas numa zona desprovida em particular das infra-estruturas de saúde, escolares e comerciais necessárias.

5.66. Este caso evidencia, mais uma vez, uma falha a nível do acompanhamento por parte da Comissão, ainda mais lamentável devido ao facto de, quando da aprovação do projecto e dada a importância dos aspectos socioeconómicos da operação, o comité «ad hoc» ter expressamente solicitado à Comissão que prestasse particular atenção ao acompanhamento da sua execução.

5.67. Através dos projectos relativos ao ordenamento do Haouz Central e à Barragem de Aït Chouarit, a Comunidade contribuiu para a realização das infra-estruturas pesadas indispensáveis a um plano de ordenamento ambicioso e válido, que deverá permitir uma utilização mais eficiente e económica da água e um aumento da produção de géneros alimentícios. No entanto, por razões técnicas e financeiras, o calendário de execução do plano de ordenamento do Haouz sofreu alterações e as infra-estruturas, cujo financiamento foi comparticipado pela Comunidade, não são ainda utilizadas para os fins previstos, com excepção do abastecimento de água potável a Marrakech. Se as incertezas que pesam sobre o financiamento de mais de metade do sistema de irrigação previsto se dissiparem e se os trabalhos de ordenamento hidroagrícola continuarem ao ritmo desejado, até agora não respeitado, a primeira fase de irrigação do Haouz será, na melhor das hipóteses, concluída com dez anos de atraso em relação ao calendário inicial. Também neste caso o acompanhamento efectuado pela Comissão foi insuficiente, uma vez que se limitou apenas às obras de engenharia civil, tendo cessado quando estas ficaram concluídas em 1986.

5.68. Apesar de as instalações terem entrado em funcionamento com dois anos de atraso, o projecto do laboratório nacional de produção de vacinas veterinárias alcançou os seus objectivos em matéria de formação do pessoal e de produção de vacinas contra as doenças do gado ovino. O laboratório oferece produtos de qualidade e tem a rapidez e a flexibilidade necessárias à realização de campanhas de vacinação eficazes. De momento, a produção de vacinas para aves de capoeira é entravada por um sistema de fixação do preço que favorece a distribuição dos produtos importados. Uma maior autonomia de gestão deverá, em breve, permitir que o laboratório desenvolva as suas actividades, em particular no âmbito do sector privado. O acompanhamento efectuado pela Comissão foi satisfatório; inclusivamente foi realizado, a seu pedido, um estudo de avaliação do projecto por um consultor.

5.69. Todos os elementos levam a crer que os projectos relativos ao enquadramento e equipamento de dez institutos de tecnologia aplicada e à formação profissional alcançam o seu objectivo de fornecer à economia marroquina os técnicos de que esta necessita principalmente nos sectores da indústria, da construção, das obras públicas, do comércio e dos serviços em geral. Salvo algumas excepções, as acções de formação iniciaram-se como previsto e o índice de frequência dos centros é satisfatório. Os técnicos formados têm, contudo, dificuldade em encontrar emprego fora das zonas mais desenvolvidas e industrializadas do país.

Tunísia

5.70. Independentemente de algumas dificuldades pontuais de aplicação, a cooperação financeira e técnica com a Tunísia é globalmente positiva. Podem formular-se algumas reservas sobre os possíveis resultados de alguns projectos (ver pontos 5.71 - 5.73), mas, em relação aos outros, a intervenção financeira da Comunidade alcançou os objectivos definidos (ver pontos 5.74 — 5.76).

5.71. O projecto da criação de centros de formação profissional não foi devidamente coordenado e um dos três centros construídos revelou-se inadaptado às necessidades do tipo de ensino pretendido. A retirada prematura da assistência técnica financiada pela Comunidade reduziu o projecto ao fornecimento de equipamentos.

5.72. Devido à redução da dimensão das embarcações (ver ponto 5.42), é duvidoso que o projecto relativo ao financiamento de dez traineiras permita o aumento previsto da pesca industrial, que justificara a intervenção comunitária.

5.73. Quando a auditoria foi efectuada, era ainda demasiado cedo para tentar uma apreciação dos resultados dos projectos da operação de crédito agrícola e do financiamento de iniciativas agrícolas e agro-industriais de pequena e média dimensão através de empréstimos globais. No entanto, a experiência prova que, particularmente devido às sucessivas secas, muitos créditos tiveram que ser escalonados de novo e parecem até irrecuperáveis. Não é de excluir o risco de descapitalização do fundo de maneio constituído pela ajuda comunitária.

5.74. O estudo tecnicoeconómico da criação de palmeiras-tamareiras na região de Réjim-Maatoug apresenta

perspectivas de desenvolvimento muito prometedoras; um primeiro projecto, financiado pela Comunidade (15 Mio ECU), prevê o ordenamento de cerca de 1 000 ha que deverá permitir a fixação de populações nessas regiões e o desenvolvimento de uma produção com importantes possibilidades de escoamento.

5.75. O projecto de reforço da capacidade de investigação da Direcção dos Recursos Hídricos do Ministério da Agricultura parece ter alcançado o seu objectivo de contribuir para uma melhor gestão dos recursos mobilizados e para a continuação das investigações destinadas à mobilização de novos recursos. Este projecto constitui uma base fundamental para uma avaliação precisa das potencialidades hídricas e da sua utilização, especialmente para o alargamento das superfícies irrigadas.

5.76. O projecto do inventário dos recursos do solo na Tunísia meridional permitiu a elaboração de mapas, a localização de sectores que apresentam um potencial para o desenvolvimento agro-pastoril e a realização de estudos pedológicos pormenorizados que deverão favorecer o arranque de projectos de valorização agrícola inseridos na estratégia nacional de luta contra a desertificação.

Egipto

5.77. Um número considerável de projectos analisados não alcançou os seus objectivos; além disso, em relação a alguns é difícil conhecer a natureza das actividades realizadas (ver pontos 5.78 — 5.81). No que se refere aos outros, o impacto da ajuda comunitária é duvidoso, uma vez que o parceiro egípcio é incapaz de utilizar eficazmente as instalações financiadas (ver pontos 5.82 — 5.85). Um dos projectos analisados, que ainda não está concluído, parece oferecer perspectivas animadoras (ver ponto 5.85).

5.78. Cerca de metade das acções previstas no programa de promoção dos investimentos teve de ser abandonada em consequência da mediocridade da actividade desenvolvida pelo organismo egípcio responsável. Na ausência de qualquer relatório de actividade, apesar dos repetidos pedidos da Comissão, os resultados das acções empreendidas dificilmente poderão ser avaliados; uma dezena de empresas comunitárias ter-se-ia implantado no Egipto.

5.79. A primeira fase do estudo sobre os recursos hídricos do Sinai foi gravemente afectada por um conjunto de contratempos, contando-se entre os principais a deficiente assistência técnica, a falta de recursos humanos, os atrasos na entrega dos equipamentos, a ausência de coordenação e de programação dos trabalhos e um insuficiente acompanhamento por parte da Comissão. Embora seja ainda demasiado cedo para formular uma opinião sobre os possíveis resultados da segunda fase, esta arrancou em condições mais prometedoras e as deficiências anteriores parecem ter servido de lição.

5.80. O projecto de investigação em biologia marinha do programa de cooperação universitária não deu ainda origem à realização de um verdadeiro programa de estudos sistemáticos. O relacionamento tenso entre os professores da faculdade (ver ponto 5.48) dificulta o recrutamento de estudantes. Além disso, a fase de arranque dos estudos poderá vir a ser dificultada pela deslocação do centro de investigação para um local que não dispõe de acesso fácil nem das instalações necessárias.

5.81. O projecto relativo à melhoria da produção de forragens, com excepção de um programa de experimentação bastante modesto, lançado pela assistência técnica, não tem outro efeito senão financiar o funcionamento normal do departamento em questão do instituto de investigação e a aquisição de equipamentos não utilizados e provavelmente inúteis. É evidente que o projecto não permitirá definir e garantir a difusão de calendários forrageiros melhorados e adaptados às necessidades dos agricultores.

5.82. O projecto relativo à melhoria da alimentação do gado limitou-se a uma fase de investimento e de construção, não tendo permitido colocar à disposição dos pequenos agricultores técnicas de alimentação melhoradas. As capacidades de produção e de distribuição criadas continuam largamente subutilizadas. As actividades de divulgação não foram iniciadas. A progressiva liberalização do sector agrícola desde 1988, que deverá traduzir-se pela eliminação dos subsídios aos alimentos tradicionais para gado, pode oferecer a posteriori perspectivas interessantes para este projecto. As instalações financiadas podem ser utilizadas de forma válida, desde que a sua gestão seja confiada a um organismo motivado e eficaz, o que actualmente não se verifica.

5.83. A primeira fase do projecto de armazenagem agrícola em Daqahlia permitiu a construção dos armazéns necessários, adaptados às necessidades e de boa qualidade. No entanto, a sua manutenção poderá, a prazo, ser problemática. Fundamentalmente, nas circunstâncias actuais, estas realizações não podem contribuir para o objectivo de redução das perdas de armazenagem de géneros alimentícios; nos armazéns visitados pelo Tribunal estavam guardados adubos embalados em sacos de plástico, enquanto que o arroz, embalado em sacos de juta, era guardado a céu aberto sem protecção adequada. O arranque da segunda fase prova, sem sombra de dúvida, que o organismo egípcio utiliza os fundos comunitários como bem lhe parece; com efeito este organismo decidiu, sem previamente consultar a Comissão, alterar substancialmente a natureza e a localização dos armazéns a construir, em relação aos quais resta saber se, ao contrário dos que já foram construídos, serão efectivamente utilizados para a armazenagem de géneros alimentícios.

5.84. O projecto da rede de esgotos de Helwan é complexo e de elevada tecnicidade. O atraso verificado na definição e instrução do projecto levou a um importante desvio financeiro; uma subvenção comunitária de 15 Mio ECU, inserida no âmbito do segundo protocolo, serve apenas para fazer face a uma nova actualização dos custos, não financiando investimentos físicos suplementares. Especialmente graças a uma ajuda técnica importante,

os principais problemas técnicos foram resolvidos e o sistema deverá poder funcionar logo que os trabalhos estejam concluídos. Contudo, a viabilidade do sistema a longo prazo não está garantida; apesar das inúmeras intervenções da Comissão ao longo dos últimos anos, as autoridades egípcias não criaram ainda a estrutura administrativa e técnica necessária para garantir a gestão, funcionamento e manutenção deste sistema. O organismo responsável não tem sequer capacidade para garantir o funcionamento e a correcta manutenção do sistema existente. Se não forem tomadas disposições apropriadas, que deveriam ter sido definidas quando da identificação do projecto, este sistema de depuração, de concepção muito avançada, corre o risco de vir a deteriorar-se.

5.85. O projecto de investigação sobre a criação de camarões « Artemia » do programa de cooperação universitária não ultrapassou ainda todos os obstáculos de natureza técnica ou económica. No entanto, os especialistas pensam que, no Egipto, existem condições que permitem um tipo de produção em bases comerciais, com possibilidades de escoamento, destes camarões que constituem um elemento essencial da alimentação de peixe miúdo.

Jordânia

5.86. Os projectos financiados na Jordânia são geralmente aplicados de forma que não suscita críticas. Os investimentos efectuados contribuem para a realização dos objectivos fixados (ver pontos 5.90 — 5.91), mesmo se é possível verificar que alguns são, talvez temporariamente, subutilizados (ver pontos 5.88 — 5.89). Há, no entanto, um projecto que levanta reservas, mas a sua eventual eficácia não está tanto em causa como a sua concepção (ver ponto 5.87).

5.87. O projecto relativo ao crédito agrícola aos pequenos empresários agrícolas suscita algumas interrogações e reservas. Devido às diferentes condições (dias de favor, prazo de reembolso e taxa de juro) próprias dos empréstimos em cascata concedidos pela Comunidade ao Estado jordano, por este Estado à Agricultural Credit Corporation e, finalmente, por esta última aos agricultores, os benefícios financeiros proporcionados pela ajuda comunitária são repartidos entre o Estado, a instituição de crédito e os agricultores. O projecto esconde, na realidade, uma tripla operação, ou seja o financiamento pela Agricultural Credit Corporation de pequenos projectos agrícolas, o aumento do fundo de maneio deste organismo e o financiamento de projectos agrícolas pelo Governo. Este sistema é criticável antes de mais pela falta de transparência, dado que os objectivos do financiamento não são claramente definidos. Além disso, esta montagem financeira não permite um controlo adequado da utilização dos fundos.

5.88. No projecto de assistência à Royal Scientific Society as operações de equipamento dos laboratórios, bem como as acções de formação, de transmissão de conhecimentos e as contribuições dos especialistas foram realizadas a contento dos beneficiários. Quando foi efectuada a auditoria do Tribunal, os equipamentos instalados para um subprojecto de investigação sobre energia solar pareciam, contudo, não ser utilizados, em particular devido a uma aparente falta de interesse do parceiro comunitário, o Centro Comum de Investigação de Ispra.

