

TRIBUNAL DE
CONTAS EUROPEU

Relatório Especial n.º 5

2010

ISSN 1831-0982

APLICAÇÃO DA
ABORDAGEM LEADER AO
DESENVOLVIMENTO RURAL



PT



Relatório Especial n.º 5 // 2010

APLICAÇÃO DA ABORDAGEM LEADER AO DESENVOLVIMENTO RURAL

(apresentado nos termos do n.º 4, segundo parágrafo, do artigo 287.º do TFUE)

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURGO

Tel.: +352 4398-1
Fax: +352 4398-46410
Correio electrónico: auraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Relatório Especial n.º 5 // 2010

Encontram-se disponíveis numerosas outras informações sobre a União Europeia na rede Internet, via servidor Europa (<http://europa.eu>)

Uma ficha bibliográfica figura no fim desta publicação
Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2010

ISBN 978-92-9207-894-2
doi:10.2865/3582

© União Europeia, 2010
Reprodução autorizada mediante indicação da fonte

Printed in Luxembourg

ÍNDICE

Ponto

GLOSSÁRIO

I-X **SÍNTESE**

1-7 **INTRODUÇÃO**

8-11 **ÂMBITO E MÉTODO DE AUDITORIA**

12-114 **OBSERVAÇÕES**

12-46 **APLICAÇÃO PELOS GAL DAS CARACTERÍSTICAS LEADER COM VISTA À OBTENÇÃO DE VALOR ACRESCENTADO**

12-46 OS GAL APLICARAM A ABORDAGEM LEADER SEGUNDO MODALIDADES QUE LIMITAM O POTENCIAL DE VALOR ACRESCENTADO DAS «CARACTERÍSTICAS LEADER», EMBORA O TRIBUNAL TENHA ENCONTRADO EXEMPLOS DE BOAS PRÁTICAS

47-71 **SOLIDEZ DA GESTÃO FINANCEIRA DOS GAL**

47-71 OS GAL NÃO CONTEMPLARAM DEVIDAMENTE A NECESSIDADE DE EFICIÊNCIA NEM DE PROCEDIMENTOS JUSTOS E TRANSPARENTES

72-93 **GESTÃO DOS PROGRAMAS LEADER PELA COMISSÃO E PELOS ESTADOS-MEMBROS**

72-93 A COMISSÃO E OS ESTADOS-MEMBROS NÃO FORAM SUFICIENTEMENTE EXIGENTES E PARTILHAM ALGUMA RESPONSABILIDADE COM OS GAL PELA LIMITAÇÃO DO POTENCIAL VALOR ACRESCENTADO DA ABORDAGEM LEADER. NÃO TOMARAM MEDIDAS SUFICIENTES PARA LIMITAR OS CUSTOS E OS RISCOS

94-114 **ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO PELA COMISSÃO E PELOS ESTADOS-MEMBROS**

94-114 A COMISSÃO E OS ESTADOS-MEMBROS NÃO CONSEGUIRAM DEMONSTRAR O VALOR ACRESCENTADO RESULTANTE DA APLICAÇÃO DA ABORDAGEM LEADER E AINDA NÃO AVALIARAM OS CUSTOS E RISCOS ADICIONAIS ENVOLVIDOS

115-126 **CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

ANEXO — LISTA DOS PROJECTOS ANALISADOS

RESPOSTAS DA COMISSÃO

GLOSSÁRIO

Abordagem Leader: Método para atingir os objectivos da política de desenvolvimento rural da UE através de uma execução ascendente (*bottom-up*), em vez da tradicional abordagem descendente (*top-down*). «Leader» é o acrónimo francês para «ligações entre acções de desenvolvimento da economia rural».

Boa gestão financeira: Gestão equitativa e transparente do orçamento da UE em conformidade com o Regulamento Financeiro e, em especial, os princípios da economia, da eficiência e da eficácia.

Eixo 4: No período de programação 2007-2013, a política de desenvolvimento rural é executada através de quatro eixos, que constituem grupos de medidas coerentes. O Eixo 4 corresponde à abordagem Leader.

Estado-Membro: No âmbito da presente auditoria, as autoridades responsáveis pela gestão dos programas Leader. Os Estados-Membros designam uma autoridade de gestão para este fim. Cada região de certos Estados-Membros, como a Alemanha, a Espanha e a Itália, tem um programa e uma autoridade de gestão separados.

GAL: Grupo de acção local, uma parceria público-privada local, responsável pela proposta de uma estratégia de desenvolvimento local e pela selecção de projectos.

Medida: Regime de ajudas para execução de uma política. Uma medida define as regras para os projectos que podem ser financiados.

Período de programação: Quadro plurianual para planear e executar políticas da UE, como a política de desenvolvimento rural; o actual período de programação é 2007-2013.

Peso morto: Situação em que um projecto subsidiado teria sido total ou parcialmente realizado sem concessão da ajuda.

Programa de desenvolvimento rural: Documento elaborado por um Estado-Membro e aprovado pela Comissão para planear e executar a política de desenvolvimento rural da UE.

Programa Leader: Documento elaborado por um Estado-Membro e aprovado pela Comissão para planear e aplicar a abordagem Leader. Os primeiros programas Leader decorreram entre 1991 e 1993 e foram seguidos pelos programas Leader II (1994-1999). A presente auditoria incide sobre os programas Leader+ (2000-2006) e Leader - Eixo 4 (2007-2013), que está incluído nos programas de desenvolvimento rural.

UE: União Europeia.

Valor acrescentado: No âmbito da presente auditoria, os benefícios resultantes da abordagem Leader, tais como uma melhor identificação das necessidades e soluções locais, um maior envolvimento por parte dos agentes locais e uma maior margem para a inovação.

SÍNTESE

I.

O Leader é um método para atingir os objectivos da política de desenvolvimento rural da UE através de uma aplicação ascendente (*bottom-up*), em vez da tradicional aplicação descendente (*top-down*). Comparada com os métodos tradicionais de financiamento, a abordagem Leader envolve custos e riscos mais elevados, devido a uma etapa adicional de execução e ao facto de se dar o controlo do orçamento da UE a uma multiplicidade de parcerias locais (GAL: grupos de acção local).

II.

A justificação para os custos e riscos adicionais do Leader é o valor acrescentado que uma abordagem ascendente e de parceria deverá gerar, tais como uma melhor identificação das necessidades e soluções locais, um maior envolvimento por parte dos agentes locais e uma maior margem para a inovação.

III.

O Tribunal analisou se a abordagem Leader foi aplicada de forma a gerar valor acrescentado, minimizando simultaneamente os riscos para a boa gestão financeira. Avaliou o desempenho dos GAL na execução dos programas Leader+ 2000-2006, cujas despesas finais ocorreram em 2009. O Tribunal avaliou ainda as estratégias dos GAL relativas ao Eixo 4, que estabelecem os respectivos planos para a aplicação da abordagem Leader no período 2007-2013.

IV.

Os GAL aplicaram a abordagem Leader segundo modalidades que limitaram o potencial de valor acrescentado das «características Leader», embora o Tribunal tenha encontrado alguns exemplos de boas práticas. A abordagem ascendente foi limitada nos GAL que concederam a maioria das subvenções às próprias organizações que os compõem; o potencial valor acrescentado de uma parceria não foi alcançado nos GAL em que o processo de tomada de decisão era dominado pelas autoridades locais; poucos conseguiram demonstrar inovação ou interacção entre diferentes sectores nas suas estratégias ou projectos. Os GAL não se concentraram na realização dos objectivos das suas estratégias locais.

V.

O Tribunal detectou igualmente insuficiências em termos da boa gestão financeira dos GAL. Em particular, os GAL concederam subvenções a projectos sem ter em conta a sua eficiência. Os procedimentos nem sempre foram transparentes e não demonstraram cabalmente que os GAL tomaram decisões de forma objectiva, isenta de conflitos de interesses. Estas insuficiências coincidem com as que o Tribunal identificou no seu Relatório Anual relativo ao exercício de 2000.

VI.

A Comissão e os Estados-Membros não foram suficientemente exigentes e partilham alguma responsabilidade com os GAL na limitação do potencial valor acrescentado da abordagem Leader. Não tomaram medidas suficientes para limitar os custos e os riscos. Dez anos passados sobre a anterior auditoria do Tribunal ao programa Leader, persistem as mesmas insuficiências.

SÍNTESE

VII.

A Comissão ainda não demonstrou a eficácia e a eficiência das despesas, o valor acrescentado obtido através da abordagem Leader, em que medida os riscos conhecidos se concretizaram ou os custos de execução reais.

VIII.

Tendo em conta as insuficiências persistentes, o Tribunal recomenda que a Comissão e os Estados-Membros clarifiquem e façam cumprir os requisitos para reduzir o risco de peso morto, garantam procedimentos objectivos e devidamente documentados de selecção de projectos, e assegurem que o princípio da parceria funciona na prática. São necessários procedimentos sólidos que evitem qualquer risco de conflitos de interesses para estar em conformidade com o Regulamento Financeiro, o que requer a apresentação de declarações de interesse, a não participação na avaliação e na selecção dos projectos e o encaminhamento de casos que envolvam potencial conflito de interesses para a autoridade de gestão.

IX.

Para o restante período 2007-2013, a Comissão deve certificar-se de que os Estados-Membros exigem aos GAL a definição de objectivos mensuráveis e específicos para a sua região, que possam ser alcançados através do programa Leader. Os Estados-Membros devem exigir aos GAL que prestem contas sobre a realização dos objectivos da sua estratégia local, a geração de valor acrescentado através da abordagem Leader e a eficiência das despesas relativas a subvenções e a custos de funcionamento.

X.

O acompanhamento deve ser recentrado no valor acrescentado da abordagem Leader, na eficiência e na eficácia, e complementado por dados de sistemas de supervisão e de controlo, para que a Comissão possa dispor de dados suficientes, fiáveis e pertinentes que lhe permitam prestar contas sobre o valor acrescentado e a boa gestão financeira dos programas Leader.

INTRODUÇÃO

1. A abordagem Leader é um método ascendente (*bottom-up*) da UE de execução da política de desenvolvimento rural, que apresenta sete características específicas (ver **gráfico 1**). O apoio financeiro é dado a «grupos de acção local» (geralmente conhecidos por GAL), para que promovam estratégias de desenvolvimento local, principalmente através da concessão de subvenções a projectos locais¹ (o **anexo** apresenta exemplos dos projectos financiados). Os GAL são parcerias entre membros do sector público ou privado (ou sem fins lucrativos) de pequenas comunidades rurais².

¹ As subvenções são co-financiadas pela UE e pelas autoridades públicas do Estado-Membro em causa. Na maioria dos casos, cobrem apenas uma parte dos custos totais do projecto: os beneficiários têm também de contribuir. Os custos de funcionamento dos GAL são também co-financiados pela UE e pelas autoridades nacionais ou regionais.

² Comunidades rurais com uma população até 150 000 habitantes.

GRÁFICO 1

AS SETE CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS DA ABORDAGEM LEADER



2. Os regulamentos da UE definem os objectivos da política e o seu enquadramento jurídico. Os Estados-Membros determinam os programas nacionais ou regionais para aplicação da abordagem Leader, que são depois aprovados pela Comissão. Os potenciais GAL desenvolvem estratégias locais, de acordo com os requisitos nacionais ou regionais e candidatam-se a financiamento junto dessas autoridades. Os Estados-Membros são responsáveis pela selecção dos GAL, pelo pagamento da ajuda da UE e do co-financiamento nacional, e ainda pelo acompanhamento e controlo da execução. Os GAL são responsáveis pela selecção dos projectos a financiar. Em alguns Estados-Membros, os GAL seleccionam projectos até ao limite de uma dotação financeira anual, sendo o processamento dos pedidos de subvenção e o respectivo pagamento efectuado pelas autoridades nacionais ou regionais. Outros Estados-Membros conferem aos GAL a responsabilidade por todo o processo, dotando-os de orçamentos anuais ou plurianuais para pagar as subvenções.

3. O primeiro período Leader teve início em 1991 como uma «iniciativa comunitária» e foi seguido pelo Leader II (1994-1999) e pelo Leader+ (2000-2006)³. Embora teoricamente o período do Leader+ tenha terminado em 2006, a execução dos projectos e as despesas podiam prosseguir até meados de 2009. O Leader+ contava com 893 GAL na UE-15 e com 281 nos novos Estados-Membros. A contribuição final da UE para o programa Leader+ será de cerca de 2,1 mil milhões de euros.

4. A partir de 2007, o Leader foi integrado no regulamento relativo ao desenvolvimento rural como uma abordagem alternativa para realizar os objectivos dos três eixos «clássicos» da política (ver **caixa 1**).

³ Os novos Estados-Membros puderam aplicar uma medida semelhante nos seus programas operacionais de desenvolvimento rural a partir de 2004-2006.

⁴ Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho, de 20 de Setembro de 2005, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) (JO L 277 de 21.10.2005, p. 1).

CAIXA 1

OS QUATRO EIXOS DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO RURAL PARA 2007-2013

Eixo 1: Medidas destinadas a aumentar a competitividade dos sectores agrícola e florestal através do apoio à reestruturação, ao desenvolvimento e à inovação.

Eixo 2: Medidas destinadas a melhorar o ambiente e a paisagem rural através do apoio ao ordenamento do território.

Eixo 3: Medidas destinadas a melhorar a qualidade de vida nas zonas rurais e incentivar a diversificação da actividade económica.

Eixo 4: Utilização da abordagem Leader para realizar os objectivos dos eixos 1-3.

5. A Comissão aprovou a maior parte dos programas de desenvolvimento rural nacionais e regionais para o período 2007-2013, em 2007 e no início de 2008. No final de 2009, os Estados-Membros tinham seleccionado mais de 2 000 GAL do Eixo 4. A despesa da UE prevista para o eixo Leader durante este período de programação é de aproximadamente 5,5 mil milhões de euros (ver **gráfico 2**)⁵, com um co-financiamento público nacional de mais 3,4 mil milhões de euros.
6. A abordagem Leader assenta no pressuposto de que existe um valor acrescentado em comparação com a tradicional aplicação descendente⁶. As abordagens ascendentes e a interacção entre diferentes sectores a nível local deverão mobilizar o potencial local. Os grupos locais deverão estar em melhor posição para identificar soluções locais integradas e inovadoras para problemas locais e poderão ter mais capacidade de resposta. A participação na tomada de decisões a nível local deverá suscitar entusiasmo e um maior empenho, que poderão resultar, por sua vez, num desenvolvimento rural local melhor e mais sustentável⁷. O envolvimento comunitário alcançado através da abordagem ascendente pode igualmente resultar num impacto menos tangível, como “reforço das capacidades e dos poderes das populações locais”⁸ (ver **gráfico 3**).

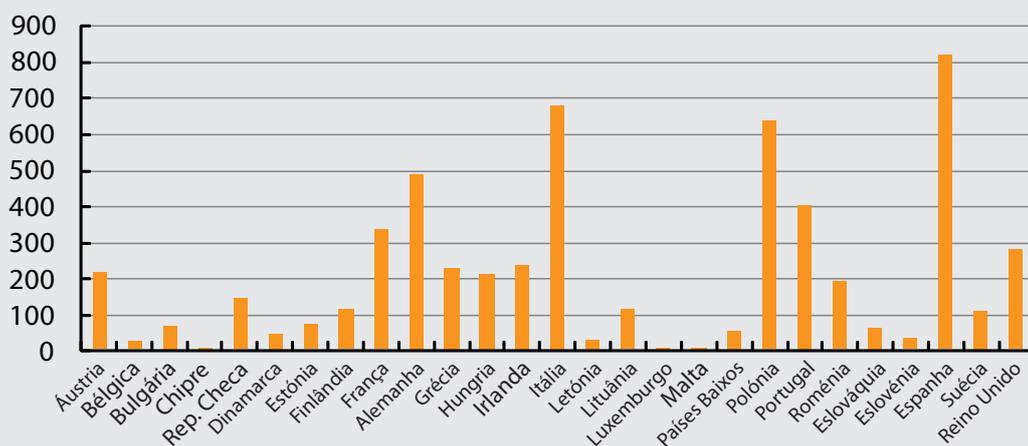
⁵ O Eixo 4 (Leader) representa entre 5% e 11% das despesas previstas nos programas de desenvolvimento rural dos Estados-Membros da UE-15, e um mínimo de 2,5% nos programas dos novos Estados-Membros.

⁶ Nos métodos «descendentes», as autoridades nacionais ou regionais definem medidas relativas a despesas e critérios de selecção dos projectos e as suas equipas avaliam as propostas de projectos e decidem sobre as ajudas a atribuir. Algumas funções dos regimes de ajudas nacionais ou regionais podem ser realizadas por funcionários de gabinetes locais.

⁷ «O conceito principal subjacente à abordagem Leader consiste em considerar que (...) as estratégias de desenvolvimento são mais eficazes se forem decididas e implementadas a nível local pelos agentes locais». *Fact Sheet* da Comissão Europeia «A abordagem Leader».

GRÁFICO 2

FUNDOS DA UE PROGRAMADOS PARA O EIXO 4 (LEADER) (2007-2013) POR ESTADO-MEMBRO



7. Os GAL representam uma etapa de execução adicional, o que implica determinados custos. A delegação da tomada de decisão nas parcerias locais também envolve riscos para a boa gestão financeira dos fundos da UE em termos de equidade, transparência e prestação de contas, bem como de economia, eficiência e eficácia. Da última vez que o Tribunal auditou o programa Leader, para o Relatório Anual relativo ao exercício de 2000⁹, foram identificadas algumas insuficiências graves na gestão financeira efectuada pelos GAL: subvenções concedidas com efeitos retroactivos, dando origem a um risco de criação de peso morto; falta de transparência na selecção dos projectos; potenciais conflitos de interesses; elevados custos operacionais e procedimentos morosos. A Comissão respondeu que estava ciente dos riscos e a sua reacção consistiu essencialmente em incentivar as boas práticas e a boa gestão financeira através de orientações e de troca de informações¹⁰.

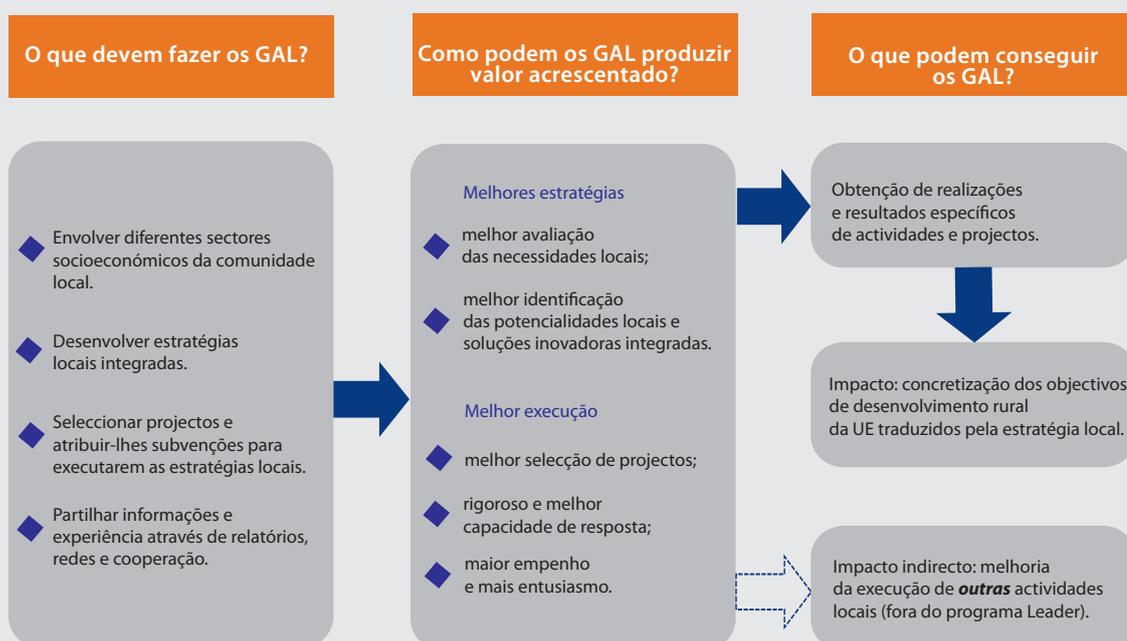
⁸ «O reforço das capacidades e dos poderes das populações locais no âmbito de Leader devem ser encaradas numa perspectiva de geração de valor acrescentado adicional para as comunidades rurais.» Resposta da Comissão ao Relatório Anual relativo ao exercício de 2000.

⁹ Relatório Anual relativo ao exercício de 2000, pontos 3.96-3.112 (JO C 359 de 15.12.2001).

¹⁰ Esta questão será retomada e desenvolvida nos pontos 72-77 e 104-106.

GRÁFICO 3

PAPEL DOS GAL NA APLICAÇÃO DA ABORDAGEM LEADER



ÂMBITO E MÉTODO DE AUDITORIA

8. Como referido anteriormente, a abordagem Leader implica custos e riscos adicionais em relação a métodos mais tradicionais e centralizados de execução da política de desenvolvimento rural, mas tem igualmente potencial para gerar valor acrescentado através das sete características Leader, o que leva o Tribunal a formular a seguinte questão de auditoria: *A abordagem Leader foi aplicada de forma a gerar valor acrescentado, minimizando simultaneamente os riscos para a boa gestão financeira?*

9. O Tribunal realizou a auditoria a partir de:

- o questionários de auditoria preenchidos por uma amostra aleatória de 202 GAL em 23 Estados-Membros;
- o um exame da documentação de 27 destes GAL;
- o auditoria no local e exemplos de estudo de caso de 13 destes GAL e de mais de 60 projectos exemplificativos do âmbito dos projectos financiados pelos GAL em causa (ver lista de projectos no **anexo**);
- o auditoria das autoridades de gestão dos 11 programas Leader em causa, que em conjunto representam mais de 40% dos fundos da UE programados para o período 2007-2013;
- o auditoria das actividades da Comissão relativas ao Leader.

Quando do trabalho de campo da auditoria, no primeiro semestre de 2009, os GAL tinham concluído recentemente a aplicação das suas estratégias Leader+ para 2000-2006¹¹ e tinham sido seleccionados pelo Estados-Membros com base nas suas estratégias do Eixo 4, que definem os seus planos de execução da abordagem Leader no período 2007-2013. À excepção da Alemanha e de Aragão (Espanha), os GAL não tinham ainda iniciado a execução das suas estratégias do Eixo 4.

¹¹ Os GAL da Polónia executaram programas Leader+ de transição, que não eram comparáveis aos dos outros Estados-Membros.

- 10.** O Tribunal definiu critérios de «boas práticas» a partir da legislação e dos documentos e publicações da Comissão¹². O Tribunal analisou o desempenho dos GAL seleccionados em função desses critérios durante o período Leader+ e em termos das suas estratégias do Eixo 4. A auditoria foi realizada nas instalações dos GAL para permitir um exame de toda a documentação pertinente e discussões com os funcionários e membros dos GAL sobre o contexto e a estratégia adoptada. Os projectos seleccionados foram igualmente controlados no local e entrevistaram-se os promotores dos projectos.

Nos casos em que se identificaram insuficiências ou boas práticas, avaliaram-se as respectivas informações de acompanhamento e avaliação, bem como os procedimentos e os sistemas de controlo para determinar se essas práticas eram habituais. O Tribunal avaliou o desempenho da Comissão e dos Estados-Membros em termos de gestão, acompanhamento, avaliação e supervisão da abordagem Leader, analisando os programas nacionais e regionais e as regras de funcionamento, bem como resultados de inspecções, relatórios de execução e avaliações. A auditoria incluiu a avaliação da Comissão do Eixo 4 dos 11 programas de desenvolvimento rural em causa e dos GAL do Eixo 4 seleccionados pelos Estados-Membros.

- 11.** As observações estão estruturadas da seguinte forma, de acordo com as principais responsabilidades:
- o aplicação pelos GAL das características Leader;
 - o boa gestão financeira pelos GAL;
 - o gestão dos programas Leader pela Comissão e pelos Estados-Membros;
 - o acompanhamento e avaliação pela Comissão e pelos Estados-Membros.

¹² Em particular, a comunicação da Comissão aos Estados-Membros, de 14 de Abril de 2000, que estabelece as orientações relativas à iniciativa comunitária de desenvolvimento rural (Leader+) (JO C 139 de 18.5.2000, p. 5), e os artigos 61.º a 65.º do Regulamento (CE) n.º 1698/2005.

QUADRO 1

GAL SELECIONADOS E ORÇAMENTOS PARA A EXECUÇÃO DAS SUAS ESTRATÉGIAS DO EIXO 4

Referência do GAL	Estado-Membro (Região)	Orçamento do Eixo 4 2007-2013 ¹
DE-BY	Alemanha (Baviera) ²	2,6
DE-MV	Alemanha (Mecklenburg-Vorpommern) ²	5,4
IE	Irlanda	14,6
EL	Grécia	6,5
ES-A	Espanha (Aragão)	7,1
ES-CM	Espanha (Castilla La Mancha)	3,9
FR (PL)	França (Pays de la Loire)	1,5
FR (LR)	França (Languedoc Roussillon)	3,2
IT-TOS	Itália (Toscana)	7,6
HU	Hungria	5,9
PL (WP)	Polónia (Pomorskie)	4,3
PL (WŚ)	Polónia (Świętokrzyskie)	2,1
PT	Portugal	6,0

¹ Incluindo co-financiamento nacional ou regional.

² Afectações indicativas.

OBSERVAÇÕES

APLICAÇÃO PELOS GAL DAS CARACTERÍSTICAS LEADER COM VISTA À OBTENÇÃO DE VALOR ACRESCENTADO

OS GAL APLICARAM A ABORDAGEM LEADER SEGUNDO MODALIDADES QUE LIMITAM O POTENCIAL DE VALOR ACRESCENTADO DAS «CARACTERÍSTICAS LEADER», EMBORA O TRIBUNAL TENHA ENCONTRADO EXEMPLOS DE BOAS PRÁTICAS

ABORDAGEM ASCENDENTE

12. A abordagem ascendente (*bottom-up*) visa incentivar a participação no desenvolvimento rural local, envolvendo a nível local a comunidade, os grupos de interesses económicos e sociais e os representantes de instituições públicas e privadas. A comunidade local deve participar na identificação da estratégia local mais relevante e na execução das actividades (projectos) necessárias para atingir os objectivos dessa estratégia.

Todos os GAL obtiveram um certo grau de envolvimento da comunidade local, mas alguns concederam a maior parte das subvenções Leader+ às organizações que os compõem

13. Os GAL informaram a comunidade local sobre as possibilidades de financiamento de projectos por vários meios: reuniões e eventos públicos, folhetos e publicações, e também através dos seus sítios Internet e dos seus membros. Desta forma, os GAL não só deram resposta aos pedidos de ajuda existentes, mas também é possível que tenham incentivado outros agentes locais a considerar novos investimentos ou outros projectos. O GAL da Toscana (Itália), por exemplo, tinha um ponto de informação na câmara de comércio local. Os programas Leader foram igualmente divulgados através da imprensa local e de placas colocadas nos locais dos projectos. Na Hungria, o GAL aumentou a sensibilização em relação ao programa Leader por meio de sinalização rodoviária à entrada de cada aldeia.



