



# Jornal Oficial

## das Comunidades Europeias

C 168

44.º ano  
12 de Junho de 2001

Edição em língua  
portuguesa

## Comunicações e Informações

Número de informação Índice

Página

*I Comunicações*

### **Tribunal de Contas**

2001/C 168/01

Relatório Especial n.º 2/2001 relativo à gestão da ajuda humanitária de emergência às vítimas da crise no Kosovo (ECHO), acompanhado das respostas da Comissão

[1](#)

# PT

## I

(Comunicações)

## TRIBUNAL DE CONTAS

## RELATÓRIO ESPECIAL N.º 2/2001

**relativo à gestão da ajuda humanitária de emergência às vítimas da crise no Kosovo (ECHO),  
acompanhado das respostas da Comissão**

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

(2001/C 168/01)

## ÍNDICE

	Pontos	Página
LISTA DE ABREVIATURAS .....		2
MAPA DO KOSOVO .....		3
RESUMO .....		4
INTRODUÇÃO .....	1-6	5
QUADRO DE INTERVENÇÃO .....	7-25	7
Dotação orçamental .....	7	7
Funções do ECHO .....	8-11	7
Procedimentos de emergência .....	12-18	8
Acordo-quadro de parceria (AQP) .....	19-20	9
Acordo entre a Comunidade Europeia e a Organização das Nações Unidas .....	21-25	9
Fundamento da afectação de fundos a despesas específicas .....	23-25	10
GESTÃO DAS OPERAÇÕES .....	26-49	10
Mobilização dos fundos .....	26-30	10
Recursos e organização do ECHO .....	31-32	12
Avaliação dos projectos .....	33	13
Adaptação da ajuda às necessidades .....	34-35	13
Organização da aquisição e distribuição de bens .....	36-39	13
Relatórios operacionais .....	40-42	14
Acompanhamento financeiro .....	43-45	14
Sistemas de informação de gestão .....	46	14
Justificação dos adiantamentos .....	47-48	15
Liquidação financeira .....	49	15
CONCLUSÕES .....	50-58	15
Avaliação global .....	50-54	15
Recomendações .....	55-58	16
ANEXO - Repartição dos 29 contratos examinados .....		17
<b>Respostas da Comissão</b> .....		18

**LISTA DE ABREVIATURAS**

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
AQP	Acordo-quadro de parceria
ARJM	Antiga República Jugoslava da Macedónia
CICV	Comité Internacional da Cruz Vermelha
ECHO	<i>European Community Humanitarian Office</i> (Serviço de Ajuda Humanitária da Comunidade Europeia)
FAO	<i>Food and Agricultural Organisation of the United Nations</i> (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura)
FICV	Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho
KFOR	Força de Segurança Internacional no Kosovo
MINUK	Missão de Administração Provisória das Nações Unidas no Kosovo
NATO	Organização do Tratado do Atlântico Norte
ONG	Organização não governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCE	Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa
PAM	Programa Alimentar Mundial
RFJ	República Federativa da Jugoslávia
SCR	Serviço Comum Relações Externas
UE	União Europeia
USAID	<i>United States Agency for International Development</i> (Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional)



**RESUMO**

I. A crise no Kosovo desencadeou deslocações importantes da população na região entre Março e Julho de 1999 e provocou uma enorme vaga de destruição. Através do Serviço de Ajuda Humanitária da Comunidade Europeia (ECHO), a União Europeia (UE) concedeu uma ajuda humanitária de 400 milhões de euros para fazer face às necessidades da população (ver pontos 1-4). Um dos acontecimentos mais importantes foi o regresso imediato imprevisível ao Kosovo, em Junho de 1999, de praticamente toda a população Kosovar deslocada, tornando necessário efectuar grandes alterações no programa de ajuda humanitária.

II. O principal objectivo da auditoria consistiu em avaliar a gestão do ECHO relativamente à ajuda comunitária às vítimas da crise no Kosovo, bem como o enquadramento administrativo desta ajuda. Foi seleccionada uma amostra de contratos a fim de verificar se a ajuda de emergência foi concedida rapidamente, de forma eficaz, de acordo com as necessidades, em boa cooperação com os principais parceiros e se foi objecto de um acompanhamento adequado. Como a auditoria só foi realizada entre Julho de 1999 e Fevereiro de 2000, não teve como objectivo determinar o impacto final da ajuda (ver pontos 5-6).

III. O contexto em que a ajuda humanitária da UE é executada não permite uma resposta rápida em situações de emergência. Os procedimentos de tomada de decisão e de pagamento a nível comunitário não permitem uma reacção rápida. Os procedimentos de celebração dos contratos para a realização das operações do ECHO apenas têm parcialmente em conta a urgência de uma determinada situação. O ECHO detectou muitas das lacunas a nível interno e prepara-se para tomar as medidas correctivas necessárias (ver pontos 12-18 e 27).

IV. O acordo-quadro de parceria (AQP) revisto, que regula as relações entre o ECHO e os parceiros que executam as acções humanitárias, contém uma série de melhorias mas ainda revela algumas insuficiências. Por exemplo, não toma em consideração as características e mandatos específicos das agências da ONU e da Cruz Vermelha (ver pontos 19-20).

V. O acordo assinado entre a Comunidade Europeia e a ONU em Agosto de 1999, relativo a todo o tipo de financiamento concedido pela UE às agências da ONU, não resolveu todos os problemas que têm perturbado as relações entre as duas organizações. A abordagem centrada no «projecto», a fim de respeitar as condições contratuais impostas pelo ECHO, levou a que grande parte da elaboração, análise e finalização dos contratos do ECHO se tornasse um exercício administrativo oneroso. Assim, a Comissão nem sempre pode obter garantias sérias de como os fundos são utilizados (ver pontos 21-25).

VI. Os gabinetes do ECHO no terreno não dispunham de pessoal suficiente. Os peritos presentes nesses gabinetes viram-se confrontados com inúmeros problemas de execução sem disporem de pessoal com poder de decisão que os apoiasse no local. Esta situação criou um desfasamento entre a sede do ECHO em Bruxelas, que tem o poder de decisão, e os respectivos gabinetes no terreno. Os peritos do ECHO tinham de passar imenso tempo a resolver problemas de ordem prática e administrativa em vez de se ocuparem das suas principais responsabilidades operacionais (ver pontos 31-32).

VII. Regra geral, os peritos do ECHO tinham dificuldade em formar uma opinião sobre a execução das operações. Os relatórios financeiros e operacionais, exigidos pelos contratos, não eram preparados pelos parceiros do ECHO a tempo de poderem servir de instrumentos de acompanhamento. Não havia um sistema que permitisse ao ECHO ter uma visão regular e sistemática da situação. O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), o Programa Alimentar Mundial (PAM) e o Comité Internacional da Cruz Vermelha/Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho (CICV/FICV) tiveram dificuldades em elaborar um relatório sobre as operações por si desenvolvidas e financiadas pelo ECHO (ver pontos 40-46).