5.89. O projecto de assistência à Faculdade de Engenharia e de Tecnologia da Universidade da Jordânia registou um certo atraso de execução, mas os trabalhos de construção e de equipamento dos laboratórios, bem como as acções de assistência técnica foram finalmente realizadas de forma satisfatória. Os objectivos do projecto foram alcançados, embora seja de assinalar que as ambições educativas do estabelecimento parecem modestas face aos equipamentos colocados à sua disposição.

5.90. O projecto relativo à unidade de produção de plantas da Jordan Valley Authority teve dificuldades na sua aplicação decorrentes de falta de coordenação e de um erro de concepção técnica a nível do processo de irrigação das plantas. Foram feitas as modificações necessárias e as instalações permitem a produção intensiva das plantas necessárias à valorização agrícola do vale do Jordão.

5.91. O projecto de assistência à Faculdade de Ciências da Universidade de Yarmouk constitui um sucesso. São utilizados equipamentos modernos e eficazes, que são mantidos de forma adequada. Além disso, a Universidade está orientada para o sector industrial propondo-lhe serviços de estudo e de investigação e promovendo desta forma o desenvolvimento, sempre desejável, das relações entre as actividades de investigação e as indústrias utilizadoras das inovações tecnológicas.

6. CONCLUSÕES

6.1. Os protocolos financeiros têm uma certa rigidez face à heterogeneidade das situações que se traduz, em especial, por ritmos de execução muito diferentes conforme os países beneficiários. No seu princípio oferecem, contudo, um quadro apropriado para definir e pôr em prática uma cooperação financeira e técnica que seja coerente cronologicamente e com os objectivos prioritários de desenvolvimento dos países associados (ver pontos 3.23 — 3.31).

6.2. Contudo, as numerosas dificuldades com que se deparou a sua aplicação, bem como a possibilidade existente de utilização de fundos comunitários sem limite de duração, conduziram a que o quadro plurianual que prevaleceu à sua concepção deixasse de ter sentido. Daí resulta um ritmo de execução orçamental globalmente lento e uma acumulação de protocolos cujas contas não foram encerradas. O Tribunal considera que deverão ser tomadas disposições apropriadas para pôr termo a esta situação e para que o quadro cronológico definido pelos

protocolos seja respeitado de forma mais rigorosa. O montante da dotação financeira deve ser estabelecido tendo em conta as capacidades reais de absorção dos países beneficiários durante o período de aplicação. Além disso, deve ser instaurado um mecanismo de encerramento de contas dos protocolos que conduza, em particular, a uma decisão formal quanto ao destino de um eventual saldo pendente (ver pontos 3.1 — 3.22).

6.3. Os sistemas que a Comissão pôs em prática, tanto para as operações cuja gestão assegura directamente como para as que são confiadas por mandato ao BEI, apresentam deficiências preocupantes que devem ser assinaladas.

6.4. Os sistemas contabilísticos são, na fase actual, inadequados a um acompanhamento fiável e eficaz da execução dos protocolos e não existe um sistema de acompanhamento da execução financeira dos projectos e acções (ver pontos 4.2 — 4.11).

6.5. Em relação às operações que são confiadas ao BEI, a Comissão perde o controlo da decisão de financiamento apesar de mobilizar recursos orçamentais. Por não ter solicitado receber um mínimo de informações adequadas sobre a aplicação e os resultados dessas operações, a Comissão vê-se impossibilitada de assegurar as suas responsabilidades em matéria de execução orçamental. É indispensável que a Comissão defina com o BEI as modalidades que lhe permitam dispor das informações necessárias sobre a execução e os resultados das operações financiadas (ver pontos 4.12 — 4.23).

6.6. A qualidade do acompanhamento que a Comissão faz das acções cuja gestão exerce directamente é muitas vezes insuficiente. A inexistência de um sistema de gestão apropriado traduz-se pela indefinição e dispersão das responsabilidades, ausência de instruções, pobreza das informações disponíveis sobre a execução dos projectos e acções, bem como por uma não avaliação da eficácia da ajuda comunitária. A lentidão de execução dos projectos associada à mobilidade do pessoal da Comissão, bem como um volume de trabalho que excede as capacidades dos serviços em questão, constituem factores agravantes.

6.7. O Tribunal considera necessário introduzir rapidamente as melhorias necessárias. Estas começam pela exigência de uma informação completa e de qualidade por parte dos beneficiários da ajuda comunitária. Deverão ser dadas orientações tendentes a harmonizar a organização e a apresentação dos processos relativos à execução dos projectos e deverá ser instaurado um sistema de acompanhamento periódico. Deverão efectuar-se avaliações de forma sistemática, durante a execução desses projectos e após a sua conclusão, destinadas a avaliar a eficácia da ajuda comunitária, a adoptar as medidas correctivas necessárias e a retirar ensinamentos para o futuro. Estas avaliações deverão estar previstas nas convenções de financiamento, de forma a que os dados necessários às mesmas sejam apurados durante a execução do projecto (ver pontos 4.24 — 4.43).

6.8. Por vezes a concepção dos projectos não é feita com o rigor e o realismo desejáveis, ficando a sua eficácia potencial comprometida à partida por um ambiente económico desfavorável, pela incapacidade dos organismos responsáveis pela sua execução ou ainda por planos de financiamento pouco precisos ou não concluídos. Muitas vezes são fixados calendários irrealistas. O Tribunal considera que a concepção dos projectos deverá ser objecto de um cuidado muito particular. Os contratempos que geralmente surgem durante a sua execução não deverão ser ignorados mas, pelo contrário, tidos em conta quando são definidos os objectivos, os meios e os calendários. A convenção de financiamento deve constituir um verdadeiro instrumento de referência para orientar a execução e avaliar a eficácia dos projectos (ver pontos 5.20 — 5.36).

6.9. A execução dos projectos é frequentemente afectada pela complexidade dos procedimentos, pelas deficiências das estruturas administrativas nos países beneficiários, pela insuficiência dos recursos humanos ou financeiros, pelo não cumprimento dos seus compromissos por parte dos beneficiários ou até, por vezes, pela inexistência de uma motivação real de concretizar os projectos. São, por vezes, introduzidas alterações substanciais ao conteúdo ou à orientação dos projectos sem que seja efectuado um estudo prévio apropriado. Por vezes, a contribuição real da assistência técnica financiada pela Comunidade é, por diversas razões, muito reduzida (ver pontos 5.37 — 5.53).

6.10. A eficácia da ajuda comunitária varia sensivelmente de um país para outro. De uma forma geral, pode considerar-se satisfatória na Jordânia e na Tunísia. É também o caso de Malta embora, para o primeiro protocolo, se tenha tratado apenas de uma participação financeira em acções praticamente concluídas. Em Marrocos a realização dos objectivos sofre, por vezes, atrasos ou é comprometida pela não execução das operações a cargo da parte marroquina. No Egipto o insucesso é, muito frequentemente, um facto ou é de recear. Até há pouco tempo a realização da cooperação financeira e técnica com a Argélia tem sofrido tantos entraves que actualmente não é possível esperar obter resultados. Na ausência das informações necessárias, o controlo documental efectuado pelo Tribunal não lhe permite pronunciar-se sobre a eficácia da ajuda comunitária na Turquia (ver pontos 5.54 — 5.91).

6.11. A política mediterrânica renovada, que visa um salto qualitativo e quantitativo das relações da Comunidade com os países terceiros mediterrânicos e cujas grandes orientações foram definidas pelo Conselho em finais de 1990, implica, em particular, um reforço substancial da cooperação financeira da Comunidade. Para o período quinquenal de 1992-1996, a totalidade dos recursos orçamentais cuja concessão está prevista dentro e fora do âmbito dos protocolos, é de aproximadamente 1 300 Mio ECU. Nesta perspectiva, maior é a urgência de

serem tidas em consideração as deficiências assinaladas pelo Tribunal e introduzidas as melhorias necessárias a uma utilização mais eficiente e eficaz dos fundos comunitários.

6.12. Grande número das observações que o Tribunal efectua neste relatório não são específicas da gestão da cooperação financeira e técnica com os países terceiros mediterrânicos. Em numerosos aspectos, vêm juntar-se às análises anteriores realizadas pelo Tribunal no domínio da gestão dos fundos comunitários de ajuda ao desenvolvimento, quer se trate das ajudas aos países terceiros mediterrânicos, das ajudas aos PVDALA ou ainda das ajudas financiadas no âmbito dos FED. Este facto acentua a necessidade urgente, especialmente para a Comissão, de se debruçar atentamente sobre estes problemas e de introduzir as medidas correctivas que se impõem para uma melhoria indispensável da gestão das ajudas ao desenvolvimento no seu conjunto.

O presente relatório foi adoptado pelo Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 18 de Julho de 1991.