Foto 1: Hungria — Sinalização rodoviária anunciando que a aldeia participou no programa Leader

14. Todos os GAL dispunham também de escritórios locais, onde uma equipa prestava assistência aos promotores de projectos na elaboração dos pedidos de subvenção¹³. Este «serviço de consultoria gratuito» foi um factor importante para incentivar os pedidos de subvenção, já que os promotores inexperientes, em particular de pequenos projectos, poderiam, de outra forma, ter sido dissuadidos pelos procedimentos morosos e complexos (ver ponto 70).
15. Embora muitos projectos tenham consistido em simples subsídios ao investimento, estudos ou eventos, alguns GAL foram também proactivos no seu trabalho com os agentes locais, debatendo e elaborando projectos mais estratégicos desde as primeiras ideias. Em Mecklenburg-Vorpommern (Alemanha), por exemplo, o GAL criou grupos de trabalho, denominados «equipas de inovação» para orientar e apoiar os promotores dos projectos mais complexos. O GAL da Irlanda recorreu a «agentes de desenvolvimento», que tinham por função procurar e desenvolver activamente ideias para projectos susceptíveis de ajudar a realizar os objectivos estratégicos (ver **caixa 2**).

¹³ Na Grécia, as normas nacionais impedem essa assistência, a partir do momento em que é publicado um convite formal à apresentação de propostas de projectos. Os promotores de projectos entrevistados pagaram cada um entre 1 200 e 3 500 euros a consultores para prepararem os seus pedidos de subvenção.

CAIXA 2

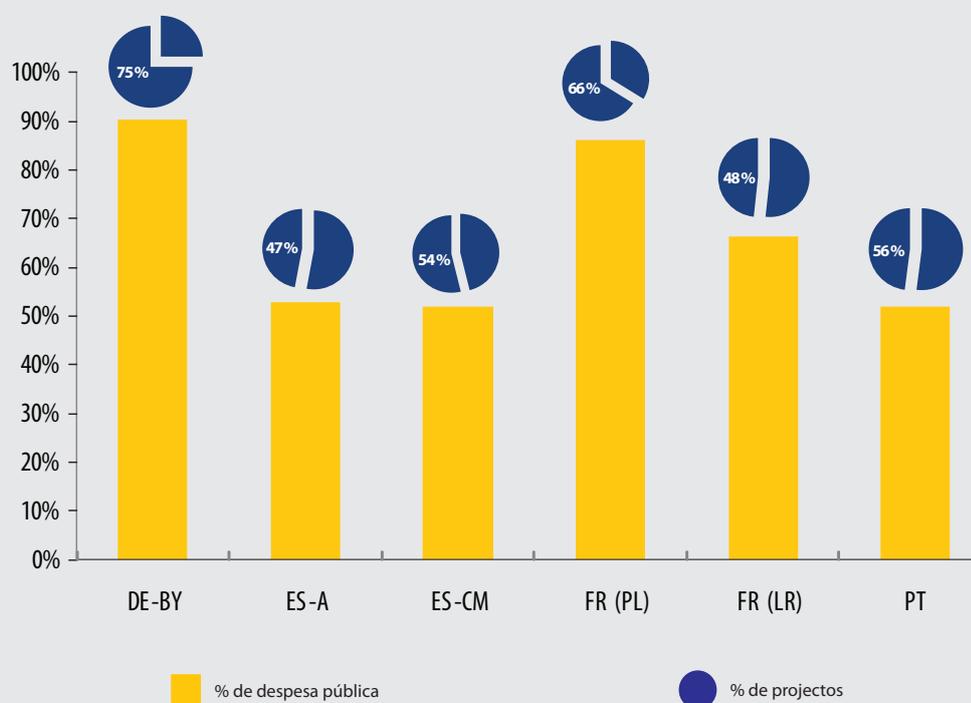
PAPEL DOS AGENTES DE DESENVOLVIMENTO DE PROJECTOS NO GAL DA IRLANDA

Os agentes de desenvolvimento eram responsáveis por analisar, identificar e desenvolver, estimular e promover actividades e iniciativas. O agente do «sector alimentar», por exemplo, era responsável pelo desenvolvimento e comercialização da marca regional de produtos alimentares locais, pelo desenvolvimento de iniciativas de agricultura alternativa, etc. O agente manteve um blogue activo, organizou e participou em reuniões e eventos, e incentivou e ajudou no desenvolvimento de projectos por profissionais do sector alimentar.

16. Todos os GAL auditados financiaram projectos promovidos pelas organizações que os compõem. O programa Leader+ executado pelo GAL da Baviera (Alemanha) envolveu apenas 12 promotores de projecto diferentes, seis dos quais estavam directamente relacionados com o GAL. Em seis dos 11 GAL Leader+, essas subvenções representaram entre 50% e mais de 90% do total (ver **gráfico 4**), o que reduziu as subvenções disponíveis para a comunidade em geral, limitando as suas possibilidades de participação através de projectos em curso.

GRÁFICO 4

SUBVENÇÕES CONCEDIDAS AOS GAL E ÀS ORGANIZAÇÕES QUE OS COMPÕEM¹



¹ Incluindo organizações em que os membros do GAL tinham um interesse directo. Os dados relativos a Aragão excluem subvenções a pequenas empresas individuais, em que o promotor era membro do GAL. A política de adesão aos GAL incentiva a participação da comunidade e não limita, portanto, as possibilidades de participação (ver ponto 19).

- 17.** Todos os GAL envolveram, em diferentes graus, a comunidade local no desenvolvimento das estratégias do Eixo 4. Os GAL de França (Languedoc-Roussillon) e da Baviera organizaram seminários temáticos no âmbito de um processo participativo para identificar os pontos fortes e fracos, as oportunidades e as ameaças da região (análise SWOT — *strengths, weaknesses, opportunities and threats*) e debater a estratégia. Todos os GAL realizaram reuniões públicas para explicar o programa Leader e receber ideias para projectos, mas na Toscana, na Irlanda, em Portugal e em Castilla-La Mancha (Espanha), não foi claro de que forma a consulta influenciou a análise SWOT dos GAL ou a determinação dos objectivos da estratégia local, se é que o fez. A consulta serviu, sobretudo, para estimular e avaliar o nível de procura das diferentes medidas e para recolher propostas de projectos.

PARCERIAS LOCAIS PÚBLICO-PRIVADAS

- 18.** Uma das principais características da abordagem Leader é que as decisões não devem ser tomadas pelas autoridades públicas, mas por uma parceria local mais ampla, que inclui a administração local, mas onde esta não tem maioria de votos¹⁴. A participação da comunidade pode ser reforçada, permitindo a participação no GAL de todas as partes interessadas a nível local e garantindo a representação de todos os principais agentes locais.

¹⁴ Artigo 62.º do Regulamento (CE) n.º 1698/2005: Os GAL devem representar «parceiros dos vários sectores socioeconómicos locais no território em causa. Ao nível da tomada de decisões, os parceiros sociais e económicos, assim como outros representantes da sociedade civil, tais como agricultores, mulheres rurais, jovens e respectivas associações, devem representar, no mínimo, 50% da parceria local».

Os GAL nem sempre conseguiram uma parceria público-privada eficaz

19. Os GAL da Polónia e de Aragão eram associações com uma política de adesão aberta, em que qualquer organização ou residente local interessado era incentivado a participar. O GAL de Aragão, por exemplo, tinha cerca de 500 membros (ver **quadro 2**). Em contrapartida, o GAL da Grécia tinha um número menor de membros convidados, excluindo potencialmente outras organizações e residentes locais que poderiam ter dado um contributo adicional à parceria (ver **caixa 3**).

QUADRO 2

MEMBROS DOS GAL DO LEADER+

DE-BY	DE-MV	IE	EL	ES-A	ES-CM	FR (PL)	FR (LR)	IT-TOS	HU	PT
<i>Número de membros dos GAL</i>										
20	13	16	15	484	46	78	49	15	41	22
<i>dos quais, membros do órgão de tomada de decisão</i>										
11	13	16	7	16	20	20	22	13	21	7

CAIXA 3

COMPOSIÇÃO DO GAL DA GRÉCIA

O GAL Leader+ era composto apenas por membros convidados com uma pequena representação de agentes locais e uma estrutura que poderia permitir que o sector público influenciasse a tomada de decisões. Estava organizado como uma empresa com 15 accionistas e os municípios locais detinham 97% do capital social. O órgão de gestão, constituído por nove representantes dos principais municípios (na maioria dos casos, os presidentes de Câmara), seleccionou uma comissão para decidir sobre as candidaturas dos projectos. Esta comissão era composta por representantes de três dos municípios e outras quatro organizações: a Câmara de Comércio, uma associação de agricultores biológicos, uma associação de mulheres e uma instituição de investigação.

20. Os membros de todos os GAL auditados incluíam diferentes sectores e grupos, geralmente os representantes das autoridades locais, dos sectores do turismo e agrícola e das pequenas empresas. Todos os GAL incluíam membros do sexo feminino nos seus órgãos de tomada de decisão. Os jovens são um grupo-alvo fundamental da política de desenvolvimento rural da UE e a sua participação no processo de tomada de decisão pode garantir que as suas necessidades e oportunidades são devidamente consideradas e que são aplicadas soluções adequadas. Apenas sete dos 13 GAL do Eixo 4 tinham representantes dos jovens entre os seus membros (e no órgão de tomada de decisão apenas os GAL de Espanha e da Hungria). Outros GAL afirmaram que não havia organizações de juventude na sua região, mas não tinham tomado nenhuma iniciativa específica para garantir o envolvimento dos jovens.
21. Em todos os GAL, o órgão de tomada de decisão não tinha mais de 50% de membros do sector público, como exige o regulamento. Apenas os GAL de França tinham regras internas que exigiam um «duplo quórum», de acordo com o qual os membros do sector «privado» deveriam representar pelo menos 50% dos votos em cada reunião de tomada de decisões (embora esta regra nem sempre fosse seguida).
22. O Tribunal identificou vários outros casos em que os princípios Leader não foram rigorosamente observados. Em França (Languedoc Roussillon), o presidente do órgão de tomada de decisão do Leader+ tinha voto de qualidade, o que na prática dava a maioria ao sector público. Os membros «privados» do órgão de tomada de decisão do GAL de França (Pays de la Loire) eram em grande parte associações criadas pelas autoridades públicas locais (ver **caixa 4**). Este órgão propunha projectos ao Syndicat das autoridades locais, que tomava a decisão final sobre as subvenções a conceder aos projectos.

CAIXA 4**MEMBROS DO GAL DE FRANÇA (PAYS DE LA LOIRE)**

O GAL iniciou um processo de avaliação interna que concluiu que a composição do órgão de tomada de decisão coloca, no entanto, o problema da representatividade do conjunto dos agentes locais. Com efeito, os parceiros privados são quase todos seleccionados em associações do *Pays* (grupo de municípios locais). Cada uma destas associações é presidida por um representante eleito (dos municípios). No entanto, embora estas associações possuam um conhecimento muito abrangente dos problemas do território, teria sido interessante incluir responsáveis de empresas locais ou de associações não pertencentes ao *Pays*. Por outro lado, nem a Câmara de Comércio e Indústria, nem a Câmara de Artes e Ofícios estavam representadas, e só a Câmara da Agricultura tinha um representante no órgão de tomada de decisão.

- 23.** Em certas ocasiões, o GAL de Portugal tomou decisões apenas com base num número reduzido de votos das autarquias locais (ver **caixa 5**)¹⁵. Nesses casos, não se realizou o potencial valor acrescentado de uma parceria no processo de tomada de decisão.

¹⁵ O GAL da Baviera também aprovou propostas de projectos com poucos membros presentes (ver **caixa 14**).

ESTRATÉGIAS LOCAIS DE DESENVOLVIMENTO POR ZONA

- 24.** Na abordagem por zona, os GAL devem definir e executar uma estratégia de desenvolvimento com base na situação específica e nos pontos fortes e fracos da sua própria zona. Para realizar todo o potencial desta abordagem, os GAL devem traduzir as suas necessidades e oportunidades concretas em objectivos locais e executar as suas estratégias, com vista à realização desses objectivos.
- 25.** Os objectivos dos GAL devem estabelecer com rigor os resultados que pretendem alcançar a nível local com as suas estratégias, proporcionando assim um enquadramento e orientações claros para a gestão corrente dos programas e uma base para a gestão de desempenho e a prestação de contas.

CAIXA 5

GAL DE PORTUGAL: PARTICIPAÇÃO NA VOTAÇÃO

O órgão de tomada de decisão do GAL era constituído por representantes dos três municípios (que exerciam rotativamente as funções de presidente, vice-presidente e tesoureiro), de uma associação cultural, de uma associação de pequenas empresas, de uma associação da indústria local e de uma associação agrícola.

Os auditores do Tribunal examinaram as actas das oito reuniões em que os projectos seleccionados foram aprovados. Em três dessas reuniões, havia um número igual de membros dos municípios e de outras origens. Nas outras cinco reuniões, os três municípios estavam em maioria. Em duas ocasiões, o GAL seleccionou projectos apenas com base nos votos dos três municípios.

Os GAL não demonstraram uma forte ênfase na realização dos objectivos da estratégia local (por zona)

- 26.** Os objectivos da estratégia local dos GAL Leader+ não eram específicos, mensuráveis e exequíveis dentro de um prazo definido. Na sua maioria, os objectivos eram tão genéricos que poderiam ser aplicados a qualquer zona rural (ver exemplo na **caixa 6**). Objectivos como «*combater o êxodo rural e o abandono da agricultura tradicional*» (GAL de Portugal) poderiam ter sido medidos, mas, na prática, acabaram por não o ser, porque não havia referências que definissem a situação inicial nem metas que indicassem a situação a alcançar. Os objectivos eram expressos em termos muito genéricos. Por exemplo, «*promover a identidade da região, através da melhoria e da promoção de serviços e produtos locais*» (GAL da Grécia) descreve aquilo que o GAL pretende fazer e não uma situação que procure alcançar.
- 27.** Os GAL não demonstravam uma forte ênfase na realização dos objectivos. Em França (Languedoc-Roussillon), por exemplo, o objectivo central da estratégia Leader+ era a utilização das novas tecnologias para melhorar a competitividade da zona rural. Quando surgiu a possibilidade de obter co-financiamento de um programa nacional para projectos de turismo, o GAL adicionou uma nova medida relativa a despesas para financiar instalações como um centro de ciclismo de montanha.

CAIXA 6

GAL DE MECKLENBURG-VORPOMMERN: EXEMPLO DE OBJECTIVOS DA ESTRATÉGIA LOCAL

Foram definidos quatro objectivos:

- 1) aumentar a atractividade da zona;
- 2) colocar em rede as regiões de turismo;
- 3) criar novos serviços e actividades laborais;
- 4) melhorar a estrutura económica regional, através da abertura e do incentivo a novas oportunidades de criação de emprego.

Cada um destes objectivos era seguido por uma secção intitulada «objectivo/estratégia», que descrevia a situação e aquilo que o GAL pretendia fazer, em termos gerais, como por exemplo «apoiar iniciativas de qualificação e formação de mulheres e jovens». Não havia quaisquer afirmações concretas sobre aquilo que se esperava alcançar com a aplicação da estratégia. Não eram definidas referências nem metas para os objectivos da estratégia.

28. Os objectivos da estratégia local não foram um factor determinante na selecção de projectos (ver **caixa 7**). Por exemplo, o GAL de Portugal previa financiar equipamentos turísticos «ligados aos temas territoriais fortes» da estratégia: a confluência entre a cultura local e os rios. O GAL atribuiu uma subvenção a um centro de karts para a compra de karts adicionais e de equipamento de cronometragem, sem qualquer tema territorial manifesto.

CAIXA 7

GAL DE PORTUGAL: PROJECTO DE AQUISIÇÃO DE SINALIZAÇÃO RODOVIÁRIA

Um dos objectivos do GAL era o estudo, o desenvolvimento e a promoção de itinerários turísticos temáticos. O GAL utilizou o orçamento da medida correspondente para atribuir uma subvenção ao município destinada à aquisição de sinalização rodoviária, incluindo indicações de trânsito como sinais de «stop», e à marcação de linhas brancas no meio de estradas locais e de parques de estacionamento. Alguns dos sinais de trânsito indicavam como chegar a determinadas atracções turísticas, mas o projecto não criou efectivamente quaisquer itinerários turísticos temáticos.



- 29.** Os GAL da Grécia, da Toscana e de Espanha¹⁶ executaram as suas estratégias em termos de «medidas» definidas pelo Estado-Membro para classificar projectos semelhantes para efeitos de gestão orçamental e de apresentação de relatórios. Por exemplo, o GAL da Grécia incluía medidas como «*apoio ao investimento para empresários*». Esta medida estava subdividida em «projectos de turismo rural», «projectos de tecnologia moderna», etc. Cada uma destas submedidas estava ainda classificada em «acções» como «*prestação de serviços de alojamento turístico*». Esta subdivisão facilita o acompanhamento e o controlo das actividades dos GAL, mas também envolve o risco de estes executarem as medidas relativas a despesas (através da avaliação e selecção dos projectos de acordo com a sua elegibilidade) sem terem em conta os objectivos da estratégia local.
- 30.** Os GAL publicitaram propostas de projectos que cumpriam as condições de elegibilidade para uma determinada medida, em vez de publicitarem projectos que permitiam realizar um objectivo específico da estratégia local. Os GAL avaliaram a «conformidade» ou a «coerência» da proposta de projecto com a estratégia, mas como os objectivos eram tão amplos, era praticamente impossível eliminar um projecto elegível, a menos que a medida tivesse demasiadas candidaturas. Mesmo quando as metas de resultado já tinham sido cumpridas, os GAL continuaram a atribuir subvenções¹⁷.
- 31.** O acompanhamento e a apresentação de relatórios reforçaram a ênfase nas medidas: os GAL acompanharam e analisaram os projectos executados e apresentaram relatórios sobre eles no que se refere a cada medida relativa a despesas, mas não recolheram dados nem apuraram se os objectivos da estratégia local tinham sido atingidos.
- 32.** O GAL da Irlanda, por exemplo, publicou uma análise das suas realizações no final do programa Leader+. Esta análise continha uma secção intitulada «o que prometemos» que enumerava os objectivos da estratégia. A secção seguinte era «o que cumprimos» e descrevia os projectos executados. Estes foram agrupados por medida como, por exemplo, «projectos de formação». Não houve qualquer identificação daquilo que foi feito - ou do que foi alcançado — em relação aos objectivos da estratégia. Os GAL de França e da Alemanha, que não eram obrigados a seguir medidas nacionais ou regionais, também apresentaram relatórios que descreviam os projectos executados, mas não os objectivos atingidos¹⁸.

¹⁶ O mesmo se aplica, em menor grau, à Irlanda.

¹⁷ Por exemplo, na sequência de um convite à apresentação de propostas de projectos de alojamento turístico, o GAL da Grécia aprovou ajudas a projectos que ultrapassaram em 20% a meta do número de novas camas. O GAL fez um novo convite à apresentação de propostas de projectos para alojamento turístico, tendo em conta a elevada procura.

¹⁸ Uma excepção parcial é o GAL da Baviera, que organizou um seminário para analisar se os objectivos da estratégia Leader+ tinham sido cumpridos.

33. Quando da auditoria, a maioria dos GAL ainda não tinham definido os seus critérios de selecção dos projectos nem os sistemas de acompanhamento e avaliação para o período de programação 2007-2013 mas, tendo em conta as informações disponíveis, não previram alterações significativas. As estratégias dos GAL para o Eixo 4 também não apresentam objectivos locais específicos e todos os Estados-Membros, excepto um, impõem a utilização de medidas comuns (ver ponto 84).

ABORDAGENS INOVADORAS E MULTISSECTORIAIS

34. A abordagem Leader pretende ser inovadora. Os GAL devem conceber e executar as suas estratégias de forma a mobilizar e garantir o desenvolvimento rural local, através de respostas inovadoras a problemas rurais novos e antigos. Os GAL podem gerar valor acrescentado, através de acções diferentes das de outros programas ou das actividades das autoridades locais. Por conseguinte, os projectos que caem no âmbito das actividades normais das autoridades locais, ou que são elegíveis para outros programas, só devem ser financiados pelos programas Leader em circunstâncias excepcionais, devidamente justificadas em termos de uma necessidade estratégica específica.
35. Outra característica distintiva é que a abordagem Leader deve incluir a concepção e execução multisectorial da estratégia, baseadas na interacção entre agentes e projectos de diferentes sectores da economia local.

Os GAL não conseguiram documentar devidamente a existência de inovação ou de interacção entre sectores nas suas estratégias ou projectos. Os GAL financiaram projectos que eram pouco diferentes dos de outros programas da UE ou que correspondiam às actividades normais das autoridades locais

36. A interacção entre agentes de diferentes sectores ocorreu no âmbito da parceria GAL, como descrito nos pontos 18-23, mas não de forma significativa nas estratégias ou projectos dos GAL. Alguns GAL conseguiram apresentar exemplos de interacção, como foi o caso da Irlanda, onde a estratégia reuniu produtores, retalhistas e o sector do turismo na comercialização de produtos locais. No entanto, a maioria dos GAL concedeu subvenções a projectos independentes, apoiando os promotores nas suas actividades normais (ver **anexo**).

- 37.** No Leader+, a maioria dos GAL tinha critérios explícitos para avaliar as propostas de projectos em termos de inovação ou do seu carácter piloto (ver **quadro 3**)¹⁹. Apesar destes critérios, os GAL aprovaram projectos que não apresentavam características fortemente inovadoras. Na Grécia, por exemplo, os formulários de pedido de subvenção descreviam características inovadoras ou piloto dos investimentos previstos em restaurantes, residenciais, oficinas de metalurgia, adegas, etc., mas essas características não existiam na prática (ver **caixa 8**).
- 38.** Na Toscana, o GAL publicou um convite à apresentação de propostas de projectos no âmbito da medida «apoio às empresas para a inovação de processos e produtos». Recebeu uma proposta de um produtor de maçãs para um projecto que consistia, essencialmente, na aquisição de caixas de fruta comuns, que o GAL classificou como um «investimento inovador para reduzir os custos de produção e facilitar a colheita e a embalagem», com a justificação de que era «inovador para a própria empresa». Esta classificação deu ao projecto 7 pontos, num máximo de 10 para a inovação. O GAL da Hungria avaliou propostas de projectos pela «inovação e novidade» e atribuiu o máximo de pontos aos seis projectos analisados. Um dos projectos consistia na modernização das instalações de uma residencial, incluindo a compra de bicicletas para utilização pelos hóspedes, o que representava uma inovação na região. O mesmo não se poderá dizer do projecto de elaboração de planos para a pavimentação de uma estrada de terra de acesso às vinhas do promotor, ou do projecto de reforço das paredes de um presbitério devido a um abatimento do terreno.

¹⁹ A avaliação pelos GAL das propostas de projectos é considerada no ponto 58.

QUADRO 3

SELECÇÃO DE PROJECTOS INOVADORES

DE-BY	DE-MV	IE	EL	ES-A	ES-CM	FR (PL)	FR (LR)	IT-TOS	HU	PT
<i>Os GAL dispunham de critérios explícitos para avaliar os projectos em termos de inovação ou do seu carácter piloto</i>										
Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Sim
<i>Ponderação do critério «inovação» na avaliação global (%)</i>										
n.d. ¹	n.d. ¹	n.d. ¹	13	7	4	n.d. ¹	n.d. ¹	10-19	8	10

¹ os GAL em França e na Alemanha não documentaram qualquer avaliação dos projectos comparativamente aos critérios de selecção. O GAL da Irlanda fê-lo, mas não atribuiu pontos.

39. No Relatório Anual relativo ao exercício de 2000, o Tribunal observou que os GAL atribuíram subvenções a projectos que poderiam ter sido financiados por outros programas. A Comissão respondeu: «(...) *poderá ser adequado financiar no âmbito de Leader determinados projectos que, analisados individualmente, sejam elegíveis no âmbito dos programas gerais, se esses projectos constituírem um elemento fundamental para a execução de um programa de desenvolvimento inovador de um determinado GAL*».
40. A maioria das subvenções foi atribuída a pequenos projectos, distinguindo-se assim o Leader de outros programas de financiamento da UE. O GAL da Irlanda, por exemplo, concedeu subvenções que variam entre menos de 1 000 e um máximo de 65 000 euros. No entanto, oito dos 11 GAL Leader+ financiaram projectos com um custo total de 200 000 euros ou mais (ver lista dos projectos no **anexo**). Investimentos em adegas, lagares de azeite, projectos de renovação de aldeias, etc. teriam sido elegíveis no âmbito de outros programas de financiamento da UE. Nestes casos, os GAL conseguiram demonstrar que os projectos eram coerentes com a sua estratégia mas, dada a falta de objectivos locais específicos (ver ponto 26), não conseguiram demonstrar que eram essenciais.

CAIXA 8

«CARÁCTER PILOTO» DE PROJECTOS APROVADOS PELO GAL DA GRÉCIA

Nos seis projectos do sector privado auditados, os formulários de candidatura justificavam a natureza piloto da proposta em termos de actividades de colocação em rede. Os formulários foram todos preenchidos por consultores. No entanto, os promotores de projectos entrevistados não tinham participado em nenhuma dessas actividades. O promotor do projecto da oficina de metalurgia, por exemplo, não conhecia a rede de pequenas empresas locais e ignorava que a sua proposta de projecto envolvia a participação nessa rede.

Além disso, o pedido de subvenção descrevia o projecto como sendo coerente com a estratégia local do GAL, uma vez que dizia respeito a produtos tradicionais de ferro forjado que ajudavam a preservar as tradições e o carácter dos edifícios locais. Na prática, a empresa do candidato dedicava-se quase inteiramente a *designs* modernos executados em alumínio.

41. Além disso, o potencial de geração de valor acrescentado da abordagem Leader é reduzido, se for uma mera fonte de financiamento adicional para as actividades normais das autarquias locais. Embora tarefas obrigatórias, como por exemplo a educação, estivessem, em princípio, excluídas, todos os GAL concederam subvenções a projectos promovidos pelas autoridades locais, à excepção do GAL da Irlanda (ver **caixa 9** e a lista dos projectos no **anexo**). Alguns desses projectos já tinham sido concluídos antes do pedido de subvenção no âmbito do Leader (ver **caixa 10**, por exemplo), caso em que a ajuda apenas serviu para complementar o orçamento das autoridades locais.

CAIXA 9

EXEMPLOS DE SUBVENÇÕES LEADER+ ÀS AUTORIDADES LOCAIS

GAL de Castilla la Mancha: Um dos municípios que era membro do GAL promoveu um projecto para vedar um parque infantil. O projecto consistia em construir um muro de tijolo em estilo rústico com uma vedação de metal no topo. O custo era de 36 000 euros (dos quais 26 500 euros da dotação Leader da UE e 500 euros das autoridades nacionais e regionais).

GAL da Grécia: Um dos municípios que era membro do GAL promoveu um projecto para a renovação do sistema de esgotos e a repavimentação das ruas e dos passeios do centro da cidade. O financiamento Leader+ (211 000 euros) cobriu os custos de uma pequena área. O município obteve um financiamento nacional para um montante total de 1,4 milhões de euros para completar o projecto para as ruas restantes.

CAIXA 10

EXEMPLOS DE SUBVENÇÕES A PROJECTOS CONCLUÍDOS

GAL da Toscana: Projecto «Serviços para o cidadão e o território local». O GAL publicou um convite à apresentação de propostas de projectos em Maio de 2004 e, na sua reunião de 12 de Julho de 2004, decidiu conceder uma subvenção de 121 470 euros a um consórcio de municípios (que era membro do órgão de tomada de decisão do GAL). A convenção de subvenção tinha a data de 20 de Setembro de 2004. O projecto, que dizia respeito a um serviço veterinário público disponível 24 horas por dia e a informações e concessão de licenças de caça, de pesca e de apanha de cogumelos, teve início em Fevereiro de 2001, sendo a factura final de 5 de Julho de 2004.

