RELATÓRIO ESPECIAL N.º 2/2000

relativo às ajudas concedidas pela União Europeia à Bósnia-Herzegovina no âmbito do restabelecimento da paz e do Estado de Direito, acompanhado das respostas da Comissão

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

(2000/C 85/02)

ÍNDICE

	Pontos	*Página*
Introdução	1-2	30
Resumo das principais observações	3-10	30
Representação da Comissão na Bósnia	11	31
Contribuição da União Europeia para as despesas administrativas do Gabinete do Alto Representante na Bósnia-Herzegovina	12-23	31
Introdução	12-13	31
Gestão administrativa e financeira	14-20	31
Competências das instituições	21-22	33
Conclusão	23	33
Apoios aos direitos do Homem e aos meios de comunicação social	24-45	33
Instituições de defesa dos direitos fundamentais	26-28	34
Apoios à sociedade civil	29-35	34
Apoios ao sector dos meios de comunicação social	36-41	35
Gestão das operações	42-45	36
Apoios ao processo eleitoral	46-60	36
Conclusão	61-64	39
Respostas da Comissão		40

INTRODUÇÃO

1. O relatório especial n.º 5/98 do Tribunal de Contas ([1]) incidiu apenas sobre as operações de reconstrução empreendidas pela União Europeia (UE) na ex-Jugoslávia em 1996 e 1997. Esse relatório não analisou outras acções financiadas na Bósnia-Herzegovina durante o mesmo período mediante dotações do orçamento geral. Porém, com a celebração dos acordos de paz de Dezembro de 1995, a UE mobilizou recursos importantes não apenas a favor da reconstrução, mas também para dar assistência ao Gabinete do Alto Representante ([2]) e prestar apoio em acções a favor do restabelecimento da democracia na Bósnia-Herzegovina. Estas acções disseram respeito aos direitos do Homem, aos meios de comunicação social, bem como ao apoio ao processo eleitoral. As acções relativas aos direitos do Homem e aos meios de comunicação social beneficiaram quase sempre de um financiamento directo por parte da Comissão, ao passo que os apoios ao Gabinete do Alto Representante e ao processo eleitoral consistiram em contribuições no âmbito de co-financiamentos com outros financiadores. O presente relatório apresenta as observações do Tribunal na sequência da análise destas acções em 1998 e 1999.

2. Estas observações devem ser analisadas na perspectiva das acções que a UE deverá desenvolver no âmbito da reconstrução do Kosovo, na sequência das decisões tomadas na Cimeira Europeia de Colónia em 3 e 4 de Junho de 1999. Com efeito, o restabelecimento do Estado de Direito nesta região levará provavelmente ao desenvolvimento de acções do tipo das que tiveram lugar na Bósnia. Além disso, é fundamental tirar as lições destas intervenções, designadamente no que diz respeito à assistência prestada às novas instituições locais ou internacionais e aos co-financiamentos com outros intervenientes, especialmente a OSCE ([3]).

RESUMO DAS PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES

3. Em 1998, os efectivos da representação da Comissão na Bósnia-Herzegovina foram reforçados, devendo ocorrer no final do ano uma descentralização da gestão financeira das operações. No início de 1999, a Comissão encontrava ainda dificuldades em prover todos os novos lugares criados a pedido da autoridade orçamental (ver ponto 11).

4. Embora a Comissão contribua em mais de 50 % para as despesas do Gabinete do Alto Representante, desde 1996 que não efectua todo o acompanhamento que a aplicação dos princípios de boa gestão exigiriam. Deveria com efeito ter dado mais atenção ao enquadramento do processo de tomada de decisões financeiras por parte do Gabinete através da elaboração de regras precisas (ver ponto 16) e certificar-se se os princípios básicos de controlo interno eram aplicados à organização administrativa do mesmo (ver pontos 17 a 20). As disposições relativas à prestação de contas por parte do Gabinete do Alto Representante e à quitação a dar ao Alto Representante permaneceram confusas (ver ponto 22). Em meados de 1999, o Alto Representante considerava ter tomado todas as medidas necessárias para fazer face às insuficiências do controlo interno (ver ponto 23).

5. Os apoios financeiros às instituições públicas bósnias de defesa dos direitos do Homem foram concedidos sob a forma de projectos, não se coadunando portanto com os condicionalismos destas instituições e causando atrasos na disponibilização dos fundos. Um financiamento através de contribuições do orçamento, acompanhado de procedimentos orçamentais rigorosos, teria permitido sensibilizar melhor estas instituições para as práticas de boa gestão dos fundos públicos (ver pontos 26 a 28).

6. Devido à diversidade das rubricas orçamentais mobilizadas, e dado que até 1997 não existia uma estratégia clara quanto aos objectivos a atingir, a ajuda ao desenvolvimento da sociedade civil serviu muitas vezes para cobrir as despesas de funcionamento de organismos cuja continuidade não estava garantida, não sendo além disso efectuada qualquer avaliação dos seus resultados. É o caso da maioria dos apoios canalizados através do Conselho da Europa. Por outro lado, os apoios concedidos no sector social tiveram como efeito secundário eximir o Estado das suas responsabilidades básicas. Contudo, as ajudas concedidas às organizações que tinham como objectivo alertar a opinião pública para os valores democráticos são perfeitamente justificadas graças ao nível de envolvimento pessoal dos beneficiários, que compensou a falta de recursos financeiros (ver pontos 29 a 34).

7. Na sua principal intervenção no sector dos meios de comunicação social, a Comissão viu-se perante uma situação de facto consumado devido ao seu desconhecimento técnico do processo. Esta situação levou-a a financiar material não elegível num valor de 2 milhões de ecus e, posteriormente, a dar apoio ao funcionamento de um organismo sem o submeter a um controlo suficiente (ver pontos 36 a 40).

8. De uma maneira geral, o acompanhamento dos financiamentos no sector dos direitos do Homem e da democracia na Bósnia-Herzegovina por parte da Comissão está muito aquém do que seria exigido se fossem aplicados princípios de boa gestão. É necessário melhorar seriamente a situação neste domínio (ver pontos 42 a 44).

9. No que diz respeito aos apoios ao processo eleitoral, a cooperação com a OSCE no âmbito da PESC ([4]) coloca inúmeros problemas no plano do controlo financeiro. Alguns fundos permanecem imobilizados sem qualquer justificação por longos períodos, a elegibilidade das despesas não é objecto de um controlo suficiente por parte dos serviços da Comissão e o quadro jurídico que rege a colaboração financeira entre a Comissão e a OSCE devia ser fundamentalmente revisto à luz das novas atribuições do serviço comum relações externas da Comissão (ver pontos 49 a 53).

([1]) Relatório especial n.º 5/98 relativo à reconstrução da ex-Jugoslávia (JO C 241 de 31.7.1998).

([2]) *Office of the High Representative* (responsável pela execução dos aspectos civis dos acordos de Dayton).

([3]) Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa.

([4]) Política Externa e de Segurança Comum.

10. Quando, após a realização das acções, ficam por recuperar algumas verbas, os gestores orçamentais da Comissão tardam em tomar as medidas necessárias para recuperar os fundos comunitários detidos por terceiros (ver pontos 57 a 59).

REPRESENTAÇÃO DA COMISSÃO NA BÓSNIA

11. Nas auditorias anteriores, o Tribunal constatara que muitas das dificuldades encontradas na execução da ajuda à reconstrução da Bósnia-Herzegovina se deviam ao facto de o programa ser gerido de forma centralizada (a partir de Bruxelas) e de a representação da Comissão no local dispor de meios muito insuficientes. Após a publicação do relatório especial n.º 5/98, os efectivos da representação da Comissão na Bósnia foram reforçados. Assim, a representação de Sarajevo dispõe actualmente da assistência de dois gabinetes locais, um em Mostar ([1]) e o outro em Banja Luka ([2]), cada um com quatro lugares. No final de Fevereiro de 1999, os dois lugares ALAT ([3]) e um lugar AL ([4]) afectados a estes gabinetes ainda não tinham sido providos. Por seu lado, a representação de Sarajevo era composta por seis lugares de categoria A, três de categoria B, três de categoria C, sete ALAT e 21 AL. Alguns destes lugares ainda não tinham sido providos: um lugar A, um lugar B, um lugar ALAT e cinco lugares AL. Além disso, dois dos funcionários de categoria A iam partir. Como o Tribunal já assinalou inúmeras vezes [ver ponto 5.30 do relatório anual relativo ao exercício de 1997 ([5])], é urgente que a Comissão disponha dos meios que lhe possibilitem, como acontece nos Estados-Membros, preencher sem demora os lugares do serviço externo por outras vias que não o voluntariado.

CONTRIBUIÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA PARA AS DESPESAS ADMINISTRATIVAS DO GABINETE DO ALTO REPRESENTANTE NA BÓSNIA-HERZEGOVINA

Introdução

12. O Alto Representante tem por missão supervisar a execução dos aspectos civis do acordo de paz relativo à Bósnia-Herzegovina ratificado em Dayton em 21 de Novembro de 1995 e assinado em Paris em 14 de Dezembro de 1995. O seu mandato foi confirmado pela conferência sobre a execução do acordo de paz, realizada em Londres em 8 e 9 de Dezembro de 1995, e pela Resolução 1031 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 15 de Dezembro de 1995. A Conferência de Londres tinha como objectivo mobilizar a ajuda da comunidade internacional para a implementação dos acordos de paz, designadamente para a assistência ao Alto Representante. Nesta ocasião foi instituído um «*Peace Implementation Council*» (PIC) ([6]), em cujo Conselho de Administração estão representados a Alemanha, o Canadá, os Estados Unidos, a França, a Itália, o Japão, o Reino Unido, a Rússia, a Presidência da União Europeia, a Comissão Europeia e a Organização da Conferência Islâmica. Este Conselho de Administração assegura a orientação política da implementação dos acordos de paz e informa o PIC da evolução dos seus trabalhos.

13. Na Conferência de Londres, foi acordado que os Governos assumiriam o financiamento dos salários do pessoal que destacassem para o Gabinete do Alto Representante e que o Conselho de Administração iria propor um orçamento para fazer face às outras despesas de funcionamento do referido gabinete. O PIC comprometeu-se depois a fornecer os fundos necessários com base numa chave de repartição idêntica à utilizada na Conferência Internacional sobre a ex-Jugoslávia. Esta chave devia ser aprovada por consenso, uma vez que a UE já assumia algumas despesas de instalação do Alto Representante e se preparava para pagar a sua contribuição (ver ponto 16).