Pelo Tribunal de Contas
Aldo ANGIOI
Presidente

Na sua ausência, Maurice THOSS, Membro

Gráfico 1

Repartição da ajuda orçamental

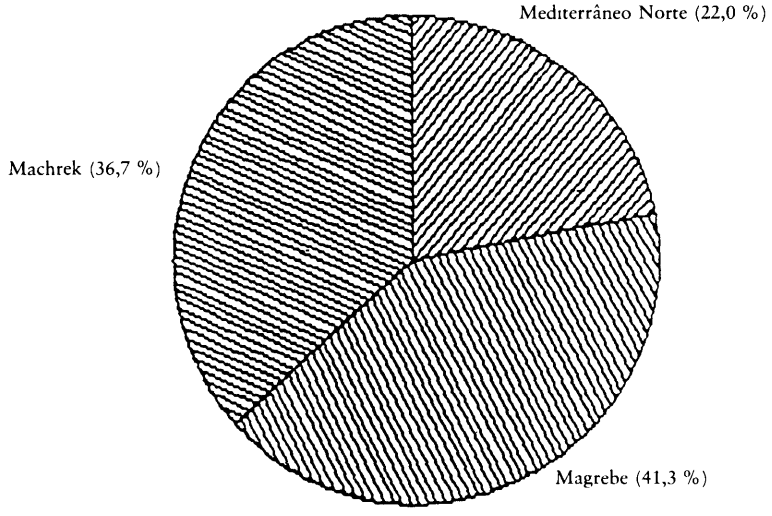


Gráfico 2

Repartição da ajuda orçamental

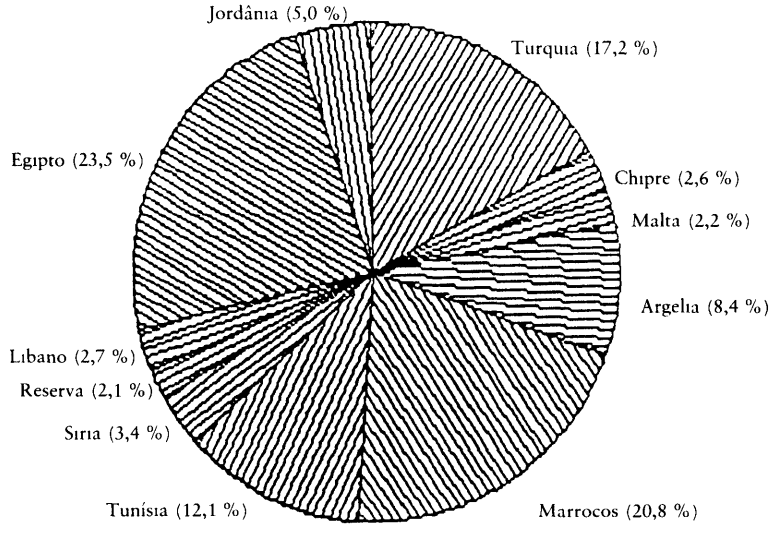


Gráfico 3

Repartição da ajuda orçamental

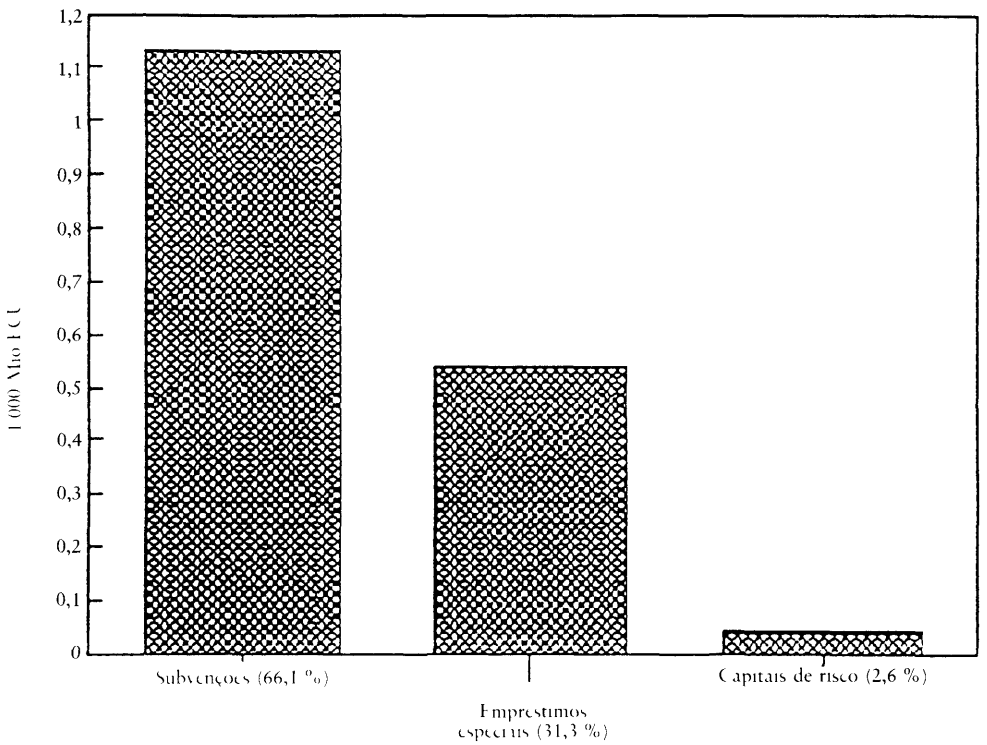


Gráfico 4

Utilização da ajuda — Turquia

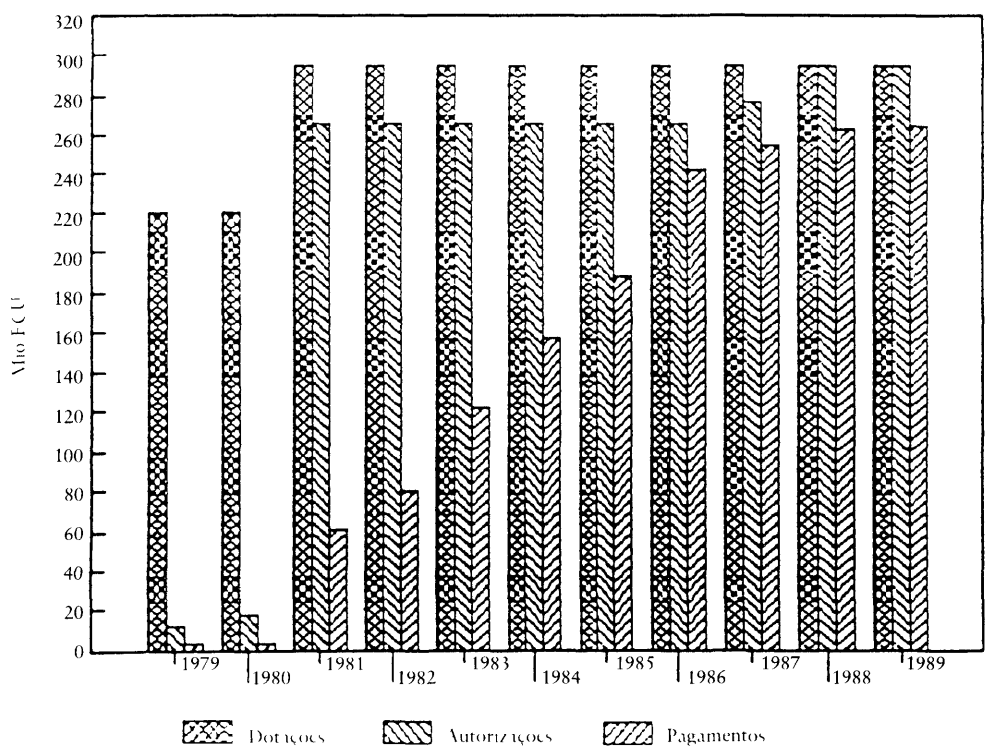


Gráfico 5

Utilização da ajuda — Chipre

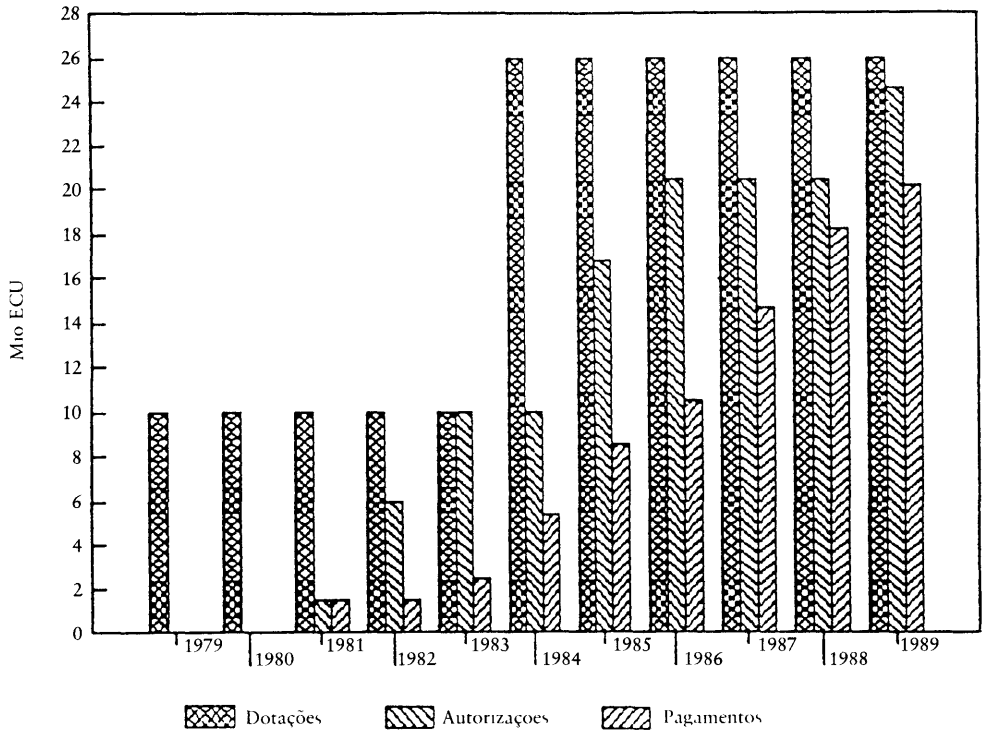


Gráfico 6