GAL de França (Pays de la Loire): Um grupo de municípios (cujo presidente era membro do GAL) lançou um projecto para a informatização e a colocação em rede dos registos da biblioteca. O relatório de inspecção do organismo pagador afirma que na data da candidatura do projecto o equipamento informático estava quase completo, a catalogação tinha sido feita e os funcionários estavam a receber formação para a utilização do *software*. Na data em que o GAL seleccionou o projecto, restava pagar uma factura de 91,20 euros.

42. Quando da auditoria, a execução do Eixo 4 não tinha começado na maioria dos GAL auditados. No entanto, as estratégias contêm poucos compromissos específicos em relação à inovação ou à interacção entre os sectores.

PROJECTOS DE COLOCAÇÃO EM REDE E DE COOPERAÇÃO

43. A colocação em rede envolve o intercâmbio de experiências e tem como objectivo a transferência de boas práticas, a disseminação da inovação e o aproveitamento dos ensinamentos obtidos. Os projectos de cooperação — em que participam dois ou mais GAL — podem gerar mais valor acrescentado, através da massa crítica e da complementaridade, possibilitando a obtenção de realizações que o GAL não poderia atingir sozinho.

Nem todos os GAL participaram plenamente em projectos de colocação em rede e de cooperação

44. Todos os GAL participaram pelo menos em reuniões com outros GAL nas redes regionais ou nacionais, embora estas reuniões tratassem sobretudo de questões de organização. O GAL da Irlanda mostrou-se particularmente activo na participação em seminários, em visitas a GAL de outros Estados-Membros e na recepção destes. Os GAL de Mecklenburg-Vorpommern, da Irlanda e de Portugal contribuíram com exemplos de boas práticas de projectos para publicações e bases de dados da UE.
45. Todos os GAL participaram em projectos de cooperação, à excepção do GAL da Hungria. Os GAL de França, da Toscana e da Grécia depararam-se com dificuldades organizacionais, especialmente no que se refere a diferentes procedimentos aplicados ao abrigo de diferentes programas Leader regionais ou nacionais. Algumas das actividades financiadas relacionaram-se mais com visitas, intercâmbios e conferências do que com a execução conjunta de um projecto. O GAL de Castilla-La Mancha utilizou o orçamento dos projectos de cooperação para pagar a sua assinatura da rede regional dos GAL e para desenvolver um sistema de gestão de documentos em preparação do período 2007-2013. Essas despesas deveriam ter sido financiadas através do orçamento de custos de funcionamento dos GAL.

- 46.** Excepto em Castilla-La Mancha, Hungria e Portugal, as estratégias do Eixo 4 dos GAL apresentaram pormenores sobre os projectos de cooperação previstos, mas poucos eram específicos sobre as actividades de colocação em rede previstas.

SOLIDEZ DA GESTÃO FINANCEIRA DOS GAL

OS GAL NÃO CONTEMPLARAM DEVIDAMENTE A NECESSIDADE DE EFICIÊNCIA NEM DE PROCEDIMENTOS JUSTOS E TRANSPARENTES

EFICIÊNCIA DAS DESPESAS RELATIVAS A SUBVENÇÕES

- 47.** Os GAL despendem as verbas do orçamento da UE concedendo subvenções a projectos. Assim, devem garantir que as subvenções constituem a forma mais eficiente de utilização dos fundos públicos²⁰.

Os GAL não tentaram maximizar a eficiência das despesas relativas a subvenções

- 48.** Um dos riscos que se coloca à eficiência de qualquer programa de subvenções é que o promotor poderia ter sido capaz de desenvolver o projecto de qualquer forma, mesmo sem subvenções, o que resulta num «peso morto»: a subvenção não produz qualquer efeito adicional. Os GAL deveriam estar em melhores condições do que os gestores de programas em gestão descendente para avaliar o risco de ocorrência de pesos mortos, uma vez que conhecem a situação no terreno e mantêm contactos com o promotor durante a preparação do pedido de subvenção.
- 49.** Um forte indício de existência de um peso morto é o facto de o promotor já ter iniciado o projecto antes de o GAL decidir se irá atribuir uma subvenção ou não. À excepção da Alemanha, todos os GAL concederam subvenções a projectos nessas condições. Os promotores de projectos em causa estavam preparados para desenvolver o projecto sem apoio financeiro (o que aponta para um peso morto) ou então tinha-lhes sido prometida a atribuição de uma subvenção antes de finalizados os procedimentos de avaliação e decisão relativos ao projecto.

²⁰ Constitui um requisito do Regulamento Financeiro que o orçamento da UE seja utilizado de acordo com o princípio da eficiência, definida como a melhor relação possível entre os recursos empregues e os resultados alcançados.

50. Apenas o GAL da Irlanda dispunha de procedimentos para avaliar o risco de as propostas de projectos constituírem um peso morto (embora também naquele país a documentação da verificação realizada não tenha sido adequada). Outros GAL trataram a data de arranque do projecto como uma mera questão de elegibilidade.
51. Cada Estado-Membro aplicou critérios de elegibilidade diferentes. Na Grécia, na Irlanda, em Espanha e na Hungria, os projectos foram considerados elegíveis a partir da data de apresentação do pedido de subvenção. Em Portugal, os projectos podiam começar 90 dias antes da apresentação do pedido. Em França e na Toscana, as regras apenas estipulavam que o projecto não podia estar finalizado à data de apresentação do pedido de subvenção²¹. Os GAL consideraram que esta condição se encontrava preenchida desde que o promotor do projecto não tivesse pago a factura final dos custos do projecto, mesmo que este se encontrasse fisicamente concluído (ver **caixa 10**).
52. Além disso, os GAL em França e na Toscana favoreceram manifestamente projectos já concluídos, uma vez que as subvenções podiam ser aprovadas e pagas num curto espaço de tempo, sem risco de atrasos (ver **caixa 11**). Desta forma, os GAL podiam evitar «anulações»: o procedimento através do qual alguns Estados-Membros anulam o saldo não gasto dos orçamentos dos GAL no final do exercício.

²¹ Com excepção das subvenções atribuídas a empresas, que se regem pelas regras da UE relativas aos auxílios estatais.

EXEMPLOS DE GAL QUE FAVORECERAM PROJECTOS CONCLUÍDOS

GAL da Toscana: O convite à apresentação de propostas lançado pelo GAL para a «renovação e melhoria das aldeias» definia os critérios de selecção dos projectos, atribuindo-lhes um máximo de 30 pontos. Um critério prendia-se com o «estado de avanço» do projecto, podendo ser atribuídos até 12 pontos no caso de o promotor ser capaz de concluir os pagamentos finais do projecto no prazo de 30 dias após a apresentação da proposta de projecto.

GAL de França (Languedoc-Roussillon): Uma associação universitária (que era membro do GAL) realizou um projecto para renovar e abrir ao público um antigo arboreto, tendo as respectivas despesas finais sido incorridas em Agosto de 2008. O GAL seleccionou o projecto em 16 de Setembro de 2008 e assinou a convenção de subvenção em 1 de Outubro. A acta da reunião do GAL explica que, para utilizar o saldo remanescente do orçamento do programa Leader+, fora necessário seleccionar projectos já concluídos, para que as subvenções pudessem ser pagas antes do final de Outubro.

- 53.** Um outro risco de perda de eficiência é o de os promotores poderem não procurar executar os projectos pelos custos mais baixos em função da qualidade necessária. O risco aumenta quando a subvenção representa uma percentagem elevada dos custos do projecto (alguns GAL atribuíram subvenções no valor de 80% ou mesmo 100% dos custos do projecto²²). Corre-se igualmente o risco de as facturas poderem ser inflacionadas de modo artificial. Apenas os GAL da Irlanda, Grécia e Toscana desenvolveram procedimentos satisfatórios para avaliar a razoabilidade dos custos do projecto no caso de projectos do sector público e privado.
- 54.** A subvenção mais eficiente seria o montante mínimo necessário para viabilizar um projecto e garantir a obtenção das realizações desejadas. Contudo, muitos GAL atribuíram a mesma subvenção em termos percentuais (até ao montante máximo elegível), independentemente da rendibilidade provável do projecto ou da disponibilidade de outro financiamento²³.
- 55.** O GAL de França (Pays de la Loire) aumentou as taxas das subvenções no final do período de vigência do programa Leader+, de modo a garantir a utilização integral do seu orçamento. Esta medida fez com que, por exemplo, uma autoridade local que havia pedido uma subvenção de 12 000 euros para a informatização e ligação em rede dos registos de uma biblioteca acabasse por receber mais de 25 000 euros para o mesmo projecto.

PROCEDIMENTOS EQUITATIVOS E TRANSPARENTES

- 56.** Os GAL afectam fundos públicos ao seleccionarem os projectos, mas não são imputáveis em termos democráticos. Assim, é necessário um elevado grau de transparência e os GAL devem ser capazes de demonstrar que seguiram constantemente os procedimentos correctos.

Os procedimentos não atenuaram suficientemente os riscos específicos que decorrem da delegação da tomada de decisão nos GAL

- 57.** Apenas os GAL de Mecklenburg-Vorpommern e de França (Pays de la Loire) publicaram as actas das reuniões de selecção dos projectos nos respectivos sítios Internet. Ainda assim, a maioria publicou listas ou pormenores de alguns ou de todos os projectos executados até ao final do programa.

²² Incluindo o co-financiamento nacional.

²³ Esta abordagem tem a vantagem da simplicidade e da transparência, mas não conduz forçosamente à utilização mais eficiente do orçamento da UE.

- 58.** Os GAL da Alemanha e de França não dispunham de quaisquer procedimentos formais e documentados de avaliação dos projectos. As actas das reuniões dos órgãos de tomada de decisão forneciam breves sínteses do que foi discutido em alguns casos, mas não mostravam de modo coerente os factores que tinham sido considerados. Os GAL da Grécia, de Portugal, de Espanha, da Hungria e da Toscana avaliaram os projectos de modo comparativo, classificando as propostas de projectos em função dos critérios clássicos de selecção de projectos, o que representa uma boa prática, mas a base da classificação não estava documentada na maioria dos casos, tendo sido detectadas incongruências aparentes (ver **caixa 12**). Nenhum GAL documentou suficientemente as avaliações dos projectos e o processo de selecção, de modo a garantir a verificação da solidez das decisões.
- 59.** Dada a natureza local dos GAL, um dos maiores riscos que se colocam à eficiência, ao valor acrescentado dos programas Leader e à reputação da UE reside no conflito de interesses, na medida em que os promotores de projectos podem influenciar as decisões de selecção de projectos a seu favor. O risco acentua-se no caso dos GAL que não dispõem de procedimentos transparentes, objectivos e bem documentados, tal como ilustrado anteriormente.

²⁴ Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho, de 25 de Junho de 2002, que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias (JO L 248, 16.9.2002, p. 1), artigo 52.º:

1. É vedado aos intervenientes financeiros realizarem qualquer acto de execução do orçamento no âmbito do qual os seus próprios interesses possam estar em conflito com os das Comunidades. Caso tal se verifique, o interveniente em causa tem a obrigação de se abster de realizar esses actos e de informar a autoridade competente de tal facto.
2. Existe conflito de interesses sempre que o exercício imparcial e objectivo das funções de um interveniente na execução do orçamento ou de um auditor interno se encontre comprometido por motivos familiares, afectivos, de afinidade política ou nacional, de interesse económico, ou por qualquer outro motivo de comunhão de interesses com o beneficiário.

AVALIAÇÃO PELO GAL DE PORTUGAL DO IMPACTO DOS PROJECTOS A NÍVEL DO EMPREGO

O GAL classificou cada proposta de projecto mas não documentou a sua avaliação dos critérios de selecção tais como «manutenção e criação de postos de trabalho». Consequentemente, não foi capaz de explicar as incongruências aparentes. Por exemplo, a proposta de projecto «investimentos numa fábrica de embalagem de mel» envolvia a criação de dois novos postos de trabalho. O GAL atribuiu à proposta cinco pontos pelo preenchimento do critério relativo ao emprego.

Duas outras propostas (ambas promovidas por organizações que compõem o GAL) receberam também cinco pontos: uma relativa a um projecto de «aquisição de uma câmara de vídeo e de um projector para uma associação cultural», que alegava contribuir para a manutenção de um posto de trabalho existente; e outra relativa ao projecto de sinalização rodoviária do município (ver **caixa 7**), que não implicava a criação nem a manutenção de postos de trabalho.

- 60.** Este risco é mais directamente perceptível quando o promotor do projecto é membro do órgão de tomada de decisão do GAL. Além disso, num GAL de pequenas dimensões, qualquer membro tem a oportunidade de influenciar a decisão mesmo sem participar na votação. As autoridades gregas proibiram os GAL de atribuírem subvenções aos seus funcionários ou membros, a pessoas singulares ou colectivas em sua representação, ou a cônjuges ou familiares em primeiro grau. Nenhum dos outros GAL adoptou semelhantes regras. A regra na Grécia não se aplicava a membros do GAL na qualidade de representantes de organizações públicas ou sem fins lucrativos, embora as subvenções concedidas nesses casos estivessem limitadas a 25% do orçamento do GAL.
- 61.** Todos os GAL auditados concederam subvenções às organizações que os compõem (ver pontos 24-33). Essas subvenções não foram tratadas como excepções. Os GAL tinham regras internas diferentes a nível dos seus órgãos de tomada de decisão (ver **caixa 13**), que não cumpriam os requisitos do Regulamento Financeiro da UE²⁴. Em especial, as regras aplicadas por alguns GAL apenas diziam respeito a membros que promoviam directamente um projecto e apenas exigiam abstenção no acto de votação.

CAIXA 13

AVALIAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS UTILIZADOS PELOS GAL PARA EVITAR CONFLITOS DE INTERESSES (LEADER+)

Contexto:

Os membros do órgão de tomada de decisão não deviam atribuir subvenções em situações em que exista uma «comunhão de interesses» com o promotor do projecto, nos termos do n.º 2 do artigo 52.º do Regulamento Financeiro.

É provável que exista uma comunhão de interesses, em especial nos projectos promovidos por membros da estrutura de gestão ou do órgão de tomada de decisão do GAL, uma vez que a avaliação que o GAL efectua da proposta de projecto poderá ser influenciada (mesmo que inconscientemente) pela relação com o promotor do projecto. Este princípio aplica-se tanto no caso de o membro do GAL promover o projecto pessoalmente como no caso de representar uma organização pública ou privada.

Critérios:

1. Sempre que um membro do comité de avaliação ou de selecção do GAL tem uma relação profissional ou pessoal com o promotor do projecto, ou um interesse profissional ou pessoal no projecto, deve apresentar uma declaração escrita que explique a natureza da relação/interesse e que deve constar da documentação do projecto. Importa declarar qualquer comunhão de interesses, incluindo os interesses de carácter familiar, afectivo, de afinidade política e de interesse económico, nos termos do disposto no Regulamento Financeiro.
2. O membro em causa não deve participar de modo algum no processo de avaliação ou de selecção, não devendo estar presente durante a discussão da proposta do projecto. Esta abstenção deve ficar registada na respectiva acta.
3. Sempre que exista uma comunhão de interesses, os GAL devem reportar o caso à autoridade de gestão, nos termos do disposto no Regulamento Financeiro.

GAL	Declaração de interesses e não participação na votação	Envio à autoridade de gestão	Observações
DE-BY	●	●	As regras de funcionamento previam que os membros do GAL com interesse num projecto não deveriam participar na discussão nem na votação, o que deveria ser documentado. As actas das reuniões nem sempre mostravam quem esteve presente e quem votou. A autoridade de gestão considera que estas regras não se aplicam aos representantes das organizações do sector público que promovem os projectos.
DE-MV	●	●	As regras do GAL previam que os membros com interesse num projecto não deveriam participar na discussão nem na votação. Nas actas das reuniões não havia nenhuma documentação comprovativa dessa não participação.
IE	●	●	As regras do GAL exigiam que os membros se ausentassem da reunião durante a discussão de propostas de projectos nos quais tivessem algum interesse, ou no caso de terem participado anteriormente na avaliação dos projectos. O GAL também mantinha um registo dos interesses dos membros e estes estavam sujeitos a uma política de rotação. As regras nacionais exigiam que as decisões relativas a projectos em que um membro ou funcionário do GAL tivesse qualquer interesse fossem notificadas à autoridade de gestão antes da aprovação formal desse projecto. Nota: o funcionamento deste procedimento não foi verificado na auditoria.
EL	●	●	Os membros do órgão de tomada de decisão ou da estrutura de gestão do GAL e os seus familiares em primeiro grau não podiam promover projectos Leader a título individual ou empresarial. Todavia, esta regra não se aplicava aos membros do GAL que representassem organizações sem fins lucrativos e esses membros estavam autorizados a participar na votação.
ES-A	●	●	As regras do GAL previam que os membros com interesse directo ou indirecto num projecto não deveriam participar na discussão nem na votação. Nota: o funcionamento deste procedimento não foi verificado na auditoria.
ES-CM	●	●	As regras do GAL previam que os membros com interesse num projecto não deveriam participar na discussão nem na votação, mas unicamente no caso de se tratar de um interesse de natureza pessoal ou económica. As actas das reuniões não mostravam que os representantes das autoridades locais se abstinham de votar sobre os seus projectos.
FR (PL)	●	●	As regras do GAL exigiam que um membro que promovesse directamente um projecto se abstinhasse de votar, mas não que abandonasse a sala. As actas das reuniões do órgão de tomada de decisão mostram que o promotor participava nas discussões e que por vezes a votação era unânime, sem qualquer menção à abstenção do promotor. As regras não se aplicavam aos membros com interesse num projecto que não fosse promovido pelos próprios.
FR (LR)	●	●	O GAL não possuía quaisquer regras formais. As actas mostram casos em que um promotor de projecto participava em discussões e na votação.
IT-TOS	●	●	O GAL não possuía regras formais apesar da exigência da autoridade de gestão nesse sentido.
HU	●	●	As regras aplicavam-se apenas aos membros do GAL que tivessem um interesse pessoal numa proposta de projecto, estando obrigados a declarar esse interesse antes da reunião e não podendo participar na discussão nem na votação.
PT	●	●	Os membros do GAL com um interesse numa proposta de projecto eram obrigados a abster-se na votação, mas não tinham de abandonar a sala e podiam participar na discussão. As actas das reuniões nem sempre mostravam que os representantes das autoridades locais se abstinham de votar sobre os seus projectos.

Conclusões: ● Critério cumprido ● Critério não cumprido ● Critério não testado

62. O processo de votação não foi devidamente documentado em cinco dos 11 GAL Leader+, uma vez que as actas dos órgãos de tomada de decisão nem sempre indicavam quem esteve presente e quem votou (ver **caixa 13**). Nos GAL da Baviera, da Toscana e de França, as actas mostram ocasiões em que os promotores dos projectos participaram na discussão do projecto e na votação (ver **caixa 14**).
63. No presente relatório descrevem-se exemplos de projectos que apenas se relacionavam remotamente com os objectivos estratégicos, projectos que já haviam sido concluídos e projectos que subsidiavam as actividades correntes das autarquias. A maioria desses projectos era promovida pelas organizações pertencentes ao próprio GAL (ver as **caixas 7, 9, 10, 11, 12 e 14**). As insuficiências observadas evidenciam o risco de os membros do GAL poderem ter influenciado directa ou indirectamente as decisões, contribuindo para uma utilização ineficaz ou ineficiente do orçamento da UE.

CAIXA 14

GAL DA BAVIERA: INOBSERVÂNCIA DAS REGRAS DE VOTAÇÃO

O projecto de construção de um lago para natação foi incluído na estratégia do GAL com uma contribuição do programa Leader no valor de 150 000 euros.



Na realidade, a contribuição do programa Leader elevou-se a 1,03 milhões de euros, ou seja, quase 50% do orçamento total do GAL. Embora o regulamento interno do GAL exigisse um quórum de seis membros para poder adoptar decisões, a documentação disponível revela que na aprovação do projecto apenas votaram quatro membros. Os nomes das pessoas presentes não foram registados, à excepção do presidente do GAL, que era o presidente do município que promovia o projecto. De acordo com as regras de funcionamento do programa Leader+ da Baviera, os membros do GAL não estavam autorizados a discutir e votar projectos nos quais detivessem interesses e essa abstenção deveria ser documentada. Em resposta à observação do Tribunal, as autoridades da Baviera indicaram que consideravam que a participação do presidente da Câmara era aceitável, uma vez que ele não tinha um interesse *peçoal* no projecto.

EFICIÊNCIA OPERACIONAL

- 64.** Os GAL incorrem em custos de funcionamento: salários dos funcionários, escritórios, viagens, publicidade, etc. Em prol da eficiência, estes custos deviam manter-se dentro de certos limites, não excedendo os orçamentos aprovados pelas autoridades de gestão. Dispor de pessoal local em escritórios locais, responsável por um pequeno número de projectos, deveria igualmente permitir aos GAL dar uma resposta melhor do que a que seria possível dar com um programa gerido à escala nacional ou regional. Esta abordagem deveria possibilitar um processamento mais rápido dos pedidos de subvenção e dos pagamentos, assim como uma menor necessidade de procedimentos burocráticos.

Os requisitos administrativos a nível local originaram custos de funcionamento consideráveis, enorme sobrecarga burocrática e atrasos

- 65.** Os custos não ligados aos projectos, incorridos pelos GAL que foram sujeitos a auditoria, variam entre 12% e 32% das despesas pagas com fundos públicos a partir do Leader+. Os custos orçamentados pelos GAL para o período de programação 2007-2013 vão de 6% a 28% (ver **gráficos 5 e 6**).
- 66.** Os dados acima indicados incluem os custos do GAL com as actividades de «animação do território» (destinadas a estimular o interesse local)²⁵. De um modo geral, os GAL classificaram como animação o trabalho realizado pelo seu pessoal para incentivar as propostas dos projectos. Alguns GAL contabilizaram igualmente como animação o tempo despendido a ajudar os promotores dos projectos a elaborar os seus pedidos de subvenção, bem como o tempo gasto no acompanhamento e na elaboração de relatórios sobre a execução dos projectos. Vários GAL não diferenciaram as despesas de animação das despesas administrativas e de gestão e os outros contabilizaram de modo arbitrário o tempo dedicado pelo pessoal a essas actividades.
- 67.** A maioria dos GAL respeitou em teoria os seus orçamentos do programa Leader+ para financiar as despesas de funcionamento. No entanto, devido aos baixos níveis de execução nos GAL de países como, por exemplo, a Hungria, essas despesas representaram uma proporção das despesas totais superior à inicialmente prevista. O GAL da Irlanda esgotou o seu orçamento para despesas de funcionamento e utilizou as verbas destinadas à animação e fundos adicionais da autoridade de gestão para cobrir os custos. O GAL de Castilla-La Mancha utilizou o orçamento destinado à co-operação para cobrir as despesas de funcionamento (ver pontos 43-46). Outros GAL tiveram de utilizar os seus próprios fundos.

²⁵ Definidas no regulamento como estudos da zona em questão, informações e acções de promoção, etc.

GRÁFICO 5

CUSTOS NÃO ASSOCIADOS AOS PROJECTOS, EXPRESSOS EM PERCENTAGEM DAS DESPESAS PÚBLICAS DO PROGRAMA LEADER+ (INCLUINDO ANIMAÇÃO)

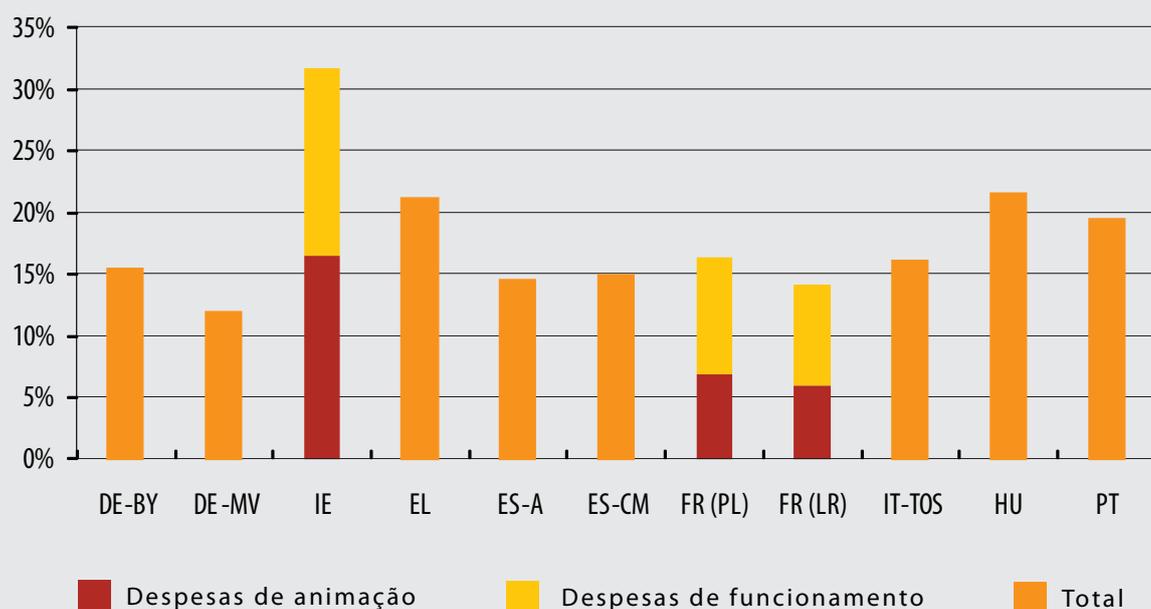
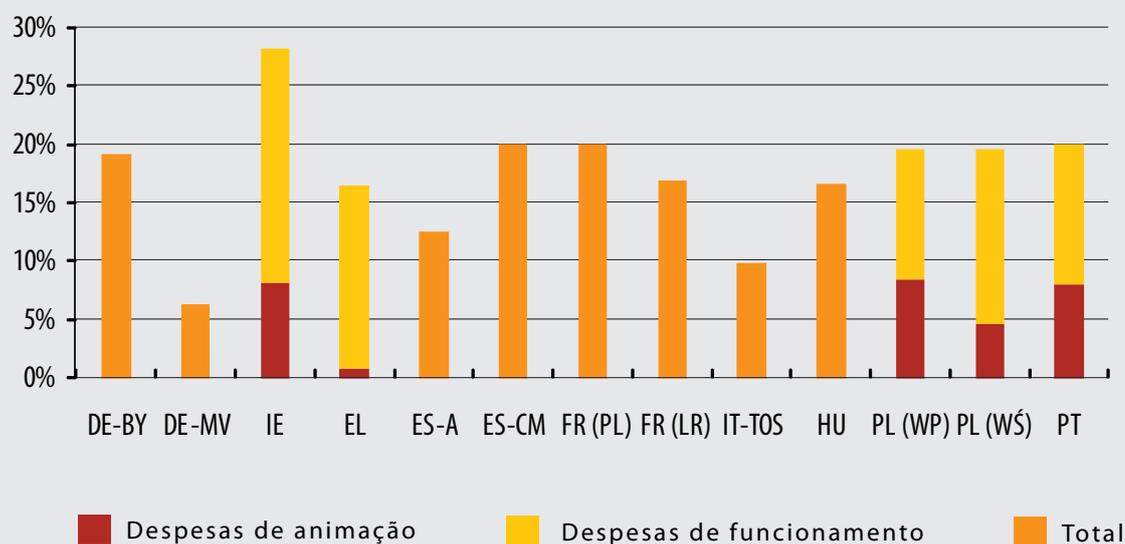


GRÁFICO 6

CUSTOS NÃO ASSOCIADOS AOS PROJECTOS, EXPRESSOS EM PERCENTAGEM DOS ORÇAMENTOS DO EIXO 4 DOS GAL (INCLUINDO ANIMAÇÃO)



- 68.** As despesas de funcionamento não representam necessariamente uma despesa ineficaz. Por exemplo, o GAL da Irlanda teve elevados custos de animação porque empregava dois funcionários do desenvolvimento de projectos a tempo inteiro e um a meio tempo que participaram activamente no processo de estimulação do desenvolvimento rural local (ver ponto 15).
- 69.** Além das questões anteriormente mencionadas, não é possível utilizar os dados para comparar a eficiência entre programas distintos devido às diferentes responsabilidades dos GAL nas operações de processamento dos pedidos de subvenção dos projectos e dos pagamentos. Na Hungria, o GAL não desempenhou qualquer papel formal no processo a partir do momento em que encaminhou a lista de projectos propostos à autoridade de gestão, a entidade responsável pela verificação da elegibilidade, pela decisão de atribuir a subvenção, pela convenção de subvenção e por todas as fases de acompanhamento da execução do projecto, elaboração de relatórios e pagamento. O GAL da Irlanda, pelo contrário, foi responsável por todo o processo, desde o desenvolvimento do projecto até à verificação da sua execução e aos pagamentos da subvenção.
- 70.** Na prática, a implementação do programa Leader+ foi excessivamente burocrática: quase todos os GAL exigiram a apresentação de formulários de pedido muito extensos e pormenorizados, acompanhados de múltiplos anexos e documentos justificativos, mesmo para os projectos mais pequenos (ver **caixa 15**), embora convenha referir que quase todos os procedimentos foram definidos pelas autoridades dos Estados-Membros e não pelos GAL. O pessoal dos GAL auxiliou os promotores no processo administrativo, mas mesmo com essa ajuda, uma sondagem efectuada pelo GAL de França (Languedoc-Roussillon) junto dos promotores de projectos revelou que 47% consideraram o processo de candidatura a subvenção «relativamente difícil».
- 71.** Quanto ao tempo gasto na aprovação dos pedidos de subvenção e nos pagamentos, os dados disponíveis não estavam completos ou eram incoerentes, mas mostram que quase todos os GAL levaram vários meses a tratar os processos²⁶. Em contrapartida, houve situações em que o GAL da Irlanda recebeu, analisou o pedido e efectuou o pagamento ao promotor no mesmo dia. Os atrasos na Hungria foram causados pelo preenchimento incompleto ou incorrecto das candidaturas para aprovação dos projectos e para pagamentos, o que indica que os procedimentos poderão ter sido excessivamente complexos para um regime de ajudas vocacionado para projectos locais de pequena envergadura.