VIII. Durante a crise no Kosovo, era difícil planear as operações devido à rápida evolução dos acontecimentos. Todavia, as operações ultrapassavam a duração inicialmente prevista devido aos atrasos registados no seu lançamento. Por outro lado, muitas vezes os parceiros manifestavam o desejo de esgotar totalmente os orçamentos destinados aos contratos assinados, ao passo que o ECHO se preocupava em manter os seus parceiros no terreno (ver pontos 27-30). Em muitos casos, os adiantamentos pagos aos parceiros do ECHO não tinham sido integralmente utilizados até à data prevista para a celebração do contrato. Em alguns casos, esta situação poderá ter acabado por contribuir para o prolongamento dos contratos (ver pontos 47-48).

IX. O pessoal e os peritos do ECHO mostraram-se muito empenhados numa situação de emergência particularmente complexa. Todavia, o quadro regulamentar, os procedimentos aplicáveis e a falta de poder de decisão ao nível dos gabinetes locais tiveram um impacto negativo na capacidade de resposta rápida e eficaz do ECHO perante a evolução dos acontecimentos (ver pontos 50-54).

X. Os procedimentos administrativos utilizados pelo ECHO deveriam ser adaptados em função do grau de emergência. É necessária uma abordagem mais realista e activa no que diz respeito ao financiamento e à participação no processo de decisão das agências das Nações Unidas (ver pontos 55-58).

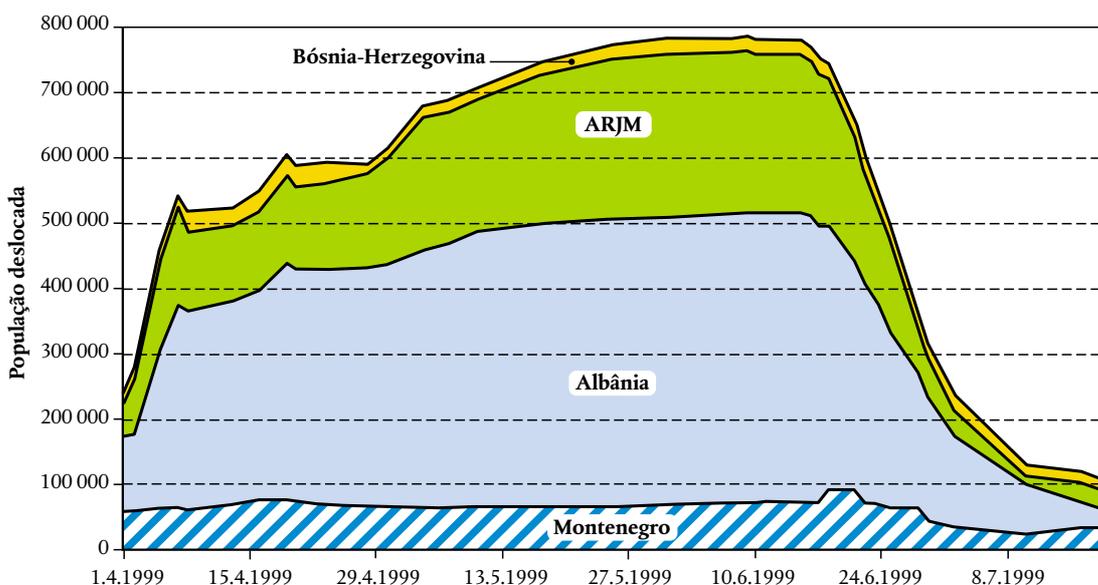
## INTRODUÇÃO

1. A tensão existente entre os Sérvios e os Albaneses do Kosovo desde a perda da autonomia desta província em 1989 entrou numa fase de conflito armado em Março de 1998. Após o fracasso das tentativas diplomáticas para encontrar uma solução <sup>(1)</sup>, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) lançou uma intervenção militar em Março de 1999 até à total retirada das tropas sérvias da província em Junho de 1999 <sup>(2)</sup>. Seguiu-se imediatamente o destacamento da Força de Segurança Internacional no Kosovo (KFOR) e a criação da Missão de Administração Provisória das Nações Unidas no Kosovo (MINUK) <sup>(3)</sup>.

2. A violência desencadeou deslocações importantes da população do interior do Kosovo para os países vizinhos [Albânia, Bósnia-Herzegovina e Antiga República Jugoslava da Macedónia (ARJM)], para as outras províncias da República Federativa da Jugoslávia (RFJ), para outros países de asilo, levando, por fim, a um regresso ao Kosovo após o destacamento da KFOR. O gráfico 1 mostra a dimensão das deslocações de população durante as principais fases da crise <sup>(4)</sup>. A par destas deslocações, a província do Kosovo sofreu uma vaga de destruição, que atingiu não apenas as habitações, mas também a capacidade produtiva e todos os sectores de actividade socioeconómicos.

Gráfico 1

### Deslocações de população do Kosovo para os países vizinhos



Fonte: ACNUR.

<sup>(1)</sup> Acordo celebrado com Belgrado em Outubro de 1998, que previa a retirada parcial das forças jugoslavas e o destacamento no Kosovo de 2 000 inspectores da OSCE, evacuados em 19 de Março de 1999 após o insucesso das negociações de Rambouillet relativas ao estatuto da província.

<sup>(2)</sup> Nos termos do acordo de paz de 10 de Junho de 1999, todas as forças jugoslavas se retiraram até 20 de Junho de 1999.

<sup>(3)</sup> A Resolução n.º 1244 do Conselho de Segurança da ONU, de 10 de Junho de 1999, decidiu destacar para o Kosovo uma presença internacional civil e de segurança sob a sua jurisdição. A presença civil (MINUK) foi organizada em torno de quatro áreas: a administração civil (assegurada pelas Nações Unidas), a ajuda humanitária (coordenada pelo ACNUR), a reconstrução (criação de uma *Task Force* pela UE) e a consolidação das instituições (OSCE). Para garantir a segurança, a NATO decidiu criar uma Força de Segurança Internacional no Kosovo (KFOR).

<sup>(4)</sup> As estimativas da população do Kosovo antes da crise variam. O serviço estatístico federal da Jugoslávia avaliava a população em 1,96 milhões em 1992, ao passo que outras fontes apontavam para 1,5 milhões e 2,1 milhões. Em 9 de Junho de 1999, a ONU considerava que permaneciam no Kosovo cerca de 500 000 pessoas. Para além da população deslocada acima referida, mais de 130 000 refugiados do Kosovo procuraram asilo após Fevereiro de 1998 fora da região, especialmente na Alemanha e na Suíça, e 91 000 refugiados na ARJM foram evacuados temporariamente no âmbito do programa de evacuação humanitária do ACNUR.