Utilização da ajuda — Malta

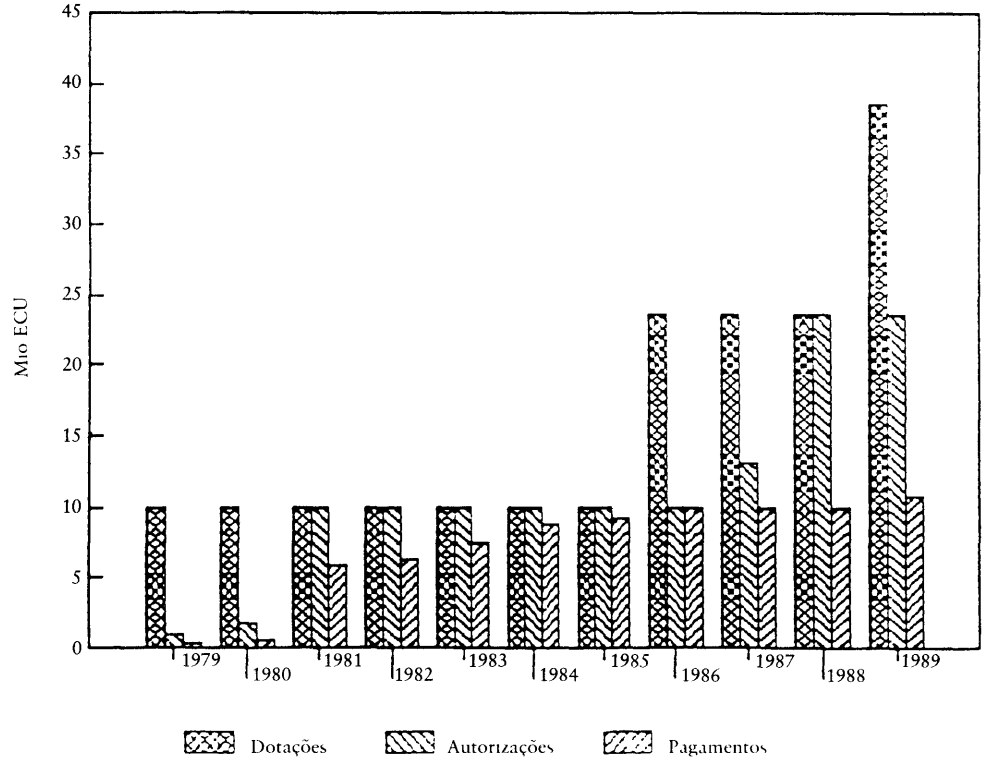


Gráfico 7

Utilização da ajuda — Mediterrâneo Norte

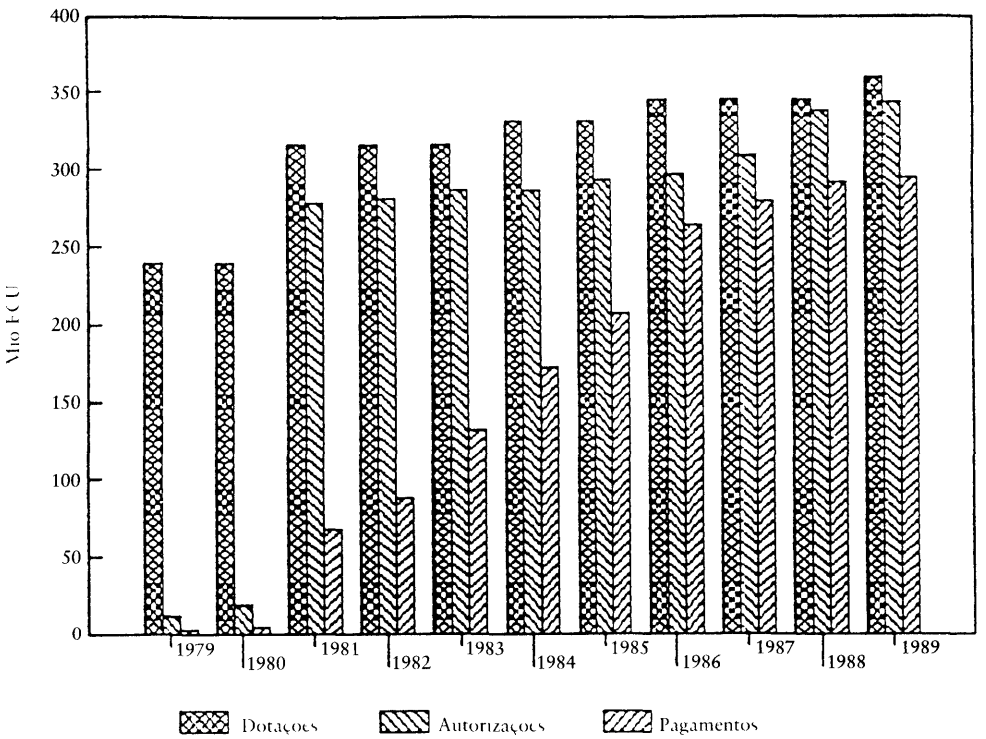


Gráfico 8

Utilização da ajuda — Argélia

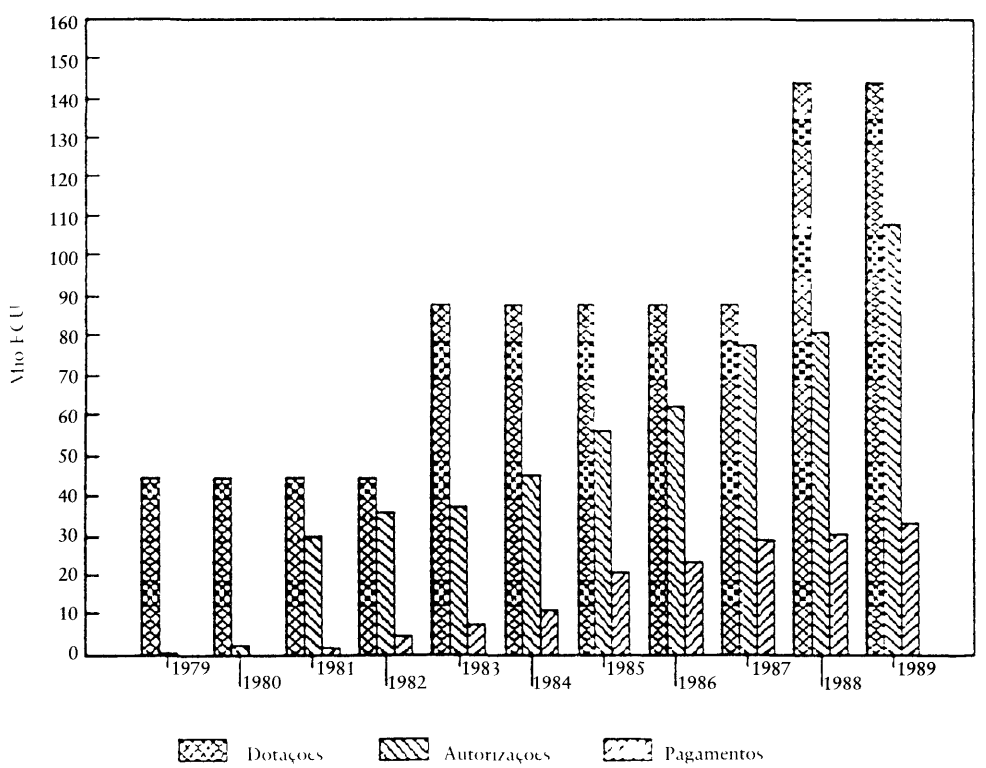


Grafico 9

Utilização da ajuda — Marrocos

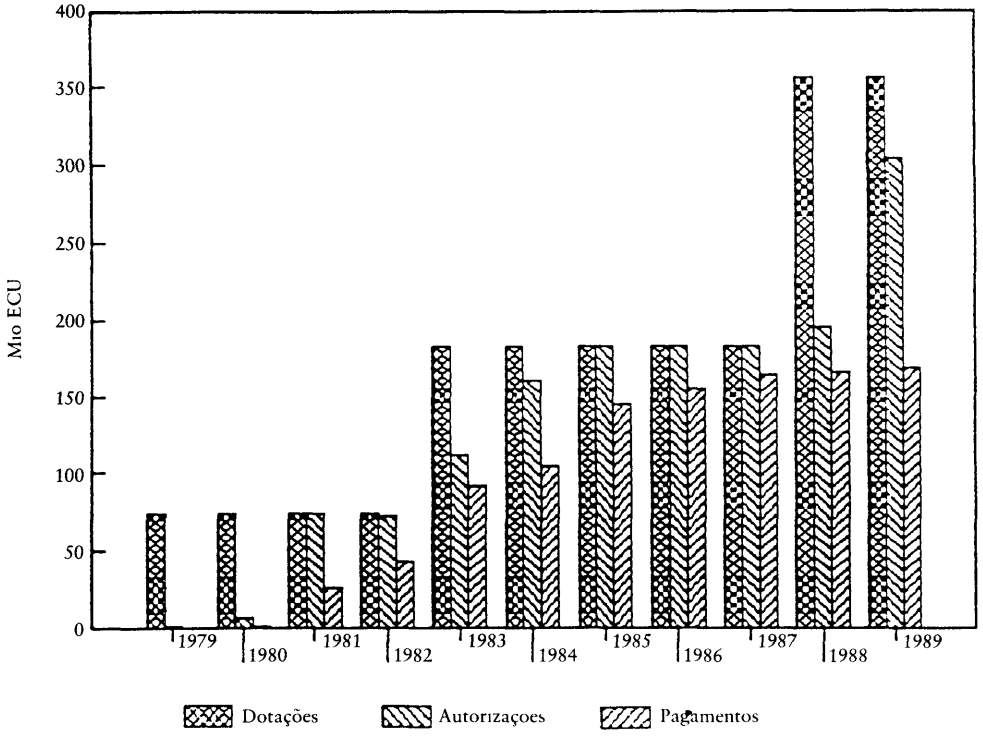


Grafico 10

Utilização da ajuda — Tunísia

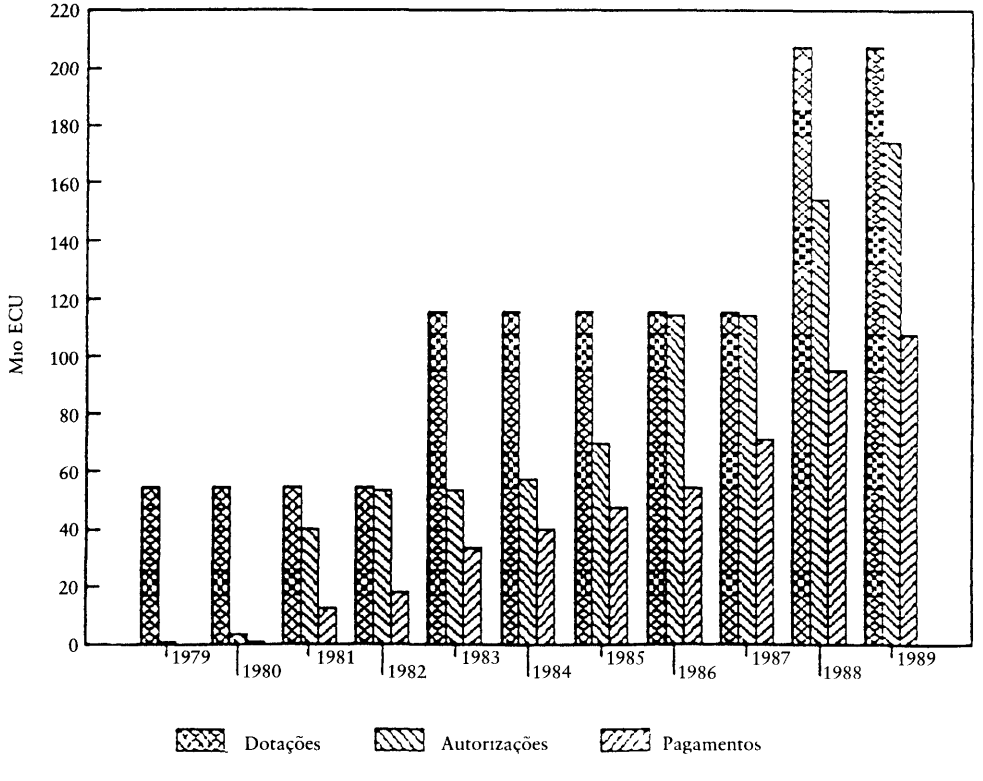


Grafico 11

Utilização da ajuda — Magrebe

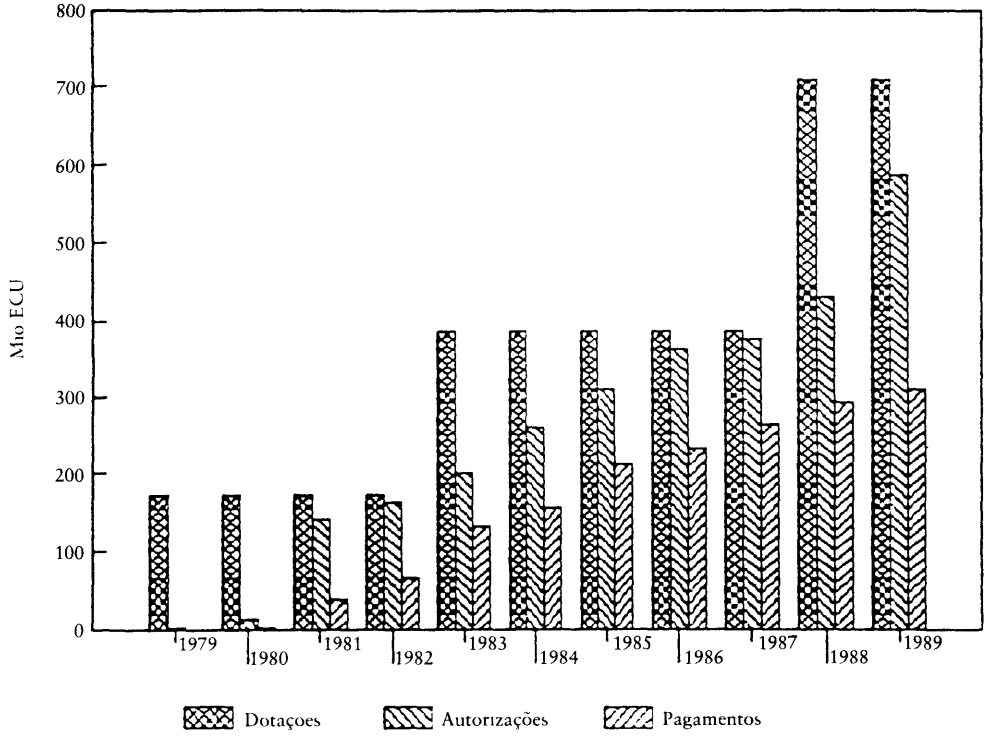


Grafico 12

Utilização da ajuda — Egipto