²⁶ Em alguns Estados-Membros, as autoridades nacionais e regionais são responsáveis por estes processos, o que contribui igualmente para a sua morosidade.

EXEMPLOS DE PROCEDIMENTOS EXCESSIVAMENTE BUROCRÁTICOS

GAL da Grécia: Os potenciais promotores tinham de preencher um formulário com cerca de 22 páginas e apresentar 15 documentos comprovativos, incluindo prova de idade, prova de conclusão do serviço militar, prova de não ser funcionário público, prova de não se encontrar aposentado por motivos de saúde, etc. Todas as candidaturas incompletas eram rejeitadas. O guia para auxiliar os promotores a formular os pedidos de pagamento ocupava 32 páginas.

GAL da Hungria: A candidatura para o projecto Parsonage ocupava 60 páginas para uma subvenção de cerca de 4 500 euros. A candidatura relativa a um outro projecto continha 126 páginas, para uma subvenção de cerca de 5 400 euros.



O GAL levou sete meses a processar e a enviar as candidaturas de projectos à agência de pagamento regional para verificação e aprovação. O tempo total decorrido entre a apresentação da candidatura e a assinatura do contrato para os seis projectos examinados variou entre 11 e 16 meses.

GESTÃO DOS PROGRAMAS LEADER PELA COMISSÃO E PELOS ESTADOS-MEMBROS

A COMISSÃO E OS ESTADOS-MEMBROS NÃO FORAM SUFICIENTEMENTE EXIGENTES E PARTILHAM ALGUMA RESPONSABILIDADE COM OS GAL PELA LIMITAÇÃO DO POTENCIAL VALOR ACRESCENTADO DA ABORDAGEM LEADER. NÃO TOMARAM MEDIDAS SUFICIENTES PARA LIMITAR OS CUSTOS E OS RISCOS

REQUISITOS DA COMISSÃO E DOS ESTADOS-MEMBROS PARA O LEADER+

- 72.** O valor acrescentado da abordagem Leader não é obtido pela Comissão ou pelos Estados-Membros, mas através das actividades dos GAL. Do mesmo modo, a principal responsabilidade pela boa gestão financeira incumbe aos GAL, porque são eles que decidem quanto aos gastos a partir do orçamento da UE. A Comissão e os Estados-Membros poderão orientar os GAL, devendo garantir que a legislação, as regras de funcionamento e os sistemas de gestão estabelecem as normas mínimas exigíveis, criar os incentivos correctos para os GAL gerarem valor acrescentado e obterem uma boa gestão financeira, bem como evitar obstáculos e desincentivos.

Os Estados-Membros não definiram nem aplicaram requisitos mínimos eficazes para uma boa gestão financeira e relativos à abordagem Leader, apesar do incentivo da Comissão

- 73.** Os riscos que ameaçam a boa gestão financeira descritos no presente relatório são bem conhecidos e o Relatório Anual do Tribunal relativo ao exercício de 2000 identificou insuficiências semelhantes: atraso nos pagamentos de subvenções pelos GAL, resultando no risco de peso morto; falta de transparência na selecção dos projectos; potenciais conflitos de interesses; elevados custos de funcionamento e procedimentos morosos.

74. Na altura, a Comissão respondeu às observações do Tribunal, alegando que incentivava o recurso a procedimentos abertos e transparentes; incentivava os GAL a garantir um nível de apoio adequado às condições de cada projecto; suscitara a questão dos atrasos de pagamentos junto dos Estados-Membros; convidara os Estados-Membros a limitar os custos operacionais do Leader+ a 15% do orçamento total dos GAL; e que o regulamento de execução dos fundos estruturais introduzira limites que deveriam evitar a atribuição de subvenções a projectos concluídos antes da apresentação do pedido de subvenção.
75. A Comissão criou um Observatório para o programa Leader+ com um ponto de contacto, que organizou e promoveu seminários, elaborou publicações e manteve bases de dados. Estas actividades visavam a partilha das melhores práticas entre os GAL e o apoio às autoridades de gestão e às redes nacionais ou regionais.
76. A legislação estipulava poucos requisitos a nível da UE para o Leader+ além dos genéricos referentes às condições de elegibilidade, às obrigações em matéria de apresentação de relatórios e aos sistemas de controlo que se aplicam a todas as despesas dos fundos estruturais. Os Estados-Membros (ou regiões) desenvolveram as suas próprias disposições e regras de funcionamento que a Comissão aprovou no início do período de vigência do Leader+.
77. Cada Estado-Membro impôs requisitos diferentes aos GAL (ver **caixa 16**). Por exemplo, as autoridades irlandesas exigiram que os GAL avaliassem as propostas de projectos para averiguar a existência de peso morto ou de deslocação, mas outras autoridades de gestão não o fizeram. Nos casos em que os Estados-Membros não impuseram quaisquer condições, ou não as controlaram e aplicaram devidamente, o desempenho dos GAL foi deficitário, como se ilustra nos pontos 12-71. Salvo raras excepções, os GAL pouco mais fizeram do que seguir os procedimentos definidos pelos Estados-Membros: não tiraram pleno partido das vantagens da abordagem Leader, nem conseguiram, por sua própria iniciativa, através de auto-regulação, garantir uma boa gestão financeira.

- 78.** As regras dos Estados-Membros, na prática, toleraram uma gestão financeira deficiente ao permitir a atribuição de subvenções a projectos que tinham começado antes de o GAL ter tomado uma decisão quanto ao pedido de subvenção. As regras não *obrigavam* os GAL a conceder subvenções com efeito retroactivo, mas transmitiam a mensagem de que seria aceitável fazê-lo.
- 79.** Uma insuficiência especial, patente na aplicação do programa Leader em todos os Estados-Membros, foi o facto de não responsabilizarem os GAL pela prossecução dos objectivos das respectivas estratégias locais. Aprovaram as estratégias dos GAL para o Leader+ com objectivos gerais, não restritivos, não exigindo aos GAL que acompanhassem, avaliassem ou elaborassem relatórios sobre a concretização dos objectivos das estratégias, nem fizeram valer essas exigências.

EXEMPLOS DE DIFERENTES REQUISITOS DE APLICAÇÃO

A Toscana introduziu o requisito de que os principais agentes locais estivessem representados no GAL.

A Irlanda definiu regras para garantir um processo justo e transparente para a nomeação e aprovação dos membros do GAL.

As regras em França exigiam que os GAL tivessem «quórum duplo» no órgão de tomada de decisão, de modo a garantir uma parceria activa.

As autoridades de gestão na Grécia, na Hungria e na Toscana exigiram que os GAL classificassem cada projecto em função de um conjunto comum de critérios objectivos.

Na Grécia, a autoridade de gestão impôs um limite de 25% das subvenções atribuídas às organizações que faziam parte da estrutura dos GAL, exigindo assim que cada GAL envolvesse a comunidade local mais alargada na execução da estratégia.

Na Irlanda, as regras de funcionamento especificavam que os projectos susceptíveis de serem financiados por outros regimes e programas deveriam, por regra, ser considerados inelegíveis para financiamento ao abrigo do programa Leader.

REQUISITOS DA COMISSÃO E DOS ESTADOS-MEMBROS PARA O EIXO 4

- 80.** A Comissão e os Estados-Membros deviam ter aproveitado os ensinamentos obtidos nos anteriores períodos de programação do Leader para garantir a criação de um conjunto adequado de orientações e requisitos para o período de 2007-2013.

A maior alteração para o período 2007-2013 é que os Estados-Membros exigem principalmente que os GAL apliquem medidas clássicas do programa de desenvolvimento rural.

- 81.** No período de programação 2007-2013, o enquadramento jurídico é estabelecido pelos regulamentos relativos ao desenvolvimento rural. Tal como no Leader+, existem poucas imposições legais específicas do programa Leader. Os regulamentos limitam os custos de funcionamento dos GAL, mas a taxa de 20% constitui um limite superior ao do Leader+ e pode ser contornada se os custos forem classificados como animação, que não obedece a quaisquer limites. A mudança da base jurídica das normas dos fundos estruturais para os regulamentos do desenvolvimento rural introduz uma exigência de verificação da razoabilidade dos custos dos projectos.

- 82.** A Comissão elaborou orientações para os Estados-Membros prepararem o Eixo 4 e aprovou, efectivamente, os programas Leader nacionais ou regionais ao aprovar os programas de desenvolvimento rural. Desde então, a Comissão continuou a prestar assistência, nomeadamente, através da rede europeia de desenvolvimento rural.

- 83.** Os Estados-Membros não tinham finalizado as suas regras de funcionamento quando da auditoria²⁷, pelo que foi impossível avaliá-las. A informação disponível permite concluir que é provável que persistam as insuficiências identificadas no presente relatório.

²⁷ À excepção das autoridades de gestão da Alemanha e de Aragão.

- 84.** A falta de concentração na concretização dos objectivos da estratégia local poderá vir a acentuar-se no período de programação 2007-2013, já que, contrariamente às orientações da Comissão²⁸, todas as autoridades de gestão que foram objecto de auditoria (à excepção da Baviera) exigem agora que os GAL sigam um conjunto comum de medidas definidas nos programas de desenvolvimento rural.
- 85.** Alguns Estados-Membros restringiram ainda mais o âmbito dos programas Leader a medidas específicas, sobretudo às do Eixo 3²⁹. Este facto limitou consideravelmente a capacidade dos GAL de propor estratégias locais para os objectivos fundamentais dos eixos 1 e 2 dos programas de desenvolvimento rural, relacionados com a competitividade e os impactos ambientais das actividades agrícola e florestal (ver **caixa 17**).
- 86.** Uma vez que cada medida define os tipos de projectos e os beneficiários elegíveis, as possibilidades de os GAL desenvolverem soluções inovadoras e multissetoriais específicas para o contexto local são reduzidas. A natureza dos projectos a executar é semelhante em todos os GAL de cada Estado-Membro e também é semelhante aos projectos clássicos, já que, na maioria dos casos, as medidas do programa de desenvolvimento rural são, em primeira instância, aplicadas através de abordagens descendentes tradicionais.

²⁸ As orientações para a execução do Eixo 4 elaboradas pela Comissão indicam que é importante que as operações que não correspondem às medidas do programa de desenvolvimento rural possam ser apoiadas, de modo a preservar a natureza inovadora do programa Leader.

²⁹ Os GAL da Irlanda, de Portugal e da Polónia estavam limitados à aplicação das medidas do Eixo 3 (além de uma medida dedicada aos «pequenos projectos» na Polónia). Os GAL da Grécia podiam ainda aplicar uma medida do Eixo 1. Os GAL de Aragão e da Toscana podiam aplicar duas medidas do Eixo 1. Os GAL de Castilla-La Mancha e da Hungria podiam empregar todas as medidas do PDR.

CAIXA 17

GAL DE PORTUGAL: AS MEDIDAS LIMITARAM A CAPACIDADE DE OS GAL FAZEREM FACE ÀS NECESSIDADES DOS SECTORES AGRÍCOLAS LOCAIS

A estratégia do GAL definiu como objectivo o combate ao êxodo rural e ao abandono dos métodos agrícolas tradicionais. Contudo, para o atingir, apenas podia utilizar as medidas do Eixo 3 do programa de desenvolvimento rural. Este facto restringiu as possibilidades de desenvolvimento de soluções locais para melhorar a competitividade dos sectores do azeite e do vinho, não obstante a sua importância para a economia rural local. As medidas ambientais para fazer face às questões da biodiversidade e das alterações climáticas no sector agrícola local foram excluídas do âmbito dos programas Leader, assim como o foram as medidas na área da silvicultura.

SELECÇÃO DOS GAL COM VISTA À EXECUÇÃO DO PROGRAMA LEADER NO PERÍODO 2007-2013

- 87.** Para garantir que o programa Leader pode ser eficaz e proporcionar valor acrescentado, os Estados-Membros deverão seleccionar apenas GAL competentes e com estratégias de elevada qualidade.

Os Estados-Membros seleccionaram GAL com estratégias fracas

- 88.** Em todos os Estados-Membros auditados, o processo de selecção dos GAL foi pouco ou nada competitivo, apesar de o regulamento exigir que o seja.
- 89.** A maioria das autoridades de gestão avaliou e pontuou as estratégias propostas pelos GAL com base em critérios relevantes e escolheu os GAL que haviam atingido uma pontuação mínima (normalmente 50%)³⁰. Todas as autoridades de gestão incluídas na amostra aceitaram todos os GAL que tivessem apresentado uma candidatura válida (à excepção de um pequeno número de casos em que se registaram duas candidaturas para o mesmo domínio). Por definição, os GAL com pontuações baixas apresentaram estratégias cujo possível nível de competência e de qualidade se situava muito aquém do nível que as autoridades de gestão consideravam que os GAL poderiam alcançar. Numa das regiões de França, por exemplo, a autoridade de gestão seleccionou GAL cujas candidaturas tinham sido consideradas de qualidade insuficiente (ver **caixa 18**).

³⁰ A excepção foi a Toscana, que não atribuiu qualquer pontuação.

SELECÇÃO DOS GAL PELA AUTORIDADE DE GESTÃO EM FRANÇA

De acordo com as condições do convite à apresentação de candidaturas, o comité de selecção deveria escolher entre 10 e 12 GAL com um envelope financeiro médio de 1,5 milhões de euros. De 18 candidaturas recebidas, a autoridade de gestão considerou que duas eram de boa qualidade, oito de qualidade intermédia e oito de qualidade insuficiente. Todas as 18 candidaturas foram aceites, tendo o valor médio do envelope financeiro sofrido, por conseguinte, uma redução para 1,1 milhões de euros.

90. Mais especificamente, a auditoria apurou que os GAL tinham estratégias muito pouco desenvolvidas para o Eixo 4, com objectivos não específicos, sem uma lógica de intervenção clara e com poucas ou nenhuma medidas previstas em termos de acompanhamento e de avaliação. Após a avaliação das estratégias dos GAL, poucos foram os Estados-Membros que impuseram melhorias às insuficiências detectadas. Desse modo, os GAL beneficiaram de montantes substanciais do orçamento da UE para executarem estratégias deficitárias durante sete anos.

APROVAÇÃO, PELA COMISSÃO, DOS PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL PARA O PERÍODO 2007-2013

91. A grande oportunidade para a Comissão determinar como os Estados-Membros haviam implementado o Eixo 4 surgiu no momento da aprovação dos programas de desenvolvimento rural nacionais e regionais. A Comissão deverá garantir que os programas estipulam as condições necessárias, precavendo os riscos conhecidos que ameaçam o valor acrescentado da abordagem Leader.

A Comissão foi pouco exigente ao aprovar os programas de desenvolvimento rural

92. Os programas de desenvolvimento rural são documentos de alto nível, dos quais o Eixo 4 representa uma pequena parte. A maioria continha poucos pormenores concretos sobre o modo de aplicação da abordagem Leader. Os Estados-Membros só desenvolveram muitas das disposições relativas ao programa Leader depois de os programas terem sido aprovados.

- 93.** A Comissão foi pouco exigente ao aprovar os programas de desenvolvimento rural, o que conduziu à situação descrita nos pontos 80-90. A Comissão aceitou programas que não previam uma selecção competitiva dos GAL (apesar de o regulamento conter um requisito nesse sentido), que limitaram os GAL a aplicar medidas definidas à escala nacional (apesar de a Comissão aconselhar os GAL a não se aterem a um conjunto rígido de medidas), que não incluíam planos específicos para alcançar a inovação ou a interacção entre sectores (apesar das instruções, aplicáveis às avaliações da Comissão, de que a inovação deveria constituir uma prioridade), ou ainda para garantir o acompanhamento e a avaliação (não obstante as conclusões da avaliação intercalar do programa Leader+ terem estabelecido que estes aspectos deveriam ser incorporados nos programas desde o início). A Comissão não avaliou os elementos essenciais para garantir o valor acrescentado da abordagem Leader, como sejam os requisitos, definidos pelos Estados-Membros, em matéria de composição e abertura dos GAL.

ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO PELA COMISSÃO E PELOS ESTADOS-MEMBROS

A COMISSÃO E OS ESTADOS-MEMBROS NÃO CONSEGUIRAM DEMONSTRAR O VALOR ACRESCENTADO RESULTANTE DA APLICAÇÃO DA ABORDAGEM LEADER E AINDA NÃO AVALIARAM OS CUSTOS E RISCOS ADICIONAIS ENVOLVIDOS

CONTROLO E AVALIAÇÃO DA EFICÁCIA DA ABORDAGEM LEADER

- 94.** A Comissão e os Estados-Membros deverão usar os sistemas de gestão, as verificações dos GAL, os indicadores de controlo e os relatórios anuais para acompanhar a aplicação, os resultados e os impactos dos programas Leader. Esse acompanhamento deveria ser feito não apenas com vista à adopção atempada de medidas correctivas, mas também de modo a reunir provas suficientes, fiáveis e relevantes a utilizar nas avaliações e dar garantias sobre a eficácia e o valor acrescentado da abordagem Leader.

Os GAL, os Estados-Membros e a Comissão acompanharam a aplicação dos programas Leader...

95. Registou-se uma intensa actividade no acompanhamento da execução dos programas Leader+. Os GAL e as autoridades de gestão registaram dados pormenorizados das subvenções atribuídas e dos pagamentos efectuados para cada projecto. As autoridades de gestão exigiram aos GAL que elaborassem relatórios de execução anuais com uma descrição das suas actividades e que compilassem dados para os indicadores de acompanhamento. Estes diziam sobretudo respeito ao número de projectos e ao montante das subvenções classificados de acordo com o tipo de beneficiário e domínio de despesas. As autoridades de gestão apresentaram relatórios de execução anuais à Comissão.

96. Todas as autoridades de gestão realizaram uma avaliação intercalar do programa Leader+ em 2003 com uma actualização em 2005. A Comissão contratou uma entidade externa para elaborar um relatório de síntese.

... mas há poucos dados que comprovem a eficácia dos programas Leader na realização dos objectivos de desenvolvimento rural ou do valor acrescentado da abordagem Leader

97. Apesar de toda essa actividade, uma vez que os GAL não avaliaram nem descreveram o modo como os objectivos estratégicos locais foram atingidos, não há provas dos resultados e dos impactos em termos de desenvolvimento rural das despesas Leader. Não existe informação disponível que indique se, ou até que ponto, os programas Leader reduziram o êxodo rural das zonas em causa, aumentaram as oportunidades para os jovens, diversificaram as economias rurais, etc.

98. Uma excepção parcial diz respeito aos postos de trabalho criados ou salvaguardados pelos projectos Leader, que a Comissão encorajou os Estados-Membros a acompanhar no caso de todos os programas dos fundos estruturais. Contudo, o Tribunal considerou que as definições utilizadas não eram coerentes e que os dados — que na maioria dos casos não eram conferidos pela autoridade de gestão — não eram fiáveis nem credíveis.

- 99.** As avaliações de 2003 decorreram antes de a maior parte dos GAL ter começado a aplicar os programas Leader e as actualizações foram feitas antes de os GAL terem incorrido em despesas consideráveis. Muitas questões da avaliação ficaram sem resposta ou basearam-se nos pontos de vista de quem beneficiou do programa.
- 100.** A ausência (ou falta de fiabilidade) dos dados não permite determinar facilmente a eficácia dos programas Leader na produção de resultados a nível do desenvolvimento rural, seja em termos absolutos, seja em relação à eficácia de outras formas de concretização (nomeadamente, os programas clássicos).
- 101.** O potencial valor acrescentado da abordagem Leader não reside apenas nos resultados e nos impactos das realizações físicas (os projectos executados graças ao financiamento Leader). O envolvimento da comunidade conseguido através da abordagem ascendente também pode levar a impactos menos palpáveis, tais como «reforço de capacidades» e «responsabilização da população local». As orientações estratégicas para o Eixo 4 consideram que o programa Leader deveria «desempenhar um papel importante na prioridade horizontal da melhoria da governação».
- 102.** O potencial subjacente à abordagem Leader para conseguir esses impactos é indicado por exemplos contidos nas publicações de melhores práticas do ponto de contacto, nas avaliações e nos diferentes estudos. Ainda assim, não houve um acompanhamento ou comunicação sistemáticos dos resultados alcançados pelos GAL nestes domínios, pelo que os exemplos permanecem casos isolados. Na ausência de provas fiáveis e relevantes, as avaliações não conseguiram demonstrar a frequência e a extensão desses impactos.

ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO DOS CUSTOS E RISCOS

- 103.** O acompanhamento e a avaliação deveriam igualmente fornecer provas e avaliações fiáveis dos custos e riscos da abordagem Leader.

A Comissão e os Estados-Membros não acompanharam nem avaliaram os custos adicionais e os riscos envolvidos

- 104.** Quanto às insuficiências identificadas no Relatório Anual do Tribunal relativo a 2000, a Comissão respondeu que, na sua maioria, correspondiam a riscos que são inerentes a um programa descentralizado como é o Leader, e que *«a Comissão e os Estados-Membros estão conscientes dos riscos em causa no acompanhamento dos programas e no controlo da sua execução, que deverá ser conforme aos princípios de uma gestão financeira correcta»*.
- 105.** A Comissão verifica a conformidade com os regulamentos e pode propor correcções financeiras. As verificações efectuadas durante o período de vigência do programa Leader+ incluíram os programas de Portugal e de França em 2005. Os serviços da Comissão concluíram que não existiam critérios formais de selecção dos projectos; que os procedimentos para evitar conflitos de interesses eram inadequados e os GAL tomaram decisões sem dispor de um «quórum duplo»; e que os GAL não dispunham de procedimentos para avaliar a razoabilidade dos custos dos projectos propostos. Os serviços da Comissão teceram recomendações para os Estados-Membros em causa, mas não entenderam ser apropriado propor correcções financeiras³¹. Os serviços da Comissão também verificaram se as subvenções retroactivas e as taxas das subvenções estavam em conformidade com o disposto nos regulamentos, mas não colocaram as questões do peso morto ou da eficiência.
- 106.** Apesar de as verificações da Comissão terem confirmado os riscos identificados no Relatório Anual relativo ao exercício de 2000 (e na presente auditoria), não oferecem uma base para determinar o alcance e o impacto desses riscos nos Estados-Membros em causa ou na UE³².
- 107.** As inspecções efectuadas pelos Estados-Membros às operações dos GAL (cobrindo, pelo menos, 5% das despesas do Leader+) proporcionaram uma oportunidade para controlar e comunicar a incidência dos riscos à boa gestão financeira. Contudo, salvo algumas excepções em certos Estados-Membros, não cobriram a equidade e a transparência dos procedimentos dos GAL para a selecção de projectos, a solidez e documentação da avaliação das propostas de projectos, os registos das votações, ou a correcta aplicação das políticas para evitar conflitos de interesses.

³¹ A eficácia de semelhantes recomendações é posta em causa pelos resultados das observações efectuadas pelo Tribunal nesses Estados-Membros, que mostram que as insuficiências se mantinham em 2009.

³² Convém notar que este não constitui um objectivo das verificações da Comissão.

- 108.** Os Estados-Membros não utilizaram os seus sistemas de gestão, nem os relatórios de execução anuais dos GAL, para controlar a equidade e a transparência do processo de tomada de decisão dos GAL, a proporção de subvenções atribuídas aos membros dos GAL, a eficiência das subvenções atribuídas ou a eficiência dos processos e custos de funcionamento dos GAL. Em França, a autoridade de gestão acompanhou as actividades dos GAL observando as suas reuniões, mas aparentemente tolerou práticas, como a apresentação de projectos próprios por parte dos membros do GAL, a atribuição de subvenções com efeitos retroactivos a projectos e o aumento das taxas das subvenções com vista a gastar na íntegra o saldo orçamental existente (ver, por exemplo, o ponto 55).
- 109.** Nos casos em que GAL individuais questionaram os promotores de projectos, as informações disponíveis indicam que o peso morto constitui um risco importante³³. As avaliações a nível da UE não facultaram informações sobre a existência de pesos mortos ou a dimensão das subvenções pagas com efeitos retroactivos³⁴.
- 110.** Do mesmo modo, no que respeita à equidade e transparência dos procedimentos adoptados pelos GAL, as avaliações apontam a existência de problemas a nível da objectividade da selecção de projectos, por exemplo, mas não fornecem quaisquer indicações quanto ao alcance ou efeitos dessas insuficiências (ver **caixa 19**).

³³ Por exemplo, um levantamento de promotores de projectos efectuado pelo GAL de França (Pays de la Loire) concluiu que 71% teriam desenvolvido o projecto sem a subvenção do programa Leader.

³⁴ A Comissão pediu à entidade contratada para efectuar a avaliação final do programa Leader+ que averiguasse a incidência de pesos mortos, mas não houve qualquer acompanhamento ou recolha de dados durante o período de vigência do programa Leader+.

EXCERTO DA SÍNTESE DOS RELATÓRIOS DA AVALIAÇÃO INTERCALAR DO LEADER+

A falta de equilíbrio numa parceria ou nas relações de poder nos GAL pode conduzir à selecção de um conjunto inadequado de projectos, muitas vezes a favor da instituição que pertence ao sector público. Existe muitas vezes uma falta de equilíbrio na composição dos GAL, dominando o sector institucional.