3. A crise humanitária no Kosovo, uma das crises de mais rápida evolução dos tempos modernos, caracterizou-se pelos seguintes aspectos:

- a) Imediatamente após o lançamento de importantes programas de assistência nos países vizinhos, verificou-se em Junho de 1999 um regresso rápido, espontâneo e em massa dos refugiados. Esta situação impediu a aplicação de planos elaborados pouco tempo antes com vista ao regresso progressivo dos refugiados, tornando necessário introduzir grandes alterações no programa de ajuda humanitária;
- b) A Albânia, o país mais pobre da Europa, acolheu o maior número de refugiados. Tendo em conta a situação de extrema pobreza e carência deste país, era difícil dissociar a necessidade de ajuda às vítimas da crise da ajuda para infra-estruturas básicas e para as famílias de acolhimento albanesas;
- c) Como não existiam autoridades nacionais no Kosovo, a ONU assumiu a administração da província em Junho de 1999,

tendo a coordenação da ajuda humanitária sido confiada ao ACNUR;

- d) Muitos países manifestaram grande interesse por uma intervenção humanitária directa a par da sua contribuição no âmbito das organizações internacionais e, no caso da UE, do ECHO. Por conseguinte, houve um elevado número de intervenientes e uma percentagem importante de ajudas bilaterais.

4. O *quadro 1* apresenta as principais contribuições da comunidade internacional para a ajuda humanitária de emergência às vítimas da crise no Kosovo em 1998 e 1999, num total de 1 495 milhões de euros, e as principais vias pelas quais foram canalizadas. A contribuição do ECHO, num montante de 400 milhões de euros, representou cerca de um quarto dessas contribuições. Durante o mesmo período, para além da ajuda humanitária de emergência, a UE concedeu 100 milhões de euros de ajuda orçamental aos países vizinhos do Kosovo <sup>(1)</sup> e 147 milhões de euros para iniciar a reconstrução do Kosovo.

**Ajuda humanitária de emergência concedida pela comunidade internacional para dar resposta à crise no Kosovo**

*em milhões de euros*

<b>Principais doadores</b>	Montante	%
ECHO (1998: 22 milhões de euros; 1999: 378 milhões de euros)	400	27
Estados-Membros da UE	408	27
Estados Unidos da América	465	31
Outras contribuições para as agências da ONU, FICV, CICV	222	15
Outras acções bilaterais	n.c.	
<b>Total</b>	<b>1 495</b>	<b>100</b>

<b>Principais canais de execução da ajuda</b>	Montante	%
Agências das Nações Unidas	590	39
Movimento da Cruz Vermelha (FICV e CICV)	107	7
ONG financiadas pelo ECHO e pelos Estados-Membros da UE	244	16
Ajudas bilaterais ou não especificadas de Estados-Membros da UE	269	18
Outras ajudas bilaterais ou não especificadas	286	19
<b>Total</b>	<b>1 495</b>	<b>100</b>

Os totais não correspondem exactamente à soma dos vários montantes devido aos arredondamentos.

Fonte: «ECHO 14 point fax system»; sítio [www.info.usaid.gov](http://www.info.usaid.gov); versão de 1999 ao apelo de fundos da ONU para as suas agências; CICV.

<sup>(1)</sup> 62 milhões de euros para a Albânia, 25 milhões de euros para a ARJM e 13 milhões de euros para o Montenegro.

5. O objectivo da auditoria do Tribunal consistia em avaliar a gestão do ECHO relativamente à ajuda humanitária de emergência concedida pela UE às vítimas da crise no Kosovo. O principal objectivo era, concretamente, verificar se os procedimentos e as estruturas utilizadas pelo ECHO permitiram uma reacção rápida e uma cooperação eficaz com os principais parceiros. A auditoria procurou ainda verificar se a ajuda de emergência foi concedida no momento certo, de forma eficaz, se correspondeu às necessidades e se foi objecto de um acompanhamento adequado. A auditoria foi realizada entre Julho de 1999 e Fevereiro de 2000, num período em que praticamente todos os contratos estavam em curso, não tendo tido portanto a finalidade de determinar o impacto final da ajuda. Em 1997, o Tribunal publicou um relatório na sequência de uma vasta auditoria da gestão e das actividades do ECHO entre 1992 e 1995 (relatório especial n.º 2/97).

6. A auditoria incidiu sobre uma amostra de 29 contratos que representam 24 % do valor das autorizações e 32 % do valor dos contratos celebrados até 31 de Dezembro de 1999. A amostra foi seleccionada de modo a cobrir os principais parceiros do ECHO, as principais zonas geográficas e sectores de intervenção, bem como as decisões tomadas pela Comissão com o objectivo de acompanhar a evolução da ajuda concedida (ver *anexo*). Foram igualmente efectuados outros controlos no local em Novembro de 1999 na Albânia, na ARJM e no Kosovo, bem como na sede do ACNUR, do PAM e da Cruz Vermelha (CICV e FICV).

#### QUADRO DE INTERVENÇÃO

##### *Dotação orçamental*

7. Em 1998, no início da crise no Kosovo, foram concedidos 22 milhões de euros. Dos 378 milhões de euros atribuídos para fazer face à crise em 1999, 32 milhões de euros foram imputados a rubricas orçamentais do ECHO e 346 milhões de euros foram imputados à reserva para ajuda de emergência e rapidamente transferidos em duas parcelas.

#### **Funções do ECHO**

8. Ao criar o ECHO em 1991, os objectivos da Comissão eram os seguintes:

- a) «Concentrar sob a mesma responsabilidade administrativa que garanta a unidade de gestão, o conhecimento necessário para responder às situações de emergência e aplicar os procedimentos adequados;
- b) Aumentar a presença da Comunidade no terreno por meio do desenvolvimento de uma capacidade de intervenção directa em diferentes fases: identificação das necessidades, mobilização de equipas e de material de intervenção, acompanhamento e controlo, avaliação *a posteriori*;
- c) Melhorar a coordenação com os Estados-Membros, os outros doadores, as ONG e as agências internacionais especializadas;
- d) Facilitar a mobilização dos recursos necessários em caso de crises de grande amplitude» <sup>(1)</sup>.

9. O ECHO desempenha o papel de um doador activo, financiando os programas das agências da ONU, de outras agências internacionais e de ONG, assumindo a responsabilidade pelo acompanhamento, avaliação e, em alguns casos, análise das necessidades, inclusive em situações de emergência. Nas primeiras fases da crise no Kosovo, o ECHO dispunha de meios escassos para efectuar uma avaliação das necessidades e para acompanhar o desenrolar das operações. A avaliação das necessidades cabia essencialmente às principais organizações humanitárias, como o ACNUR, a Cruz Vermelha e as ONG, constituindo o ponto de partida para o desenvolvimento da estratégia do ECHO.