Gestão administrativa e financeira

14. Em 1996, o orçamento administrativo do Gabinete do Alto Representante ascendia a 8,4 milhões de ecus, tendo aumentado para 16,5 milhões de ecus em 1997 e para 22 milhões de ecus em 1998. Durante o mesmo período, o número de efectivos foi multiplicado por sete, atingindo 719 agentes em Fevereiro de 1999. Desde o início, a UE contribui em cerca de 50,6 % para o financiamento das despesas administrativas do Gabinete.

([1]) Federação da Bósnia-Herzegovina.
([2]) República Srpska.
([3]) Agente local de assistência técnica (geralmente um nacional da UE).
([4]) Agente local.
([5]) JO C 349 de 17.11.1998.
([6]) Conselho de implementação da paz.

Quadro 1

Evolução da contribuição da UE nas despesas administrativas do Gabinete do Alto Representante

(milhões de ecus)

Decisões	Autorizações		Pagamentos				
	Ano	Montante	1995	1996	1997	1998	**Total**
95/545/PESC	1995	10,0	3,0		6,9	0,1	**10,0**
Transferência n.º 50/95	1995/1996	1,9		1,1			**1,1**
97/476/PESC	1997	4,6			4,6		**4,6**
	1998	6,3				6,3	**6,3**
97/607/PESC	1998	2,8				1,2	**1,2**
Total		**25,6**	**3,0**	**1,1**	**11,5**	**7,6**	**23,2**

Fonte: Tribunal de Contas

15. A partir de Fevereiro de 1996, a Comissão detectou insuficiências na gestão administrativa e financeira do Gabinete do Alto Representante. Com efeito, a sua representação em Sarajevo tinha-se mostrado inquieta com a ausência de regulamentação e de procedimentos em matéria administrativa e contabilística e com a existência de inúmeras dificuldades no que diz respeito às autorizações de assinatura, à organização da contabilidade, ao funcionamento das contas bancárias, à gestão do pessoal e à celebração dos contratos.

16. A Comissão efectuou um controlo insuficiente em relação à forma como a sua contribuição foi gerida pelo Gabinete do Alto Representante. Só a partir de finais de 1998 deu assistência ao Gabinete na aplicação de procedimentos e de regras compatíveis com a regulamentação comunitária em matéria orçamental. Como a UE constitui de longe o principal financiador do Gabinete, a Comissão, que faz parte do Conselho de Administração do PIC, deveria ter insistido desde 1996 na instituição de um verdadeiro sistema de gestão e de controlo de todos os fundos colocados à disposição do Gabinete do Alto Representante.

17. Em 1998, a gestão financeira do Gabinete do Alto Representante não era efectuada com base num sistema de separação de funções que permitisse um mínimo de controlo interno. Assim, por exemplo, o director financeiro facturava os seus serviços ao Gabinete no âmbito de um contrato celebrado com uma empresa de que era gerente. Controlava as suas próprias facturas, efectuando depois ele próprio a respectiva liquidação. Além disso, decidia as modalidades de controlo da sua gestão, negociando os contratos dos auditores externos e definindo tanto as modalidades como o âmbito da auditoria. Esta responsabilidade deveria ter incumbido ao Conselho de Administração do PIC ou, pelo menos, ao seu grupo de técnicos financeiros do qual faziam parte representantes da UE.

18. No que diz respeito à gestão orçamental, os orçamentos dos exercícios de 1997, 1998 e 1999 não foram elaborados com suficiente pormenor de modo a permitirem que o Conselho de Administração efectuasse um acompanhamento satisfatório da sua execução. Não foram elaborados com base numa análise das necessidades reais dos diferentes serviços do Gabinete do Alto Representante. No que diz respeito à gestão contabilística, à data da auditoria do Tribunal efectuada em 1998, as assinaturas autorizadas para movimentar as contas bancárias já não eram válidas há mais de um ano. Além disso, no início de 1999 ainda não existia qualquer inventário, embora a Comissão o tivesse exigido em Fevereiro de 1996. A falta de inventário é muito preocupante, tanto mais que muitos equipamentos utilizados pelo Gabinete são facilmente transportáveis. No que diz respeito aos contratos públicos, em muitos casos não foi efectuado qualquer concurso. Na ausência de contratos, foram efectuados pagamentos com base em simples facturas. De uma maneira geral, o controlo das dívidas era negligenciado. Verificaram-se erros no cálculo e no pagamento dos salários devido à separação dos serviços entre Sarajevo e Bruxelas, nomeadamente por falta de coordenação entre o serviço financeiro e o serviço do pessoal.

19. Além disso, foram detectadas repetidas insuficiências no plano administrativo. O recrutamento, a classificação e a gestão do pessoal nem sempre obedeciam a critérios objectivos e coerentes. O pagamento da renda e dos subsídios de alojamento de alguns agentes foi autorizado de forma discricionária. Algumas despesas a favor de certos agentes destacados ou contratados pelo Gabinete do Alto Representante nunca deveriam ter sido aceites. Em 1998, as funções correspondentes aos lugares do quadro dos efectivos não estavam descritas e alguns agentes ignoravam o âmbito exacto das suas tarefas e responsabilidades. Em Maio de 1998, o Gabinete decidiu unilateralmente aumentar em 6,5 % o salário do pessoal expatriado contratado, sem consultar formalmente o Conselho de Administração. Além disso, muitas vezes o objectivo das missões era descrito de uma forma sucinta, tendo sido detectados abusos nas declarações de despesas de missões ou de recepções.

20. O próprio Alto Representante, em funções desde 1997, não tinha um contrato de trabalho, o que colocou problemas na fixação da sua remuneração e no cálculo dos seus subsídios. Embora a administração do Gabinete do Alto Representante tenha solicitado à Comissão, em Setembro de 1997, um parecer a este respeito, não lhe foi dada qualquer resposta e em 1999 a Comissão contestou a solução adoptada pelo Gabinete alegando que não tinha dado a devida aprovação.

Competências das instituições

21. De acordo com o n.º 2 do artigo 18.º do Tratado da União Europeia (ex-artigo J.5) ([1]), a Presidência do Conselho é responsável pela execução das acções comuns, devendo consultar o Parlamento sobre os principais aspectos e as opções fundamentais da PESC e zelar para que as opiniões desta instituição sejam devidamente tomadas em consideração (artigo 21.º, ex-artigo J.7). Além disso, qualquer Estado-Membro ou a Comissão podem submeter ao Conselho todas as questões do âmbito da PESC e apresentar-lhe propostas (n.º 1 do artigo 22.º, terceiro parágrafo do ex-artigo J.8). Por fim, a Comissão está plenamente associada aos trabalhos realizados no domínio da PESC (artigo 27.º, ex-artigo J.9) e, sempre que a execução das acções fique a cargo do orçamento comunitário, a Comissão será responsável pela execução orçamental (n.º 2 do artigo 28.º, ex-artigo J.11).

22. Embora os doadores tenham sempre insistido no papel que desejavam confiar ao Gabinete do Alto Representante, não o responsabilizaram pela sua própria gestão. A intervenção de várias autoridades comunitárias nas decisões de financiamento do Gabinete do Alto Representante, a falta de repartição clara das competências entre estes intervenientes e, sobretudo, a ausência de uma estratégia coerente das instituições comunitárias, estiveram na origem da falta de controlo na gestão dos fundos. Além disso, na Primavera de 1999, continuava a não existir um acordo entre o Conselho, os Estados-Membros e a Comissão que determinasse a percentagem da contribuição da UE contestada por outros doadores.

Conclusão

23. Se em 1996 a Comissão tentou de facto prestar assistência ao Gabinete nas questões administrativas e financeiras, verifica-se que posteriormente, devido ao alcance político das acções do Gabinete, a Comissão preferiu não intervir na sua gestão. Contudo, na sequência da substituição do Alto Representante em 1997 e do crescimento das atribuições e dos recursos do Gabinete, a Comissão deveria ter exigido, em concertação com o Conselho, mais transparência na preparação e na execução do seu orçamento e solicitar a aplicação de regras e procedimentos que permitissem garantir uma gestão responsável e um controlo rigoroso. Em Junho de 1999, o Alto Representante considerava ter tomado a maioria das medidas necessárias para solucionar os problemas detectados pelo Tribunal. Ainda não foi efectuada uma avaliação das medidas tomadas. Além disso, as novas regras internas adoptadas ainda não tinham sido aprovadas pelo Conselho de Administração do PIC. Sem prejuízo das competências específicas dos órgãos de gestão do Gabinete, o Tribunal considera que a Comissão deverá, nos termos do artigo 274.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, senão exigir que os organismos para cujo orçamento contribui em mais de 50 % adoptem regras e procedimentos que garantam uma gestão responsável e um controlo interno rigoroso, pelo menos considerar essa possibilidade.

APOIOS AOS DIREITOS DO HOMEM E AOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

24. As conclusões do Conselho de 29 de Abril de 1997 relativas aos países do Sudeste europeu conferiram à UE vários domínios de intervenção prioritários. Um destes domínios, o reforço das instituições e da sociedade civil, diz especialmente respeito à Bósnia-Herzegovina. Assim, desde o fim das hostilidades, a Comissão tem intervindo mediante apoios directos para:

a) Dar assistência às instituições criadas pelos acordos de paz para a defesa dos direitos fundamentais na Bósnia;

b) Ajudar organizações não governamentais (ONG) que contribuam para a instituição de relações pacíficas entre as comunidades e que combatam o sofrimento da população;

c) Assegurar o desenvolvimento dos meios de comunicação social que não dependam de partidos políticos com tendências nacionalistas.

25. Estas intervenções foram financiadas em parte pela rubrica B7-7 (democracia) do orçamento geral da UE, por dotações específicas da ajuda à ex-Jugoslávia (B7-5 2 0 1, B7-5 4 1 e B7-5 4 3) e pelas dotações do programa Phare (B7-5 0 0 0), como consta do *quadro 2*. A análise, no final de 1998, de uma extensa amostra de operações conduziu às observações que se encontram a seguir.

([1]) Os artigos entre parênteses referem-se ao Tratado de Maastricht (7 de Fevereiro de 1992).