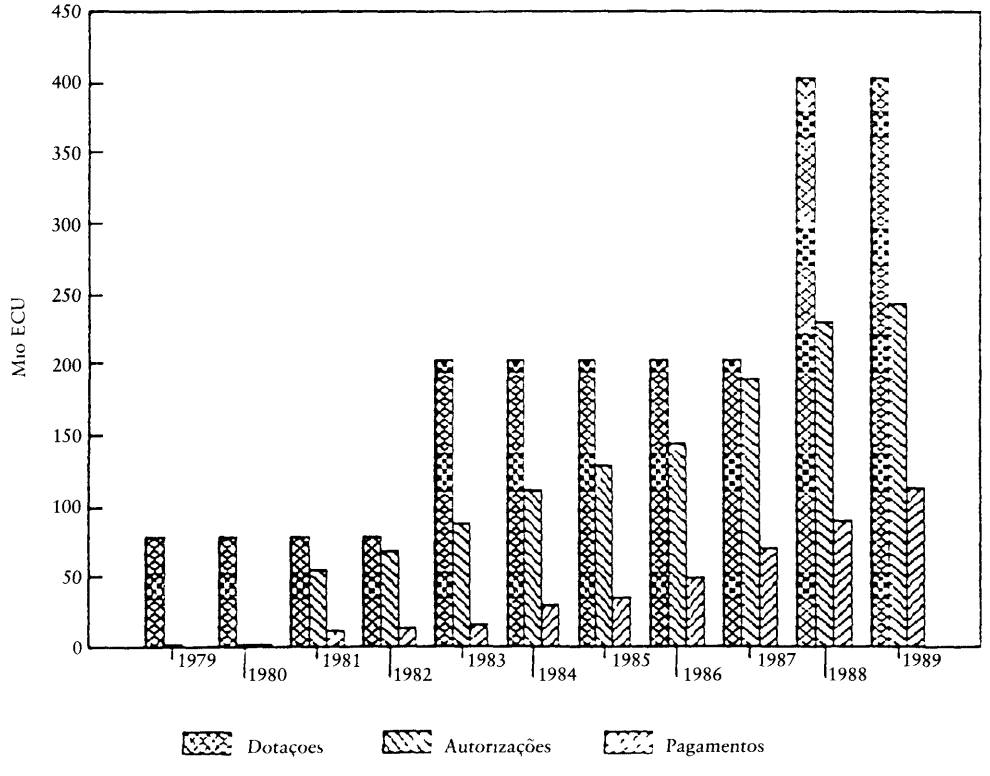


Gráfico 13

Utilização da ajuda — Jordânia

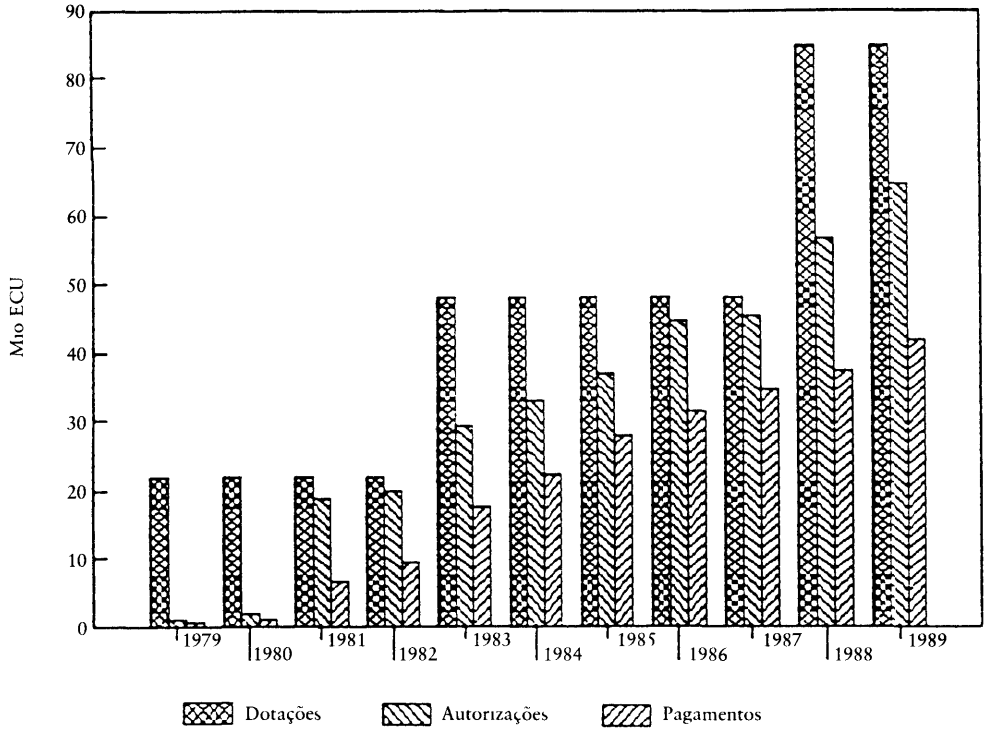


Gráfico 14

Utilização da ajuda — Líbano

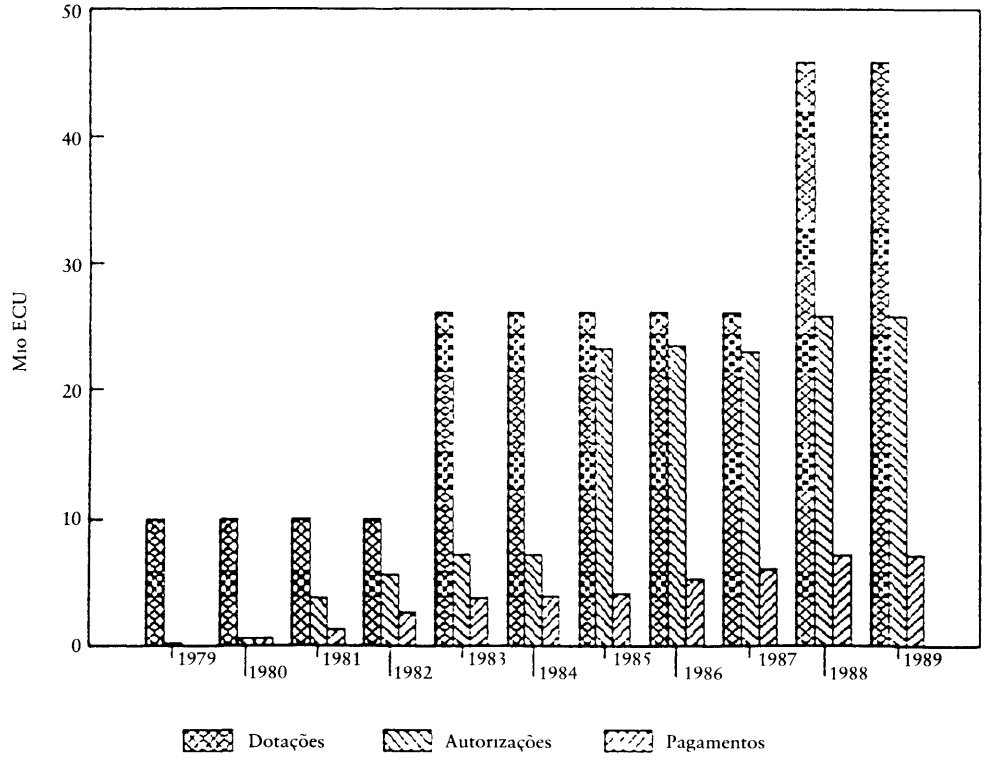


Gráfico 15

Utilização da ajuda — Síria

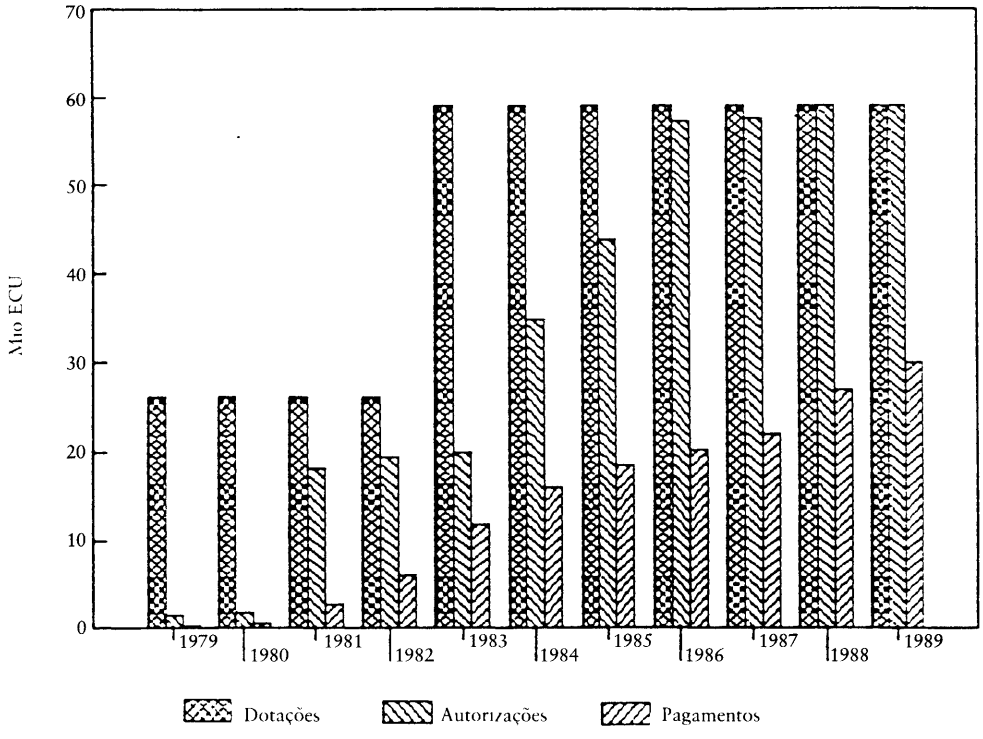


Gráfico 16

Utilização da ajuda — Machrek

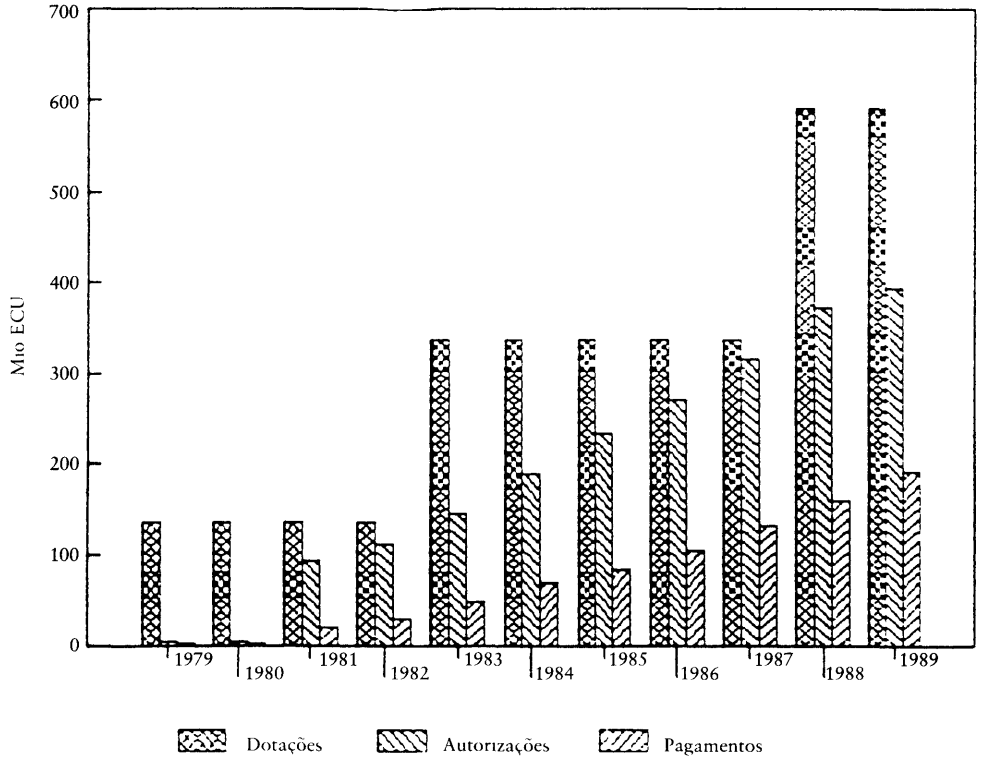


Grafico 17

Utilização da ajuda — Mediterrâneo Sul

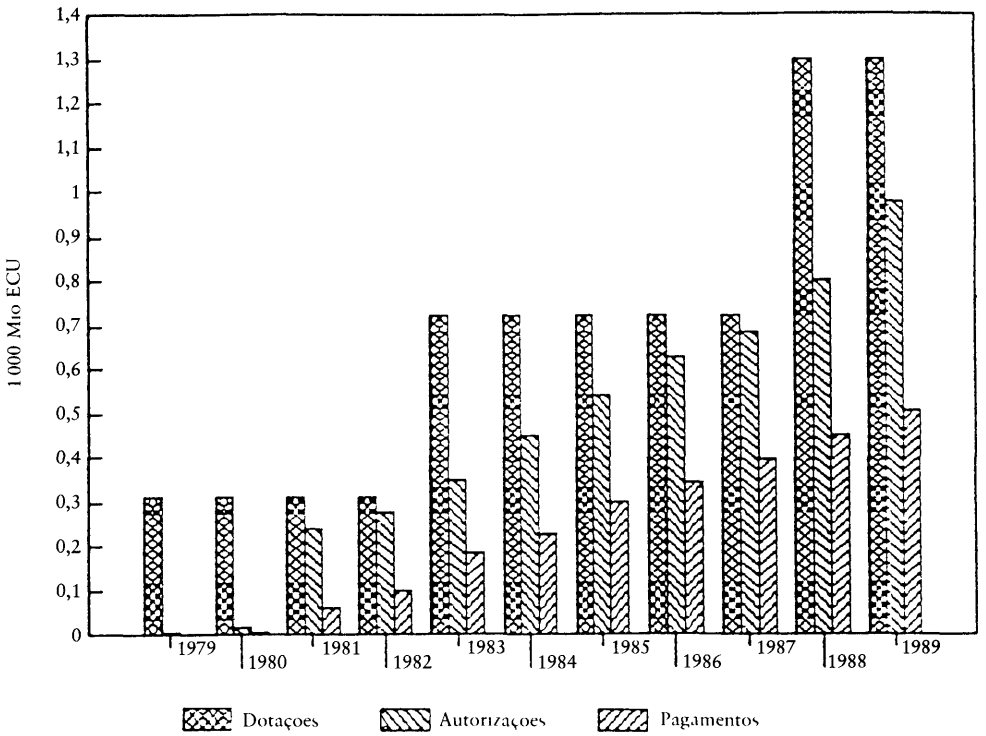
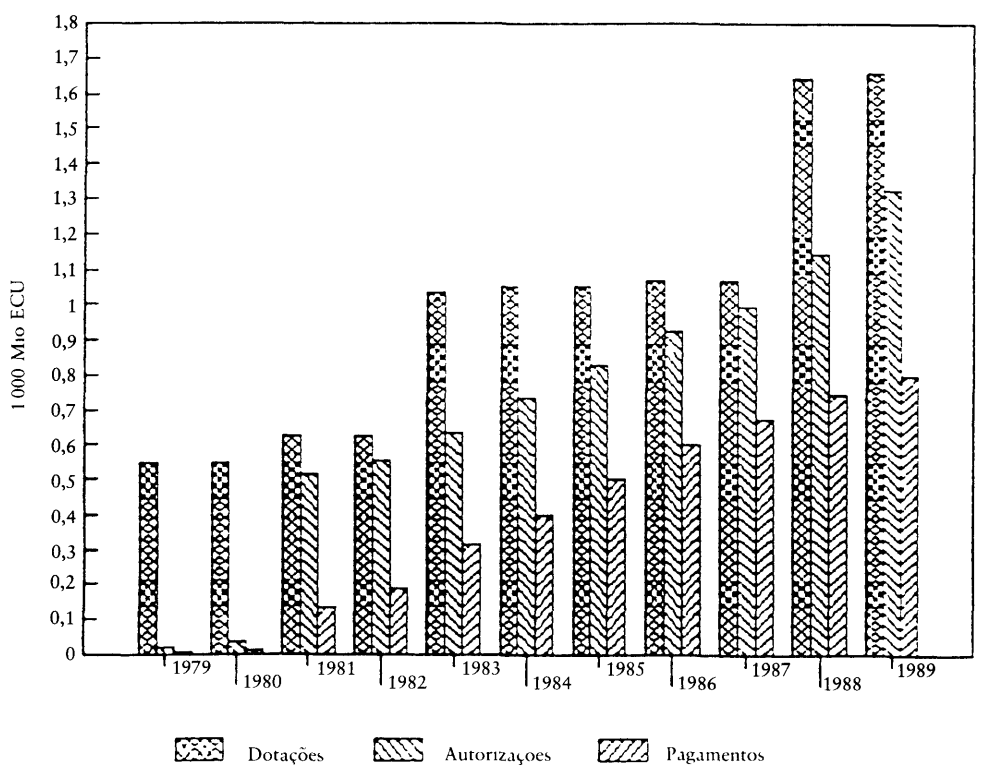