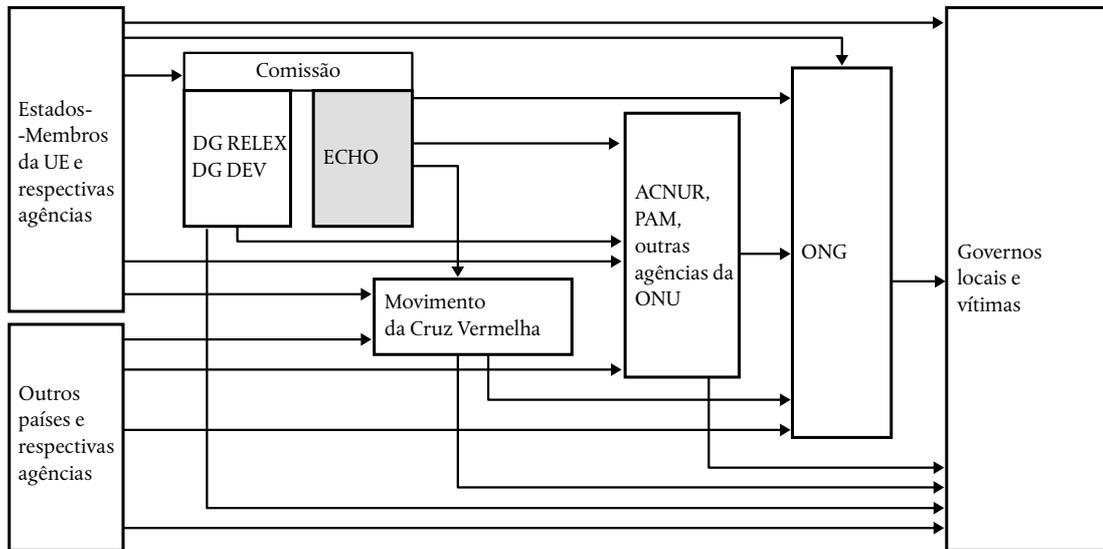
10. O *gráfico 2* mostra o papel do ECHO no sistema de concessão de ajuda às vítimas da crise no Kosovo, pondo em evidência o grande número de intervenientes e a complexidade das suas relações.

11. No auge da crise do Kosovo, os Estados-Membros da UE solicitaram ao ECHO que elaborasse relatórios diários sobre a situação. Estes relatórios deviam descrever os acontecimentos no Kosovo, na ARJM, Albânia, Sérvia e Montenegro. Foi necessário afectar recursos, já escassos, a esta tarefa.

<sup>(1)</sup> Mandato conferido pela Comissão ao ECHO em 6 de Novembro de 1991.

Gráfico 2

## Papel do ECHO no âmbito da concessão de ajuda aos beneficiários



Nota: não foi tomado em consideração o papel do sector privado (peritos, fornecedores, transportadores, etc.).

### Procedimentos de emergência

12. O regulamento <sup>(1)</sup> prevê a aceleração das decisões da Comissão no que diz respeito a intervenções de montante não superior a 10 milhões de euros. Além disso, prevê que a Comissão defina regras de execução detalhadas, o que veio a acontecer com a elaboração dos acordos-quadro de parceria (AQP), que a Comissão celebra com os parceiros que executam as acções humanitárias.

13. As condições gerais aplicáveis aos contratos operacionais celebrados no âmbito do AQP e relativas às situações de emergência são as seguintes:

- a) O ECHO pode decidir financiar despesas efectuadas por um dos seus parceiros antes de este efectuar o pedido de financiamento (n.º 3 do artigo 7.º);
- b) Em casos excepcionais devidamente justificados, podem ser incluídas no orçamento verbas não discriminadas (n.º 6 do artigo 10.º);
- c) Os parceiros do ECHO podem efectuar aquisições sem realização de concurso (n.º 3 do artigo 16.º).

<sup>(1)</sup> O artigo 13.º do regulamento do Conselho de 20 de Junho de 1996 relativo à ajuda humanitária prevê que a Comissão, numa situação de emergência, tome decisões com respeito a intervenções de montante não superior a 10 milhões de euros sem parecer prévio do Comité da Ajuda Humanitária.

14. Os procedimentos de autorização das operações estão centralizados e inserem-se no esquema habitual de circulação de documentos na Comissão. Os prazos daí resultantes não permitem o pré-financiamento das acções de emergência. Esta situação pode ser ilustrada da seguinte forma. O procedimento e os períodos máximos para o pagamento (60 dias) são idênticos aos aplicáveis ao conjunto das operações do orçamento comunitário. No que diz respeito à amostra examinada, o período médio para o pagamento dos adiantamentos foi de 28 dias, nove dos quais para a apreciação do processo pelo ECHO e 19 dias, ou seja mais do dobro, para os restantes circuitos administrativos da Comissão. Como as ONG raramente estão em condições de pré-financiar operações de grande envergadura, estes períodos atrasam dessa forma o início das operações.

15. O n.º 6 do artigo 10.º das condições gerais prevê que, em casos excepcionais devidamente fundamentados (não é feita qualquer referência a situações de emergência), possa ser incluída no orçamento uma verba não especificada, sob reserva de o parceiro comunicar o seu montante o mais tardar nos 15 dias seguintes à expedição dos bens ou à prestação dos serviços. O ECHO teve dificuldades em impor esta regra a alguns dos seus parceiros. Não se definia claramente se e quando era necessário fornecer informações financeiras mais detalhadas no âmbito do AQP (documento 8) para os contratos celebrados no Kosovo em situações de emergência. Com efeito, não há qualquer incompatibilidade entre uma situação de emergência e a capacidade dos parceiros para apresentar um orçamento detalhado em tempo útil. O facto de não existirem informações financeiras mais detalhadas acabou por prejudicar a capacidade do ECHO para acompanhar a situação.

16. O processo de recrutamento de peritos externos, com a participação do Serviço Comum Relações Externas (SCR) e de uma empresa externa responsável pela gestão dos contratos dos peritos, decorre durante pelo menos três meses. Trata-se de um período demasiado longo para permitir reagir rapidamente a uma situação de emergência. No caso da crise no Kosovo, o ECHO conseguiu destacar alguns peritos de outras áreas, reduzindo desta forma para quatro/seis semanas o tempo necessário a essa operação.