A informação contida nos relatórios de avaliação e nos estudos de caso tendeu a centrar-se em questões como a burocracia, as relações entre as autoridades de gestão e os GAL, o financiamento e a insuficiente autonomia a nível dos GAL. Questões de gestão mais fundamentais, como estruturas, sistemas de gestão, planeamento e controlo a nível dos GAL não foram assinaladas nos relatórios. As respostas a essa questão também não se referem de modo algum ao papel dos órgãos de tomada de decisão na gestão dos programas.

- 111.** Como já indicado nos pontos 64-71, a informação relativa aos custos de funcionamento do programa Leader não era comparável, não era fiável e, acima de tudo, não era completa, porque muitas funções eram exercidas pelas autoridades de gestão em alguns Estados-Membros. As avaliações assinalaram a «burocracia excessiva» do programa Leader+³⁵, mas não fazem uma apreciação dos custos. Assim, não foi possível determinar a eficiência da abordagem Leader.

ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO NO PERÍODO 2007-2013

- 112.** A Comissão e os Estados-Membros deverão retirar ensinamentos dos três anteriores períodos de programação Leader para garantir a instituição, para o período 2007-2013, de um sistema eficiente e eficaz de acompanhamento e avaliação da abordagem Leader.

A execução do Eixo 4 começou sem que existissem elementos essenciais dos sistemas de acompanhamento e avaliação

- 113.** O relatório de síntese da avaliação intercalar do programa Leader+ recomendava vivamente que os sistemas de controlo e avaliação fossem melhorados e estivessem operacionais desde o início do período de programação 2007-2013³⁶. A Comissão criou o quadro comum de acompanhamento e avaliação dos programas de Desenvolvimento Rural, que definiu algumas questões específicas da avaliação sobre o valor acrescentado do Leader, melhoria da governação e eficácia, mas reduziu os indicadores de acompanhamento específicos do programa Leader ao número de GAL e à população das regiões Leader, que a Comissão considera o indicador da situação inicial para medir o objectivo da governação. O quadro comum de acompanhamento e avaliação permitiu às autoridades de gestão desenvolver indicadores adicionais, mas nenhuma o fez em relação ao Leader. Além disso, nenhum dos GAL ou das autoridades de gestão que foram objecto de auditoria fizera diligências para recolher e transmitir as informações relativas aos custos, riscos, eficácia e valor acrescentado da abordagem Leader.

³⁵ Síntese da avaliação do programa Leader+: Os relatórios intercalares de avaliação enunciam de modo recorrente: i) excessiva burocracia; ii) relações difíceis entre as autoridades de gestão e outras autoridades envolvidas, por um lado, e os GAL e os promotores de projectos, por outro; iii) problemas na angariação de co-financiamento; iv) atrasos no financiamento; e v) insuficiente autonomia dos GAL. A consequência destas deficiências foi uma perda de eficiência da gestão. Uma burocracia excessiva conducente a atrasos no financiamento dos projectos é encarada como o problema de gestão que mais prejudica um impacto positivo e, de facto, impede que se tire partido das outras características atraentes da concepção do programa Leader+.

³⁶ No Leader+, a avaliação do programa não estava integrada na fase de concepção e não foram devidamente consideradas características essenciais da avaliação, como os dados de base. Recomendação: Deverá conceber-se e estabelecer no programa o acompanhamento dos grupos de acção local através de uma avaliação externa conjugada com uma auto-avaliação assistida.

- 114.** No final de 2009, a Comissão criou, através da rede europeia de desenvolvimento rural, um grupo de trabalho temático sobre o Leader para considerar as dificuldades enfrentadas pelos Estados-Membros, incluindo a preocupação de que os indicadores do quadro comum de acompanhamento e avaliação e a medição económica não registem adequadamente os efeitos do Leader; desafios metodológicos consideráveis devido à escala local do Leader; desafios metodológicos importantes na avaliação da governação, da participação e das capacidades das comunidades rurais e problemas em fornecer instrumentos estatísticos para avaliar os benefícios do Leader. Em meados de 2010, o grupo elaborou um projecto de documento de trabalho sobre o registo dos impactos do Leader. No entanto, os trabalhos deste grupo não chegaram a tempo das avaliações intercalares (que têm de ser terminadas em 2010) e as possibilidades para avaliação do Eixo 4 serão limitadas pois as informações pertinentes não estão a ser reunidas nem divulgadas ao nível dos GAL (ver ponto 113).

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

OS GAL APLICARAM A ABORDAGEM LEADER SEGUNDO MODALIDADES QUE LIMITAM O POTENCIAL DE VALOR ACRESCENTADO DAS «CARACTERÍSTICAS LEADER», EMBORA O TRIBUNAL TENHA ENCONTRADO EXEMPLOS DE BOAS PRÁTICAS

- 115.** Os GAL auditados implementaram cerca de 1 000 projectos no período do Leader+ que proporcionaram benefícios às empresas e comunidades locais em causa. Porém, o Leader é mais do que isso: deveria garantir um valor acrescentado em comparação com os programas tradicionais através da adopção de uma abordagem específica. Na medida em que as características essenciais da abordagem Leader não forem inteiramente respeitadas, não é possível atingir o potencial valor acrescentado da abordagem.
- 116.** A abordagem ascendente foi limitada nos GAL que atribuíram a maioria das subvenções às organizações que os compõem; o potencial valor acrescentado de uma parceria não foi alcançado nos GAL em que o processo de tomada de decisão foi dominado pelas autoridades locais; poucos foram os GAL que conseguiram apresentar provas de inovação ou de interacção entre diferentes sectores nas suas estratégias ou projectos. Ainda assim, houve casos de GAL que realmente envolveram a comunidade local, além de casos de arranque de projectos locais bem-sucedidos através das suas actividades de «animação».
- 117.** As estratégias locais deveriam estar no centro da abordagem Leader, conferindo às parcerias a sua razão de ser e prometendo um valor acrescentado através de soluções locais concebidas de modo a concretizar os objectivos locais de desenvolvimento rural. Na prática, as estratégias foram quase irrelevantes e quase não passaram de pedidos de financiamento à autoridade de gestão. Nenhum dos GAL acompanhou ou registou o seu próprio desempenho na concretização dos seus objectivos estratégicos.

OS GAL NÃO TIVERAM EM DEVIDA CONSIDERAÇÃO A NECESSIDADE DE EFICIÊNCIA OU DE PROCEDIMENTOS EQUITATIVOS E TRANSPARENTES

- 118.** Os GAL não deram a importância suficiente à necessidade de transparência, de documentação da avaliação dos projectos e das decisões de selecção, bem como de procedimentos para evitar todos os riscos de um conflito de interesses directo ou indirecto. Esta situação não só aumenta os riscos de que as decisões de financiamento sejam tomadas sem ter devidamente em conta a eficiência, mas também cria um risco de reputação para a UE. As práticas observadas em alguns GAL, como o facto de as decisões de financiamento serem tomadas por um número reduzido de pessoas e a favor das suas próprias organizações, poderão ser mais nefastas do que benéficas para a governação local.
- 119.** Os GAL não tiveram em conta a eficiência, em especial, na atribuição de subvenções a projectos já em curso, ou mesmo já concluídos, antes de ser tomada a decisão de atribuição de subvenção. Em alguns casos, parece que o seu objectivo foi gastar o montante máximo possível, em vez de alcançar o máximo de resultados possível.
- 120.** Os custos da execução do programa Leader são consideráveis devido à etapa de execução adicional: até um terço do orçamento dos GAL a juntar aos custos de processamento, acompanhamento e controlo das autoridades de gestão e agências de pagamento. Procedimentos rígidos — mesmo para projectos de muito pequena dimensão — e atrasos limitaram a eficiência, embora resultassem, em grande medida, dos requisitos dos Estados-Membros.

A COMISSÃO E OS ESTADOS-MEMBROS NÃO FORAM SUFICIENTEMENTE EXIGENTES E PARTILHAM ALGUMA RESPONSABILIDADE COM OS GAL PELA LIMITAÇÃO DO POTENCIAL VALOR ACRESCENTADO DA ABORDAGEM LEADER. NÃO TOMARAM MEDIDAS SUFICIENTES PARA LIMITAR OS CUSTOS E OS RISCOS

- 121.** Os GAL são os principais responsáveis pela obtenção do valor acrescentado da abordagem Leader e por uma boa gestão financeira, mas os riscos são sobejamente conhecidos. A Comissão e os Estados-Membros partilham a responsabilidade pela supervisão do desempenho dos GAL e pela garantia de que os mesmos seguem a abordagem Leader e, de modo coerente, atingem os mais elevados padrões de boa gestão financeira. Um fraco desempenho nestes aspectos deverá ser intolerável, mesmo nos Estados-Membros que implementam o programa Leader pela primeira vez, pois deveriam ter sido retirados ensinamentos dos períodos de programação anteriores.
- 122.** Contudo, dez anos após a anterior auditoria do Leader efectuada pelo Tribunal, persistem as mesmas insuficiências graves. A Comissão reagiu às observações contidas no Relatório Anual do Tribunal relativo a 2000 com incentivo, orientações e recomendações aos Estados-Membros, o que não se revelou eficaz.

RECOMENDAÇÃO 1

Face às insuficiências persistentes, a **Comissão** deverá garantir que a legislação proporciona clareza suficiente quanto às normas exigidas no caso específico do programa Leader. Alguns requisitos simples a nível da UE poderão substituir a necessidade de adopção de regras de funcionamento divergentes a nível do programa, simplificar os procedimentos, melhorar a coerência e garantir normas de controlo claras nos seguintes domínios:

- a) exclusão dos projectos iniciados antes de ser tomada uma decisão de financiamento, de modo a eliminar um grave risco de ineficiência (peso morto);
- b) selecção dos projectos, pelos GAL, com base em avaliações documentadas que demonstrem a solidez e equidade da decisão em termos de critérios coerentes e relevantes;
- c) regras para garantir que as parcerias não são dominadas pelas autoridades locais nas reuniões de selecção dos projectos.

Além disso, os **Estados-Membros** deverão garantir a instituição de procedimentos eficazes no que diz respeito às insuficiências identificadas no presente relatório e a supervisão do correcto funcionamento desses procedimentos.

- 123.** Em especial, a Comissão e os Estados-Membros toleraram o facto de alguns GAL não disporem de procedimentos eficazes para evitar conflitos de interesses. As insuficiências observadas evidenciam o risco de os membros do GAL terem influenciado as decisões directa ou indirectamente, conduzindo a uma utilização ineficaz ou ineficiente do orçamento da UE.

RECOMENDAÇÃO 2

O Regulamento Financeiro proíbe qualquer acção que possa resultar num conflito de interesses. Tendo em conta esse facto, a **Comissão e os Estados-Membros** deverão garantir que existem salvaguardas eficazes e verificar o seu correcto funcionamento. Os membros dos órgãos dos GAL responsáveis pela avaliação dos projectos ou pela tomada de decisões com eventuais interesses pessoais, de afinidade política, profissionais ou económicos numa proposta de projecto deverão apresentar uma declaração de interesses. Deverão abster-se de qualquer discussão, avaliação ou decisão relativa ao projecto em apreço e a questão deverá ser comunicada à autoridade de gestão, de acordo com o Regulamento Financeiro.

124. Para o Leader, é fundamental uma identificação ascendente das soluções locais para problemas locais. Todavia, todas as autoridades de gestão auditadas, excepto uma, impuseram um verdadeiro sistema descendente para o período 2007-2013. Estas autoridades de gestão exigem que os GAL apliquem as medidas comuns do programa de desenvolvimento rural, contrariamente às orientações da Comissão. Esta situação pode facilitar o controlo do Leader, mas limita as possibilidades de aplicação de estratégias inovadoras *locais* e, desse modo, limita o potencial valor acrescentado que justifica a adopção da abordagem Leader³⁷.

RECOMENDAÇÃO 3

A **Comissão** deverá analisar com os **Estados-Membros** se as medidas existentes limitam a capacidade de os GAL conceberem e aplicarem estratégias *locais* inovadoras e multisectoriais para atingir os objectivos dos eixos 1-3 da política de desenvolvimento rural. Os **Estados-Membros** deverão adaptar as suas regras na medida do necessário para permitir aos GAL o desenvolvimento de soluções locais que não correspondam às medidas do programa de desenvolvimento rural.

125. Na gestão partilhada, não cabe à Comissão aprovar todos os pormenores das disposições de aplicação nacionais e regionais. Mas antes de aprovar os programas de 2007-2013, a Comissão deveria ter garantido a instituição dos elementos essenciais do êxito da abordagem Leader (ver explicação *infra*). Os Estados-Membros seleccionaram GAL com estratégias deficitárias. Por esse motivo, no período 2007-2013, o orçamento da UE tem sido executado de um modo menos eficiente, menos eficaz e com menos potencial valor acrescentado do que teria sido possível.

³⁷ A importância deste facto é evidenciada pela definição da abordagem Leader contida na *fact sheet* da Comissão: trata-se mais de um método de mobilizar e incentivar o desenvolvimento nas comunidades rurais locais, do que de um conjunto fixo de medidas a implementar.

RECOMENDAÇÃO 4

A **Comissão** deverá certificar-se de que os **Estados-Membros** revêem as estratégias adoptadas pelos GAL para 2007-2013 e exigir que os GAL definam objectivos mensuráveis, específicos da sua região, que possam ser atingidos pelo programa Leader no resto do período. Os **Estados-Membros** deverão então exigir que os GAL se responsabilizem pela concretização dos seus objectivos estratégicos locais, pela obtenção de valor acrescentado através da abordagem Leader e pela eficiência das despesas de subvenções e dos custos de funcionamento.

Os **Estados-Membros** deverão, além disso, pensar se essa responsabilidade acrescida pela boa gestão financeira permitirá uma simplificação dos sistemas existentes de gestão, supervisão e controlo, com uma menor necessidade de verificar a conformidade com as condições de elegibilidade das medidas.

RECOMENDAÇÃO 5

Tendo em conta a sua responsabilidade por garantir a boa gestão financeira do orçamento da UE, a **Comissão** deverá examinar os programas futuros aprofundadamente de modo a detectar elementos específicos que sejam fundamentais para a obtenção de valor acrescentado, eficácia e eficiência do programa Leader.

Os **Estados-Membros** deverão garantir de futuro que os GAL efectuarão as correcções necessárias a quaisquer insuficiências identificadas no processo de selecção, de modo a que possam dispor de estratégias e planos de execução do mais elevado nível de qualidade.

A COMISSÃO E OS ESTADOS-MEMBROS NÃO CONSEGUEM DEMONSTRAR O VALOR ACRESCENTADO RESULTANTE DA APLICAÇÃO DA ABORDAGEM LEADER E NÃO AVALIARAM OS CUSTOS E RISCOS ADICIONAIS ENVOLVIDOS

- 126.** O orçamento da UE contribuiu com mais de 2 mil milhões de euros para o Leader+ e programou mais de 5 mil milhões para o período 2007-2013. A Comissão ainda não demonstrou a eficácia ou eficiência das despesas, o valor acrescentado obtido através da adopção da abordagem Leader, o alcance da materialização dos riscos conhecidos ou os custos reais da execução. Os Estados-Membros não recolheram nem validaram as informações necessárias, pelo que o conjunto de provas existente é insuficiente para fundamentar uma avaliação. A presente auditoria mostrou que não é possível considerar que o valor acrescentado e a boa gestão financeira do programa Leader constituem dados adquiridos.

RECOMENDAÇÃO 6

A **Comissão** deverá adoptar medidas urgentes para garantir que pode prestar contas pelo valor acrescentado e pela boa gestão financeira do programa Leader.

O acompanhamento deverá ser orientado para indicadores do valor acrescentado da abordagem Leader, bem como da sua eficiência e eficácia em vez de se centrar na execução. Os dados deverão ser verificados na fonte, pelo menos numa base de amostragem. Dada a escala e a natureza do programa Leader e as dificuldades detectadas até ao momento na obtenção de dados relevantes, comparáveis e fiáveis, a **Comissão** deverá considerar a possibilidade de adoptar abordagens mais eficientes e eficazes, como um acompanhamento pormenorizado de amostras, válidas em termos estatísticos, dos GAL, através de indicadores, inspecções e estudos de caso estruturados, mediante uma verificação adequada dos dados por parte de um avaliador independente.

A **Comissão** deverá coordenar os **Estados-Membros** para garantir que os sistemas de supervisão e de controlo proporcionam garantias quanto à equidade e transparência dos procedimentos, dados comparáveis em relação aos custos, complementando o acompanhamento da eficácia e da eficiência.

O presente relatório foi adoptado pela Câmara I, presidida por Michel CRETIN, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 21 de Julho de 2010.

Pelo Tribunal de Contas



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

LISTA DOS PROJECTOS ANALISADOS¹

(euros)

Descrição dos projectos	Tipo de promotor	Custo total elegível	Subvenção Leader ²
DE-BY			
Construção de um lago para natação	Sector público local	2 063 969	1 031 984
Aquisição de uma locomotiva ferroviária	Sector privado	396 403	74 325
Aquisição de equipamento para colheita e processamento de frutos	Associação	30 293	3 787
DE-MV			
Restauração de uma igreja incluindo instalações de turismo	Autoridades eclesíásticas	165 016	111 386
Desenvolvimento do conceito de um museu técnico	Associação	131 498	88 106
Lar residencial para doentes com demência	Associação	1 063 000	154 000
Estudo de consultoria: coordenação de viagens de navios de passageiros	Sector público local	11 265	5 914
IE			
Iluminação pública da área de estacionamento de emergência de uma povoação	Associação	6 959	3 476
Estudo de viabilidade e sítio Internet para projecto de urbanização	Associação	17 969	14 375
Equipamento para processamento de carne	Sector privado	34 485	14 250
Construção de um caminho na margem de um rio	Associação	40 937	31 377
EL			
Construção e equipamento de um restaurante típico (<i>taverna</i>)	Sector privado	414 712	228 091
Repavimentação de ruas no centro urbano	Sector público local	210 942	210 942
Construção e equipamento de uma destilaria	Sector privado	254 154	127 077
Construção e equipamento de um restaurante	Sector privado	367 421	202 081
Construção e equipamento de uma adega	Sector privado	387 480	193 740
Construção e equipamento de uma residencial	Sector privado	334 436	181 799
Construção de novas instalações para uma oficina de metalurgia	Sector privado	202 087	111 147

¹ O Tribunal seleccionou projectos típicos do tipo de projectos financiados por cada GAL em termos de tipo de promotor, tipo de projecto (investimentos, estudos, acontecimentos, etc.) e tamanho do projecto em termos financeiros. Deu-se preferência aos projectos concluídos entre 2006 e 2008.

² Elemento financiado pela UE, excepto na Irlanda, na Grécia e na Hungria, em que o montante inclui o co-financiamento nacional.

(euros)

Descrição dos projectos	Tipo de promotor	Custo total elegível	Subvenção Leader ²
ES-A			
Compra de equipamento para jardins infantis (I)	Associação	29 910	14 955
Compra de equipamento para jardins infantis (II)	Associação	39 000	19 500
Equipamento de uma estação de tratamento de água	Sector privado	369 000	30 050
Restauração de casas para turismo rural	Sector privado	222 597	30 051
Equipamento de um centro de informação sobre água	GAL	180 000	60 000
Construção de um hotel subterrâneo	Sector privado	277 187	30 051
Aquisição de equipamento para uma padaria ecológica	Sector privado	189 599	25 596
ES-CM			
Equipamento para processamento de azeite	Sector privado	78 993	28 437
Construção de um hotel rural	Sector privado	617 026	98 130
Renovação de uma praça de uma aldeia	Sector público local	30 450	8 583
Reabilitação de uma área de jogos municipal	Sector público local	36 096	26 532
Ampliação de uma fábrica de processamento alimentar	Sector privado	409 179	69 050
Painéis de informação em locais turísticos	GAL	254 847	150 254
Construção de alojamento para turismo rural	Sector privado	245 061	40 012
FR (PL)			
Evento de música contemporânea	Associação	59 994	21 997
Gestão de teatro e custos com salários do pessoal	Sector público local	219 272	91 950
Desenvolvimento de curso de aprendizagem à distância sobre agricultura	Associação	16 070	7 794
Informatização e ligação em rede de registos de biblioteca	Sector público local	50 312	25 156
Melhoramento de um sítio Internet para uma associação cultural	Associação	4 097	3 277
Modernização do sistema informático de uma empresa local	Sector privado	51 227	7 684
FR (LR)			
Sistema informático da administração local	Sector público local	80 830	40 415
Restauração de um edifício histórico	Sector público local	393 803	129 360
Itinerário turístico «Vinho e Mar»	Sector público local	162 014	81 007
Restauração e abertura ao público de um arboreto	Universidade	33 626	14 757
Estudo sobre propriedades desocupadas e criação de uma base de dados	Associação	12 507	5 865
Equipamento de acesso público à internet	Sector público local	327 900	120 431
Construção de circuitos de ciclismo de montanha e equipamento para centro de aluguer	Sector público local	107 281	32 845

(euros)

Descrição dos projectos	Tipo de promotor	Custo total elegível	Subvenção Leader ²
IT-TOS			
Aquisição de um tear	Sector privado	120 000	18 000
Equipamento de higiene para empresa de processamento alimentar	Sector privado	90 000	13 500
Repavimentação de ruas de aldeia	Sector público local	293 438	33 609
Aquisição de caixas de fruta e modernização de sistema de irrigação	Sector privado	30 970	4 646
Aquisição de um tractor	Sector privado	37 000	13 218
Aquisição de maquinaria para carpintaria	Sector privado	63 000	9 450
Exposição fotográfica itinerante ³	GAL	101 894	30 670
Serviços aos cidadãos (serviço de veterinária e informação) ³	Sector público local	243 000	52 232
HU			
Oficina artesanal comunitária	Sector público local	10 514	7 980
Renovação de uma adega	Sector privado	20 962	9 433
Obras de construção para reforço de um presbitério	Autoridades eclesásticas	6 009	4 506
Instalações de casa de hóspedes (jacuzzi exterior, bicicletas e depósito de armazém, etc.)	Sector privado	2 760	2 361
Viagens e equipamento de ski para alunos de escola	Sector público local	10 507	7 880
Planos para pavimentação de um caminho de terra de acesso a vinhas	Sector privado	2 960	2 516
PT			
Aquisição de equipamento de projecção	Associação	7 000	5 250
Aquisição de equipamento para processamento de azeite	Sector privado	199 500	69 825
Aquisição de equipamento para processamento e comercialização de mel	Sector privado	39 600	13 860
Modernização de uma adega ³	Sector privado	100 000	35 000
Aquisição de equipamento de karting adicional	Sector privado	24 922	8 723
Sinais rodoviários	Sector público local	92 048	69 036
Instalação de uma loja para produtos rurais	GAL	136 067	102 050

³ Foram apenas analisados documentos do processo.



Foto 2: França (Languedoc-Roussillon) — Itinerário turístico «Vinho e Mar»



Foto 3: Alemanha (Mecklenburg-Vorpommern) — Restauração de uma igreja incluindo instalações de turismo



Foto 4: Itália (Toscana) — Aquisição de caixas de fruta



Foto 5: Espanha (Aragão) — Restauração de casas para turismo rural

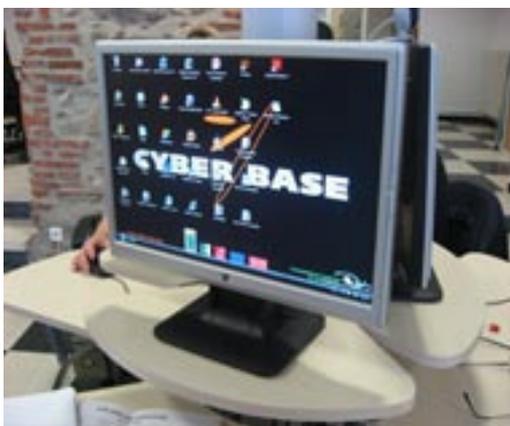


Foto 6: França (Languedoc-Roussillon) —
Equipamento de acesso público à Internet



Foto 7: Grécia —
Construção e equipamento de uma destilaria



Foto 8: Portugal —
Aquisição de equipamento de karting adicional



Foto 9: Grécia — Construção e equipamento de
um restaurante típico (*taverna*)

RESPOSTAS DA COMISSÃO

SÍNTESE

I.

O método Leader é um instrumento estratégico que, graças à sua abordagem ascendente (*bottom-up*) distinta, contribui para a participação e o empenho activo dos agentes locais no desenvolvimento das suas comunidades.

O Leader é um trunfo importante no reforço da sociedade civil nas zonas rurais. Existem actualmente mais de 2 000 grupos de acção local (GAL) que promovem a articulação das estratégias locais de desenvolvimento com os fundos destinados ao desenvolvimento rural.

O Leader faz parte integrante da política de desenvolvimento rural 2007-2013.

A Comissão não concorda com a apreciação do Tribunal de que os GAL representam uma etapa adicional de execução. A política de desenvolvimento rural é aplicada mediante um regime de gestão partilhada entre a Comissão e os Estados-Membros, no respeito do princípio da subsidiariedade. A aplicação do Leader é complementada por uma característica obrigatória específica, ou seja, uma parte significativa das tarefas de gestão é transferida para o nível local.

Relativamente aos custos, as actividades desenvolvidas pelos GAL, no quadro do orçamento para os custos de funcionamento e para actividades de animação, estão associadas à prioridade horizontal de promoção do reforço das capacidades dos agentes locais e de ajuda aos potenciais promotores de projectos.

No que diz respeito à aplicação da abordagem Leader no actual período de programação, a Comissão realizou um conjunto de acções abrangente destinadas a incentivar ainda mais as boas práticas e a boa gestão financeira.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

II.

A criação de capacidades locais contribui para o aumento das actividades de desenvolvimento a nível local, a exploração em conjunto dos recursos locais, a ligação em rede, o que permite a aprendizagem mútua e uma abordagem integrada para dar resposta a problemas socioeconómicos complexos. Este aspecto assume uma importância significativa a nível da prioridade horizontal de desenvolvimento rural relativa à melhoria da governação.

IV.

Os membros dos GAL são agentes importantes no desenvolvimento de um território rural. A abordagem ascendente, característica do Leader, deve ser aplicada de forma a que as organizações locais ou os membros dos GAL possam desempenhar um papel importante.

Os GAL são incentivados a apresentar estratégias locais de desenvolvimento inovadoras, mas a inovação é apenas um critério, entre outros, de selecção dos GAL. Uma estratégia local de desenvolvimento não pode limitar-se a abordagens inovadoras.

No que respeita aos projectos integrados, a maior parte das estratégias locais abrangem várias medidas e aplicam-se a vários sectores ou domínios de intervenção. Existem alguns exemplos de boas práticas em relação a programas que introduzem uma abordagem integrada. A Rede Europeia para o Desenvolvimento Rural (REDR) promoverá essas boas práticas.

V.

Compete aos Estados-Membros assegurar a ausência de conflitos de interesses no âmbito da gestão partilhada. Os processos de tomada de decisão e os critérios de selecção a aplicar pelos GAL não fazem parte do programa, mas integram a execução a nível local avaliada pela autoridade de gestão aquando da selecção do GAL. Os Estados-Membros podem também aplicar normas comuns para todos os GAL estabelecidos a nível nacional.

A Comissão, nas suas auditorias, tem em conta nomeadamente, mas não apenas, o processo de selecção dos projectos, a transparência, os conflitos de interesses e outros aspectos. A Comissão realizou auditorias a 37 dos 73 programas Leader+ do período de programação 2000-2006. Destes, 13 programas foram mais do que uma vez objecto de auditorias.

VI.

Em relação ao actual período de programação 2007-2013, foram incluídas as disposições legais necessárias no Regulamento FEADER¹ e nas suas regras de execução².