Grafico 18

Utilização da ajuda — Mediterrâneo



ANEXO 1

Disposições jurídicas que regem os programas de cooperação com os países terceiros mediterrânicos

Estado	Protocolo		Período de aplicação	Duração de aplicação	Decisão ou Regulamento do Conselho		
	Nº	Data de assinatura			Nº	Data	Publicação no JO
TURQUIA	3	12.05.77	1979-31.10.1981	2 anos 10 meses	79/281	5.03.79	L 67 de 17.03.79
	(1)	(2)	1.07.1980-30.06.1982	2 anos	2/80 (3)	19.09.80	não publicada
CHIPRE	1	15.09.77	1.01.1979-31.12.1983	5 anos	2760/78	23.11.78	L 332 de 29.11.78
	2	20.12.83	1.05.1984-31.12.1988	4 anos 8 meses	787/84	26.03.84	L 85 de 28.03.84
	3	30.11.89	1.06.1990-31.12.1993	3 anos 7 meses	90/153	26.02.90	L 82 de 29.03.90
MALTA	1	4.03.76	1.11.1978-31.10.1983	5 anos	939/76	23.04.76	L 111 de 28.04.76
	2	4.12.85	1.10.1986-31.10.1988	2 anos 1 meses	2458/86	7.07.86	L 216 de 5.08.86
	3	20.03.89	1.08.1989-31.10.1993	4 anos 3 meses	89/378	12.06.89	L 180 de 27.06.89
ARGÉLIA	1	26.04.76	1.11.1978-31.10.1981	3 anos	2210/78	26.09.78	L 263 de 27.09.78
	2	28.10.82	1.01.1983-31.10.1986	3 anos 10 meses	3177/82	22.11.82	L 337 de 29.11.82
	3	26.10.87	1.03.1988-31.10.1991	3 anos 8 meses	88/30	21.12.87	L 22 de 27.01.88
MARROCOS	1	27.04.76	1.11.1978-31.10.1981	3 anos	2211/78	26.09.78	L 264 de 27.09.78
	2	10.06.82	1.01.1983-31.10.1986	3 anos 10 meses	3181/82	22.11.82	L 337 de 29.11.82
	3	26.05.88	1.11.1988-31.10.1991	3 anos	88/453	30.06.88	L 224 de 13.08.88
TUNÍSIA	1	25.04.76	1.11.1978-31.10.1981	3 anos	2212/78	26.09.78	L 265 de 27.09.78
	2	28.10.82	1.06.1983-31.10.1986	3 anos 5 meses	3183/82	22.11.82	L 337 de 29.11.82
	3	26.10.87	1.05.1988-31.10.1991	3 anos 6 meses	88/34	21.12.87	L 22 de 27.01.88
EGIPTO	1	18.01.77	1.11.1978-31.10.1981	3 anos	2213/78	26.09.78	L 266 de 27.09.78
	2	25.05.82	1.01.1983-31.10.1986	3 anos 10 meses	3178/82	22.11.82	L 337 de 29.11.82
	3	26.10.87	1.08.1988-31.10.1991	3 anos 3 meses	88/31	21.12.87	L 22 de 27.01.88
JORDÂNIA	1	18.01.77	1.11.1978-31.10.1981	3 anos	2215/78	26.09.78	L 268 de 27.09.78
	2	10.06.82	1.01.1983-31.10.1986	3 anos 10 meses	3179/82	22.11.82	L 337 de 29.11.82
	3	26.10.87	1.02.1988-31.10.1991	3 anos 9 meses	88/32	21.12.87	L 22 de 27.01.88
LÍBANO	1	3.05.77	1.11.1978-31.10.1981	3 anos	2214/78	26.09.78	L 267 de 27.09.78
	2	17.06.82	1.03.1983-31.10.1986	3 anos 9 meses	3180/82	22.11.82	L 337 de 29.11.82
	3	2.12.87	1.03.1988-31.10.1991	3 anos 8 meses	88/33	21.12.87	L 22 de 27.01.88
SÍRIA	1	18.01.77	1.11.1978-31.10.1981	3 anos	2216/78	26.09.78	L 269 de 27.09.78
	2	10.06.82	1.02.1983-31.10.1986	3 anos 9 meses	3182/82	22.11.82	L 337 de 29.11.82

(1) Ajuda especial.
(2) Não aplicável.
(3) Decisão do Conselho de Associação CEE-Turquia.

ANEXO 2

Quadro da cooperação financeira e técnica

Protocolos financeiros assinados

1. Os acordos de cooperação, bem como os protocolos celebrados pelo Conselho com os respectivos países, baseiam-se no artigo 238º do Tratado CEE. As referências das disposições jurídicas que regem os programas de cooperação com os dez países em questão são apresentadas no ***anexo 1***. Até ao final de 1990, foram assinadas três séries de protocolos (ver ***anexo 1***):

a) com os países do Magrebe e do Machrek em 1976/77, 1982 e 1987/88;

b) com Chipre em 1977, 1983 e 1989;

c) com Malta em 1976, 1985 e 1989;

d) com a Turquia em 1963, 1970 e 1977 (1).

Como indica o ***quadro 1***, o montante global da ajuda concedida a partir de recursos orçamentais eleva-se a 1 714,5 Mio ECU, dos quais 708 Mio ECU para os países do Magrebe, 629 Mio ECU para os países do Machrek e 377,5 Mio ECU para Chipre, Malta e Turquia (2). Os ***gráficos 1 e 2*** exemplificam a repartição da ajuda proveniente de recursos orçamentais segundo as zonas geográficas e os respectivos países beneficiários.

Período de aplicação dos protocolos financeiros

2. Os protocolos financeiros são concebidos para cobrirem um período de cinco anos durante o qual se podem autorizar os fundos colocados à disposição pela Comunidade. Na realidade, como mostra o ***anexo 1***, se forem tomados em conta a data de entrada em vigor e o prazo específico do protocolo, a duração real de aplicação varia entre cerca de dois e quatro anos (excepto no caso dos primeiros protocolos financeiros com Chipre e Malta). Contudo, à semelhança do que se aplica para as Convenções de Lomé, cada um dos protocolos prevê que, se ao expirar o período de aplicação, subsistir um saldo residual de fundos não autorizados, este será utilizado até se esgotar.

Volume e formas de cooperação financeira e técnica

3. O montante global fixado nos protocolos recorre a dois instrumentos de financiamento completamente distintos:

a) por um lado, os empréstimos concedidos pelo BEI a partir dos seus recursos próprios;

---

(1) Apenas o terceiro protocolo financeiro com a Turquia, bem como a ajuda especial concedida em 1980, são analisados no âmbito deste relatório, dado que os dois primeiros protocolos financeiros não recorreram aos fundos orçamentais da Comunidade.

(2) Estes montantes incluem os 75 Mio ECU da ajuda especial concedida em 1980 à Turquia, ajuda não dependente de um protocolo financeiro mas cujas modalidades de execução são semelhantes.

b) por outro, as operações financeiras que utilizam os recursos orçamentais da Comunidade e que se podem revestir das diversas formas descritas no ponto 4.

4. No caso da ajuda que utiliza os recursos orçamentais, os protocolos distinguem as seguintes formas de operação:

a) empréstimos com condições especiais (duração de 40 anos, adiamento da amortização por dez anos, taxa de juro de 1%), que permitem financiar acções de desenvolvimento de fraca rentabilidade. Esta fórmula foi abandonada nos terceiros protocolos, à excepção do celebrado com a Turquia;

b) ajudas não reembolsáveis que podem ser utilizadas sob diversas formas (1):

i) subvenções stricto sensu que permitem financiar acções de desenvolvimento sem rentabilidade financeira própria, em especial as acções de assistência técnica;

ii) bonificações de juros que permitem ao BEI, ao qual são pagas, diminuir a taxa dos empréstimos que este concede a partir dos seus recursos próprios. Para os primeiros protocolos, a taxa dessa bonificação é uniformemente de 2%; para os seguintes, varia de um país para outro, mas alguns até escolhem renunciar à taxa para utilizarem a totalidade da ajuda não reembolsável sob a forma de subvenções (ver ***quadro***);

Taxa das bonificações de juros dos empréstimos a partir de recursos próprios do BEI

País	Protocolos financeiros		
	primeiros	segundos	terceiros
Chipre	2 %	2 %	1,5 %
Malta	2 %	nada	1,5 %
Argélia	2 %	2 %	nada
Marrocos	2 %	2 %	nada
Tunísia	2 %	3 %	2 %
Egipto	2 %	3 %	2 %
Jordânia	2 %	2 %	2 %
Líbano	2 %	nada	nada
Síria	2 %	3 %	(1)

(1) Em 31 de Dezembro de 1989, ainda não fora assinado um terceiro protocolo financeiro com a Síria.

c) contribuições para a formação de capitais de risco. Os primeiros e segundos protocolos permitem tais intervenções, a imputar aos montantes dos empréstimos com condições especiais, que podem nomeadamente revestir-se da forma de empréstimos subordinados, de empréstimos condicionais ou de tomadas de participação. Os terceiros protocolos, à excepção do celebrado com a Turquia, reservam uma dotação específica para as operações dessa natureza.

De um montante total de 1 714,5 Mio ECU, a ajuda global financiada a partir de recursos orçamentais é constituída por empréstimos com condições especiais até ao limite de 536 Mio ECU, por ajudas não reembolsáveis que se elevam a 1 134 Mio ECU, e por contribuições à formação de capitais de risco no valor de 44,5 Mio ECU (ver ***quadro 1*** e ***gráfico 3***).

5. À excepção de determinadas limitações previstas pelos primeiros protocolos, os instrumentos de financiamento descritos nos pontos 3 e 4 podem ser utilizados conjuntamente para financiar um mesmo projecto de investimento.

(1) O terceiro protocolo financeiro com a Turquia constitui uma excepção, por apenas incluir empréstimos com condições especiais. Uma ajuda não reembolsável, utilizada sob a forma de subvenções, foi colocada à disposição deste país a título da ajuda especial instituída pela Decisão nº 2/80 do Conselho de Associação CEE-Turquia, de 19.9.1980 (ver ***quadro 1***).

6. Se bem que não se trate de um instrumento de financiamento propriamente dito, convém lembrar a existência de uma garantia global da Comunidade, inscrita com a indicação p.m. no orçamento geral, nos empréstimos que o BEI concede a partir dos seus recursos próprios a um conjunto de países da bacia mediterrânica, entre os quais os que são objecto do presente relatório (1). Esta garantia global cobre, no caso dos países a que se refere este relatório, 75% do montante do conjunto das dotações abertas pelo BEI. Desde 1988 verificaram-se várias intervenções da garantia (ver ponto 5.11 do relatório).

Objectivos gerais e domínio de aplicação da ajuda

7. Os objectivos gerais contidos nos protocolos, contribuir para o desenvolvimento económico e social do país beneficiário, são completados por definições do domínio de aplicação da ajuda.

8. Os primeiros e segundos protocolos com os países do Magrebe e do Machrek, bem como com Chipre e Malta, prevêem principalmente que as ajudas da Comunidade sejam utilizadas para participar no financiamento:

a) de projectos de investimento nos domínios da produção e da infra-estrutura económica, visando nomeadamente diversificar a estrutura económica dos países em questão e, em especial, favorecer a sua industrialização e a modernização do seu sector agrícola;

b) da cooperação técnica preparatória ou complementar dos projectos de investimento, bem como de acções de cooperação técnica no domínio da formação.

9. Os terceiros protocolos com os países do Magrebe e do Machrek dão prioridade ao financiamento de projectos ou de acções de cooperação que têm por objectivo:

a) o desenvolvimento e a diversificação da produção agrícola destinada a reduzir a dependência alimentar desses países, bem como a diversificação das produções e das exportações agrícolas;

b) o desenvolvimento da cooperação nos domínios da indústria, da formação e investigação, da tecnologia, do comércio e dos outros serviços;

c) a cooperação regional e multilateral.

10. Os terceiros protocolos com Malta e Chipre limitam o domínio de aplicação da ajuda apenas às acções referidas no ponto 9.b). Todos estes terceiros protocolos, ao contrário dos que os precederam, especificam, para cada um dos grandes domínios visados, a natureza dos projectos e acções susceptíveis de serem financiados prioritariamente.

11. A ajuda financeira concedida no âmbito do terceiro protocolo com a Turquia visa promover o reforço das relações comerciais e económicas entre as partes. São elegíveis para o financiamento os projectos de investimento que contribuam para o aumento da produtividade da economia turca e que visem em especial dotar a Turquia de uma agricultura de rendimento mais elevado, bem como de empresas industriais ou de serviços modernas e racionalmente exploradas.

12. A Decisão nº 1/80 do Conselho de Associação CEE-Turquia, de 19 de Setembro de 1980, cujo objectivo é relançar o acordo de associação, autoriza o financiamento de projectos de investimento em especial nos domínios industrial, energético, agrícola e da formação, bem como as acções de cooperação técnica preparatória ou complementar desses projectos. É nesse âmbito que se insere particularmente a ajuda especial concedida pela Decisão nº 2/80 desse mesmo Conselho de Associação CEE-Turquia.