17. O ECHO reconheceu que a crise no Kosovo revelou importantes lacunas na sua capacidade de reacção perante situações de emergência humanitária. A fim de identificar estas lacunas e de propor soluções, o ECHO organizou em Novembro de 1999 um seminário intitulado «Kosovo Crisis Lessons Learned Seminar» (lições da crise no Kosovo). O seminário destinava-se a todos os peritos internacionais presentes no terreno, aos altos responsáveis nacionais dos programas e a representantes do ECHO em Bruxelas. Permitiu identificar as seguintes deficiências de ordem estrutural:

- a) O ECHO não dispõe dos meios necessários que lhe permitam reagir rapidamente a situações de crise e prestar uma ajuda de emergência imediata;
- b) Não existe uma política clara para fazer face a situações de emergência;
- c) A falta de coordenação entre e com os Estados-Membros levou a uma duplicação generalizada de esforços e a medidas ineficazes;
- d) Não existe no ECHO uma equipa de reacção rápida em situações de emergência que possa ser enviada para o local da crise, sendo, portanto, as unidades operacionais obrigadas a improvisar consoante as situações, o que provoca uma dramática perda de tempo e diminui o impacto da ajuda de emergência do ECHO <sup>(1)</sup>.

18. Os participantes no seminário identificaram soluções possíveis. O ECHO prepara-se para tomar as medidas correctivas necessárias no sentido de solucionar as lacunas detectadas.

#### **Acordo-quadro de parceria (AQP)**

19. Em 1 de Janeiro de 1999 <sup>(2)</sup>, entrou em vigor um AQP revisto. A revisão teve como objectivo reforçar a parceria, melhorar a qualidade e a eficiência, simplificar e clarificar o acordo e aumentar a flexibilidade, mantendo simultaneamente um controlo sobre a utilização dos fundos. Embora a nova versão contenha algumas melhorias, a crise no Kosovo veio mostrar que continuavam a existir algumas deficiências, especialmente no que diz respeito ao tempo necessário para mobilizar os fundos e à elaboração dos relatórios. Além disso, algumas partes importantes do guia desti-

nado aos utilizadores do AQP, nomeadamente as que diziam respeito aos procedimentos de aquisição de bens <sup>(3)</sup>, ainda não tinham sido elaboradas no final de 1999. Esta lacuna teve consequências nefastas para a economia e eficiência das operações executadas pelos parceiros, que ainda não dispunham de controlos internos e de conhecimentos adequados nesta matéria. Com efeito, em dois dos casos examinados, as propostas dos subcontratantes seleccionadas pelos parceiros do ECHO não eram as mais vantajosas economicamente.

20. Os AQP não tomaram em consideração as características e mandatos específicos das agências da ONU e do CICV/FICV. Assim, os contratos com as agências da ONU foram aprovados caso a caso mediante troca de cartas no âmbito do acordo CE-ONU.

#### **Acordo entre a Comunidade Europeia e a Organização das Nações Unidas**

21. A Organização das Nações Unidas é constituída por organismos multilaterais aos quais são conferidos mandatos pelos respectivos Estados-Membros, perante os quais são responsáveis. Grande parte dos fundos de tais organismos provêm dos Membros da ONU. A UE, principal financiador da ONU, não é membro desta e, portanto, enquanto tal, não beneficia do mesmo tratamento.

22. Em 1997, a Comissão e a ONU iniciaram negociações tendo em vista um acordo-quadro global aplicável ao financiamento comunitário das agências da ONU <sup>(4)</sup>. Na sequência destas discussões, foi celebrado um acordo em 9 de Agosto de 1999 relativo aos princípios aplicáveis ao financiamento e co-financiamento comunitário de programas e projectos administrados pelas Nações Unidas. O acordo destinava-se a solucionar os problemas que têm perturbado as relações entre a Comissão e as agências da ONU <sup>(5)</sup>. Todavia, como o Tribunal sublinhou no ponto 5.96 do seu relatório anual relativo ao exercício de 1999, o acordo em questão não resolveu todos estes problemas.

<sup>(3)</sup> Documentos 14 e 15 relativos aos procedimentos de aquisição de bens.

<sup>(4)</sup> A questão do acordo entre a União Europeia e a Organização das Nações Unidas foi abordada num contexto mais geral no relatório anual do Tribunal relativo ao exercício de 1999 (JO C 342 de 1.12.2000, pontos 5.94-5.103).

<sup>(5)</sup> Na sua Comunicação ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões — Objectivos estratégicos 2000-2005 [COM(2000) 154], de 9 de Fevereiro de 2000, a Comissão afirmava: «Somos uma entidade interveniente a nível mundial e líder nos domínios do comércio, da ajuda ao desenvolvimento e das finanças. Não obstante, a União não está plenamente representada nas instituições financeiras internacionais, nem nas agências das Nações Unidas. Trata-se de uma anomalia que urge corrigir». Por sua vez, numa proposta de resolução, o Parlamento Europeu «convida a Comissão e os Estados-Membros a apoiar os esforços empreendidos para que a presença e a influência da UE junto das organizações internacionais reflectam melhor o seu peso político e a dimensão da sua contribuição à ajuda comunitária» (PE 286.789, ponto 15).

<sup>(1)</sup> Documento do ECHO intitulado: «OHRID seminar 6-7 November, preliminary summary impression and conclusion» (Seminário OHRID, 6-7 de Novembro, relatório de síntese preliminar e conclusão).

<sup>(2)</sup> Ver relatório anual relativo ao exercício de 1998, pontos 5.85, 5.86 e 5.89 (JO C 349 de 3.12.1999).

O PAM e o ECHO não celebraram contratos que respeitassem o acordo assinado em Agosto de 1999. Assim, duas propostas do PAM, num valor de 15 milhões de euros, apresentadas em 2 de Julho de 1999, não puderam ser aprovadas embora o ECHO reconhecesse o carácter urgente dos projectos e os fundos em questão já tivessem sido atribuídos. Assim, 15 milhões de euros disponíveis para a ajuda alimentar de emergência ficaram bloqueados até Dezembro de 2000 devido a problemas administrativos entre o ECHO e o PAM.

### Fundamento da afectação de fundos a despesas específicas

23. A Comissão considera que as suas contribuições devem ser afectadas a operações específicas («projectos») <sup>(1)</sup>, individualizadas e autorizadas previamente, deixando ao contratante uma margem de manobra muito limitada para introduzir alterações sem a sua autorização prévia. As contribuições financeiras são frequentemente apresentadas sob a forma de listas detalhadas de despesas afectadas a uma utilização e a um período específicos. Todavia, os objectivos previstos só podem ser alcançados se os contratos corresponderem efectivamente às actividades desenvolvidas pelos parceiros e se estes tiverem uma contabilidade para cada projecto em que cada despesa corresponda a uma contribuição financeira. Esta abordagem pode equivaler à realidade no caso de pequenas ONG que executam projectos pontuais. Com efeito, os responsáveis destas organizações consideram muitas vezes que as linhas directrizes do ECHO são uma ajuda para a boa gestão financeira dos projectos.