Além disso, a Comissão forneceu orientações aos Estados-Membros, na fase de concepção e aprovação do programa, através do «Guia sobre a aplicação do eixo Leader», que incluíam aconselhamento específico sobre o potencial valor acrescentado do Leader, ou seja, a cobertura de todos os eixos, inovação, abordagem integrada e territorial.

A Comissão solicitou também uma abordagem estratégica para o Leader no âmbito dos planos estratégicos nacionais. Ao mesmo tempo, os Estados-Membros foram autorizados a tomar decisões diferentes, no que respeita ao âmbito da aplicação do método Leader, em resposta às experiências específicas verificadas ao nível dos GAL e às necessidades identificadas nas suas análises.

¹ Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural.

² Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho, de 20 de Setembro de 2005, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) (JO L 277 de 21.10.2005, p. 1) e o Regulamento (CE) n.º 1974/2006 da Comissão, de 15 de Dezembro de 2006, que estabelece normas de execução do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 de 20 de Setembro de 2005 do Conselho relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) (JO L 368 de 23.12.2006, p. 15).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão contribui em permanência para a melhoria dos procedimentos de gestão e dos sistemas de controlo nos Estados-Membros através da prestação de aconselhamento e de orientações, bem como de recomendações decorrentes das suas auditorias e, quando necessário, mediante a aplicação de correcções financeiras.

VII.

A avaliação *ex post* do Leader+, actualmente em curso e cujo relatório definitivo será apresentado até final de 2010, tem em consideração as questões da eficácia e eficiência das despesas do Leader. Esta avaliação *ex post* da eficácia e eficiência dos instrumentos políticos é uma prática corrente. A avaliação em curso faz parte do processo normal de avaliação das políticas de funcionamento e o momento da avaliação decorre do facto de ainda se encontrarem em funcionamento, até Junho de 2009, 40 programas no âmbito do Leader+.

A Comissão (Grupo de Trabalho Temático da Rede Europeia de Avaliação para o Desenvolvimento Rural) publicou recentemente um documento de orientação do projecto definitivo sobre a avaliação do impacto do Leader³.

VIII.

Cabe aos Estados-Membros a responsabilidade pela execução de procedimentos destinados a evitar o risco de conflitos de interesses, em conformidade com o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral da União Europeia.

³ Projecto de documento de trabalho n.º 4, 21 de Junho de 2010, «*Capturing impacts of Leader and of measures to improve Quality of Life in rural areas*» (Inventário dos impactos do Leader e das medidas para melhorar a qualidade de vida nas zonas rurais, Rede Europeia de Avaliação do Desenvolvimento Rural).

A Comissão analisará a necessidade de rever o «Guia sobre a aplicação do eixo Leader», no que diz respeito à selecção dos projectos, a fim de garantir uma maior clareza quanto à necessidade de adoptar procedimentos consistentes que respeitem princípios-chave, como a transparência, o tratamento equitativo, a utilização de critérios de selecção objectivos ou a fundamentação das decisões.

IX.

A Comissão assegura que os objectivos fixados a nível do programa serão suportados por indicadores, obtidos pelos Estados-Membros a nível dos GAL, a fim de produzir dados agregados a nível do eixo Leader.

Os objectivos relativos ao nível das estratégias locais devem ser estabelecidos, na medida do possível, em conformidade com os critérios ditos SMART (ou seja, devem ser específicos, mensuráveis, exequíveis e datados).

X.

O quadro comum de acompanhamento e avaliação (QCAA)⁴ centra-se no valor acrescentado da abordagem Leader, nomeadamente em relação ao seu impacto. O impacto do Leader é, no entanto, mais difícil de quantificar, uma vez que está principalmente associado à reserva de capacidades locais (capital social) e é ditado pelo processo de desenvolvimento local. Os Estados-Membros asseguram a disponibilidade de informações adequadas em matéria de acompanhamento.

⁴ O quadro comum de acompanhamento e avaliação (QCAA) proporciona um quadro único para acompanhamento e avaliação das intervenções no domínio do desenvolvimento rural para o período de programação 2007-2013. O QCAA estabelece os meios para a melhoria do desempenho dos programas, assegurando a responsabilidade pelos programas e permitindo uma avaliação sobre a concretização dos objectivos estabelecidos.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Existem questões de avaliação do QCAA específicas para o Leader sobre a melhoria da governação e da mobilização do potencial de desenvolvimento endógeno, as abordagens e a cooperação multisectoriais e a contribuição para as prioridades de outros eixos.

INTRODUÇÃO

6. A criação de capacidades a nível local contribui para o aumento das actividades de desenvolvimento a nível local, a exploração conjunta dos recursos locais, a ligação em rede, o que permite a aprendizagem mútua e uma abordagem integrada para dar resposta aos problemas económicos e sociais complexos. Este aspecto assume uma importância significativa a nível da prioridade horizontal de desenvolvimento rural relativa à melhoria da governação⁵.

⁵ Quarta prioridade das orientações estratégicas comunitárias, para o período de programação 2007-2013, prevista na Decisão 2006/144/CE do Conselho, de 20 de Fevereiro de 2006.

7. A Comissão considera que os GAL não representam uma etapa adicional de execução. A política de desenvolvimento rural é aplicada, mediante um regime de gestão partilhada entre a Comissão e os Estados-Membros, no respeito do princípio da subsidiariedade. A aplicação do Leader é complementada por uma característica obrigatória específica, ou seja, uma parte significativa das tarefas de gestão são transferidas para o nível local, o que não significa necessariamente uma duplicação de tarefas.

Relativamente aos custos, as actividades desenvolvidas pelos GAL, no quadro do orçamento para os custos de funcionamento e para actividades de animação, contribuem para a prioridade horizontal de promoção do reforço das capacidades dos agentes locais e de ajuda aos potenciais promotores de projectos. Estas actividades transcendem o âmbito de aplicação dos regimes de subvenções descendentes proporcionados pelas autoridades nacionais ou regionais.

No que se refere à aplicação da abordagem Leader no actual período de programação, a Comissão realizou um conjunto abrangente de acções destinadas a incentivar as boas práticas e uma boa gestão financeira. Para o efeito,

- estabeleceu os princípios básicos da abordagem Leader no âmbito do quadro jurídico pertinente;
- forneceu orientações na fase de concepção e aprovação do programa, através do documento «Guia para a aplicação do eixo Leader»;

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- criou «grupos de reflexão» no âmbito do subcomité Leader da Rede europeia para o desenvolvimento rural (REDR) com um mandato para analisar problemas de execução. A REDR continua a promover o intercâmbio dos resultados alcançados, das experiências e dos repositórios de conhecimentos entre os agentes implicados na aplicação da abordagem Leader, o que já constituiu uma prioridade do Leader II e do Leader+ (na altura com os observatórios europeus Leader II e Leader+).

ÂMBITO E MÉTODO DA AUDITORIA

8.
Consulte-se a resposta da Comissão no n.º 7.

9.
Em 2009, a maior parte das estratégias do Leader+ a nível local já tinham sido concluídas e a aplicação das estratégias a nível local para o período 2007-2013 ainda não tinham sido iniciadas, e registavam geralmente uma actividade reduzida.

OBSERVAÇÕES

Resposta conjunta 13-15 e caixa 2:

A Comissão congratula-se com o reconhecimento, por parte do Tribunal, das boas práticas do GAL na promoção da implicação e da participação da comunidade local.

16.

A abordagem Leader, orientada para o processo, implica a elaboração e a execução de uma estratégia que envolva a comunidade local no seu conjunto.

As organizações que constituem os GAL são organizações locais activas e representativas do território rural. A Comunicação da Comissão relativa ao Leader+⁶, que constituiu o documento de referência para os programas nacionais e regionais do Leader+, estabelece no considerando 12 que «os grupos de acção local devem ser uma expressão equilibrada e representativa dos parceiros dos diversos sectores socioeconómicos do território em causa». As parcerias devem ser constituídas por um grupo de entidades públicas e de parceiros representativos da sociedade civil. Estes parceiros são também os principais agentes das estratégias e, na maioria dos casos, representam uma grande parte da população local do território. Por conseguinte, uma percentagem significativa dos projectos tem geralmente origem nestas organizações participantes nas parcerias. Os membros dos GAL desempenham um papel importante na execução da estratégia local de desenvolvimento. Além disso, importa sublinhar que o envolvimento eficaz de outros agentes do território na execução da estratégia a nível local depende bastante do contexto local. Na Grécia, por exemplo, no actual período de programação, os membros dos GAL podem ser beneficiários e realizarem projectos até 30% das despesas públicas das estratégias locais. Dada a ampla diversidade de membros dos GAL, seria difícil impor, a nível da UE, uma percentagem específica dos projectos a ser promovidos por outros agentes. Os Estados-Membros devem assegurar a possibilidade de participação da comunidade em geral.

⁶ Comunicação da Comissão aos Estados-Membros, de 14 de Abril de 2000, que estabelece as orientações relativas à iniciativa comunitária de desenvolvimento rural (Leader+).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

19.

A Comissão concorda com o Tribunal que é conveniente adoptar uma política de adesão aberta, pelo que esta será considerada na elaboração das políticas após 2013.

Caixa 3.

A composição dos GAL da Grécia auditados pelo Tribunal respeita o quadro regulamentar da UE em vigor. A selecção dos projectos é da competência do órgão especial de tomada de decisão, no qual 50% dos parceiros são entidades privadas.

20.

A síntese da avaliação intercalar do Leader+ mostra que raramente se verifica uma participação contínua dos jovens nos órgãos de tomada de decisão, provavelmente pelo facto de as organizações de juventude a nível local não serem devidamente estruturadas ou serem mesmo pouco frequentes nas zonas rurais.

21. Resposta conjunta 21-22.

Durante as negociações que levaram à aprovação dos programas de desenvolvimento rural (PDR) para o período 2007-2013, a Comissão verificou se era contemplado o princípio que prevê a obrigatoriedade de representação de 50%, no mínimo, de representantes da sociedade civil na parceria, como disposto no artigo 62.º, n.º1, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 1698/2005. Este requisito é aplicável ao nível da tomada de decisão.

Contudo, a Comissão considera proceder à revisão das orientações em vigor, a fim de evitar qualquer interpretação incorrecta.

Caixa 4.

Ver a resposta da Comissão aos n.ºs 21-22.

23.

Ver a resposta da Comissão aos n.ºs 21-22.

Caixa 5.

Ver a resposta da Comissão aos n.ºs 21-22.

25.

Os Estados-Membros devem definir o grau de rigor necessário que podem adaptar ao contexto específico de um determinado território.

26.

Os objectivos das estratégias locais de desenvolvimento devem ser, na medida do possível, estabelecidos de acordo com os critérios ditos SMART (ou seja, devem ser específicos, mensuráveis, exequíveis e transferíveis).

O orçamento do desenvolvimento rural destina-se a apoiar actividades de assistência e de formação realizadas pelas autoridades responsáveis pelo programa no âmbito da submedida «aquisição de competências» ou pelas redes rurais nacionais.

Alguns cenários são tendências a longo prazo que não podem ser confinados ao prazo de 7 anos das estratégias locais de desenvolvimento a que o Tribunal se refere, como, por exemplo, «o êxodo rural e o abandono da agricultura tradicional».

Caixa 6.

Ver a resposta da Comissão ao n.º 26.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

27.

A Comissão não concorda necessariamente com a conclusão do Tribunal de que o ciclismo de montanha não contribuiu para o objectivo da competitividade da zona, conforme estabelecido na estratégia local de desenvolvimento.

28.

A Comissão concorda com o Tribunal na parte em que a totalidade dos projectos tem de servir os objectivos das estratégias locais. No entanto, cabe aos GAL determinar, a nível local, em que medida o projecto em causa se enquadra na estratégia territorial mais alargada. Os projectos também podem concorrer com valor acrescentado para um tema territorial desde que contribuam para um objectivo geral da estratégia.

Caixa 7.

A Comissão também partilha da opinião de que o Leader não deve apoiar actividades da responsabilidade das autoridades locais, que resultem de requisitos estatutários. No entanto, os projectos executados pelos municípios podem ser elegíveis no âmbito do Leader se fizerem parte de um conceito regional mais vasto e contribuam para os objectivos da estratégia local de desenvolvimento.

29.

A execução de uma estratégia em termos de «medidas» não implica necessariamente que os projectos não possam ser avaliados e seleccionados no que se refere aos objectivos das estratégias locais. Os programas podem prever uma estrutura geral para as estratégias locais que garanta o respeito pelos dois tipos de critérios, como acontece, por exemplo, em Espanha.

30.

Os convites para apresentação de propostas e a selecção efectiva dos projectos devem ser realizados pelos GAL a nível local, garantindo a coerência entre as condições de elegibilidade e os objectivos da estratégia.

31.

No Leader+, o acompanhamento e a avaliação da estratégia local de desenvolvimento foram recomendados pelas orientações do Leader+ em matéria de avaliação. Além disso, as actividades de avaliação ao nível dos GAL eram elegíveis para co-financiamento.

32.

Uma «análise das realizações», como meio de comunicação com o público, não pode ser equiparada a uma avaliação completa da estratégia local.

A execução dos projectos é o resultado imediato das actividades dos GAL. A quantificação do seu impacto é muitas vezes difícil, já que muitos desses projectos estão ligados ao processo de desenvolvimento (reforço das capacidades, etc.).

33.

Na maioria dos Estados-Membros visitados pelo Tribunal, a aplicação do eixo Leader ainda mal tinha começado aquando da auditoria.

Em relação à referida «ausência de objectivos locais específicos», ver a resposta da Comissão ao n.º 26. No que diz respeito à «imposição da utilização de medidas comuns» pelos Estados-Membros, ver a resposta da Comissão ao n.º 84.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

34.

A inovação é uma característica do eixo Leader (artigo 61.º, alínea e), do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho), mas não obrigatória a nível dos GAL (artigo 62.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho). Os GAL são incentivados a apresentar estratégias locais de desenvolvimento inovadoras, mas a inovação é apenas um dos critérios, entre outros, de selecção dos GAL. A inovação não tem necessariamente de estar presente em todos os projectos apoiados.

As estratégias locais de desenvolvimento abrangem uma vasta gama de objectivos de desenvolvimento a concretizar através de um determinado conjunto de projectos. Alguns desses projectos, que não podem ser considerados inovadores, podem mesmo assim ser necessários para a estratégia e financiados pelo Leader. Os agentes locais que gerem a estratégia necessitam de algum grau de flexibilidade relativamente às oportunidades de financiamento.

36.

Os GAL devem assegurar a coexistência, as sinergias e a complementaridade dos projectos na zona.

Embora a estratégia local deva ser efectivamente integrada e prever a interacção entre os sectores, os projectos individuais podem não o fazer.

37.

No Leader+, os GAL foram incentivados a apresentar estratégias locais de desenvolvimento inovadoras, mas a inovação era apenas um critério de selecção, entre outros.

A inovação não pode ser avaliada em termos absolutos. A inovação representa o que é novidade para o território em causa ou o método que é aplicado pela primeira vez.

38.

Ver a resposta da Comissão ao n.º 37.

A Comissão realça dois pontos:

- o carácter inovador de um projecto não pode ser excluído só porque diz respeito à aquisição de produtos comuns. Esta compra pode ser inovadora para um determinado sector ou implicar a inovação do processo no sistema de comercialização;
- os dois projectos na Hungria, sobre os quais o Tribunal parece ter dúvidas relativamente ao seu carácter «inovador», devem ser avaliados no seu contexto local específico.

No entanto, no âmbito da gestão partilhada, a Comissão não é responsável pela escolha dos projectos a ser financiados.

40.

O facto de determinados projectos individuais financiados no âmbito do Leader, quando analisados individualmente, poderem ser igualmente elegíveis para outros fundos da UE não põe em causa a legalidade e a regularidade do apoio no âmbito do Leader. Além disso, cabe aos GAL decidir, num contexto local, se um projecto gera valor acrescentado para a execução da estratégia. Nem todos os projectos têm de contribuir na mesma medida para os objectivos da estratégia, já que alguns deles podem concorrer com valor acrescentado para um tema territorial concreto mediante a sua contribuição para um objectivo mais geral.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

41.

A Comissão partilha da opinião do Tribunal de que, em princípio, o programa Leader não deve servir para apoiar as actividades correntes das autarquias locais. No entanto, alguns projectos dos municípios fazem parte legítima de uma estratégia local de desenvolvimento, sendo que os municípios são um parceiro fundamental no processo de desenvolvimento local. Caso estes projectos municipais se integrem na estratégia local de desenvolvimento ou, pelo menos, correspondam aos objectivos dessa estratégia, nesse caso não há razão para presumir que o valor acrescentado gerado pela abordagem Leader seja reduzido.

As autoridades locais são os promotores mais habituais no domínio da qualidade de vida ou do património rural (ambos prioridades do Leader+ e do eixo 3). Além disso, em alguns Estados-Membros, como a Espanha, os municípios têm uma dimensão de tal modo reduzida que surgem como os promotores ideais dos projectos locais, muitas vezes devido à ausência de promotores privados adequados.

A Comissão partilha da opinião do Tribunal de que os projectos não devem estar concluídos antes da apresentação do pedido de subvenção no âmbito do Leader. Consulte-se as respostas da Comissão às caixas 9 e 10.

Caixa 9.

Ver a resposta da Comissão ao n.º 41.

Os projectos de infra-estruturas realizados pelas autarquias não fazem parte intrínseca das suas tarefas obrigatórias.

Se este tipo de actividades para reabilitação das aldeias estiver incluído na estratégia local e contar com a participação dos habitantes no desenvolvimento do projecto, não há motivo para excluir estes projectos das ajudas financeiras da iniciativa Leader.

Caixa 10.

GAL da Toscana. A Comissão irá examinar aprofundadamente a questão do início de elegibilidade do projecto, tendo em atenção a necessidade de uma abordagem harmonizada do financiamento comunitário no âmbito da gestão partilhada.

No que se refere à Toscana, a situação no âmbito da iniciativa Leader+ foi a seguinte: A preparação do programa Leader+ implicou uma ampla consulta dos parceiros locais. Além disso, alguns dos territórios abrangidos pelo Leader já tinham participado nas iniciativas comunitárias anteriores. Depois da aprovação do programa, os GAL podiam ter uma confiança legítima de que os seus projectos beneficiariam de apoio, uma vez que estavam concluídas todas as etapas processuais necessárias para executar o programa.

Neste caso específico, os GAL não receberam convites para apresentação de projectos durante um período de tempo bastante longo em que a aplicação das estratégias locais já deveria ter sido iniciada. Para garantir a aplicação efectiva das suas estratégias locais, os GAL têm de combinar uma data para o início dos projectos não comerciais das entidades públicas, quando estes são importantes para o desenvolvimento das estratégias locais, numa altura em que ainda não conseguem obter uma decisão sobre a subvenção. De outro modo, o apoio para acções importantes das estratégias locais de desenvolvimento poderia ser interrompido durante 3 anos, pelo menos. Estes projectos cumpriam naturalmente os critérios de selecção das estratégias locais e tinham de observar as disposições pertinentes da UE.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

GAL em França (Pays de la Loire). A Comissão irá analisar em profundidade a questão do início de elegibilidade do projecto, tendo em atenção a necessidade de uma abordagem harmonizada dos fundos da UE no âmbito da gestão partilhada.

42.

A inovação é uma característica do eixo Leader, mas não obrigatória ao nível dos GAL. O comité de acompanhamento do programa de desenvolvimento rural (PDR) determina o peso de cada critério de selecção do GAL, incluindo a inovação, após aprovação do PDR (artigo 78.º, alínea a), do Regulamento (CE) n.º 1698/2005). Os GAL são incentivados a apresentar estratégias locais de desenvolvimento inovadoras, mas a inovação é apenas um critério, entre outros.

A Comissão chamou a atenção dos Estados-Membros para potenciais problemas com a execução de projectos inovadores através do grupo de reflexão do subcomité Leader da Rede Europeia de Desenvolvimento Rural (REDR). O grupo de reflexão procura fornecer orientações sobre a forma de assegurar que a vertente da inovação seja contemplada.

45.

O acompanhamento do Observatório do Leader+ mostrou que 83% dos GAL do Leader+ participaram em acções de cooperação interterritorial e 68% em acções de cooperação transnacional.

A participação em actividades de ligação em rede e em projectos de cooperação, em geral, verifica-se mais frequentemente nos GAL mais experientes. Os GAL recentes estão mais centrados na execução das suas estratégias locais de desenvolvimento. A maturidade global do programa é também um factor facilitador da ligação em rede e da cooperação.

A execução de um projecto de cooperação é mais complexa do que a de um projecto local habitual (encontrar um parceiro para a cooperação, estabelecer um acordo de cooperação, tendo cada GAL de obter a subvenção com base no seu próprio programa, etc.). Todo este trabalho exige apoio técnico das autoridades responsáveis pelo programa, o que infelizmente nem sempre acontece ou aconteceu, numa medida razoável, em todos os programas.

No Leader+, as actividades relacionadas com visitas, intercâmbios e conferências podiam ser financiadas no âmbito da acção «cooperação». As visitas a outros GAL são uma etapa preliminar para desenvolver um projecto de cooperação. A elaboração subsequente de uma acção conjunta, que implica a obtenção de um acordo, nem sempre é concretizada. Alguns Estados-Membros contribuíram com fundos específicos para as acções de preparação.

46.

O trabalho em rede é um elemento da abordagem Leader preferencialmente orientado pelas redes nacionais e europeias. Os GAL podem não conseguir, a título individual, incluir nas suas estratégias dados específicos relativos a actividades de ligação em rede.

48.

Na opinião da Comissão, o critério mais pertinente para determinar se um projecto deve ser financiado pelo Leader é a avaliação da sua contribuição para os objectivos da estratégia local de desenvolvimento.

No que respeita ao «peso morto», ver também a resposta ao n.º 109.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Resposta conjunta aos n.ºs 49-52:

A Comissão procederá à análise pormenorizada da questão do início da elegibilidade dos projectos, tendo em conta a necessidade de uma abordagem harmonizada dos fundos comunitários no âmbito do regime de gestão partilhada.

Caixa 11.

Ver a resposta da Comissão ao n.º 49.

53.

No período de programação 2007-2013 é obrigatório verificar a razoabilidade dos custos dos projectos propostos [artigo 26.º, n.º 2, alínea d), do Regulamento (CE) n.º 1975/2006 da Comissão].

54.

Tendo em conta a grande variedade de projectos *Leader*, pode ser difícil avaliar *a priori* determinados factores, como o grau de rentabilidade, e garantir simultaneamente a concretização dos resultados desejados.

56.

As entidades públicas representadas nos GAL (municípios), que constituem até 50% dos membros dos GAL, são, por seu turno, imputáveis em termos democráticos. Além disso, em alguns Estados-Membros, os GAL são considerados organismos públicos (por exemplo, em França).

Por outro lado, no actual período de programação, nos termos do artigo 62.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho, os GAL são obrigados a assegurar a capacidade de administrar fundos públicos.

A Comissão concorda que importa assegurar um elevado grau de transparência e, posteriormente, que os GAL consigam demonstrar que seguiram sempre os procedimentos correctos.

No entanto, na maior parte dos Estados-Membros, foram adoptadas regras em matéria de procedimentos internos a fim de garantir a transparência das decisões, evitar conflitos de interesses ou recursos. O grupo de reflexão sobre a «abordagem ascendente» do subcomité *Leader* da Rede Europeia de Desenvolvimento Rural (REDR) efectuou uma recolha dos diferentes tipos de procedimentos num projecto de relatório que será brevemente disponibilizado ao público.

Resposta conjunta aos n.ºs 57-58:

A Comissão considera a possibilidade de rever o «Guia sobre a aplicação do eixo *Leader*» no sentido de melhor esclarecer o respeito de princípios elementares em matéria de selecção dos projectos (transparência, tratamento equitativo, utilização de critérios de selecção objectivos, fundamentação da decisão) com base no registo das boas práticas.

59.

Ver resposta da Comissão ao n.º 56.

60.

Ver respostas da Comissão aos n.ºs 16 e 56.

Para evitar casos reais de conflitos de interesses, é necessário adoptar procedimentos adequados. A Comissão está a considerar prever mais orientações sobre as regras em matéria de conflitos de interesses no «Guia sobre a aplicação do eixo *Leader*».

RESPOSTAS DA COMISSÃO

61.

Ver a resposta da Comissão ao n.º 60.

As organizações que constituem os GAL são organizações locais activas e representativas do território rural, pelo que geralmente uma parte dos projectos provém dessas organizações. A exclusão destes projectos constituiria um obstáculo importante ao sucesso da execução da estratégia local de desenvolvimento.

No entanto, os Estados-Membros devem assegurar que não se verificam conflitos de interesses.

Caixa 13.

A Comissão concorda com o princípio de que os membros do órgão de tomada de decisão não devem participar no processo de decisão quando existe uma «comunhão de interesses» com o promotor do projecto.

Ver também a resposta da Comissão ao n.º 60.

Caixa 14.

A Comissão concorda com o Tribunal de que devem existir regras claras sobre conflitos de interesses, que devem ser seguidas aquando da decisão de financiar os projectos.

63.

O Leader+ foi aplicado em 15 Estados-Membros e uma medida do tipo Leader+ em 6 outros Estados-Membros. Os modelos de execução utilizados nos Estados-Membros diferem de forma significativa.

A qualidade de uma estratégia (definição de objectivos, prioridades, acompanhamento e avaliação) pode, só por si, não conseguir evitar situações de conflitos de interesses. A Comissão já deu a resposta em n.ºs anteriores (56 a 61) relativamente à necessidade de as regras em matéria de conflitos de interesses ao nível dos GAL fazerem parte do mecanismo de execução da estratégia.

64.

Em média, os custos de funcionamento são limitados e representam 15% do apoio público concedido para a estratégia local de desenvolvimento. Este valor é inferior ao limite máximo de 20% estabelecido no artigo 38.º do Regulamento (CE) n.º 1974/2006 da Comissão.

Disponer de pessoal local em escritórios locais não contribui necessariamente para abreviar a avaliação dos projectos. Além disso, a presença de pessoal local não torna obsoletos os processos administrativos. Estes funcionários também são necessários para garantir uma boa gestão financeira.

65.

A execução local do programa tem por objectivo melhorar a aplicação (ou seja, apoios melhor orientados, assistência aos beneficiários). A proximidade dos GAL, que prestam assistência e informações aos potenciais beneficiários, abrevia a preparação das candidaturas.

As tarefas dos GAL não correspondem a tarefas adicionais ou repetidas, mas a tarefas delegadas, que não são realizadas a nível do programa (controlo, selecção dos projectos e pagamentos em determinados programas de desenvolvimento rural). Os custos dos controlos relativos às verificações no local podem ser inferiores quando realizados por entidades locais.

Não há provas suficientes de atrasos adicionais resultantes do método Leader. Na UE existem modelos diferentes de aplicação do Leader que implicam tarefas adicionais para além da tarefa básica de selecção dos projectos (aprovação de projectos e ou pagamento dos pedidos em 39 programas no actual período). Os GAL que dispõem de autonomia financeira e administrativa têm, em geral, procedimentos menos morosos.

Ver também a resposta da Comissão ao n.º 64.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

66.

No âmbito do Leader+ não era obrigatório distinguir as despesas de animação das despesas administrativas. No período em curso é necessário estabelecer essa diferenciação. Do «Guia sobre a aplicação do eixo Leader» consta uma definição de animação e de aquisição de competências que será esclarecida posteriormente.

67.

As observações apontadas no n.º 67 devem ser vistas à luz do exemplo positivo sobre custos de funcionamento apresentado no n.º 68.

Os GAL da Hungria que funcionavam em 2004-2006 no âmbito de uma medida do tipo Leader+ estavam mais centrados no reforço das capacidades, pelo facto de a iniciativa Leader ser ainda recente neste país.