---

(1) Uma decisão do Conselho de 8.3.1977 está na origem de um contrato de caução assinado em 1978, por ocasião dos primeiros protocolos financeiros, pela Comunidade, representada pela Comissão, e pelo BEI. Para cada novo protocolo financeiro elabora-se um documento que alarga o âmbito do referido contrato de caução.

Dispositivo de aplicação

Base orçamental

13. A estrutura de acolhimento das dotações de autorização e de pagamento necessárias para o financiamento da cooperação financeira e técnica com estes países foi constituída, até ao final de 1990, pelo capítulo 96 do título B9 do orçamento geral. As dotações relativas à cooperação com a Turquia, Chipre e Malta dependem de artigos distintos, ao passo que as que se referem aos protocolos com os países do Magrebe e do Machrek, designados por « países mediterrânicos do Sul », se encontram agrupadas desde 1987 no mesmo artigo (965), dotado de dois números, um (9650) para os primeiros e segundos e outro (9651) para os terceiros protocolos. Os subnúmeros de execução dão à Comissão a possibilidade de acompanhar as operações orçamentais por país e protocolo.

Disposições de aplicação dos protocolos financeiros

14. Os procedimentos e responsabilidades relativos à fixação dos objectivos específicos do programa de cooperação, a instrução dos projectos e a execução, gestão e conservação das realizações que são objecto de financiamento constam dos próprios protocolos. Os protocolos fixam, além disso, as modalidades de participação nas adjudicações, concursos e contratos financiados, regendo igualmente o regime fiscal aplicável a estes últimos.

15. Dos protocolos não constam os procedimentos de decisão e de gestão da ajuda internos da Comunidade e relativos, em especial, à repartição de competências entre o BEI e a Comissão (1), bem como aos procedimentos de orientação, de análise e de aprovação das ajudas. Estas regras de gestão devem ser estabelecidas num regulamento de aplicação.

16. Em Março de 1977 e Fevereiro e Março de 1978, a Comissão apresentou ao Conselho propostas de um regulamento relativo à aplicação das disposições dos primeiros protocolos. O processo foi, no entanto, bloqueado por divergências sobre as competências respectivas da Comissão e dos comités dos representantes dos Governos dos Estados-membros.

17. Em Dezembro de 1978, foi então instituído um procedimento « ad hoc », que se aplicou até à entrada em vigor, em 1 de Janeiro de 1987, do Regulamento (CEE) nº 3973/86 do Conselho (2), que determina as disposições de aplicação dos protocolos com os países do Magrebe e do Machrek, Chipre e Malta. Na sequência de uma decisão tomada em 22 de Janeiro de 1986 (3), a Comissão aplica desde essa mesma data este regulamento, por analogia, para os projectos financiados na Turquia.

Programação

18. A Comissão e o BEI conduzem conjuntamente missões de programação em cada país beneficiário, de modo a identificar e seleccionar os projectos que podem ser objecto de eventual financiamento. Estas missões dão lugar a relatórios que especificam, em especial, os montantes de ajuda reservados a cada sector económico, bem como o tipo de financiamento proposto. Estes relatórios são submetidos ao grupo « Mediterrâneo » do Conselho, que procede a uma troca de pontos de vista cujo objectivo é nomeadamente analisar as orientações sectoriais da cooperação preconizada.

(1) Tal não se aplica aos terceiros protocolos financeiros com os países do Magrebe e do Machrek, bem como com Malta e Chipre, que contêm disposições para esse efeito.
(2) JO nº L 370 de 30. 12. 1986, p. 5.
(3) Acta COM(86) PV 811 de 24. 1. 1986.

Repartição de competências para a gestão da ajuda

Acções confiadas ao BEI

19. Uma parte considerável das operações financiadas a partir de recursos próprios é gerida pelo BEI. Em 21 de Novembro de 1978, com base na proposta de regulamento de aplicação referida no ponto 16, a Comissão celebrou com o BEI duas convenções (uma para os países do Magrebe e do Machrek, outra para cinco países entre os quais a Turquia, Chipre e Malta), através das quais confia a este último a gestão das seguintes operações:

a) bonificações de juros relativas aos empréstimos concedidos pelo BEI a partir dos seus recursos próprios;

b) operações de capitais de risco;

c) empréstimos com condições especiais nos sectores industrial, energético, mineiro, turístico e da infra-estrutura económica nos países do Magrebe e do Machrek, e todos os empréstimos com condições especiais para os outros países (mandato lato);

d) empréstimos com condições especiais geridos pela Comissão (mandato restrito).

20. Por troca de correspondência de 22 de Dezembro de 1982 e 6 de Janeiro de 1983, o BEI e a Comissão acordaram em alargar esta convenção à aplicação dos segundos protocolos com os países do Magrebe e do Machrek.

21. Em 16 de Junho de 1987, foi assinada outra convenção da mesma natureza, relativa desta vez ao Regulamento (CEE) nº 3973/86, através da qual o BEI recebeu um mandato geral para assegurar a gestão:

a) das bonificações de juros dos empréstimos concedidos pelo BEI a partir dos seus recursos próprios; e

b) das operações de capitais de risco,

no âmbito dos terceiros protocolos, então ainda não assinados (ver ***anexo 1***), com os países do Magrebe e do Machrek.

22. Por troca de correspondência de Novembro de 1989, o BEI e a Comissão acordaram em alargar esta convenção aos protocolos assinados posteriormente com Chipre e Malta.

23. Através do mandato largo, a Comunidade confia ao BEI:

a) a preparação, negociação e assinatura do contrato de empréstimo em nome da Comunidade;

b) a constituição de garantias e privilégios a favor da Comunidade;

c) o pagamento do empréstimo;

d) a cobrança dos juros e o reembolso do capital.

24. Através do mandato restrito, a Comunidade encarrega o BEI de:

a) colaborar na preparação do projecto de contrato de empréstimo a celebrar entre a Comissão e o requerente do empréstimo;

b) elaborar os documentos que especifiquem as modalidades de acompanhamento dos juros e do reembolso do capital;

c) constituir as garantias e privilégios a favor da Comunidade;

d) cobrar os juros e receber o reembolso do capital.

Acções geridas pela Comissão

25. A Comissão conserva a responsabilidade directa da gestão:

a) das subvenções;

b) dos empréstimos com condições especiais destinados a financiar, nos países do Magrebe e do Machrek, projectos em sectores diferentes dos referidos no ponto 19.c).

Procedimentos de decisão de financiamento

26. Antes da adopção do Regulamento (CEE) nº 3973/86 do Conselho (ver ponto 17), e segundo o procedimento «ad hoc», eram adoptados pelo Conselho os projectos que obtivessem parecer favorável unânime de um grupo de trabalho «ad hoc» do Conselho.

27. Desde a adopção do Regulamento (CEE) nº 3973/86 do Conselho, os procedimentos de decisão são:

a) através do «comité do artigo 6º» junto da Comissão: este comité, que inclui a participação de um representante do BEI, pronuncia-se por maioria qualificada sobre as propostas de financiamento apresentadas pela Comissão. A Comissão toma em seguida as decisões de financiamento;

b) através do «comité do artigo 9º» junto do BEI: este comité, em que participa um representante da Comissão, pronuncia-se por maioria qualificada sobre os projectos de decisões de financiamento elaborados pelo BEI em aplicação do seu mandato geral. A Comissão deve igualmente pronunciar-se sobre estes projectos de financiamento, excepto no caso dos pedidos de empréstimos bonificados (1). O Conselho de Administração do BEI toma em seguida as decisões de financiamento segundo os seus próprios estatutos.

28. Em caso de ausência de parecer favorável desses comités (e/ou da Comissão no caso do comité do artigo 9º), as disposições prevêem ou autorizam o recurso ao Conselho, que se pronuncia por maioria qualificada.

Convenções e contratos de financiamento

Acções confiadas ao BEI

29. Com base na decisão do Conselho de Administração do BEI de conceder um financiamento a determinado projecto, a Comissão procede à autorização das dotações necessárias. O BEI assina em seguida o contrato com o requerente do empréstimo. Verifica-se aqui aliás uma diferença em relação aos FED, em que este contrato de empréstimo é assinado pela Comissão.

Acções geridas pela Comissão

30. A Comissão aprova uma decisão de financiamento, procede à autorização das dotações e celebra em seguida uma convenção de financiamento com o Governo do Estado beneficiário. Se se tratar de um financiamento sob a forma de empréstimo com condições especiais, será além disso assinado um contrato de financiamento com o requerente do empréstimo. Se este último não for o próprio Estado, será igualmente celebrado um contrato de caução com o Governo desse Estado, que se compromete a assumir as obrigações financeiras e pecuniárias do requerente do empréstimo no caso de incumprimento deste.

(1) O Regulamento (CEE) nº 3973/86 não menciona um eventual parecer da Comissão sobre um pedido de empréstimo bonificado.

Meios administrativos aplicados

Meios próprios da Comissão

31. A Comissão, na sua qualidade de ordenador principal, assegura a execução das decisões de financiamento e é responsável pela gestão dos recursos. Estão implicados vários serviços da Comissão. Segundo os actos de gestão (selecção dos projectos, preparação das decisões e das convenções de financiamento, pareceres técnicos, acompanhamento das realizações, controlo interno e pagamento dos montantes devidos), os circuitos administrativos variam e incluem os serviços geográficos da Direcção-Geral das Relações Externas (DG I), os serviços técnicos e os serviços financeiros da Direcção-Geral do Desenvolvimento (DG VIII), o Controlo Financeiro (DG XX) e os serviços de pagamento e contabilidade da Direcção-Geral dos Orçamentos (DG XIX).

32. Quando existe [1], a delegação da Comissão no país beneficiário certifica-se da boa execução financeira e técnica dos projectos. É chamada, em especial, a participar na preparação e no lançamento dos concursos e no escrutínio das propostas; apõe o seu visto nas ordens de pagamento emitidas pelo ordenador nacional (ver ponto 33) e enviadas para regularização à Comissão.

Meios próprios dos Estados beneficiários

33. O Governo do Estado beneficiário é representado por um ordenador nacional, responsável pela execução do projecto. Nessa qualidade, lança os concursos, recebe as candidaturas, preside ao seu escrutínio e aprova o resultado dos concursos; dá o seu acordo aos contratos celebrados pelo organismo responsável pela execução do projecto e notifica-os à Comissão; no âmbito das autorizações de dotações elaboradas pela Comissão, procede à liquidação e à ordem de pagamento das despesas. O ordenador nacional pode delegar toda ou uma parte das suas responsabilidades num organismo nacional, em geral o que é directamente responsável pela execução do projecto.

34. O tesoureiro delegado está incumbido da execução dos pagamentos cuja ordem de pagamento é expressa na moeda do Estado beneficiário. Trata-se de um estabelecimento financeiro escolhido de comum acordo entre a Comissão e o Governo desse Estado, em geral o banco central.

35. O tesoureiro delegado conserva nos seus livros uma conta, expressa na moeda de um dos Estados-membros, que é aprovisionada segundo as necessidades de tesouraria pela Comissão. Uma convenção assinada entre a Comissão e o tesoureiro delegado especifica nomeadamente as regras de funcionamento dessa conta, bem como a natureza das responsabilidades confiadas ao tesoureiro delegado.

---

[1] A abertura de uma delegação em Chipre e Malta está prevista para 1991.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1. INTRODUÇÃO

1.2. A Comissão tenciona tomar em consideração as observações do Tribunal, tanto no que se refere à elaboração dos novos protocolos, como na avaliação das suas acções de cooperação com os países mediterrânicos no âmbito da aplicação da política mediterrânica renovada.

3. REGIME DOS PROTOCOLOS

Consequências

3.6 – 3.7. A Comissão tem plena consciência dos problemas verificados no passado mas chama a atenção do Tribunal para o facto de que, para a quarta geração dos protocolos financeiros, as medidas preparatórias foram tomadas a tempo. Assim, a Comissão apresentou, logo no início, os textos de base relativos à cooperação financeira e técnica.

Gestão orçamental

Repartição das autorizações

3.8 – 3.12. O objectivo de realizar uma repartição regular das autorizações corresponde à preocupação de simplificar a gestão orçamental. A fórmula adoptada para os protocolos financeiros é suficientemente flexível para que este objectivo não seja demasiado restritivo e tenha em conta as realidades. Nestas circunstâncias, a manutenção nos futuros protocolos da disposição em causa não deverá causar problemas. Os serviços da Comissão estão, contudo, dispostos a envidar os esforços necessários para uma melhor planificação das autorizações.