Quadro 2

Autorizações da UE na Bósnia-Herzegovina no domínio dos direitos do Homem e da democracia durante o período 1995-1998

(milhões de ecus)

Acções	B7-5000	B7-5201	B7-541	B7-543	B7-7000	B7-7001	B7-7040	B7-7070	B7-708	**Total**
Democracia e direitos do Homem	0,680	1,975		0,200	1,656	4,141				**8,652**
Programas LIEN e acções sociais	0,154				0,150			1,963		**2,267**
Apoios às instituições (Phare)	1,050			0,800						**1,850**
Apoios aos processos eleitorais						2,500				**2,500**
Meios de comunicação social independentes	2,000	0,651	1,736	1,700		2,385				**8,472**
Diversos							0,183		0,194	**0,377**
Total	**3,884**	**2,626**	**1,736**	**2,700**	**1,806**	**9,026**	**0,183**	**1,963**	**0,194**	**24,118**

Fonte: Tribunal de Contas

Instituições de defesa dos direitos fundamentais

26. Na Bósnia-Herzegovina, as instâncias de mediação situam-se a dois níveis. A primeira instância foi criada em 1994 pelos acordos de Washington ao nível da Federação (croato-muçulmana) da Bósnia. A segunda, ligada à Comissão dos Direitos do Homem ([1]), foi instituída em 1995 pelos acordos de Dayton ao nível do Estado e cobre tanto o território da Federação como o da República Srpska.

27. Estas duas instâncias revelam-se particularmente úteis na resolução dos inúmeros litígios imobiliários que opõem os cidadãos às autoridades locais, sobretudo quando os requerentes pertencem a minorias. Neste domínio, os mediadores da Federação estão bem colocados no terreno e a sua acção parece mais concreta que a do mediador nacional, cujos serviços entraram em funcionamento com algum atraso devido à falta de meios e aos prazos necessários para a elaboração dos processos de instrução das queixas.

28. Em ambos os casos, a mobilização das contribuições financeiras da Comissão foi lenta. Dado que foi organizada através de projectos, não se coadunou com os condicionalismos da gestão orçamental dos beneficiários. Como se trata de organismos públicos, o pagamento directo de contribuições degressivas para os respectivos orçamentos constituiria uma melhor solução na condição de os procedimentos de voto, de execução e de regulação dos orçamentos serem rigorosos, democráticos e transparentes, por forma a garantir a boa gestão dos fundos. Para este efeito, é indispensável uma colaboração estreita com os outros doadores. Além disso, esta abordagem contribuiria para o reforço institucional dos beneficiários, uma vez que os doadores, e designadamente o Gabinete do Alto Representante, poderiam acompanhar as autoridades locais ao longo de todo o processo orçamental.

Apoios à sociedade civil

29. Em Abril de 1996, a Comissão celebrou um contrato de 0,3 milhões de ecus com uma ONG com o objectivo de explicitar a sua estratégia de desenvolvimento da sociedade civil na Bósnia-Herzegovina ([2]). Apesar de os resultados do estudo terem concluído que era necessário criar uma fundação para a democracia para melhor estruturar a acção da Comissão, em finais de 1998 esta fundação ainda não existia.

30. As ajudas concedidas pela Comissão à sociedade civil subdividiram-se em dois grandes grupos de operações: por um lado, a promoção de clubes a favor da democracia, por outro, apoios pontuais a projectos iniciados por ONG para sensibilizar a opinião pública para os valores democráticos, combater os discursos de cariz nacionalista e aliviar alguns sofrimentos da população.

([1]) A Comissão compreende a Câmara dos direitos do Homem e o Gabinete do Mediador.

([2]) Em relação a um determinado país, entende-se por sociedade civil o conjunto dos organismos ou associações profissionais ou não vocacionados para informar o público, os seus representantes e os serviços do Estado acerca de questões que consideram importantes para a vida do país.

31. Os clubes criados sob a égide do Conselho da Europa ou por associações (embaixadas da democracia e euroclubes) beneficiaram de subvenções para fazer face a despesas de funcionamento, sem que tenha sido prestada suficiente atenção ao seu conteúdo ou ao alcance das suas actividades. Posteriormente, apesar da importância das verbas mobilizadas ([1]), os resultados não foram avaliados, de modo que a eficácia das intervenções não pode ser apreciada e devidamente argumentada. O desaparecimento do euroclube de Sarajevo em Outubro de 1997 ilustra a fragilidade destas iniciativas.

32. Foram concedidos alguns apoios a ONG vocacionadas para a constituição de grupos de pressão destinados a reforçar o carácter democrático dos poderes públicos. Estes apoios incidiram normalmente sobre acções concretas bem identificáveis e cujos efeitos são susceptíveis de se repercutir, pelo menos a prazo, nas mentalidades. A criação de redes entre estas ONG permite-lhes agir sobre as entidades que formam a opinião pública e as suas acções inserem-se nos objectivos do programa democracia.

33. Outros apoios foram reservados a acções destinadas a colmatar as deficiências dos serviços sociais do Estado ([2]). Estas ajudas, cujo objectivo primordial é aliviar o sofrimento da população, têm efeitos positivos quase imediatos. Todavia, a mais longo prazo, podem ter efeitos negativos se eximirem o Estado do cumprimento das suas responsabilidades. A criação de serviços sociais financiados por ajudas externas e de serviços estatais não deverá ocorrer simultaneamente, pois não se coaduna com os objectivos de reforço institucional prosseguidos pela UE no âmbito do programa Phare. As competências profissionais adquiridas com esta experiência deverão, pelo contrário, ser progressivamente aproveitadas no âmbito das instituições públicas que se ocupam desses serviços.

34. Além disso, foram concedidos apoios importantes aos professores da Universidade de Sarajevo, aos quais foram pagos complementos de salários no âmbito do programa democracia. Estes apoios foram, posteriormente, prosseguidos no âmbito do programa «Europa por Sarajevo» (B7-5 4 5). Estas ajudas correspondem mais aos objectivos do programa Tempus, relativo aos intercâmbios universitários com os países de Leste, que aos do programa democracia.

35. Esta dispersão dos esforços deve-se à diversidade das rubricas orçamentais mobilizadas, mas também, até 1997, à falta de um documento estratégico específico no que diz respeito à concessão de apoios à sociedade civil na Bósnia. O facto de a Comissão aceitar projectos apresentados por terceiros amplifica o fenómeno de dispersão. Se a Comissão tomasse uma atitude mais rigorosa, centrada em objectivos estratégicos, apoiando as acções que visam transformar as mentalidades na vida pública, a coerência das intervenções da UE seria reforçada.

Apoios ao sector dos meios de comunicação social

36. A primeira intervenção de envergadura da Comissão no sector dos meios de comunicação social na Bósnia foi uma contribuição de 2 milhões de ecus financiada através do programa de ajudas fundamentais (B7-5 0 0) para responder a um apelo lançado pelo Alto Representante pouco tempo antes das eleições gerais (legislativas e presidenciais) de 1996, com o objectivo de criar uma televisão que escapasse ao controlo dos partidos nacionalistas. A Comissão continuou a atribuir apoios à rede OBN ([3]) imputando as verbas necessárias às rubricas B7-5 4 3 (1,7 milhões de ecus em 1997) e B7-5 4 1 (1 milhão de ecus em 1998).

37. Desde o início de 1996 que a criação de uma rede independente de televisão vinha a ser estudada, sob a égide da USAID ([4]) e da Fundação G. Soros, por um grupo de peritos do qual fazia parte o representante de um fabricante americano de material de transmissões. Em Março de 1996, na sequência da apresentação do relatório do grupo de peritos, o assistente técnico responsável pelo projecto encomendou o material necessário ao fabricante americano que participou no estudo. Mais tarde, em Julho de 1996, ignorando que a encomenda já tinha sido efectuada, a Comissão comprometeu-se a financiar o referido material no final de Agosto. Efectuadas tardiamente, as consultas da Comissão no mercado europeu permaneceram vagas e revelou-se que apenas o fornecedor americano estava em condições de executar o contrato. Foi portanto esta proposta que a Comissão seleccionou. Nestas circunstâncias, verifica-se que a Comissão foi induzida em erro pelo facto de não ter um bom conhecimento técnico do processo. A Comissão viu-se perante uma situação de facto consumado que a levou a derrogar as regras de origem aplicáveis aos contratos. Sabendo que estava a intervir tardiamente, deveria ter insistido para que os 2 milhões de ecus fossem afectados a outros elementos do projecto. Em 1997, dois beneficiários desse material saíram da rede e, enquanto um deles reembolsou a OBN, o outro conservou o material de transmissão sem efectuar qualquer reembolso.

38. A subvenção seguinte serviu para financiar as despesas correntes da OBN, embora estas despesas não tenham sido executadas num quadro orçamental rigoroso. Em 1998, o director do projecto foi obrigado a demitir-se devido a práticas de gestão pouco transparentes.

39. No final de 1998, numa altura em que o estatuto jurídico da OBN na Bósnia ainda permanecia mal definido ([5]), a sobrevivência da empresa continuava a depender em larga medida de financiamentos internacionais. Estava a ser elaborado um mapa de exploração, mas considerava-se que ela só seria financeiramente viável num prazo de cinco anos. Confrontados com objectivos de privatização em contradição com a realidade económica do sector dos meios de comunicação na Bósnia, os doadores também

([1]) Euroclubes: 1,2 milhões de ecus; embaixadas da democracia: 0,2 milhões de ecus.

([2]) Trata-se, por exemplo, de projectos a favor dos mais desfavorecidos (crianças e pessoas de idade) ou de projectos relativos à prestação de cuidados médicos e de tratamentos psicológicos.

([3]) *Open Broadcasting Network* (rede de radiodifusão aberta).

([4]) *United States Agency for International Development* (Agência norte-americana para o desenvolvimento internacional).

([5]) No final de Novembro de 1998, a OBN encontrava-se registada no Reino Unido sob a forma de *trust*.

não tinham assumido qualquer compromisso quanto à continuação do seu apoio financeiro à OBN. No futuro, o Gabinete do Alto Representante estaria melhor colocado que a Comissão para apoiar, com os seus próprios recursos, a continuação desta operação.