24. Todavia, esta abordagem é menos apropriada para as operações das principais organizações humanitárias internacionais. Por exemplo, no caso de contratos específicos celebrados entre o ECHO e a ONU ou a Cruz Vermelha, são normalmente seleccionadas algumas categorias de despesas que fazem parte de grandes programas destas organizações, formando em conjunto um «projecto» a financiar pelo ECHO. Esta abordagem não infringe as condições fixadas para os contratos do ECHO. No entanto, não diz necessariamente respeito a uma operação distinta gerida e contabilizada separadamente no âmbito do sistema da organização. Neste contexto, grande parte do trabalho de elaboração, análise e liquidação dos contratos do ECHO tornou-se um exercício administrativo oneroso, cujo objectivo principal era assegurar o cumprimento dos requisitos formais. Este exercício pode também estar na origem dos atrasos verificados na disponibilização dos fundos.

25. No passado, o Tribunal sublinhou em diversas ocasiões que, à parte os atrasos que impedem a rápida mobilização das contribuições, esta abordagem nem sempre permite à Comissão obter garantias concretas quanto à forma como os fundos foram utilizados. A análise dos contratos celebrados pelo ECHO com o ACNUR no âmbito da crise no Kosovo voltou a confirmá-lo.

No âmbito do contrato 99/6001 celebrado com o ACNUR (no valor de 20 milhões de euros), o ECHO financiou 44 subprojectos ligados a cinco projectos diferentes do ACNUR, com um orçamento total de aproximadamente 180 milhões de euros. Estes projectos evoluíram com a situação, tendo o ACNUR apresentado ao ECHO em 8 de Outubro de 1999 um pedido de reafecção dos fundos, que afectou de forma substancial praticamente todas as operações. Os peritos do ECHO não puderam pronunciar-se quanto à validade desse pedido uma vez que não dispunham de informações suficientes sobre esses projectos. Todavia, em Dezembro de 1999, o sistema de gestão financeira do ACNUR mostrava que a maioria dos projectos apresentados ao ECHO para financiamento tinha sido de facto financiada por outros doadores, ao passo que a maior parte dos fundos do ECHO (cerca de 16 milhões de euros) fora concedida a outro projecto, sendo ainda necessário obter posteriormente a sua aprovação.

Os 10 milhões de euros correspondentes ao contrato do ECHO 99/6108 foram concedidos integralmente ao ACNUR para financiar um projecto num valor superior a 60 milhões de euros e constituído por 55 subprojectos. Foi alterado sete vezes no decurso de 1999 de modo a corresponder aos trabalhos efectivamente realizados. O contrato do ECHO financiou 16 % deste vasto projecto e a afectação desta contribuição a despesas específicas é puramente teórica.

### GESTÃO DAS OPERAÇÕES

#### Mobilização dos fundos

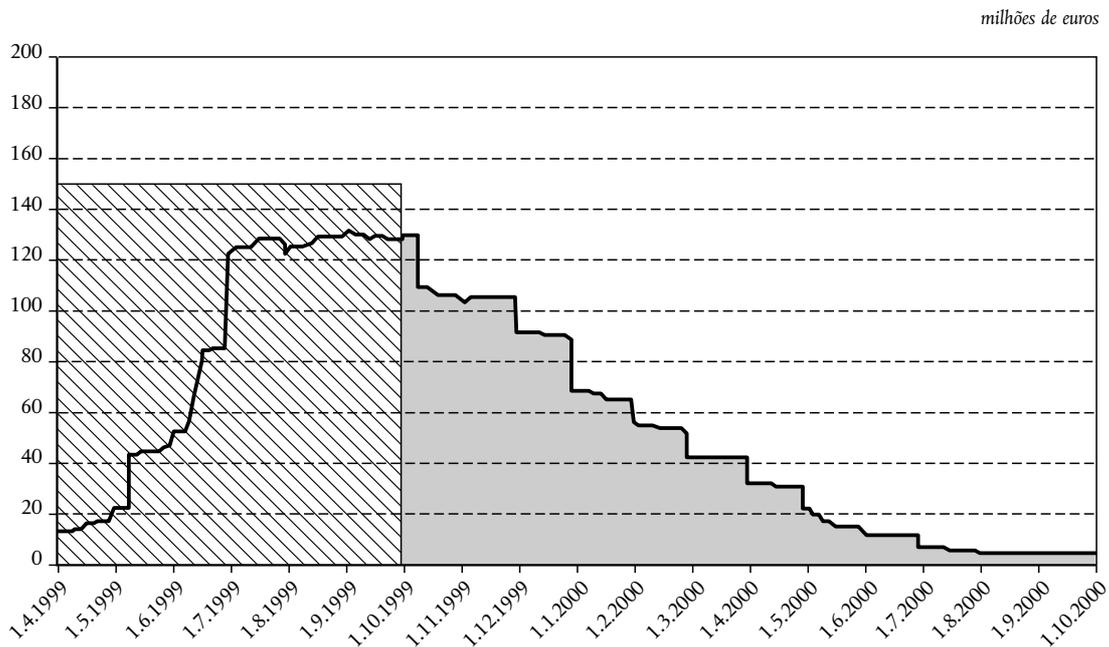
26. A Comissão tomou seis decisões no âmbito das quais foram concedidos fundos à ajuda humanitária. Em 1999 foram disponibilizados 378 milhões de euros no total. Em 31 de Dezembro de 1999, os contratos celebrados ascendiam a apenas 299,5 milhões de euros, ou seja 79 %. Em 6 de Março de 2000, foram assinados contratos adicionais no valor de 16,3 milhões de euros.

27. Em 15 de Abril de 1999, a Comissão transferiu 150 milhões de euros da reserva para imprevistos. Em 12 de Maio de 1999, decidiu conceder esse montante aos parceiros responsáveis pela execução dos projectos. A decisão respeitante aos 150 milhões de euros destinava-se a cobrir o período de 1 de Abril a 30 de Setembro de 1999. A decisão de 16 de Julho de 1999, respeitante a 196 milhões de euros, destinava-se a cobrir as necessidades mais urgentes até 31 de Dezembro de 1999. Na realidade, verificou-se alguma lentidão na celebração dos contratos durante estes períodos e os fundos foram utilizados muito depois dessas datas. Por exemplo, em 31 de Dezembro de 1999, os contratos celebrados ascendiam a apenas 61 % dos 196 milhões de euros concedidos. Segundo o ECHO, a complexidade da crise e o regresso em massa e imprevisto dos refugiados ao Kosovo justificavam a prorrogação das duas decisões, a de 150 milhões de euros até 30 de Setembro de 2000 e a de 196 milhões de euros até 31 de Agosto de 2001. O gráfico 3 mostra, para ambas as decisões, o atraso verificado entre o período inicialmente previsto e o período de execução dos contratos <sup>(2)</sup>. Para cada decisão, a área tracejada mostra o período durante o qual os fundos deveriam ser utilizados de acordo com a decisão. A curva do gráfico indica o valor total dos contratos em execução. A área sombreada indica o atraso verificado.