Utilização de saldo pendente

3.13 – 3.15. A aplicação de disposições mais rígidas poderia vir a causar problemas delicados, dada a existência, nos países beneficiários, de factores de ordem política e institucional que podem criar obstáculos à utilização, nos prazos fixados, da totalidade dos fundos inscritos nos protocolos financeiros.

Esta questão complica-se além disso devido ao facto de os eventuais saldos pendentes inerentes à execução dos projectos financiados não estarem bem definidos, embora no termo do período coberto pelos protocolos financeiros os montantes por autorizar se encontrem claramente identificados.

A solução deste problema deverá ser encontrada no âmbito de uma concertação com os parceiros envolvidos ao longo do período de aplicação do protocolo financeiro, para conseguir obter um calendário realista da utilização total dos saldos pendentes.

De qualquer modo, a Comissão propôs recentemente aos ordenadores nacionais que:

— todas as dotações por atribuir dos protocolos anteriores aos 4ºs protocolos financeiros sejam transitadas, no âmbito de uma programação comum a todos os fundos a autorizar;

— tanto quanto possível, os projectos dos 2ºs protocolos financeiros sejam encerrados.

Afectação da ajuda não reembolsável

3.16 – 3.18. A Comissão vai estudar modalidades de cooperação financeira que permitam uma utilização mais transparente dos recursos orçamentais.

Consequências em matéria de execução

3.19 – 3.20. Ver resposta aos pontos 3.13–3.15.

Regulamento financeiro de execução

3.21 – 3.22. As observações do Tribunal são pertinentes. É necessário salientar que a Comissão apresentou ao Conselho, no final de Maio de 1991, uma proposta de regulamento relativo à aplicação dos protocolos financeiros, que permitirá cobrir nomeadamente os quartos protocolos financeiros.

Considerações sobre o regime dos protocolos

3.23 – 3.31. Apesar de acarretar determinados inconvenientes, o regime dos protocolos tem méritos, entre os quais o mérito essencial de permitir uma cooperação numa base plurianual, adaptada às circunstâncias específicas dos países em causa. A Comissão considera — no quadro do seu esforço permanente de avaliação dos regimes e procedimentos em vigor — que o regime dos protocolos pode ser reforçado e melhorado. A Comissão não deixará de ter em conta na elaboração de novos protocolos as diversas sugestões apresentadas pelo Tribunal.

A nível mais geral, a Comissão não deixará de examinar, no âmbito de uma reflexão sobre a política de cooperação a desenvolver na perspectiva do mercado único, se é oportuno manter o actual regime ou modificá-lo.

4. SISTEMAS DE GESTÃO

Sistemas contabilísticos

Acompanhamento da execução dos protocolos

4.2 – 4.5. A entrada em funcionamento do sistema SINCOM bem como os melhoramentos que estão a ser introduzidos a nível da contabilidade auxiliar (FINPICS) deverão permitir, no futuro, um acompanhamento financeiro mais aprofundado dos projectos e respectivos componentes.

A Comissão procurará, designadamente, que a execução financeira de qualquer protocolo seja acompanhada em pormenor e constantemente actualizada.

Acompanhamento financeiro dos projectos

4.6 – 4.11. A Comissão partilha, em larga medida, da opinião do Tribunal e está actualmente a estudar a possibilidade de melhorar os procedimentos e o sistema da contabilidade. A observação do Tribunal de que deveria ser dada prioridade à criação de um sistema harmonizado de controlo das autorizações «primárias» e «secundárias» reteve a atenção da Comissão. Em relação a esta questão, a Comissão gostaria de chamar a atenção para o nº 2 do artigo 106º e o nº 3 do artigo 109º do Regulamento Financeiro, respectivamente relativos às «autorizações correspondentes às convenções de financiamento» e às «autorizações individuais». Estas duas categorias de autorizações, que de certo modo correspondem às autorizações «primárias» e «secundárias», serão progressivamente introduzidas na contabilidade dos projectos em causa.

Acções confiadas ao BEI

Base jurídica dos mandatos

4.13 – 4.14. A Comissão concorda com as observações formuladas pelo Tribunal quanto às disposições do Regulamento nº 3973/86 que são contestadas em relação ao BEI; assim, na sequência de aprofundada reflexão sobre esta matéria e de uma reconsideração global, o novo Regulamento Financeiro, actualmente em fase de projecto, consagra a responsabilidade exclusiva da Comissão em matéria de execução do orçamento. A Comissão deseja pois salientar que, embora no passado o Regulamento nº 3973/86 constituísse a lei em vigor, fielmente executada pela Comissão, a prevista alteração deste regulamento permitirá respeitar de novo a ortodoxia orçamental. A situação descrita pelo Tribunal não se repetirá no futuro.

A Comissão deseja salientar que o princípio de confiar ao BEI a gestão da execução de acções financiadas pela Comunidade não é posto em causa, se bem que as modalidades aplicáveis a esse mandato devam ser adaptadas.

Papel da Comissão

4.15 – 4.23. O carácter limitado das informações de que a Comissão dispõe sobre as acções do BEI não é contestado; no entanto, o BEI tem respeitado sempre as suas obrigações nesta matéria quando lhe são solicitadas informações.

Na perspectiva da implementação da cooperação financeira no âmbito da nova política mediterrânica, a Comissão está a estudar a possibilidade de melhorar globalmente as normas aplicáveis às suas relações com o BEI.

Acções geridas pela Comissão

Sistema de gestão da ajuda

4.24 – 4.27. A Comissão está a estudar as modalidades de implementação de um sistema harmonizado de gestão que seja comum aos serviços centrais e às delegações.

Repartição das responsabilidades

4.28 – 4.29. Os serviços da Comissão estão a estudar os meios para conseguir uma repartição de tarefas mais transparente e mais bem adaptada às necessidades dos protocolos financeiros.

Instruções

4.30 – 4.33. Dentro dos limites dos seus recursos, a Comissão esforçar-se-á por garantir um acompanhamento harmonizado e transparente, tanto a nível central como a nível das delegações.

Programas de trabalho e relatórios de execução

4.34 – 4.38. Embora a Comissão concorde com o Tribunal no que se refere à necessidade de os beneficiários respeitarem as suas obrigações, tal não invalida que a realidade da execução, em situações que muitas vezes são delicadas e sensíveis, requer uma gestão flexível por parte da Comissão, bem como uma interpretação das disposições legais dos protocolos adaptada às circunstâncias reais da execução dos projectos.

Todavia, a Comissão não deixará de tomar — quer aquando do planeamento das suas acções, quer durante a fase de execução — as medidas oportunas e realistas que se revelem necessárias para assegurar o respeito pelos beneficiários das respectivas obrigações.

Meios de pessoal

4.40 – 4.41. As observações do Tribunal sobre os meios em termos de pessoal são correctas. Algumas das imperfeições detectadas pelo Tribunal são uma consequência directa da penúria de efectivos.

5. EXECUÇÃO E RESULTADOS DA COOPERAÇÃO FINANCEIRA E TÉCNICA

Concepção dos projectos

5.20 – 5.36. A Comissão aceita as observações apresentadas pelo Tribunal e partilha a opinião deste no tocante à necessidade de a convenção de financiamento constituir o documento de referência para a execução dos projectos e a avaliação dos respectivos resultados.

A Comissão esforçar-se-á para que esses documentos sejam elaborados com o necessário rigor. Assinale-se que, desde 1988, a Comissão tem sempre fixado, nas convenções de financiamento, a data-limite para a sua execução. No entanto, a gestão das restantes partes contratantes é por vezes imprevisível, facto este que pode tornar necessária uma adaptação do calendário inicial.

Execução dos projectos

Atrasos

5.37 – 5.38. A Comissão considera que a concepção de projectos nos países analisados pelo Tribunal deve ser realizada com base em análises realistas de todos os elementos que podem intervir na sua execução. Contudo, mesmo a mais completa das análises prévias à concepção de um projecto não conseguirá abarcar todos os obstáculos e dificuldades que podem surgir.

Alteração substancial dos projectos

5.39 – 5.43. A Comissão aceita as observações do Tribunal. Os serviços e delegações da Comissão deverão, efectivamente, reforçar o acompanhamento das acções financiadas.

Assistência técnica

5.44 – 5.48. A Comissão considera que, de um modo geral, a qualidade das prestações fornecidas pela assistência técnica é aceitável, tal como a coordenação entre essa assistência e as instituições locais envolvidas.

Compromissos dos beneficiários

5.49 – 5.53. As observações do Tribunal são pertinentes: trata-se de elementos que escapam ao controlo directo dos serviços e delegações da Comissão e sobre os quais esta exerce apenas uma influência limitada.

Eficácia dos projectos

Turquia

5.55. Embora admita a oportunidade das observações do Tribunal, a Comissão não concorda com a sua análise de que o objectivo de desenvolvimento foi ignorado em dois projectos. Um dos principais objectivos da ajuda especial consistia em financiar intervenções específicas capazes de

produzir um efeito multiplicador a curto prazo, de molde a contribuir para a eliminação de determinados estrangulamentos a nível económico.

Argélia

5.57 – 5.61. As observações do Tribunal são, na generalidade, correctas; até há pouco tempo, as autoridades argelinas mostravam-se, com efeito, pouco interessadas na cooperação com a Comunidade. No âmbito da nova política económica, a Argélia manifesta uma vontade de abertura ao exterior. Tendo em conta a mudança verificada na política económica, determinados programas de formação deverão ser revistos e a Comissão solicitou, desde já, o encerramento ou a alteração de determinados projectos.

Marrocos

5.62 – 5.69. A falta de acompanhamento por parte da Comissão apontada pelo Tribunal deve-se, em parte, a uma insuficiência de recursos humanos. No que se refere ao projecto « Bairros de lata de Salé » e tendo em conta o atraso registado na realização dos equipamentos sócio-administrativos, a Comissão condicionou a sua resposta a um pedido marroquino — para utilizar o saldo pendente para a extensão do projecto — a uma avaliação precisa da acção em curso.

Aceitando igualmente as observações do Tribunal em relação aos projectos « Ordenamento do Haouz Central » e « Barragem de Aït Chouarit », a Comissão gostaria, no entanto, de assinalar que a contribuição da Comunidade para essas operações é relativamente modesta, o que dificulta um controlo total por parte da Comissão.

Egipto

5.77 – 5.85. A maioria das observações formuladas pelo Tribunal não suscitam quaisquer comentários. Com efeito, a cooperação com o Egipto é complexa e requer, dadas as insuficiências de carácter institucional, um acompanhamento muito atento.

6. CONCLUSÕES

6.2. A Comissão tem plena consciência de que a execução da cooperação financeira e técnica com os países terceiros mediterrânicos nem sempre se tem realizado sem dificuldades. Determinados factores de ordem administrativa, institucional ou política podem, em certos casos, entravar a utilização dos fundos nos prazos previstos. Todavia, a Comissão tem-se esforçado por uma melhor observância do quadro temporal das acções financiadas, designadamente através da fixação nas convenções de financiamento, desde 1988, da duração prevista para cada acção. Embora pareça inadequado instituir um mecanismo formal de encerramento dos protocolos, a Comissão, no entanto, já propôs aos seus interlocutores que as dotações não utilizadas dos protocolos precendentes transitem para os futuros protocolos, de forma a que estas possam ser programadas em comum.

6.3 – 6.8. A Comissão partilha, em grande parte, das preocupações do Tribunal. Está previsto um melhoramento dos procedimentos e do sistema de contabilidade.

No tocante às acções confiadas ao BEI, a Comissão tem-se debruçado, no quadro da renovação da política mediterrânica, sobre a possibilidade de aperfeiçoar o conjunto das regras aplicáveis às suas relações com o BEI.

A Comissão pode igualmente aceitar, em larga medida, as observações do Tribunal sobre o acompanhamento das acções financiadas, estando aliás a estudar as modalidades de aplicação de um sistema de gestão comum às delegações e à sede, para melhorar esse acompanhamento. Assinale-se, contudo, que a maioria das imperfeições apontadas pelo Tribunal devem-se, em grande parte, à carência de efectivos quer nas delegações quer na sede.

Em relação às avaliações, estas encontram-se previstas numa declaração constante da acta do Conselho anexa ao Regulamento do Conselho nº 3973/86 de 22 de Dezembro de 1986 para as acções que ultrapassem 5 milhões de ecus. A Comissão concorda, além disso, com o Tribunal quanto à necessidade da convenção de financiamento constituir o instrumento de referência para a execução das acções financiadas.

6.9. As observações do Tribunal relativas às insuficiências das estruturas administrativas e dos recursos humanos nos países terceiros são globalmente pertinentes. A Comissão pretende, aliás, no âmbito da política mediterrânica renovada, ajudar esses países a reforçar as instituições e a desenvolver esforços em matéria de recursos humanos. Quanto à assistência técnica financiada pela Comunidade, as críticas apresentadas pelo Tribunal referem-se a casos específicos.

6.10. Tal como o Tribunal, a Comissão constata que a eficácia da ajuda comunitária varia, por diversos motivos, de país para país.