40. No início de 1999, as emissões da OBN eram captadas em 80 % do território. A qualidade dos seus programas de informação começava a ser reconhecida, após durante muito tempo se ter suspeitado que apresentavam apenas os pontos de vista bósnios ([1]). A qualidade das outras emissões continuava a ser contestada, não sendo um bom prognóstico para o crescimento da audiência e, portanto, a prazo, para uma efectiva independência financeira.

41. As outras intervenções da Comissão no sector dos meios de comunicação social (ver *quadro 2*) disseram respeito a empresas de rádio e de imprensa às quais foram concedidas subvenções de exploração cuja justificação nem sempre foi demonstrada. Com efeito, a Comissão respondeu aos pedidos dos beneficiários sem que previamente se tenha avaliado o fundamento de tais pedidos em função de critérios objectivos. Durante os controlos efectuados no local em Novembro de 1998, não foi possível obter uma justificação para a utilização das verbas pagas, uma vez que a contabilidade dos beneficiários não estava disponível.

Gestão das operações

42. Num grande número de intervenções apresentadas como projectos, os termos de referência das acções continuam imprecisos e não podem ser utilizados como instrumento de acompanhamento das mesmas. A Comissão devia exigir dos beneficiários que apresentassem propostas articuladas em actividades distintas e que indicassem de forma tão quantificada quanto possível os objectivos a atingir e os meios de avaliação dos resultados obtidos. Como se trata de um grande número de projectos, os adiantamentos pagos raramente são regularizados dentro dos prazos devido ao facto de os beneficiários não apresentarem os relatórios.

43. Devia haver uma clara distinção entre as subvenções de funcionamento e o financiamento de projectos. A Comissão só devia contribuir para as subvenções de funcionamento depois de verificar se os organismos beneficiários se pautam por processos orçamentais transparentes sujeitos a um controlo adequado. Não devia ser atribuída qualquer subvenção de funcionamento a empresas privadas (imprensa) se as respectivas contas não estiverem acessíveis e se a sua veracidade não for certificada por um auditor independente.

44. No que diz respeito à Bósnia-Herzegovina, o acompanhamento da execução dos contratos por parte dos serviços centrais da Comissão responsáveis pelos direitos do Homem e pelos meios de comunicação social está muito aquém do que seria exigido se fossem aplicados princípios de boa gestão. Por várias ocasiões verificou-se que os relatórios de execução dos beneficiários não haviam sido apresentados, que no caso de pagamento de adiantamentos o saldo dos contratos não foi liquidado, não sendo possível a partir dos processos determinar as causas, que o reembolso de montantes pagos em excesso deveria ter sido reclamado a certos beneficiários e que o modelo dos contratos não se adaptava às operações financiadas.

45. Para resolver estes problemas, a Comissão devia criar na Bósnia, como acontece para o programa Phare, um sistema descentralizado de acompanhamento financeiro no domínio dos direitos do Homem, da democracia e dos meios de comunicação social. Seria também importante realizar uma avaliação sistemática dos resultados, primeiro pelos responsáveis dos projectos e depois no âmbito das avaliações independentes efectuadas pelos serviços especializados do SCR ([2]).

APOIOS AO PROCESSO ELEITORAL

46. O artigo II-1 do anexo 3 dos acordos de Dayton confia à OSCE a organização das primeiras eleições na Bósnia-Herzegovina. Em Bona, em Dezembro de 1997, o PIC solicitou à OSCE que se encarregasse mais uma vez da organização das eleições gerais de 1998 (ver *quadro 3*).

([1]) Comunidade muçulmana por oposição às comunidades croatas e sérvias.

([2]) Serviço Comum Relações Externas.

Quadro 3

Situação contabilística (Sincom das autorizações OSCE em 31 de Dezembro de 1998)

(milhões de ecus)

Escrutínios	Autorizações		Pagamentos		Por liquidar	
	B7-7001	B8-0130	B7-7 0 0 1	B8-0 1 3 0	B7-7 0 0 1	B8-0 1 3 0
Eleições legislativas e presidenciais Bósnia-Herzegovina (1) (9.1996)	2,500	3,000	2,000	3,000	0,500	—
Eleições autárquicas da Federação (9.1997)	—	5,500 −1,111	—	4,389	—	—
Eleições legislativas e presidenciais da República Srpska (2) (11.1997)	—	—	—	—	—	—
Eleições legislativas e presidenciais Bósnia-Herzegovina (B8-0 1 0 0) (9.1998)	—	5,000	—	3,000	—	2,000
Total	**2,500**	**12,389**	**2,000**	**10,389**	**0,500**	**2,000**

(1) A OSCE conseguiu que o remanescente fosse utilizado nas eleições autárquicas de Setembro de 1997.
(2) Operação financiada com o remanescente das eleições autárquicas de Setembro de 1997 na Federação da Bósnia-Herzegovina.
Fonte: SINCOM

47. Assim, para cada um dos quatro escrutínios organizados entre Setembro de 1996 e Setembro de 1998, a UE contribuiu para «fundos voluntários» criados pela OSCE. As dotações comunitárias foram mobilizadas quer a partir da rubrica orçamental consagrada ao apoio da democracia e dos direitos do Homem (B7-7 0 0 1), quer a partir de uma rubrica orçamental reservada às acções da política externa e de segurança comum (B8-0 1 3 ou B8-0 1 0).

48. O *quadro 3* apresenta um resumo dos lançamentos contabilísticos efectuados pela Comissão.

49. Três acções comuns do Conselho conduziram à autorização de 16 milhões de ecus (excluindo uma anulação de 1,1 milhões de ecus em 1998) nos orçamentos de 1996, 1997 e 1998. Nos três casos, foi a Comissão que apresentou os documentos preparatórios. O principal problema destas três acções comuns é o facto de haver um equívoco no que diz respeito à natureza e à duração dos apoios concedidos à OSCE (1). Com efeito, as acções comuns fixam geralmente uma contribuição máxima da UE, levando a pensar que se trata de uma contribuição para custos reais. Todavia, como apenas indicam a natureza das despesas elegíveis sem especificarem o montante, a OSCE considera-as como contribuições praticamente forfetárias. Esta interpretação baseia-se no facto de a maioria dos outros financiadores dos fundos voluntários não afectarem as suas contribuições a um fim específico.

(1) Ver Parecer n.º 1/97 do Tribunal de Contas sobre as condições de execução das despesas relativas à PESC, ponto 30.

50. A data da entrada em vigor das acções comuns é clara, mas o mesmo não acontece com a data em que terminam. Além disso, embora as decisões exijam a elaboração de um balanço das operações, nenhum documento é formalmente elaborado pela Comissão (2) ou solicitado a esta instituição pelo Conselho para prestar contas de cada operação (3). Assim, a OSCE conservou para acções futuras fundos excedentários de acções anteriores.

51. Os financiamentos da Comissão deviam ser concedidos com base em estimativas orçamentais tão fiáveis quanto possível. Tal nunca aconteceu para os orçamentos apresentados pela OSCE, os quais se revelaram todos extremamente irrealistas. No futuro, a Comissão devia certificar-se da credibilidade das estimativas apresentadas pela OSCE.

52. Os acordos celebrados entre a Comissão e a OSCE revelaram-se pouco adaptados tanto às relações específicas entre estas duas instituições como às exigências de uma boa gestão financeira. Com efeito:

a) Os orçamentos têm apenas um carácter indicativo, não correspondendo portanto à ideia de que cada montante deve ser aplicado em despesas específicas;

(2) Sob a forma de comunicação ao Conselho e ao Parlamento Europeu por exemplo (documento COM).
(3) Ver Parecer n.º 1/97 do Tribunal de Contas, ponto 31.

b) Os outros fundos provenientes de terceiros, e afectados às mesmas acções que beneficiam de apoio da UE, não são indicados, existindo portanto um risco de duplo financiamento;

c) As modalidades de ajustamento das rubricas orçamentais no decurso da execução nem sempre são especificadas, o mesmo acontecendo com as que se referem à utilização das reservas para imprevistos;

d) As tabelas utilizadas para o pagamento das remunerações dos observadores não são explicitadas quando se afastam das regras habituais da OSCE, constituindo uma «flexibilidade» propícia a gerar confusão;

e) As taxas de conversão entre moedas não são especificadas; a Comissão insiste em efectuar os pagamentos em ecus ao passo que a OSCE faz uma parte dos seus pagamentos em dólares dos Estados Unidos (USD) mas apresenta as contas em xelins austríacos (ATS);

f) O nível dos adiantamentos pagos (80 % para as operações autorizadas a partir de dotações de 1996 e 60 % para as autorizadas a partir de dotações de 1998) revelou-se excessivo e conduziu ao reforço da tesouraria da OSCE em detrimento da Comissão. Como a regulamentação financeira da OSCE não lhe permitia compensar o depósito de verbas elevadas mediante a cobrança de juros, o nível dos adiantamentos devia ter sido reduzido de forma drástica;

g) A OSCE não é obrigada a apresentar contas detalhadas indicando, para cada operação, todas as contribuições mobilizadas e comparando as previsões efectuadas com a execução efectiva.

53. Se a Comissão continuar a ter relações financeiras com a OSCE, seria desejável elaborar um modelo de contrato que tenha melhor em consideração as exigências e os condicionalismos das duas instituições [1]. É necessário, especialmente, precisar o significado dos orçamentos anexos aos acordos de financiamento e das aspirações da Comissão no que diz respeito à elaboração das contas por parte da OSCE e à disponibilização dos comprovativos de despesas.

54. No que diz respeito aos escrutínios de Setembro de 1996 e de Setembro de 1997, os orçamentos previsionais apresentados pela OSCE ultrapassaram largamente as despesas reais e o remanescente foi utilizado nas eleições seguintes. Após a realização do escrutínio de Novembro de 1997 (financiado exclusivamente por verbas não utilizadas anteriormente), as dotações anuladas pela Comissão atingiam ainda 1,1 milhões de ecus (ver *quadro 3*). Após as eleições de Setembro de 1998, as dotações susceptíveis de anulação ascenderiam a pelo menos 1,6 milhões de ecus.