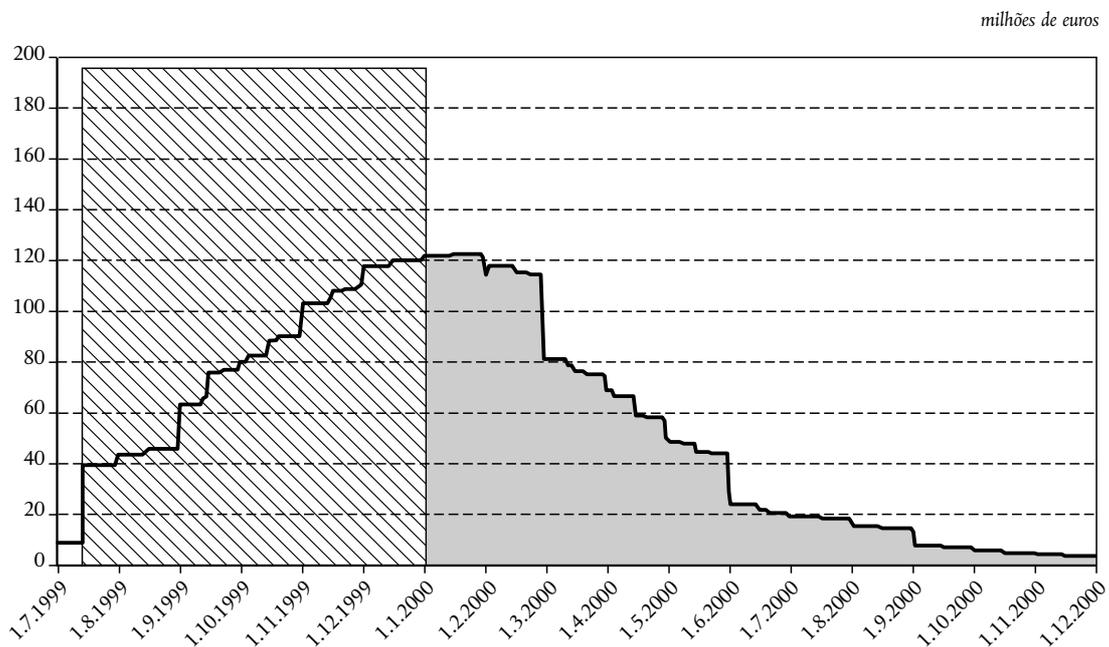
<sup>(2)</sup> O período de execução decorre da data a partir da qual as despesas são elegíveis até à data de conclusão da operação. As datas são mencionadas tal como constam das contas do ECHO em 6 de Março de 2000.

<sup>(1)</sup> Ver cláusula 1.6 do acordo.

Gráfico 3  
Períodos de execução previstos e reais



Fonte: ECHO.



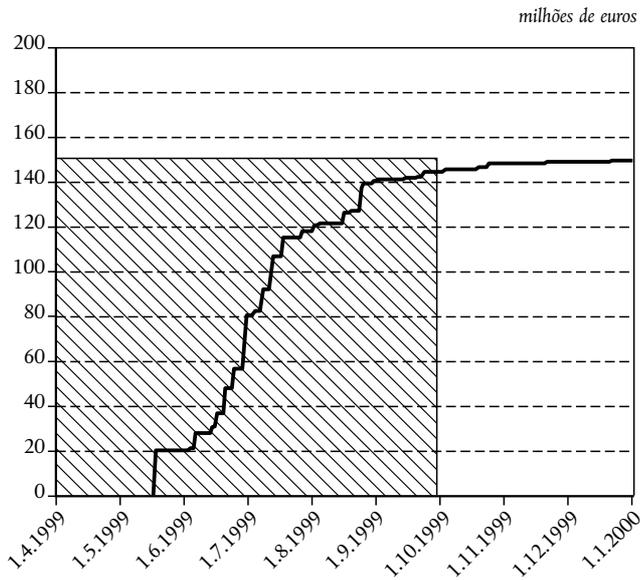
Fonte: ECHO.

28. De acordo com as condições gerais do ECHO aplicáveis ao financiamento das acções humanitárias, a data a partir da qual as despesas podem ser efectuadas (data de elegibilidade) poderá ser anterior à data do contrato. Em 260 dos 318 contratos celebrados até 6 de Março de 2000, a data de elegibilidade era anterior à data da assinatura do contrato pelo ECHO. Em sete casos, a diferença era superior a 100 dias. Contudo, na prática esta retroactividade

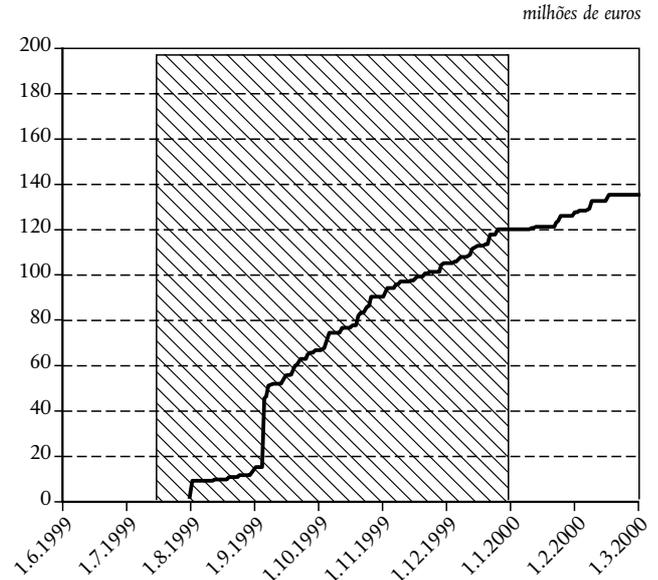
não teve qualquer impacto significativo no período de execução efectiva dos projectos, uma vez que as ONG não efectuavam autorizações significativas antes de receberem um adiantamento, ao passo que a Cruz Vermelha e as agências da ONU iniciam os seus projectos independentemente do financiamento do ECHO. O valor cumulativo dos contratos assinados pelo ECHO, como indicado no gráfico 4, é portanto a única forma de avaliar a execução.

Gráfico 4

## Valor cumulativo dos contratos assinados pelo ECHO



Fonte: ECHO.



Fonte: ECHO.