69.

Os Estados-Membros decidem sobre as responsabilidades concretas dos GAL, de acordo com o princípio de subsidiariedade, adaptando-as ao respectivo sistema e práticas administrativas. Na UE, existem diferentes modelos de aplicação do Leader que implicam tarefas adicionais para além da tarefa básica de selecção dos projectos (aprovação de projectos e/ou pagamento dos pedidos em 39 programas no actual período).

70.

Ver as respostas da Comissão ao n.º 64 e ao subtítulo subsequente.

A Comissão tem conhecimento dos casos em que os requisitos das candidaturas definidos pelos Estados-Membros não estabelecem uma relação razoável entre a dimensão do projecto e a exigência de prestação de contas. Os Estados-Membros já levantaram esta questão no actual período de programação e procuram conjuntamente com a Comissão soluções adequadas para estes casos.

A Comissão apoia também o intercâmbio das boas práticas neste domínio, nomeadamente no quadro do subcomité Leader da Rede Europeia de Desenvolvimento Rural.

No entanto, a Comissão e os Estados-Membros devem garantir uma boa gestão da execução do programa, o que inevitavelmente provoca um aumento da sobrecarga administrativa ao nível dos GAL.

Caixa 15.

GAL da Hungria. Durante o Leader+ (medida do tipo do Leader+) a aplicação da abordagem Leader era uma novidade na Hungria.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

71.

Ver as respostas da Comissão aos n.ºs 64 a 70.

Para além da decisão dos Estados-Membros sobre as responsabilidades concretas dos GAL, o tratamento dos processos pelos GAL deve ser visto à luz do processo de reforço de capacidades. Quanto mais possibilidades os Estados-Membros oferecerem aos GAL em termos de formação, mais fácil será a interacção com as autoridades.

A Comissão e os Estados-Membros foram pouco exigentes e partilham alguma responsabilidade com os GAL pela limitação do potencial valor acrescentado da abordagem Leader. Não tomaram medidas suficientes para limitar os custos e os riscos

Em relação ao actual período de programação 2007-2013, as disposições legais necessárias foram incluídas no Regulamento FEADER⁷ e nas suas regras de execução.

⁷ Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Rural.

Além disso, a Comissão forneceu orientações aos Estados-Membros na fase de concepção e aprovação do programa através do «Guia sobre a aplicação do eixo Leader», que incluíram aconselhamento específico sobre o potencial valor acrescentado do Leader, ou seja, cobertura de todos os eixos, inovação, abordagem integrada e territorial.

A Comissão também solicitou uma abordagem estratégica para o Leader no âmbito dos planos estratégicos nacionais. Ao mesmo tempo, os Estados-Membros puderam fazer opções diferentes em relação ao âmbito de aplicação do método Leader para responder a experiências específicas existentes ao nível dos GAL e às necessidades identificadas nas suas análises.

A Comissão contribui em permanência para a melhoria dos procedimentos de gestão e dos sistemas de controlo nos Estados-Membros através da prestação de aconselhamento e de orientações, bem como de recomendações decorrentes das suas auditorias e, quando necessário, mediante a aplicação de correcções financeiras.

A Comissão continuará a tomar as iniciativas necessárias para melhorar a aplicação do método à luz de todos os elementos que provem essa necessidade.

Ver também as respostas da Comissão ao n.º 7 e ao título que antecede o n.º 65.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

72.

O valor acrescentado do Leader é fortemente influenciado pelas autoridades responsáveis pelo programa às quais compete, nomeadamente, definir as regras adaptadas à abordagem Leader, a formação dos GAL para que adquiram as competências necessárias, bem como incentivá-los no sentido de utilizarem todo o potencial do Leader.

O eixo Leader exige, em particular, regras de elegibilidade específicas que permitam apoiar a inovação e os projectos integrados e territoriais.

A Comissão e os Estados-Membros (autoridades de gestão e ao nível dos GAL) estão actualmente a proceder a uma revisão importante para melhor definir o papel dos GAL, a importância do reforço de capacidades, os critérios de elegibilidade e uma repartição mais clara das tarefas entre as autoridades de gestão e os GAL. Este processo é realizado de forma construtiva e cooperativa no quadro da Rede Europeia de Desenvolvimento Rural (grupos de reflexão do sub-comité Leader).

Várias autoridades responsáveis pelo programa já propuseram alterações substanciais à concepção do eixo Leader nos seus programas de desenvolvimento rural (através de alterações aos PDR). Estas alterações implicam melhorias relativas às deficiências detectadas pelo Tribunal nos programas de desenvolvimento rural objecto de auditorias.

73.

A boa gestão financeira do Leader, no seu conjunto, constitui um princípio básico a ser observado. A Comissão procedeu a auditorias em 37 dos 73 programas Leader+ no período de programação 2000-2006. A Comissão está a realizar auditorias às medidas Leader + e Leader no quadro do seu programa geral de auditorias, tendo em conta os seus riscos específicos, fazendo recomendações, se necessário, e aplicando correcções financeiras em casos justificados.

O contexto em que o Leader foi, e está a ser, aplicado evoluiu desde 2000, designadamente devido às diferentes concepções a nível da aplicação durante os diferentes períodos de financiamento, o que por sua vez implicou a adaptação, pelos Estados-Membros, das estruturas administrativas necessárias para a sua aplicação.

A Comissão continuará a tomar as iniciativas necessárias para melhorar a aplicação do método Leader com base em todos os elementos que provem essa necessidade.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

76.

Em 14 de Abril de 2000, a Comissão deliberando nos termos do artigo 21.º, n.º1, do Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho, adoptou orientações em que se descrevem, para cada iniciativa, os objectivos, o âmbito de aplicação e as regras de execução da iniciativa de desenvolvimento rural do Leader+. As referidas orientações foram utilizadas como documentos de referência para a aprovação dos programas.

77.

O facto de os Estados-Membros não terem estabelecido requisitos para alguns aspectos específicos não implica automaticamente um desempenho negligente dos GAL. Alguns GAL estabeleceram estes requisitos a nível da execução das estratégias locais, garantindo um bom desempenho sem um elevado grau de controlo por parte das autoridades de gestão.

A Comissão fornecerá mais orientações a fim de dar resposta aos riscos referidos pelo Tribunal.

78.

Ver a resposta da Comissão ao n.º 49.

79.

A Comissão concorda com o Tribunal no sentido em que devem ser enviados esforços suplementares para melhorar a qualidade das estratégias de desenvolvimento.

O acompanhamento e a avaliação da concretização das estratégias dos GAL constituem um ponto sensível em alguns Estados-Membros. A causa deste problema pode estar nas características distintas do Leader em relação a outros métodos de execução tradicionais.

A Comissão fornecerá orientações mais específicas aos Estados-Membros sobre a melhor forma de acompanhar, avaliar e melhorar as estratégias dos GAL e as suas respectivas realizações.

80.

A preparação de um novo período de programação teve de começar enquanto a aplicação dos programas Leader + e das medidas do tipo Leader+ ainda não estava consolidada em muitos Estados-Membros.

Além disso, a experiência de integrar nas várias políticas uma iniciativa comunitária inovadora era totalmente desconhecida para a Comissão e para os Estados-Membros. A integração do Leader é um processo que reduz a influência da Comissão no conteúdo dos programas e em que, a nível da gestão dos programas, tem de coexistir uma abordagem local experimental específica com regras comuns.

A Comissão está a acompanhar atentamente o debate sobre esta matéria através da sua participação nos Comitês de acompanhamento, no Comité de Desenvolvimento Rural e através da Rede Europeia de Desenvolvimento Rural (REDR). Uma das principais tarefas da REDR neste âmbito é a aprendizagem resultante da integração do Leader, através da identificação dos obstáculos e das boas práticas.

81.

Em relação aos custos de funcionamento, foi previsto na legislação, para o actual período de programação, um limite máximo de 20% de apoio público para a estratégica local de desenvolvimento, com base nos ensinamentos retirados de anteriores períodos e tendo em conta os diferentes modelos de aplicação do Leader.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Os custos elegíveis estão definidos no artigo 59.º e no artigo 63.º, alínea c), do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho. Além disso, o ponto 5.3.4.3. do anexo II do Regulamento (CE) n.º 1974/2006 prevê que os programas de desenvolvimento rural devem fornecer uma estimativa indicativa das despesas que serão utilizadas para custos de funcionamento, aquisição de competências e animação, permitindo o controlo financeiro destes custos.

Os custos de financiamento estão associados à administração corrente e à gestão financeira dos programas e devem estar claramente separados dos custos relativos às actividades de animação e de aquisição de competências. De acordo com o «Guia sobre a aplicação do eixo Leader», a animação exige recursos suplementares e capacidades de comunicação distintos dos necessários para as funções financeiras e administrativas.

Em relação ao período em curso, e apesar do limite de 20%, só foi programado para despesas de funcionamento 15%, em média, do apoio público para as estratégias locais de desenvolvimento.

A Comissão deverá esclarecer melhor a demarcação precisa entre custos de funcionamento e custos de animação e fornecerá orientações suplementares sobre os princípios da razoabilidade através de uma actualização do «Guia sobre a aplicação do eixo Leader».

82.

A Rede Europeia de Desenvolvimento Rural (REDR) contribui de forma eficaz para a aplicação da política de desenvolvimento rural e a melhoria do desempenho geral do eixo Leader. A Comissão considera que a rede é o instrumento mais adequado para realizar progressos através da análise, do intercâmbio de informações, da identificação de boas práticas e das actividades de apoio à avaliação (artigo 67.º do Regulamento (CE) n.º 1698/2005).

83.

A Comissão colabora regularmente com os Estados-Membros, nomeadamente através da Rede Europeia de Desenvolvimento Rural (ver as respostas da Comissão aos n.ºs 72 e 80). A Comissão promoverá novas iniciativas, se necessário, no sentido de melhorar a aplicação do Leader.

84.

O artigo 63.º, alínea a), e o artigo 64.º do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 estabelecem que o apoio concedido ao abrigo do eixo Leader deve destinar-se a executar estratégias locais de desenvolvimento com vista a atingir os objectivos de um ou mais dos outros três eixos. O artigo 64.º prevê a possibilidade de utilizar os critérios de elegibilidade das medidas predefinidas no âmbito de projectos elegíveis, mas não pretende limitar a aplicação das medidas predefinidas. A restrição a medidas de integração em alguns programas de desenvolvimento rural representa efectivamente uma potencial limitação das possibilidades oferecidas pelo Leader para projectos integrados e inovadores.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Desde finais de 2009, vários Estados-Membros procuram alterar os programas para melhorar a aplicação efectiva do método Leader, permitindo uma maior flexibilidade graças à introdução de medidas integradas ou de medidas especiais. Isto resulta, em grande medida, dos debates animados pela Comissão no quadro do subcomité Leader da Rede Europeia de Desenvolvimento Rural.

Convém também sublinhar que a elegibilidade de operações não incluídas nas medidas previstas é aplicada noutros Estados-Membros.

A Comissão procederá, se necessário, a ajustamentos do quadro jurídico para o actual período ou à revisão do «Guia sobre a aplicação do eixo Leader» a fim de melhorar as orientações prestadas aos Estados-Membros relativamente ao financiamento de projectos (inovadores) que não se enquadram na listagem de medidas previstas.

85.

Os Estados-Membros foram autorizados a tomar decisões diferentes, no que respeita ao âmbito da aplicação do método Leader, em resposta às experiências específicas verificadas ao nível dos GAL e às necessidades identificadas nas suas análises.

A abordagem de integração abre o Leader a todos os eixos. Os Estados-Membros podem optar por restringir o Leader ao Eixo 3. No entanto, o âmbito do Eixo 3 é muito vasto, abrange a qualidade de vida e toda a economia rural em sectores que não as actividades agrícolas e florestais. Além disso, as medidas relativas aos objectivos dos Eixos 1 e 2 nem sempre são necessárias para concretizar os objectivos das estratégias locais.

O Leader está disponível como instrumento para os três eixos na maioria dos programas de desenvolvimento rural. Apenas 21 dos 90 programas se confinam à aplicação do Eixo 3.

Caixa 17.

Embora, de facto, as possibilidades de melhorar a competitividade dos sectores do azeite e do vinho possam ser potencialmente restringidas, é possível através do Eixo 3 apoiar, por exemplo, a diversificação das actividades não agrícolas associadas a estes sectores, bem como apoiar a criação e o desenvolvimento de micro-empresas. Algumas actividades ambientais são elegíveis no âmbito das medidas do Eixo 3.

Ver também a resposta da Comissão ao n.º 85.

86.

É possível fazer alterações aos programas para atender melhor às necessidades do Leader.

Ver também as respostas da Comissão aos n.ºs 84 e 85.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

88.

Um processo de selecção comparativo é suportado pela presença dos critérios de selecção qualitativos, além dos critérios mínimos de elegibilidade ou de exclusão, nos programas dos Estados-Membros. Os critérios de selecção qualitativos relativos à homogeneidade e ao conteúdo das estratégias permitem uma avaliação comparativa entre as candidaturas sem as excluir, bem como a selecção de uma vasta série de grupos. A Comissão, no contexto da aprovação do programa, verificou a lista de critérios de selecção de objectivos, incluindo a presença de critérios de selecção qualitativos.

89.

Os GAL devem cumprir os requisitos mínimos estabelecidos no artigo 62.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho, relativos ao conteúdo das estratégias locais de desenvolvimento. Para além destes requisitos mínimos, é dada prioridade a várias características Leader (por exemplo, a relevância da estratégia para a zona, a qualidade da parceria, a inovação) que garantem também um determinado grau de qualidade.

Caixa 18.

Em França, os GAL são seleccionados por um comité de selecção regional, presidido pelo presidente da Câmara e pelo presidente regional. As suas decisões são fundamentadas na análise de um comité de peritos. As propostas de alguns GAL são, em alguns casos, inicialmente consideradas insuficientes, mas depois de orientações específicas e de apoio, são aperfeiçoadas e acabam por ser aceites. Este processo está em perfeita consonância com a prioridade horizontal de desenvolvimento rural de melhoria de governação⁸ e com o incentivo dado pela Comissão aos Estados-Membros para desenvolverem a capacidade local de parcerias, a animação e promoverem a aquisição de competências, capazes de mobilizar as potencialidades locais, que fazem parte das orientações estratégicas comunitárias.

90.

O processo de selecção rigoroso é definido, a nível nacional, de acordo com o princípio de subsidiariedade. Os Estados-Membros, depois de receberem as propostas, devem decidir sobre a necessidade de exigir uma melhoria das estratégias. Em alguns Estados-Membros ou regiões a selecção foi organizada em duas fases de modo a proporcionar mais tempo aos novos GAL para prepararem a estratégia ou aperfeiçoarem os projectos que foram recusados na primeira fase, a fim de apresentarem uma estratégia local de desenvolvimento melhorada (por exemplo, República Checa e região alemã da Baviera).

⁸ Quarta prioridade das orientações estratégicas comunitárias, para o período de programação 2007-2013, conforme estabelecido na Decisão 2006/144/CE do Conselho, de 20 de Fevereiro de 2006: «Os recursos atribuídos ao Eixo 4 (Leader) devem (...) desempenhar um papel importante no que respeita à prioridade horizontal de melhoria da governação e de mobilização do potencial de desenvolvimento endógeno das zonas rurais».

RESPOSTAS DA COMISSÃO

O valor da estratégia local de desenvolvimento deve ser avaliado no contexto local concreto de uma determinada zona rural.

Além disso, a Comissão avaliará as possibilidades de melhorar as estratégias existentes à luz do conceito de gestão partilhada e das responsabilidades dos Estados-Membros.

91.

As actividades realizadas no âmbito do Leader foram aprovadas pela Comissão com base nos requisitos legais previstos no Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho e nas orientações estratégicas comunitárias que definem as prioridades da Comunidade para a política de desenvolvimento rural.

A Comissão analisou, no contexto da aprovação dos programas, os elementos importantes previstos no anexo II do Regulamento (CE) n.º 1974/2006⁹. No entanto, após a aprovação dos programas, as autoridades de gestão devem definir outros elementos adicionais de gestão do Leader.

⁹ O Regulamento (CE) n.º 1974/2006 da Comissão estabelece obrigações claras que devem ser respeitadas pela Comissão relativas à aprovação dos programas de desenvolvimento:

- procedimento e calendário para a selecção dos grupos de acção local, incluindo critérios de selecção dos objectivos e número indicativo previsto desses grupos e percentagem prevista de zonas rurais cobertas por estratégias de desenvolvimento locais;
- justificação para a selecção das zonas cuja população não respeita os limites estabelecidos no artigo 37.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1974/2006 da Comissão;
- procedimento para a selecção das operações a realizar pelos grupos de acção local;
- descrição dos circuitos financeiros utilizáveis no que se refere aos grupos de acção local;
- cooperação inter-regional e transnacional;
- procedimento, calendário e critérios objectivos para a selecção de projectos de cooperação inter-regional e transnacional;
- funcionamento dos grupos de acção local, aquisição de competências e animação no território;
- limite aplicável à parte do orçamento dos grupos de acção local consagrada ao funcionamento desses grupos;
- valor estimativo das despesas realizadas nos termos do artigo 59.º, alíneas a) a d), do Regulamento (CE) n.º 1698/2005, que serão consagradas à aquisição de competências e animação no âmbito do eixo Leader.

92.

Para além dos requisitos legais mencionados no n.º 91, a Comissão também levou em devida consideração os critérios qualitativos suplementares.

No entanto, num sistema de gestão partilhada, a aplicação destes critérios compete às autoridades responsáveis pelo programa a nível dos Estados-Membros.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

93.

A Comissão não concorda com a avaliação do Tribunal. As actividades realizadas ao abrigo do Leader foram aprovadas pela Comissão com base nos requisitos legais previstos no Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho e nas orientações estratégicas comunitárias que definem as prioridades da Comunidade para a política de desenvolvimento rural. Para tal, a Comissão analisou, no contexto da aprovação dos programas, os elementos importantes previstos no anexo II do Regulamento (CE) n.º 1974/2006. Ver também a resposta da Comissão ao n.º 91.

A Comissão tem conhecimento de que alguns Estados-Membros melhoraram, ou estão a melhorar, os seus programas de desenvolvimento rural para reforçar a aplicação efectiva do método Leader, permitindo uma maior flexibilidade graças à introdução de medidas integradas ou de medidas especiais. Isto resulta, em grande medida, dos debates promovidos no âmbito da Rede Europeia de Desenvolvimento Rural e dos grupos de reflexão Leader criados com base na «abordagem ascendente» e na «inovação».

A título de exemplo, a França propôs, em Junho de 2010, uma nova submedida para o Leader destinada a integrar projectos não abrangidos pelo âmbito das medidas já existentes.

Os requisitos relativos à composição e abertura dos GAL, para além dos impostos pelo artigo 62.º, n.º1, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 1698/2005, têm de ser deixados ao critério dos Estados-Membros, dada a diversidade das estruturas jurídicas ou de apoio do GAL.

A Comissão e os Estados-Membros não conseguiram demonstrar o valor acrescentado resultante da aplicação da abordagem Leader e não avaliaram os custos e os riscos adicionais envolvidos

O Leader era uma abordagem inovadora para a qual, inicialmente se dispunha de escassos instrumentos de avaliação. Os métodos utilizados foram evoluindo com o decorrer do tempo, em parte devido às actividades da Comissão, e continuam ainda a evoluir. Certamente que podem ser feitas melhorias e a Comissão está actualmente a concluir um documento de trabalho¹⁰ sobre a avaliação dos impactos do Leader, mas as avaliações anteriores realçaram a contribuição e identificaram os impactos do Leader. Actualmente, está a ser realizada uma avaliação *ex post* do Leader+ por uma empresa externa contratada.

A avaliação dos custos suplementares está incluída no âmbito das avaliações dos programas. A avaliação analisa os resultados e os impactos dos programas, nomeadamente através da avaliação da sua eficiência (melhor relação entre os recursos utilizados e os resultados obtidos). A capacidade dos avaliadores para procederem a esta avaliação em relação ao Leader tem vindo a ser desenvolvida à medida que vão sendo criadas metodologias inovadoras.

Ver também a resposta da Comissão ao n.º 6.

¹⁰ Projecto de documento de trabalho n.º 4, 21 de Junho de 2010, *Rede Europeia de Avaliação do Desenvolvimento Rural, «Capturing impacts of Leader and of measures to improve Quality of Life in rural areas»* (Inventário dos impactos do Leader e das medidas para melhorar a qualidade de vida nas zonas rurais).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

94.

A Comissão concorda com esta abordagem, que já está a ser aplicada. Em relação ao período 2007-2013, o Leader é integrado, pelo que as suas actividades estão incluídas nos relatórios anuais para acompanhar a aplicação, e os indicadores de acompanhamento incluem os resultados das actividades executadas através do Leader. O sistema de avaliação em curso para os programas de desenvolvimento rural também abrange o Leader. Está a ser considerada a possibilidade de complementar o quadro comum de acompanhamento e avaliação com indicadores a nível nacional.

96.

Uma das principais conclusões da avaliação intercalar foi a constatação de que o processo de programação se encontrava numa fase demasiado precoce para identificar os impactos decorrentes do Leader. Muitos dos GAL tinham acabado de iniciar a execução das suas estratégias.

Uma avaliação *ex post* do Leader+ está actualmente a ser realizada por uma entidade externa, que avaliará os impactos verificados durante todo o período de programação. O relatório deve ser disponibilizado no final de 2010.

[... mas há poucos dados que comprovem a eficácia dos programas Leader na realização dos objectivos de desenvolvimento rural ou do valor acrescentado da abordagem Leader](#)

Como já foi mencionado, quando se realizou a avaliação intercalar do Leader+, muitos programas dos GAL encontravam-se numa fase inicial de execução. Por conseguinte, a avaliação centrou-se na instauração do Leader+, na selecção dos GAL, etc. Espera-se que a avaliação *ex post*, actualmente em curso, forneça mais informações sobre a eficácia do Leader+ em relação aos objectivos e sobre o valor acrescentado da abordagem Leader.

97.

A dificuldade na obtenção de dados suficientes no âmbito do Leader II foi tida em conta na elaboração dos dados de controlo do Leader+.

Quanto ao período em curso, as informações de base têm sido prestadas através do quadro comum de acompanhamento e avaliação (QCAA). Além disso, decorre actualmente uma avaliação *ex post* do Leader+ (ver a resposta ao n.º 96).

Por outro lado, a Comissão concluiu recentemente um projecto de documento de trabalho definitivo que prevê orientações para os Estados-Membros e os avaliadores sobre a forma de melhorar especificamente a avaliação do impacto do Leader nas zonas rurais.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

98.

O acompanhamento e a avaliação das políticas socioeconómicas têm vindo a evoluir regularmente desde a instauração dos fundos estruturais. A criação do quadro comum de acompanhamento e avaliação (QCAA) representou um progresso significativo para a política de desenvolvimento rural de 2007-2013, ao proporcionar pela primeira vez um quadro coerente que será utilizado por todos os Estados-Membros. Em relação ao período 2007-2013, o Leader tem vindo a ser integrado, ou seja, deixa de ser aplicado através de programas isolados, mas passa a ser uma componente obrigatória dos programas de desenvolvimento rural (PDR), incorporado como o Eixo 4 de todos os programas. Assim, está sujeito às mesmas regras de execução, ao mesmo sistema de controlo e avaliação, que todas as outras actividades de desenvolvimento rural financiadas pela UE. Os primeiros resultados da aplicação do QCAA podem ser vistos nos relatórios anuais para acompanhar a aplicação e as primeiras informações relativas ao impacto dos programas serão fornecidas nos relatórios intercalares que devem ser apresentados à Comissão até 31 de Dezembro de 2010.

99.

As avaliações intercalares do Leader+ foram realizadas numa fase do ciclo de vida dos programas, em muitos casos, demasiado precoce para identificar o seu impacto económico. Por conseguinte, a avaliação centrou-se na instauração do Leader+, na selecção dos GAL, etc. Espera-se que a avaliação *ex post* do Leader+, actualmente em curso, forneça mais informações sobre o impacto agregado dos programas durante o seu ciclo de vida completo.

100.

Os elementos disponíveis, embora não exaustivos, não devem ser considerados insuficientes.

Os relatórios da avaliação intercalar ao Leader+ não indicam que o método propriamente dito não seja eficaz, mas que os factores associados à forma como é aplicado influenciam o sucesso ou o insucesso final do programa local. Sempre que o método foi aplicado de forma eficaz, foram identificados impactos positivos. Mais uma vez, convém lembrar que o Leader, enquanto abordagem inovadora para estimular as potencialidades a nível local, contará decerto com sucessos e insucessos durante a sua aplicação, e que o seu valor não está apenas na quantificação dos casos de sucesso, mas também na possibilidade de ter em conta, no futuro, os motivos que levaram ao seu fracasso em alguns casos.

102.

Ver as respostas da Comissão aos n.ºs 97, 99 e 100.

103.

O acompanhamento e a avaliação devem ter em conta os custos de execução e de gestão e avaliar o sucesso **global** ou o fracasso da estratégia do GAL. O Leader deverá acumular sucessos e insucessos a nível da execução dos projectos. Seria impossível identificar e apoiar projectos inovadores «ambiciosos» se fossem apenas apoiados projectos de baixo risco. Por conseguinte, é inevitável que alguns dos projectos não sejam bem-sucedidos, mas isso não significa que o sistema falhou. Os casos de sucesso ou insucesso devem ser avaliados ao nível da estratégia dos GAL.

Estas questões são referidas em vários pontos nas avaliações (ver as respostas da Comissão aos n.ºs 94 a 102).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

105.

A Comissão realizou auditorias em 37 dos 73 programas do Leader+ no período de programação 2000-2006. Destes programas, 13 foram mais do que uma vez objecto de auditorias.

Em relação ao Leader+ em França, depois da auditoria de 2005 realizou-se uma auditoria de acompanhamento em 2006. As questões que foram levantadas na auditoria de 2005, a que o Tribunal se refere, não foram na verdade acompanhadas por uma correcção financeira, uma vez que não havia nenhuma indicação directa de prejuízos financeiros delas resultantes para o fundo. No entanto, está em curso uma correcção financeira para este programa devido a deficiências de controlo no que se refere à aplicação do artigo 4.º (verificações administrativas e no local) e do artigo 9.º (controlos das autoridade de pagamento) do Regulamento (CE) n.º 438/2001 da Comissão.

No que diz respeito à auditoria em Portugal, a Comissão formulou algumas recomendações, na sua carta enviada em 2005 com as constatações, destinadas a melhorar o sistema de controlo no que diz respeito às questões de «conflito de interesses» e «razoabilidade dos custos dos projectos propostos». Recomendou-se às autoridades portuguesas que garantissem a introdução de disposições específicas nas modalidades de aplicação dos GAL relativamente à possibilidade de conflitos de interesses. O Estado-Membro, relativamente à questão do conflito de interesses, respondeu o seguinte: «As recentes instruções emitidas em Junho de 2006 já prevêem que quem tiver interesse pessoal num processo se deve abster de votar. No que respeita a candidaturas que envolvam terceiros que não fazem parte do órgão de decisão, mas que são membros do GAL, não se afigura necessário aplicar esta regra, uma vez que o órgão de decisão é considerado independente e é constituído por vários membros. No que respeita à razoabilidade dos custos foram formuladas as seguintes recomendações: «Com base nos princípios de boa gestão financeira (previstos no artigo 38.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1260/1999

do Conselho), recomenda-se que sejam exigidas várias propostas de orçamento (três, por exemplo, acima de um determinado montante de despesas) e/ou que os preços declarados sejam comparados com os preços de referência normalizados, que devem estar documentados». O Estado-Membro respondeu o seguinte: «No que diz respeito às propostas, deve ter-se em conta que os GAL geralmente exigem mais do que uma proposta, mas nem sempre têm o cuidado de apresentar provas da sua comparação. No entanto, as instruções emitidas para os projectos dos próprios GAL já exigem o cumprimento das regras gerais para os concursos públicos para pequenos montantes e que os montantes superiores a 200 000 euros respeitem a legislação nacional prevista no Decreto-Lei n.º 197/1999 (que estabelece o regime de contratação pública relativa à locação e aquisição de serviços). No entanto, serão reforçadas as instruções destinadas aos GAL». Com base na resposta do Estado-Membro, a Comissão concluiu não haver risco imediato para os fundos e decidiu não aplicar correcções financeiras.