55. Os relatórios de execução apresentados pela OSCE no âmbito dos financiamentos PESC dão apenas uma descrição sucinta, por vezes mesmo lacónica, das operações desenvolvidas e dos resultados registados. A este respeito, o relatório relativo às eleições de 1998 faculta melhores informações que no caso de operações anteriores, sem no entanto indicar os ensinamentos a retirar. As demonstrações financeiras certificadas pelo tesoureiro da OSCE são demasiado sucintas para serem objecto de um controlo aprofundado. Os acordos financeiros deviam obrigar a OSCE a apresentar uma cópia dos seus próprios lançamentos contabilísticos por forma a que a Comissão disponha de uma base pertinente de controlo. Tendo em conta os erros detectados, as demonstrações financeiras deviam ser certificadas não pelo tesoureiro da OSCE, mas por um auditor independente que certifique a elegibilidade das despesas.

56. Apesar dos repetidos pedidos da Comissão, os apoios da UE apenas tiveram uma visibilidade fraca pois as equipas da UE foram integradas nas da OSCE sem um distintivo específico [2]. Além disso, os *dossiers* da Comissão não indicam que esta última tenha desenvolvido esforços particulares neste domínio e parece que a OSCE teve como principal preocupação a sua própria visibilidade.

57. A Comissão também negligenciou em grande medida (ver ponto 44) as operações financiadas a partir de dotações destinadas aos direitos do Homem e à democracia (B7-7), tanto no que diz respeito aos resultados obtidos como aos adiantamentos pagos. Apesar das alterações introduzidas nos contratos celebrados em Julho de 1997, para cobrir as eleições autárquicas de Setembro de 1997, a liquidação do saldo dos contratos de 1996, ou seja 500 000 ecus, nunca foi efectuada. Os relatórios de execução de duas das três acções previstas nos contratos não constam do processo e a elegibilidade das despesas não foi verificada.

58. De uma maneira geral, o dispositivo de controlo criado pela Comissão ficou aquém das exigências de boa gestão financeira. No que diz respeito às dotações mobilizadas nas rubricas reservadas às acções de apoio à democracia e aos direitos do Homem, esse controlo revelou-se mesmo inexistente.

59. Em 31 de Dezembro de 1998, as verbas por anular no que diz respeito às contribuições da UE para a OSCE, tanto no âmbito da PESC como no do programa democracia para as eleições na Bósnia-Herzegovina, ascendem a cerca de 2 milhões de ecus, ao passo que as verbas a recuperar junto da OSCE só poderão ser definitivamente avaliadas após a realização de um controlo rigoroso no local da elegibilidade das despesas (ver ponto 55).

60. A natureza das relações financeiras entre a Comissão e a OSCE deve ser objecto de uma completa reavaliação (ver ponto 53).

---

[1] Ver Parecer n.º 1/97 do Tribunal de Contas, pontos 40 e 49.

[2] Ver nomeadamente as intenções de reforçar a visibilidade da UE referidas no n.º 3 do artigo 3.º da acção comum PESC 98/302 de 30.4.1998, JO L 138 de 9.5.1998, p. 1.

CONCLUSÃO

61. A análise das ajudas concedidas à Bósnia a favor do restabelecimento do Estado de Direito revelou dois grandes grupos de intervenções: os apoios ao funcionamento de instituições ou de empresas e os apoios a favor de acções individuais sob a forma de projectos.

62. No que diz respeito às ajudas ao funcionamento de organismos, a Comissão não desenvolveu uma abordagem ou uma prática adaptadas à situação, assemelhando este tipo de intervenção a projectos. Desta situação resultaram algumas dificuldades, sendo as mais importantes os atrasos de pagamento por parte da Comissão e a ausência de clareza no processo de prestação de contas por parte dos beneficiários. Na medida em que a Comissão pretende participar no financiamento de acções correntes a favor de um determinado beneficiário, tem de integrar esse financiamento no sistema normal de gestão deste último, depois de se certificar se existe um mecanismo global de prestação de contas que funcione de facto. Quando se tratar de organismos como o Gabinete do Alto Representante ou a OSCE, parece indispensável que a Comissão celebre com estes últimos acordos-quadro que definam as modalidades da contribuição e do controlo das ajudas a cargo do orçamento da UE, tendo em conta os mecanismos e condicionalismos inerentes à sua gestão. Neste último caso, é sem dúvida preferível considerar que os financiamentos são fungíveis e que as contribuições da UE não podem ser dissociadas das outras contribuições, devendo portanto proceder-se a um controlo global da gestão. Para isso, é necessário partir dos mecanismos de controlo existentes e, se for necessário, exigir ou contribuir para o seu reforço.

63. No que diz respeito aos apoios concedidos sob a forma de projectos, é necessário garantir que os termos de referência especifiquem de forma precisa e quantificada as acções a desenvolver para que os orçamentos dos projectos se tornem verdadeiros instrumentos de controlo e para que a elegibilidade das despesas não possa ser contestada. A este respeito, os apoios concedidos à OBN constituem exemplos particularmente infelizes.

64. Para melhor contribuir para o desenvolvimento da sociedade civil, seria desejável que a Comissão adoptasse orientações mais bem delimitadas em função das prioridades que ela própria adoptou para a região dos Balcãs, ou seja a aplicação dos princípios democráticos, a criação de um Estado de Direito e o respeito e a protecção das minorias. Com efeito, a Comissão contentou-se muitas vezes em seleccionar os pedidos de financiamento que lhe pareciam mais convincentes. Desta forma, as ajudas acabaram por ficar dispersas e algumas acções, úteis mas não prioritárias, prevaleceram muitas vezes em detrimento de acções mais directamente susceptíveis de agir sobre o funcionamento democrático das instituições ou dos serviços do Estado. Por fim, seria necessário criar, a nível local, um sistema de acompanhamento próximo dos projectos nestes diferentes domínios.

O presente relatório foi adoptado pelo Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 13 de Janeiro de 2000.

Pelo Tribunal de Contas

Jan O. KARLSSON

Presidente

RESPOSTAS DA COMISSÃO

INTRODUÇÃO

1. O presente relatório abrange o período 1996-1998. O relatório precedente n.º 5/98 abrangia, para as acções de reconstrução, o período 1996-1997.

Cumpre recordar que a Comissão foi chamada a agir num contexto especialmente difícil, caracterizado, nomeadamente, por uma situação no local politicamente instável e marcada pela obstrução à aplicação dos acordos de paz por algumas partes. As ajudas concedidas referiam-se mais ao acompanhamento do processo de paz e à criação de instituições de base do que a projectos clássicos. É importante efectuar esta distinção com vista a uma apreciação correcta das acções objecto de análise.

2. Uma das lições retiradas da experiência na Bósnia-Herzegovina para as acções no Kosovo refere-se à importância de uma presença imediata no local, capaz de assegurar a gestão dos projectos, dos contratos e das finanças. Tal materializou-se a partir de Julho no Kosovo, onde foi enviada uma *task force* de funcionários apoiados por peritos e por agentes locais, enquanto se aguarda a criação de uma Agência para a reconstrução.

RESUMO DAS PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES

3. A abordagem da gestão descentralizada através de uma representação na Bósnia-Herzegovina representa uma mudança radical em relação ao passado. A descentralização assumiu verdadeiramente significado no início de 1999, no momento em que a representação começou a funcionar como antena Sincom (sistema contabilístico da Comissão), o que constitui uma inovação a nível do conjunto das delegações. A representação havia sido já reforçada em termos de efectivos, tendo-se adaptado a sua estrutura por forma a poder assegurar no local tanto a gestão dos projectos como a gestão financeira. Desde o início de 1999, a Comissão procedeu progressivamente ao preenchimento da maior parte dos lugares vagos, permitindo assim uma gestão responsável deste «projecto-piloto» em matéria de descentralização.

4. A Comissão considera que a responsabilidade primária pela gestão do Gabinete do Alto Representante (GAR) e das suas possíveis insuficiências incumbe em primeiro lugar às autoridades de tutela do GAR. Contudo, no âmbito dos limites impostos pela necessidade de respeitar estas estruturas e mecanismos de decisão, a Comissão esforçou-se desde o início, de forma permanente, por alcançar um maior rigor a nível da gestão financeira, contratual, contabilística e processual. O GAR introduziu em 1999 melhorias consideráveis a nível da regulamentação administrativa e financeira. A Comissão procurará certificar-se da sua aplicação efectiva, por ocasião de uma nova visita de verificação.

5. Até à data, a Comissão considerou que o financiamento sob a forma de projectos apresentava mais garantias de boa utilização dos fundos comunitários do que uma contribuição para o orçamento.

6. A estratégia tinha por objectivo, numa primeira fase, contemplar tanto projectos que contribuíssem para a resolução de problemas e dificuldades imediatas como projectos com repercussões a nível institucional.

7. No que se refere à principal intervenção no sector dos meios de comunicação social, a Comissão considerou que a substância da acção — criar rapidamente, antes das primeiras eleições, uma capacidade de imprensa independente — deveria prevalecer sobre as considerações de carácter processual — regras de origem do equipamento. O projecto em questão é ainda hoje considerado pelo GAR como um dos pilares da estratégia de criação de meios de comunicação independentes na Bósnia-Herzegovina.

8. O apoio às iniciativas destinadas a criar um contrapeso de meios de comunicação social independentes e a incentivar a sociedade civil num ambiente pós-conflito constitui uma questão extremamente delicada. As iniciativas concretizam-se necessariamente através de parceiros frequentemente frágeis, com limitada capacidade e experiência de elaboração de relatórios dentro dos prazos e de acordo com os requisitos de forma exigidos pela Comissão. Por seu turno, a capacidade de seguimento da própria Comissão foi extremamente limitada pela escassez crónica de pessoal, que se faz sentir sobremaneira quando se trata de administrar um programa que abrange um grande número de pequenos contratos.

9 e 10. É um facto que a cooperação com a OSCE colocou um determinado número de problemas a nível da comunicação de informações e do controlo financeiro. O apoio à supervisão de eleições em tempo real constituía um domínio relativamente novo, tal como as acções comuns da PESC, em relação às quais era necessário encontrar um equilíbrio entre as decisões do Conselho e as responsabilidades de execução e financeiras a assumir pela Comissão. Verificou-se uma imobilização de fundos até um certo ponto, tendo os saldos dos orçamentos destinados a eleições precedentes sido transportados para eleições subsequentes. Estes fundos encontravam-se nas contas da OSCE, uma organização internacional. No final de 1999, foi efectuada uma auditoria junto da OSCE destinada a recolher as informações necessárias ao encerramento das contas das operações em questão.

As observações do Tribunal colocam questões pertinentes no que se refere à utilização futura pela Comissão dos canais de execução politicamente mais adequados, tais como, nos casos em apreço, o GAR e a OSCE, mas cujas regras e mecanismos de gestão não se coadunam necessariamente com a prática comunitária. A Comissão considera indispensável que a autoridade orçamental se pronuncie sobre a matéria.

REPRESENTAÇÃO DA COMISSÃO NA BÓSNIA

11. No que se refere em especial aos dois funcionários de categoria A mencionados pelo Tribunal, a sua substituição foi assegurada, um imediatamente e outro com alguns meses de interrupção, situação que não é anormal no contexto da rotação.

Relativamente ao provimento dos lugares do serviço externo, a Comissão adoptou em 8 de Abril de 1997 uma decisão [1] que introduz, a partir do ano 2000, a obrigação de prestar serviço externo para o pessoal A das Direcções-Gerais do grupo Relações Externas. Contudo, até à data, foi em geral possível à Comissão proceder ao provimento dos lugares de funcionários através do sistema de rotação existente.

CONTRIBUIÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA PARA AS DESPESAS ADMINISTRATIVAS DO GABINETE DO ALTO REPRESENTANTE NA BÓSNIA-HERZEGOVINA

Gestão administrativa e financeira

14. Na sequência da decisão do Conselho adoptada aquando do Conselho Energia de 11 de Maio de 1999, a contribuição da UE foi fixada em 53 % a partir do orçamento de 1999, sob reserva do cumprimento das seguintes condições:

a) Não crescimento líquido da contribuição da UE para 1999;

b) Diminuição líquida do orçamento do GAR para 2000;

c) Não assunção retroactiva de encargos.

15-16. A partir de 1995, a Comissão adoptou medidas e efectuou diligências no âmbito do seguimento da gestão do GAR, que foram gradualmente adaptadas à situação. Convém recordar as seguintes diligências:

a) Criação pela Comissão de um mecanismo contratual específico, dado que o Gabinete do Alto Representante não possui personalidade jurídica, que faz referência expressa ao regulamento financeiro (trocas de cartas em 1995, 1996, 1997 e 1998);

b) Diligências políticas de apoio por parte da Comissão junto das autoridades belgas com vista a regulamentar o estatuto do GAR na Bélgica (Março de 1997);

c) Organização de uma missão de controlo em Abril de 1996, na presença do auditor financeiro da Comissão;

d) Organização de numerosas reuniões (uma das quais na presença do Tribunal, em Março de 1995), com vista a prestar assistência ao GAR em matéria orçamental e financeira e, em especial, com vista à criação de um mecanismo de co-financiamento adequado e à aplicação de regras relativas à adjudicação dos contratos;

e) Transmissão ao GAR de um memorando pormenorizado para a execução das contribuições PESC (a última actualização data de Janeiro de 1999).

[1] Decisão SEC(97) 605 de 8.4.1999.

17. O director financeiro do GAR foi substituído em 1999. Além disso, na sequência de uma missão de controlo organizada em Janeiro de 1999 pela Comissão, pediu-se ao GAR que efectuasse um concurso tendo em vista a selecção de novos auditores.

18. A Comissão considera que o GAR envidou esforços significativos ao longo do tempo a fim de apresentar orçamentos pormenorizados aos peritos financeiros e satisfazer os seus pedidos. O GAR apresentou igualmente informações pormenorizadas sobre determinados aspectos, a pedido dos peritos financeiros (por exemplo, questões relativas ao recrutamento de pessoal). Além disso, em 1999, o GAR iniciou um trabalho de actualização de inventários e de melhoria da utilização dos recursos (por exemplo, no que se refere à política dos transportes). Os serviços de Bruxelas estão progressivamente a ser transferidos para Sarajevo, na medida em que, recentemente, passou a ser possível desempenhar algumas funções no local (por exemplo, no que se refere às agências de viagens). A prazo, o GAR conservará uma presença mínima em Bruxelas.

19. Desde o início de 1999 que o GAR tem vindo a prestar uma atenção crescente à introdução de regras estritas para os diferentes serviços da organização: pessoal, transporte, viagens, adjudicação dos contratos e regras financeiras. No Outono de 1998, aquando da preparação do orçamento de 1999, a Comissão insistiu na necessidade de controlar melhor os recrutamentos, tendo ainda convencido os outros doadores da necessidade de instituir o seguinte procedimento para o recrutamento do pessoal: em primeiro lugar, o GAR deverá recorrer ao destacamento do pessoal e, seguidamente, a um recrutamento a nível local; no caso de não existir outra possibilidade, o recurso ao pessoal contratual expatriado pode ser considerado. Assim, desde o Outono de 1998, os recrutamentos são objecto de um controlo reforçado por parte dos peritos financeiros, nomeadamente a fim de evitar um aumento da massa salarial. O orçamento 1999 apresenta uma redução de 6 % das despesas salariais, e a Comissão insistiu para que estes esforços sejam prosseguidos aquando da apresentação do orçamento do Gabinete para o ano 2000. O pagamento de subsídios de alojamento foi resolvido pelos peritos financeiros, que insistiram no sentido de uma aplicação estrita do acordo de Lancaster House (8 e 9 de Dezembro de 1995) por parte das administrações de origem das pessoas destacadas.

Estas medidas de rigor foram concretizadas e consolidadas no orçamento de 2000, formalmente adoptado pelo *Steering Board* em 29 de Outubro de 1999.

20. A Comissão desempenhou um papel muito activo na definição do salário do Alto Representante do GAR em 1995 e na decisão final de o alinhar pelo salário dos membros da Comissão com uma situação familiar idêntica. Considerou-se, com efeito, que a determinação do salário devia ter em conta as funções a desempenhar, bem como o nível de responsabilidade e as experiências previamente adquiridas.

Em 1997 foi necessário agir com a maior urgência, devido a imperativos políticos, o que conduziu a algumas decisões precipitadas que a Comissão não pôde contestar, tendo em conta a grande sensibilidade política do *dossier* em questão, bem como o estatuto das personalidades envolvidas. Dada a ausência de personalidade jurídica do Gabinete do Alto Representante no início e a necessidade de actuar de forma urgente com vista a facilitar a instituição do Gabinete num contexto local muito difícil, as relações contratuais entre a Comissão e o Alto Representante basearam-se em trocas de cartas.

Contudo, a Comissão considerou que a nomeação, em meados de 1999, do terceiro Alto Representante proporcionava a oportunidade para reexaminar a questão e chegar a conclusões mais reflectidas, equitativas e transparentes com o GAR (soluções citadas nos pontos 18 e 19).

Competências das instituições

22. Os doadores estão cada vez mais atentos à questão da gestão do Gabinete do Alto Representante, tendo em conta a importância das funções que lhe confiam e as despesas que estas acarretam. As políticas específicas dos diferentes serviços do GAR (ver o ponto 19) encontram-se agora estabelecidas. Os doadores tencionam assegurar a sua aplicação com a chegada de um novo Alto Representante (no que se refere à percentagem da contribuição da UE, ver a resposta ao ponto 14). Realizou-se um esforço considerável de racionalização aquando da preparação do orçamento para 2000, que foi formalmente adoptado pelo *Steering Board* em 29 de Outubro de 1999, em Sarajevo.

Conclusão

23. A Comissão recorda que o Gabinete do Alto Representante opera sob as instruções do PIC (*Peace Implementation Council*) e do seu Conselho de Administração. O orçamento comunitário contribui para 50 % a 53 % do orçamento do GAR. O apoio faz-se no âmbito de acções comuns PESC sucessivas adoptadas pelo Conselho. Neste contexto, a Comissão conseguiu introduzir gradualmente mais transparência e rigor na gestão do GAR. O Gabinete respondeu de forma satisfatória às recomendações formuladas pela Comissão, nomeadamente na sequência de uma verificação no local em Janeiro de 1999. Estava prevista para o final de 1999 uma nova verificação da boa aplicação das recomendações em questão. Dada a indisponibilidade do GAR, esta verificação foi adiada para Março de 2000.

No que se refere às medidas técnicas e aos mecanismos internos do Gabinete, a Comissão considera que o Tribunal deseja fazê-la assumir responsabilidades que pertencem aos órgãos de gestão do GAR.

APOIOS AOS DIREITOS DO HOMEM E AOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

Instituições de defesa dos direitos fundamentais

27. O apoio ao Gabinete do Provedor de Justiça, estabelecido pelo Acordo de Dayton, foi disponibilizado em 1996 através dos programas Phare e Obnova. A Comissão, nomeadamente através do seu gabinete em Sarajevo, desenvolveu relações de trabalho estreitas com a instituição, bem como com o Gabinete do Alto Representante, que desempenha um papel fundamental na coordenação do apoio às chamadas instituições de Dayton.

28. O apoio da CE é efectivamente concedido com base numa proposta de projecto que inclui uma discriminação completa dos preços e dos pagamentos contra relatórios de progresso. A Comissão está consciente das dificuldades que instituições tais como o Gabinete do Provedor de Justiça experimentam em matéria de gestão dos seus recursos. Contudo, a solução escolhida pela Comissão tem por objectivo assegurar um máximo de transparência e de responsabilização no que se refere às contribuições dos programas Phare e Obnova. Embora esteja de acordo com o Tribunal quanto à necessidade de ajudar as autoridades locais a criarem instituições sustentáveis, a Comissão deseja reinstalar o GAR no papel que este deve desempenhar na matéria. O Tribunal sugere que se proceda ao pagamento directo de contribuições para os orçamentos dos organismos públicos da região. Esta tese opõe-se à abordagem que a Comissão seguiu até à data, que privilegia os apoios a acções específicas e que exclui, salvo em casos excepcionais, as contribuições gerais para os orçamentos dos beneficiários. A solução escolhida pela Comissão foi motivada por um desejo de boa gestão e de controlo.

Apoios à sociedade civil

29. Os serviços da Comissão examinaram em pormenor o projecto de criação de uma Fundação para a Democracia na Bósnia-Herzegovina.

Este projecto aspira a alcançar objectivos amplamente partilhados pela comunidade internacional e, em especial, pela Comissão Europeia.

Ao contribuir, justamente com uma organização intergovernamental para o desenvolvimento deste projecto, a Comissão Europeia respondeu de forma efectiva à iniciativa do Parlamento Europeu.