107.

A Comissão tem conhecimento de que, em alguns casos, a documentação relativa às verificações não era muito consistente. No entanto, o facto de a documentação ser pouco consistente não implica automaticamente que as verificações não tenham sido efectuadas.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

108.

A Comissão procederá a uma revisão do «Guia sobre a aplicação do eixo Leader» para fornecer posteriormente mais orientações sobre boas práticas nesta matéria.

109.

A avaliação *ex post* do Leader+, actualmente em curso, aborda a questão do peso morto. Trata-se de uma questão melhor avaliada *ex post* com base em inquéritos e análises comparativas e não depende dos dados de acompanhamento recolhidos durante o período de execução (ver nota de pé de página 34 do Tribunal).

Em relação à nota de pé de página 33 do Tribunal, o facto de um projecto poder ter sido realizado sem recurso ao financiamento do Leader não implica necessariamente que teria sido igualmente bem-sucedido sem as vantagens do aconselhamento e apoio prestados através do processo Leader.

Contudo, na prática, é muitas vezes difícil prever se o projecto podia ter sido realizado sem apoio. Isso pode depender das características inerentes ao projecto. Há que encontrar uma relação razoável entre o risco de peso morto e as especificidades de um projecto.

110.

Na sequência da identificação de alguns problemas específicos (não sistemáticos) relacionados com a transparência, o relatório final de avaliação do Leader II (página 246) recomendou o incremento da formação e a formulação de orientações mais claras para os GAL sobre esta matéria.

Caixa 19.

Primeiro excerto. O actual equilíbrio de poder no âmbito dos GAL é determinado pelo contexto cultural e institucional a nível local e regional.

O risco de os GAL serem dominados pelo sector institucional está considerado no artigo 62.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1698/2005, que exige que pelo menos 50% da parceria local seja constituída por parceiros sociais e económicos, representantes da sociedade civil, etc.

Esta condição é uma das medidas mais importantes, atendendo à importância da componente do financiamento público na aplicação do Leader.

Segundo excerto. As avaliações intercalares do Leader+ foram realizadas numa fase do ciclo de vida dos programas demasiado precoce para permitir a avaliação das questões de gestão referidas pelo Tribunal. Os relatórios das avaliações intercalares devem provavelmente centrar-se nas questões levantadas durante a primeira fase de execução, pelo que não surpreende que questões, como a burocracia e o grau de autonomia, e o seu impacto na aplicação eficaz, sejam bastante realçadas nestes relatórios. Espera-se que a avaliação *ex post* do Leader+, actualmente em curso, forneça mais informações sobre as questões de gestão fundamentais.

Ao mesmo tempo um dos grupos de reflexão do subcomité Leader da Rede Europeia de Desenvolvimento Rural (REDR) está a debater o papel dos comités de tomada de decisão na gestão dos programas e outras questões ligadas à aplicação da abordagem ascendente no actual período de programação. As conclusões irão também ser discutidas com os Estados-Membros no Comité de Desenvolvimento Rural (CDR) para que se alcance o desejado impacto para a aplicação da abordagem Leader.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

111.

Consulte-se as respostas e os comentários aos n.ºs 64-71.

A avaliação *ex post* do Leader+ analisará a eficiência e a eficácia dos vários sistemas de aplicação utilizados pelos Estados-Membros (que, entre outras coisas, impõem diferentes encargos aos GAL, afectando os custos de funcionamento). A «burocracia excessiva» referida na síntese das avaliações intercalares diz respeito aos sistemas de gestão dos programas impostos pelas autoridades responsáveis pelo programa que, em alguns casos, excederam bastante os requisitos intrínsecos do método Leader.

112.

Os ensinamentos retirados de anteriores avaliações do Leader contribuem para responder às necessidades dos programas em curso. Os actuais indicadores de acompanhamento são uma adaptação dos indicadores anteriores e assentam na hierarquização dos objectivos, o que ajuda a analisar e comunicar os objectivos dos programas, além de mostrar a forma como as intervenções locais devem contribuir para os objectivos estratégicos globais.

113.

O relatório síntese da avaliação intercalar propôs a criação na UE de um vasto conjunto de indicadores comuns, a redução substancial do número de questões de avaliação, a formulação de orientações sobre os métodos de acompanhamento dos indicadores e a criação de um quadro de avaliação através de um grupo de trabalho consultivo. Todas estas recomendações foram seguidas na criação do quadro comum de acompanhamento e avaliação (QCAA).

O QCAA foi concluído e apresentado às delegações dos Estados-Membros no Comité de Desenvolvimento Rural, em Dezembro de 2006, bastante antes da aprovação dos programas para que os Estados-Membros pudessem preparar antecipadamente a criação de estruturas adequadas para o efeito.

Os Estados-Membros receberam orientações explícitas sobre a forma de instaurar e utilizar o QCAA. Além disso, foi estabelecido o diálogo permanente com os Estados-Membros no sentido de melhorar o QCAA. Este diálogo é seguido, em especial, na Rede Europeia de Desenvolvimento Rural que inclui peritos dos Estados-Membros e é apoiado por um Serviço de Apoio (*Helpdesk*) a trabalhar permanentemente sobre questões relacionadas com a avaliação.

A percentagem de população abrangida pelos GAL é o indicador de referência do Leader para quantificar o objectivo da governação (capacidade local para elaborar e implementar estratégias locais de desenvolvimento), como estabelecido nas orientações estratégicas da Comunidade.

Outros indicadores Leader do QCAA são limitados, de acordo com a abordagem adoptada para simplificar o sistema de acompanhamento, em relação ao Leader+ e incluindo a abordagem global do Leader. O número de indicadores de acompanhamento do Leader+ era muito superior em relação aos aplicáveis ao eixo Leader, mas, por outro lado, não estavam relacionados com os objectivos políticos gerais da UE para o período 2000-2006.

Em geral, os impactos são analisados através do processo de avaliação.

Os indicadores de acompanhamento dos objectivos da governação podem fornecer informações úteis, mas não são suficientes para avaliar esse objectivo. Esse é um dos motivos por que foi elaborado um documento de orientação sobre a inventariação dos impactos do Leader¹¹, que refere a governação, entre outras coisas, nas páginas 26-29 e 49-50, incluindo os indicadores de impacto propostos.

A eficácia e o valor acrescentado da abordagem Leader são analisados pela avaliação. Os custos directos de funcionamento dos GAL abrangidos pelo financiamento público do Leader são conhecidos e estão registados.

¹¹ Ver nota de pé de página 3 das respostas da Comissão.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

114.

A Comissão espera que o conceito escolhido para o actual período, como explicado na resposta ao anterior n.º 113, contribua para uma melhor avaliação da abordagem Leader. Além disso, o grupo de trabalho temático da Rede Europeia de Desenvolvimento Rural pode facultar orientações suplementares.

Neste sentido, a Comissão concluiu recentemente um projecto de documento de trabalho definitivo sobre a avaliação dos impactos do Leader nas zonas rurais¹². O primeiro projecto do documento de trabalho foi facultado aos Estados-Membros em Abril de 2010, quando o trabalho sobre as avaliações intercalares ainda estava no início. Este documento fornece dados pormenorizados sobre os métodos sugeridos e as fontes de dados para a avaliação de cada um dos indicadores relacionados com as questões de avaliação. Estes métodos não se apoiam nos dados de acompanhamento do QCAA, mas recorrem a outros métodos de avaliação, nomeadamente triangulação, inquéritos, estudos de casos, grupos de reflexão, análise do efeito multiplicador, conjuntos de dados derivados, etc. O referido documento de orientação permitirá proceder a ajustamentos no processo de acompanhamento e avaliação.

No entanto, há limites para os requisitos de recolha de dados dos GAL. As diferenças entre as estratégias não permitem a recolha do mesmo tipo de informação em todos os GAL, já que a execução de uma estratégia local é ditada pelo processo. A avaliação individual deve ser limitada para respeitar a relação entre os custos e a eficiência do próprio processo de avaliação.

¹² Ver nota de pé de página 3 das respostas da Comissão.

115.

A Comissão concorda que todas as características da abordagem Leader devam ser aplicadas, tanto quanto possível, a fim de maximizar o efeito do desenvolvimento no território, mas recorda que o elemento fundamental da abordagem não é a realização de projectos individuais fora do contexto local, mas sim a implementação de toda uma estratégia local de desenvolvimento.

Tal como o Tribunal refere na sua definição de valor acrescentado da iniciativa Leader, esta inclui uma melhor identificação das necessidades e soluções locais, maior empenho por parte dos interessados e um maior âmbito para a inovação. Além disso, implica a criação de capacidades locais, o que contribui para um aumento de actividades locais de desenvolvimento, à exploração em conjunto dos recursos locais, à ligação em rede que permite a aprendizagem mútua e a uma abordagem integrada para dar resposta aos problemas socioeconómicos. O processo de reforço das capacidades é um elemento-chave da aplicação do Leader.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

116.

As organizações que constituem os GAL são organizações locais activas e representativas do território rural. A Comunicação da Comissão relativa ao Leader+¹³, que constituiu o documento de referência para os programas nacionais e regionais do Leader+ estabelece no considerando 12 que «os grupos de acção local devem ser uma expressão equilibrada e representativa dos parceiros dos diversos meios socioeconómicos do território em causa». As parcerias devem ser constituídas por um grupo de entidades públicas e de parceiros representativos da sociedade civil. Estes parceiros são também os principais agentes das estratégias e, na maioria dos casos, representam uma grande parte da população local. Por conseguinte, uma percentagem significativa dos projectos tem geralmente origem nestas organizações. Os membros dos GAL desempenham um papel importante na execução da estratégia local de desenvolvimento.

Quanto à constituição das parcerias, durante as negociações que levaram à aprovação dos programas de desenvolvimento rural (PDR) para o período 2007-2013, a Comissão verificou se era contemplado o princípio que prevê a obrigatoriedade de representação de 50%, no mínimo, de representantes da sociedade civil na parceria, como disposto no artigo 62.º, n.º1, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 1698/2005. Este requisito é aplicável ao nível da tomada de decisão.

Contudo, a Comissão considera proceder à revisão das orientações em vigor a fim de evitar qualquer interpretação incorrecta.

Além destas medidas, a Comissão procurará incentivar uma política de adesão mais aberta a nível dos GAL para a elaboração das políticas após 2013.

¹³ Comunicação da Comissão aos Estados-Membros, de 14 de Abril de 2000, que estabelece as orientações relativas à iniciativa comunitária de desenvolvimento rural (Leader+).

Em relação à inovação e interacção entre os diferentes sectores, os GAL são incentivados a apresentar estratégias locais de desenvolvimento inovadoras, mas a inovação é apenas um dos critérios de selecção dos GAL, entre outros. Assim, a inovação não está necessariamente presente em todos os projectos apoiados. Além disso, não é realista pensar que a maior parte dos projectos Leader devam ser inovadores.

Na opinião da Comissão, os projectos individuais podem ser financiados através do Leader, desde que contribuam para a concretização dos objectivos das estratégias locais de desenvolvimento. Ver também as respostas da Comissão aos n.ºs 16, 21-22 e 34 a 38.

117.

O papel central das estratégias locais de desenvolvimento na aplicação do eixo Leader reflecte-se na criação de uma medida específica «execução das estratégias locais de desenvolvimento». No âmbito do Leader+, isso também acontecia com a «Acção 1: Apoio a estratégias de desenvolvimento territorial integradas, de carácter inovador, baseadas numa abordagem ascendente».

O Leader é aplicado através de estratégias locais de desenvolvimento apoiadas por medidas adequadas. Os Estados-Membros são responsáveis não só pela qualidade das estratégias locais de desenvolvimento como também pela garantia do cumprimento dos requisitos de aplicação, nomeadamente a avaliação e o acompanhamento das estratégias.

O sucesso da estratégia depende do valor dos projectos individuais aprovados. Os GAL são os principais agentes na garantia da qualidade dos projectos seleccionados com base em critérios objectivos relacionados com os desígnios gerais da estratégia.

Os Estados-Membros devem tomar as medidas necessárias para assegurar a aplicação dos princípios básicos da abordagem Leader e para concretizar os objectivos das estratégias locais de desenvolvimento.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

118.

A Comissão concorda que importa assegurar um maior grau de transparência e a subsequente necessidade de os GAL comprovarem que seguiram os procedimentos de forma consistente e adequada.

A Comissão considera a necessidade de rever o «Guia sobre a aplicação do eixo Leader» no sentido de esclarecer melhor o respeito dos princípios subjacentes à selecção dos projectos (transparência, tratamento equitativo, utilização de critérios de selecção objectivos ou a fundamentação das decisões), com base no levantamento de boas práticas.

Os membros dos GAL são organizações locais activas e representativas do território rural, pelo que uma parte dos projectos geralmente provém dessas organizações. A exclusão destes projectos constituiria um importante obstáculo à execução da estratégia local de desenvolvimento.

No entanto, os Estados-Membros devem assegurar que não se verificam situações de conflito de interesses.

Ver também as respostas da Comissão aos n.ºs 56 a 61 e ao n.º 117.

119.

A Comissão procederá à análise pormenorizada da questão do início da elegibilidade dos projectos, tendo em conta a necessidade de uma abordagem harmonizada dos fundos comunitários no âmbito do regime de gestão partilhada.

Tendo em conta a grande variedade de projectos, pode ser difícil avaliar *a priori* determinados factores, como o grau de rentabilidade e garantir, simultaneamente, a concretização dos resultados desejados.

120.

A Comissão considera que os custos de execução do Leader não são necessariamente substanciais.

A política de desenvolvimento rural é aplicada mediante um regime de gestão partilhada entre a Comissão e os Estados-Membros, no respeito do princípio da subsidiariedade. A aplicação do Leader é complementada por uma característica obrigatória específica, ou seja, uma parte significativa das tarefas de gestão é transferida para o nível local.

As tarefas dos GAL não correspondem a tarefas adicionais ou repetidas, mas a tarefas delegadas, que não são realizadas a nível do programa (controlo, selecção dos projectos e pagamentos em determinados programas de desenvolvimento rural).

Em média, os custos de funcionamento são limitados e representam 15% do apoio público concedido para a estratégia local de desenvolvimento. Este valor é inferior ao limite máximo de 20% estabelecido no artigo 38.º do Regulamento (CE) n.º 1974/2006 da Comissão.

Não há provas suficientes de atrasos adicionais resultantes do método Leader. Na UE, existem modelos diferentes de aplicação do Leader que implicam tarefas adicionais para além da tarefa básica de selecção dos projectos (aprovação de projectos e/ou pagamento dos pedidos em 39 programas no actual período). Os GAL que dispõem de autonomia financeira e administrativa têm, em geral, procedimentos menos morosos.

Ver também as respostas da Comissão aos n.ºs 7 e 64 a 71.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

121.

No que diz respeito à aplicação da abordagem Leader no actual período de programação, a Comissão realizou um conjunto abrangente de acções destinadas a incentivar as boas práticas e uma boa gestão financeira. Para o efeito,

- estabeleceu os princípios essenciais da abordagem Leader no âmbito do quadro jurídico adequado;
- forneceu orientações na fase de concepção e aprovação do programa através do documento «Guia sobre a aplicação do eixo Leader»;
- criou «grupos de reflexão» no âmbito do subcomité Leader da Rede Europeia para o Desenvolvimento Rural (REDR) com um mandato para analisar os problemas de execução. A REDR continua com o intercâmbio dos resultados alcançados, das experiências e dos repositórios de conhecimentos entre todos os agentes implicados na aplicação da abordagem Leader, o que já tinha constituído uma prioridade do Leader II e do Leader+ (na altura com os observatórios europeus Leader II e Leader+).

A Comissão e os Estados-Membros (autoridades de gestão e ao nível dos GAL) estão actualmente a proceder a uma revisão importante para melhor definir o papel dos GAL, a importância do reforço de capacidades, os critérios de elegibilidade e uma repartição mais clara das tarefas entre as autoridades de gestão e os GAL. Este processo é realizado de forma construtiva e cooperativa no quadro da Rede Europeia de Desenvolvimento Rural (grupos de reflexão do subcomité Leader).

Além disso, a Comissão realizou auditorias em 37 dos 73 programas do Leader+ no período de programação 2000-2006. A Comissão está a realizar auditorias às medidas Leader+ e Leader no quadro do seu programa geral de auditorias, tendo em conta os seus riscos específicos, fazendo recomendações, se necessário, e aplicando correcções financeiras em casos justificados.

O contexto em que o Leader foi, e está a ser, aplicado evoluiu desde 2000, designadamente devido às diferentes concepções a nível da aplicação durante os diferentes períodos de funcionamento, o que por sua vez implicou a adaptação, pelos Estados-Membros, das estruturas administrativas necessárias para a sua aplicação.

A Comissão continuará a tomar as iniciativas necessárias para melhorar a aplicação do método Leader com base em todos os elementos que provem essa necessidade.

O Leader requer uma capacidade administrativa considerável por parte das autoridades para o tratamento das especificidades do método. Os Estados-Membros que aderiram à UE depois de 2004 não beneficiaram dos três períodos de programação da iniciativa comunitária. A Comissão reconhece essa falta de experiência: os seminários de formação TAIEX (Assistência Técnica e Intercâmbio de Informações, uma ferramenta de assistência técnica de pré-adesão) sobre o método Leader foram organizados para estes países com menos experiência. A acção da Rede Europeia de Desenvolvimento Rural também contribuiu para o intercâmbio de experiências sobre a prática administrativa necessária para aplicar o Leader.

Ver também as respostas aos n.ºs 72, 73, 91 e 113.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

122.

A Comissão observa, de facto, melhorias na implementação do Leader em muitos Estados-Membros, pelo que não pode concordar com a conclusão do Tribunal.

Além disso, a Comissão está convencida de que os esforços realizados no actual período de programação, conjuntamente com os Estados-Membros, para resolver os problemas e encontrar soluções contribuem de modo significativo para reforçar ainda mais a aplicação geral da abordagem Leader.

Recomendação 1

- a) A Comissão deve proceder à análise pormenorizada da questão do início da elegibilidade dos projectos, tendo em conta a necessidade de uma abordagem harmonizada dos fundos comunitários no âmbito da gestão partilhada.
- b) A Comissão deve fornecer orientações adicionais a este respeito na actualização do «Guia sobre a aplicação do eixo Leader» ainda no actual período de programação.
- c) As regras já existem, de facto, no actual quadro jurídico. O artigo 62.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 estabelece que, ao nível da tomada de decisão, os representantes da sociedade civil devem constituir pelo menos 50% da parceria local.

No entanto, a Comissão reconhece que a enumeração dos princípios podia ser mais específica. A Comissão considera rever as orientações já existentes para esclarecer melhor a aplicação obrigatória da regra do «duplo *quórum*» aplicável à composição dos GAL a nível da tomada de decisões.

123.

Compete aos Estados-Membros assegurar a ausência de conflitos de interesses no âmbito da gestão partilhada. Os processos de tomada de decisão e os critérios de selecção a aplicar pelos GAL não fazem parte do programa, mas integram a execução a nível local avaliada pela autoridade de gestão aquando da selecção do GAL. Os Estados-Membros podem também aplicar normas comuns para todos os GAL estabelecidos a nível nacional.

Recomendação 2

A Comissão concorda com o Tribunal, no que diz respeito à tomada de decisões, de que deve haver regras claras em matéria de conflitos de interesses, que devem ser rigorosamente respeitadas.

O artigo 61.º, n.º1, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 prevê que, ao nível da tomada de decisão, os parceiros económicos e sociais, bem como outros representantes da sociedade civil devem constituir pelo menos 50 % da parceria.

A Comissão também deve promover boas práticas através do «Guia sobre a aplicação do eixo Leader» e solicitar aos Estados-Membros que assegurem e verifiquem salvaguardas eficazes nesse sentido.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

124.

A «integração administrativa» da abordagem Leader tem sido examinada pelo subcomité Leader da Rede Europeia de Desenvolvimento Rural (REDR). Os relatórios preliminares dos grupos de reflexão, que incluem recomendações, foram apresentados em 20 Maio de 2010.

A divulgação de boas práticas e de recomendações concretas pelos Estados-Membros pode ser efectuada através da actualização do «Guia sobre a aplicação do eixo Leader».

Recomendação 3

É sempre possível proceder a alterações aos programas de desenvolvimento rural (PDR) a fim de melhorar a execução das estratégias locais.

Além disso, o «Guia sobre a aplicação do eixo Leader» pode ser revisto para melhorar as orientações aos Estados-Membros relativamente ao financiamento de projectos (inovadores) que não pertençam à listagem das medidas previstas.

Desde finais de 2009, vários Estados-Membros procuram alterar os programas para melhorar a aplicação efectiva do método Leader, permitindo uma maior flexibilidade graças à introdução de medidas integradas ou de medidas especiais. Isto resulta, em grande medida, dos debates animados pela Comissão no quadro do subcomité Leader da Rede Europeia de Desenvolvimento Rural.

125.

As actividades realizadas no âmbito do Leader foram aprovadas pela Comissão com base nos requisitos legais previstos no Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho e nas orientações estratégicas comunitárias que definem as prioridades da Comunidade para a política de desenvolvimento rural.

A Comissão analisou, no contexto da aprovação do programa, os elementos-chave previstos no anexo II do Regulamento (CE) n.º 1974/2006. No entanto, após a aprovação dos programas, as autoridades de gestão devem definir outros elementos de gestão adicionais do Leader em conformidade com o princípio da subsidiariedade. Ver a resposta ao n.º 91.

O procedimento pormenorizado de selecção das estratégias locais de desenvolvimento é definido pelos Estados-Membros de acordo com o princípio de subsidiariedade. Os GAL devem cumprir os requisitos mínimos estabelecidos no artigo 62.º, n.º1, alínea a), do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 no que respeita ao conteúdo das estratégias locais de desenvolvimento.

Além disso, a estratégia local de desenvolvimento deve ser aprovada pelo Estado-Membro no contexto da zona rural específica.

Recomendação 4

Os relatórios das avaliações intercalares, que devem estar concluídos no final de 2010, devem incluir as recomendações para as alterações dos programas de desenvolvimento rural a fim de harmonizar os conteúdos dos programas com os objectivos. A Comissão deve aproveitar esta oportunidade para debater, com os Estados-Membros, a aplicação do Eixo 4 e, em especial, a possibilidade de melhorar a qualidade das estratégias locais de desenvolvimento e a sua aplicação, nomeadamente através de melhor acompanhamento e avaliação a nível dos GAL.

Está previsto, em especial, o levantamento e a divulgação das boas práticas relativas ao acompanhamento a nível dos GAL, através da Rede Europeia de Desenvolvimento Rural (REDR), e à avaliação no contexto da Rede Europeia de Desenvolvimento Rural.

Recomendação 5

A Comissão analisou, no contexto da aprovação dos programas para o actual período de programação, os elementos principais previstos no anexo II do Regulamento (CE) n.º 1974/2006. No entanto, após a aprovação dos programas, as autoridades de gestão devem definir outros elementos de gestão adicionais do Leader em conformidade com o princípio de subsidiariedade.

126.

A avaliação intercalar do Leader+ foi realizada numa fase inicial da execução das estratégias dos GAL. No entanto, a avaliação *ex post* do Leader+, actualmente em curso e cujo relatório definitivo será apresentado até ao final de 2010, tem em consideração as questões da eficácia e eficiência das despesas e outras. Habitualmente, recorre-se a uma avaliação *ex post* para analisar a eficácia e eficiência dos instrumentos políticos. Esta avaliação faz parte do processo normal de avaliações de políticas.

As informações pertinentes contidas na avaliação *ex post* do Leader+ proporcionam uma base para posteriores trabalhos da Comissão sobre a abordagem Leader.

Devem ser consideradas as limitações inerentes ao desenvolvimento local com vista a identificar e divulgar regras simples e adequadas e procedimentos susceptíveis de atenuar eventuais riscos e a assegurar uma gestão financeira credível.

Recomendação 6

A Comissão mantém um diálogo permanente com os Estados-Membros, através do subcomité Leader da Rede Europeia de Desenvolvimento Rural (REDR), para melhorar a aplicação da abordagem Leader. A Comissão também está a analisar com os Estados-Membros a forma de melhorar o quadro comum de acompanhamento e avaliação (QCAA), incluindo os indicadores de acompanhamento relativos ao Leader. A Comissão concluiu recentemente um projecto de documento de trabalho definitivo sobre a análise dos impactos do Leader nas zonas rurais.

As diferenças entre as estratégias não permitem a recolha do mesmo tipo de informações em todos os GAL, uma vez que a execução de uma estratégia local é ditada pelo processo. A avaliação individual deve ser limitada para respeitar a relação entre os custos e a eficiência do próprio processo de avaliação.

Tribunal de Contas Europeu

Relatório Especial n.º 5/2010
Aplicação da abordagem Leader ao desenvolvimento rural

Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia

2010 — 100 p. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-894-2

doi:10.2865/3582

Como obter publicações da União Europeia

Publicações gratuitas:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- nas representações ou delegações da União Europeia. Pode obter os respectivos contactos em: <http://ec.europa.eu> ou enviando um fax para: +352 2929-42758.

Publicações pagas:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Assinaturas pagas (por exemplo, as séries anuais do *Jornal Oficial da União Europeia*, as colectâneas da jurisprudência do Tribunal de Justiça):

- através de um dos agentes de vendas do Serviço das Publicações da União Europeia (http://publications.europa.eu/others/agents/index_pt.htm).

LEADER É UMA ABORDAGEM PARA A EXECUÇÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO RURAL DA UE ATRAVÉS DE GRUPOS DE ACÇÃO LOCAL (GAL). IMPLICA CUSTOS E RISCOS ESPECÍFICOS, MAS O RECURSO A UMA ABORDAGEM ASCENDENTE E DE PARCERIA DEVERÁ GERAR UM VALOR ACRESCENTADO. NESTE RELATÓRIO, O TRIBUNAL CONSTATA QUE OS GAL APLICARAM A ABORDAGEM LEADER SEGUNDO MODALIDADES QUE LIMITARAM O POTENCIAL DE VALOR ACRESCENTADO E CONCEDERAM SUBVENÇÕES A PROJECTOS SEM TER DEVIDAMENTE EM CONTA A SUA EFICIÊNCIA. OS PROCEDIMENTOS NEM SEMPRE FORAM TRANSPARENTES E NÃO DEMONSTRARAM CABALMENTE QUE OS GAL TOMARAM DECISÕES DE FORMA OBJECTIVA E ISENTA DE CONFLITOS DE INTERESSES. A COMISSÃO AINDA NÃO DEMONSTROU A EFICÁCIA E A EFICIÊNCIA DAS DESPESAS, O VALOR ACRESCENTADO OBTIDO ATRAVÉS DA ABORDAGEM LEADER, EM QUE MEDIDA OS RISCOS CONHECIDOS SE CONCRETIZARAM OU OS CUSTOS DE EXECUÇÃO REAIS.



TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU



■ Serviço das Publicações

ISBN 978-92-9207-894-2



9 789292 078942