A Comissão Europeia solicitou à Fundação, que actualmente se encontra legalmente constituída (registada nos Países Baixos, na ausência de uma legislação relativa a associações e a fundações na Bósnia-Herzegovina), que revisse alguns aspectos da sua proposta de financiamento.

A Fundação reviu o projecto, estando a Comissão actualmente a proceder à avaliação do novo projecto, com vista ao relançamento dos procedimentos internos requeridos para possibilitar o seu financiamento.

31. O Tribunal critica o apoio concedido aos clubes (embaixadas da democracia e euroclubes) criados sob a égide do Conselho da Europa e contesta o facto de os resultados não terem sido avaliados. Embora seja necessário reconhecer que este tipo de apoio não permitiu obter resultados positivos na totalidade dos casos, é importante sublinhar que se tratava de uma experiência de solidariedade que, por vezes, conduziu a resultados positivos, como no caso de Tuzla.

33. A Comissão subscreve a afirmação do Tribunal sobre os efeitos positivos imediatos. Tenciona-se, a longo prazo, em consonância com a observação do Tribunal, reforçar os serviços sociais que são da responsabilidade das autoridades a nível das entidades.

34. O apoio concedido à Universidade de Sarajevo através do programa «Europa por Sarajevo» destinava-se a complementar as iniciativas ligadas aos programas democracia e Tempus. Foi celebrado um contrato, no montante de 750 000 euros, com o *World University Service*, destinado a prestar um apoio imediato ao desenvolvimento da Universidade. Além disso, foram afectados 3,1 milhões de euros à reabilitação dos edifícios das faculdades de Filosofia, Direito, Medicina e Matemática, o que não se poderia ter efectuado através dos programas democracia ou Tempus.

35. A estratégia da Comissão consistiu, numa primeira etapa, no desenvolvimento de esforços diversificados, não apenas no que se refere aos domínios de intervenção mas também no que se refere aos instrumentos a utilizar. Gradualmente, será possível centrar novamente os esforços sobre as instituições da vida pública.

Apoios ao sector dos meios de comunicação social

37. Por razões de ordem política, o Alto Representante na altura quis que a OBN («*Open Broadcast Network*», rede de radiodifusão aberta) procedesse a emissões antes das eleições de Setembro de 1996. Tal teve por consequência a criação muito rápida da rede de televisões independentes no decurso da Primavera e do Verão de 1996 (em circunstâncias normais, o lançamento de uma televisão leva pelo menos 12 a 18 meses). É um facto que a Comissão se encontrou numa situação tal que, tendo decidido apoiar a OBN devido à pertinência política do projecto, mas limitada por prazos muito curtos, não lhe foi possível ligar a contribuição comunitária às regras de origem normalmente em vigor para o programa Phare. Confrontada com a urgência da situação, a Comissão privilegiou à substância da acção - contribuir para a criação de meios de comunicação independentes antes das eleições - sobre as considerações processuais - regras de origem do equipamento.

38-40. Desde o início que este projecto foi atípico em relação aos projectos normalmente apoiados pela Comissão: inicialmente criada por iniciativa da comunidade internacional, por razões políticas e a partir de fundos públicos, foi necessário posteriormente transformá-la numa televisão privada bósnia.

Além disso, espera-se que a OBN se torne rentável, quando a economia bósnia — e, consequentemente, o mercado dos meios de comunicação social (recursos financeiros provenientes de anunciantes privados) — é frágil. As sucessivas equipas dirigentes da OBN apresentaram à Comissão todo um conjunto de «*business plans*». A realidade é certamente que a OBN não podia ser rentável a muito curto prazo, tanto mais que a televisão em questão foi criada em circunstâncias particularmente delicadas e num contexto económico incerto.

Esta ausência de viabilidade a curto prazo não questiona, contudo, a pertinência política do apoio a esta estação que, a longo prazo, deverá assegurar a sua viabilidade comercial graças aos anunciantes privados (locais, regionais ou internacionais) e não reforçar a sua dependência em relação ao GAR ou aos doadores internacionais. De um ponto de vista político, um financiamento directo e exclusivo pelo Gabinete do Alto Representante arriscar-se-ia a reforçar a actual imagem da OBN junto da opinião pública bósnia segundo a qual se trata de uma televisão enfeudada à comunidade internacional. O projecto em questão foi apresentado, e continua a ser considerado pelo GAR, como um dos pilares da estratégia internacional na Bósnia-Herzegovina. Além disso, esta estratégia do Gabinete foi aprovada pela comunidade internacional na sua integralidade, uma vez que a necessidade de conceder um apoio político e financeiro à rede de televisões em questão na Bósnia-Herzegovina foi objecto de referências expressas em todas as conclusões das *Peace Implementation Conferences* ([1]), desde a realizada em Londres em Dezembro de 1996 ([2]). A importância política do projecto encontra-se confirmada pelo facto de o sítio internet do GAR dar acesso directo às informações relativas à OBN.

41. Desde 1994 (não tendo a guerra na Bósnia ainda terminado) que a Comissão optou por apoiar os meios de comunicação social independentes na Bósnia-Herzegovina. A selecção dos projectos, nomeadamente durante a guerra, foi inicialmente feita de acordo com critérios profissionais e políticos. Posteriormente, o seguimento de alguns dos contratos em questão não foi efectivamente isento de problemas: concretamente, verificou-se que os bons jornalistas ou chefes de redacção (que correm riscos físicos na situação prevalecente na Bósnia-Herzegovina) não são necessariamente bons gestores financeiros. Por exemplo, um contrato de 1994, que tinha por objecto prestar assistência ao semanário *Dani* de Sarajevo, só agora foi terminado devido à dificuldade em obter um relatório financeiro. Não obstante, *Dani* ocupa ainda hoje um papel de primeiro plano a nível da imprensa independente na Bósnia-Herzegovina.

Gestão das operações

42. A Comissão partilha a opinião do Tribunal de Contas, que indica com razão que os termos de referência não puderam em geral ser utilizados como instrumentos de acompanhamento. A Comissão está empenhada em remediar esta situação, se necessário através da emissão das ordens de cobrança adequadas.

43. A Comissão gostaria de recordar que, em determinadas ocasiões, e nomeadamente tratando-se de contribuir para processos de estabilização e de paz, as condições de trabalho no local apresentam dificuldades e riscos inevitáveis.

([1]) Conferências para implementação da paz (PIC), onde se encontram representados, nomeadamente, a França, o Canadá, a Alemanha, a Itália, o Japão, a Rússia, o Reino Unido, os Estados Unidos, a Presidência da UE, a Comissão Europeia, as Nações Unidas, o ACNUR, a OSCE e a NATO.

([2]) «O Conselho reconhece a importância primordial das questões relativas aos meios de comunicação social independentes e concorda com a necessidade de contribuir para o financiamento da segunda fase do projecto *Open Broadcast Network* com base no seu plano de consolidação bienal. O Conselho congratula-se com o papel reforçado desempenhado pelo Gabinete do Alto Representante na coordenação da assistência aos meios de comunicação social independentes». Para as conclusões das PIC ulteriores, ver o sítio web do GAR (http://www.ohr.int/pic.htm).

No caso concreto das ajudas concedidas a empresas do sector da comunicação social, o contexto de selecção, conforme explicado na resposta ao ponto 41, não permitia a apresentação de contas certificadas.

44. A Comissão lamenta que, na altura, determinados *dossiers* não tenham podido ser seguidos de forma diligente a partir dos seus serviços centrais em Bruxelas. Conforme assinala o Tribunal, a apresentação tardia dos relatórios de execução por parte dos beneficiários constituiu o problema inicial. A maior parte dos beneficiários, pequenas ONG ou organismos de imprensa local, não conseguiram encontrar no local interlocutores em posição de os aconselharem no acompanhamento dos seus projectos.

45. A gestão descentralizada através das delegações deveria no futuro assegurar um melhor acompanhamento do conjunto dos projectos. A gestão a partir da sede sofreu as consequências da falta de recursos humanos, que se faz sentir sobremaneira tratando-se da gestão de um programa que abrange um grande número de pequenos contratos.

APOIOS AO PROCESSO ELEITORAL

46-49. A Comissão gostaria de assinalar que os documentos de preparação eram os projectos de supervisão completos, com cálculos de custos provenientes de orçamentos de eleições da OSCE. Este material já havia sido aprovado pelos Estados-Membros da UE em Viena, na sua qualidade de Estados participantes na OSCE. O Conselho considerou que o material da OSCE constituía uma base sólida para a concepção de uma acção comum.

A concessão de apoio às eleições na Bósnia-Herzegovina não se baseou num projecto e contrato normalizados de cooperação financeira e técnica. As acções comuns foram concebidas para facilitar a participação da UE no quadro da OSCE durante uma situação de pós-guerra em evolução e não como apoio orçamental à OSCE.

Para que o apoio concedido pela UE ao processo de paz de Dayton pudesse ser efectivo (não havia alternativa a trabalhar por intermédio da OSCE) era necessária flexibilidade tanto em termos da sua natureza como da sua duração, tendo em conta:

i) *A natureza do processo na Bósnia-Herzegovina: resolução do conflito em tempo real*

A tarefa de supervisão de eleições constituía essencialmente uma componente de um processo dinâmico de resolução de um conflito. Um determinado número de elementos essenciais do processo teve de ser concebido, negociado e acordado com as partes nos acordos de Dayton, em tempo real, no período que antecedeu as eleições. Tal foi o caso de grande parte da estrutura do ciclo eleitoral e do calendário de algumas das suas componentes essenciais. O presidente da comissão eleitoral provisória da OSCE foi obrigado, em último recurso e frequentemente no último minuto, a usar os seus poderes extraordinários de decisão. A resolução de problemas e a tomada de decisões em tempo real constituíam partes integrantes do processo eleitoral;

ii) *A disponibilização de supervisores pelos Estados-Membros*

A disponibilização de pessoal para as acções de supervisão da UE compete exclusivamente aos Estados-Membros que desejam uma quota parte do total das forças de supervisão no local da OSCE. A flexibilidade orçamental era necessária para lidar com situações de falta ou excesso de supervisores, bem como com a duração da sua estadia no terreno. Igualmente, a miscelânea final de origens nacionais teve implicações a nível dos custos totais de transporte para a região. Por exemplo, um número superior de supervisores escandinavos em relação aos italianos conduziria a um aumento dos custos totais de transporte;

iii) *Prestação e cálculo dos custos dos serviços de apoio de supervisão pela OSCE*

A Comissão não dispunha de qualquer fonte independente de informação financeira relativa aos custos da concessão de apoio à supervisão no local. Foi, por conseguinte, necessário confiar nas estimativas da OSCE já aprovadas pelos Estados-Membros na reunião da OSCE em Viena. A prudência sugeria flexibilidade na concepção do orçamento da UE, dado que só existiam estimativas relativamente aos custos de apoio. O custo dos serviços de apoio a prestar pela OSCE encontrava-se estimado em xelins austríacos; contudo, muitas das despesas no local seriam efectuadas em dólares dos Estados Unidos. As incertezas em matéria de taxas de câmbio apontaram para a necessidade de flexibilidade.

Foi fixado um montante máximo para os desembolsos da UE, por forma a estabelecer um limite máximo claro à flexibilidade financeira necessária para o desenvolvimento de operações efectivas no terreno por parte dos supervisores da acção comum da UE.

iv) *Percepções da OSCE*

A Comissão deixou claro em todos os contactos com a OSCE que o financiamento da UE não consistia em contribuições forfetárias mas em contribuições afectadas a fins específicos, a saber, os custos do apoio ao corpo de supervisores da acção comum da UE.

50. A Comissão considera que a ausência de uma data específica para o termo da execução da acção comum se explica de forma adequada pela necessidade de flexibilidade, pelas razões acima mencionadas. No que se refere ao balanço, encontra-se especificado no texto do artigo 5.º da acção comum de 10 de Junho de 1996 (96/406/PESC): «*O Conselho fará o balanço da aplicação da presente acção comum*». Os Estados-Membros tinham a possibilidade de efectuar tal balanço no âmbito da OSCE.

51. A Comissão gostaria de assinalar a este respeito que utilizou as únicas informações relativas a custos disponíveis na altura, e que já tinham sido aprovadas pelos Estados-Membros em Viena na sua qualidade de Estados participantes na OSCE. Uma verificação independente era difícil no contexto temporal em questão.

A fim de evitar este tipo de situações, a Comissão procurou melhorar as estimativas orçamentais das acções comuns, tendo criado posteriormente um modelo de ficha financeira específica para a PESC, com o objectivo de proceder a uma melhor definição tanto dos custos individuais previsionais como do contexto de execução da acção comum decidida pelo Conselho.

52. Afigura-se importante assinalar o facto de a responsabilidade da Comissão na matéria não ser autónoma, quer no que se refere à escolha do beneficiário (escolhido pelo Conselho), quer ainda no que se refere ao montante e à composição do orçamento, estabelecidos pela OSCE, e de, por outro lado, os seus serviços não disporem de competências especializadas susceptíveis de lhe permitir apreciar a pertinência da estimativa orçamental, enquanto no âmbito da OSCE existiam serviços especialmente encarregados deste tipo de acções.

a) A Comissão assinala que era necessária alguma flexibilidade nas circunstâncias em questão. Os orçamentos anexados correspondiam ao espírito da acção comum para as decisões adoptadas pelo Conselho, encontrando-se o montante máximo sempre especificado nos próprios acordos;

b) A Comissão gostaria de assinalar que os supervisores da acção comum da UE eram os únicos beneficiários dos fundos dessa acção comum, sendo integralmente financiados a partir dessa fonte. O modelo de ficha financeira criado pela Comissão contém um quadro relativo às outras contribuições, a fim de permitir uma visão de conjunto da totalidade dos financiamentos, incluindo as contribuições em espécie, concedidos no âmbito de uma acção comum ou de uma decisão PESC do Conselho;

c) e e) A fim de evitar que tal situação se repita, as observações apresentadas pelo Tribunal são sistematicamente tomadas em conta no âmbito dos novos contratos celebrados pela Comissão;

d) As estimativas baseavam-se nos custos individuais, controlados pela Comissão aquando da entrega dos relatórios financeiros;

f) Havia sido acordado um adiantamento de 80 %, tendo em conta a urgência e a importância política das primeiras eleições e os pedidos aparentemente justificados da OSCE nesse sentido. Esta percentagem foi posteriormente consideravelmente reduzida para 60 %, nomeadamente porque a Comissão verificou, através dos relatórios financeiros apresentados pela OSCE relativamente às duas primeiras contribuições, que as previsões da OSCE eram excessivas em relação às despesas efectuadas;

g) A Comissão examinará as possibilidades de melhorar as contas que a OSCE é obrigada a fornecer-lhe. A auditoria prevista contribuirá para esclarecer a questão.

53. A Comissão toma nota da observação do Tribunal relativa às relações com a OSCE, a qual se inscreve integralmente nos esforços empreendidos pela Comissão nesse sentido.

54. A Comissão seleccionou um perito independente para efectuar um controlo no local, a partir do final de 1999, do conjunto das contribuições para a OSCE. As anulações eventualmente necessárias serão efectuadas na sequência dos resultados desse controlo.

55. Uma vez que o auditor da OSCE não tem por missão certificar as demonstrações financeiras produzidas pelo tesoureiro da OSCE, as demonstrações financeiras por este produzidas farão objecto de um reexame no local por parte do perito independente mandatado pela Comissão.

56. A OSCE dispunha de um mandato político, decidido pela comunidade internacional, para proceder à supervisão das eleições. Verificou-se ser difícil concretizar no local a visibilidade política desejada pela UE. Contudo, a Comissão fez o possível por informar o contingente europeu acerca das acções empreendidas pela UE na Bósnia-Herzegovina.

57 e 58. As operações financiadas a partir das dotações afectadas em 1996 aos direitos do Homem e à democracia foram redefinidas e aditadas aos contratos iniciais em meados de 1997, a fim de poderem cobrir igualmente as eleições municipais realizadas no Outono de 1997.

É verdade que o encerramento dos contratos em questão nem sempre foi possível, por razões distintas: a Comissão não dispõe ainda dos relatórios finais, apesar de diversas vezes ter interpelado a OSCE nesse sentido. Além disso, verificou-se alguma perturbação devido ao envio tardio de certos relatórios financeiros provisórios por parte da OSCE; a reestruturação das funções das DG Relex e do SCR efectuada em meados de 1998, que acarretou reafectações de pessoal e de *dossiers*, constituiu um factor adicional de atraso das operações de encerramento; finalmente, as limitações gerais a nível dos recursos humanos dos serviços de relações externas não permitiram reagir a todas as prioridades do momento.

A Comissão está a preparar uma auditoria completa das acções da OSCE financiadas pelo orçamento comunitário a partir dos fundos da PESC e dos fundos democracia, a efectuar por um perito independente na sede da OSCE em Viena, prevista para o final de 1999 e o início de 2000.

59. Cumpre precisar que a Comissão obteve relatórios sobre a utilização das subvenções comunitárias em 1996, com base nos quais preparou alterações aos contratos com vista às eleições de 1997; é um facto que a Comissão não dispõe ainda de relatórios finais relativos à parte de 1997 desses contratos (alterados); os relatórios elaborados pela OSCE são demasiado sucintos para permitir a identificação das despesas elegíveis incorridas e dos montantes a liquidar. O objecto da auditoria prevista é precisamente proporcionar uma visão exaustiva da execução, pela OSCE, dos seus compromissos contratuais e dos montantes a liquidar.

60. A Comissão concorda com a necessidade de reavaliar as relações financeiras com a OSCE. A auditoria contribuirá para esse exercício.

As observações do Tribunal, contudo, abrem uma problemática mais ampla. Coloca-se a questão da possibilidade de a Comissão utilizar os canais de execução politicamente mais pertinentes, tais como o Gabinete do Alto Representante e a OSCE no caso em apreço, ou outros organismos com uma vocação ou um mandato internacional específico noutros contextos, mas cujas regras e procedimentos de gestão não se coadunam necessariamente com a prática comunitária.

A Comissão gostaria que a autoridade orçamental lhe proporcionasse orientações claras a esse respeito, uma vez que, com efeito, não pode continuar a ser colocada em situações em que deve assumir responsabilidades que ultrapassam as suas competências.

CONCLUSÃO

62. A Comissão toma nota da recomendação do Tribunal, que considera, em certos casos, a participação no financiamento de acções correntes preferível à abordagem do financiamento através de projectos. A Comissão verifica que o Tribunal condiciona esse género de financiamento à existência de um mecanismo de prestação de contas, ou que a Comissão é convidada, se necessário, a participar no reforço dos mecanismos de controlo existentes. Embora aceitando a lógica da argumentação do Tribunal, a Comissão gostaria de chamar a atenção para os seguintes aspectos. Não é realista esperar que estas condições possam ser facilmente preenchidas tratando-se de acções junto de sociedades desestabilizadas. É também claro que existem limites às funções que podem ser impostas à Comissão, nomeadamente no que se refere à criação de procedimentos adequados junto de outras instituições internacionais.

63. A Comissão está de acordo com o princípio de que é necessário prestar atenção aos termos de referência e aos orçamentos dos projectos, e está a esforçar-se por melhorar os instrumentos em questão, conforme referido em respostas anteriores (ver ponto 43).

No que se refere ao apoio à OBN, a Comissão reitera que, apesar de todas as dificuldades encontradas, a OBN continua a ser considerada como um dos pilares da estratégia do GAR na Bósnia-Herzegovina.

64. O processo de desenvolvimento da sociedade civil deve necessariamente desenrolar-se em fases diferentes, por forma a ter em conta as situações específicas existentes; no que se refere aos Balcãs, a fase do pós-guerra devia centrar-se nos apoios à constituição de grupos de pressão e às suas diferentes iniciativas, enquanto nas fases seguintes é possível orientar as prioridades em função da evolução registada nos diferentes domínios.

Nesta perspectiva, no seu convite para a apresentação de propostas relativas a projectos a realizar no âmbito do Capítulo B7-7 0, a Comissão identificou claramente entre as prioridades temáticas para 1999, para a linha orçamental B7-7 0 0, que compreende as repúblicas resultantes da antiga Jugoslávia:

— o desenvolvimento da democracia, do Estado de Direito e da sociedade civil, o processo de paz e o apaziguamento das tensões e o diálogo interétnico,

— uma participação igualitária das mulheres nos processos de tomada de decisão,

— a promoção de meios de comunicação social livres e independentes e da liberdade de imprensa,

— os grupos vulneráveis.