29. Como a situação no terreno evoluiu rapidamente, especialmente em Junho de 1999, os atrasos registados na mobilização dos fundos pelo ECHO ou no lançamento e posterior execução das operações reduziram a importância e a utilidade das acções em questão.

ção dos parceiros em continuar a financiar a sua presença no terreno enquanto aguardam novas operações. Não há a certeza de as prorrogações dos contratos se terem sempre justificado plenamente.

Na sequência da chamada de capitais global lançada em 7 de Abril de 1999 pela Cruz Vermelha, foram assinados seis contratos num total de 15,5 milhões de euros com o FICV ou o CICV entre 24 de Junho e 21 de Julho de 1999. Porém, se em alguns casos as referidas operações ainda mal tinham começado no momento da assinatura dos contratos, noutros já não se justificavam devido a uma súbita alteração das circunstâncias em Junho. A maioria dos artigos financiados pelo ECHO no âmbito do contrato 99/6084 celebrado com o FICV (num montante de 3 milhões de euros) só se encontrava disponível para distribuição na Albânia em Setembro de 1999. Nesta altura, os refugiados já tinham deixado o país e, portanto, alguns artigos já não eram necessários. A distribuição dos artigos no âmbito do contrato 99/6082 celebrado com o CICV (num montante de 6,5 milhões de euros, com a data de expiração de 31 de Julho de 1999) só teve início em Agosto de 1999. No final de Novembro de 1999, as mercadorias armazenadas, incluindo todo o carregamento de leite em pó, no valor de 0,4 milhões de euros, representavam 26 % do valor total das compras (3,1 milhões de euros).

No que diz respeito ao contrato 99/6050, o ECHO aceitou uma alteração que permitia à ONG cobrir as suas despesas de funcionamento até ao final de Fevereiro de 2000 (um prolongamento de seis meses), permitindo-lhe financiar uma segunda distribuição de fertilizantes. Apesar de resultados esporádicos e de uma proposta de projecto pouco clara, o ECHO decidiu financiar estas despesas de funcionamento a fim de manter a sua presença na região.

### Recursos e organização do ECHO

30. A maioria dos contratos, cujo prazo fora inicialmente fixado até ao final de Fevereiro de 2000, foi prorrogada. Tendo em conta as acções analisadas, conclui-se que a prorrogação dos contratos se deveu principalmente à reorientação de operações, justificada pelas mudanças na situação da crise. Todavia, em alguns casos, os contratos foram também prorrogados devido ao escalonamento ou reafecção de operações a fim de utilizar o orçamento previsto em vez de o rever em baixa e, ocasionalmente, à preocupa-

31. O orçamento global inicial do ECHO era de aproximadamente 500 milhões de euros. Os 346 milhões de euros transferidos da reserva de ajuda de emergência para a crise no Kosovo constituíram um financiamento adicional que o ECHO teve de gerir paralelamente ao orçamento inicial e sem pessoal adicional. Devido à insuficiência dos recursos humanos e ao facto de existirem poucos relatórios escritos tanto das ONG como do gabinete do ECHO, nem sempre foi possível aos responsáveis geográficos em Bruxelas identificar os problemas de execução numa fase inicial e tomar as medidas correctivas necessárias. À excepção das missões do pessoal do ECHO, as funções de carácter operacional no terreno eram da exclusiva responsabilidade de peritos externos, ao passo que apenas alguns agentes em Bruxelas tinham autoridade para tomar decisões que obrigassem o ECHO. Não existia, portanto, na fase de emergência da crise, uma capacidade suficiente para tomar decisões no terreno.

32. Em Pristina e em Skopje, os peritos do ECHO passaram uma parte substancial do tempo a resolver problemas logísticos, tais como a instalação do gabinete, aquisição do equipamento necessário, gestão do orçamento para as despesas correntes, etc. Colocar os peritos durante todo este tempo a resolver problemas de ordem prática não revela uma gestão eficaz dos recursos.

### **Avaliação dos projectos**

33. No que diz respeito aos contratos de emergência, as propostas de projectos apresentadas pelas ONG não especificavam a repartição dos custos com o pessoal. Por outro lado, não existem provas de que o ECHO tenha efectuado sistematicamente uma avaliação desses custos antes de aprovar os contratos ou de aceitar as sucessivas cláusulas adicionais mediante as quais alguns orçamentos operacionais foram reafectados a despesas com o pessoal. A avaliação dos custos com o pessoal foi também prejudicada pelo facto de não haver uma repartição detalhada do orçamento. Assim, o ECHO não insistiu junto das ONG para que elas mobilizassem recursos humanos suficientes que lhes permitissem aplicar as melhores práticas possíveis no terreno. No que diz respeito às habitações, por exemplo, conhecendo à partida os factores-chave para o sucesso deste programa, o ECHO poderia ter garantido recursos orçamentais suficientes para a preparação e adaptação da distribuição em função das necessidades das comunidades locais.

### **Adaptação da ajuda às necessidades**

34. O ECHO confiou às ONG responsáveis pela execução dos projectos a avaliação das necessidades e da adequação da ajuda concedida. Estas informações eram fundamentais para adaptar as acções em função das flutuações importantes do número de refugiados e das incertezas em torno da situação no Kosovo. Em alguns dos projectos, as ONG não avaliaram as necessidades, como lhes competia, o que provocou, em certos casos, uma utilização ineficaz dos recursos.

*O abastecimento de alimentos frescos aos dois campos de refugiados situados na ARJM, entre Junho e Outubro de 1999 (contrato 99/4006 de 2 milhões de euros), não foi adaptado por forma a ter em conta o número de refugiados realmente presente nos campos. Embora tivesse sido inicialmente previsto distribuir 2 kg de alimentos frescos por pessoa e por semana, foi entregue uma média de 12 kg por pessoa e por semana em Julho e 10 kg em Agosto. Simultaneamente, os refugiados de outro campo na ARJM apenas receberam 0,2 kg por semana em Julho e 0,4 kg em Agosto.*

*No âmbito do programa de emergência para reconstrução de habitações no Kosovo, foram utilizados «kits de habitação» como unidade logística para a planificação e a aquisição de equipamento. As ONG avaliaram a dimensão da destruição de cada habitação e distribuíram os artigos do kit de acordo com a mesma, tendo este método revelado uma boa relação custo-eficácia. Todavia, outras ONG distribuíram um kit por cada habitação, independentemente das necessidades específicas de cada uma delas. Esta prática não estava em conformidade com a exigência de adaptar a distribuição dos artigos de acordo com as necessidades (dimensão e natureza da destruição, dimensão da habitação, número de pessoas por habitação) e com os últimos movimentos de população.*

35. A questão dos produtos excedentários, entregues após o regresso dos refugiados a casa, revelou-se particularmente problemática no caso da Cruz Vermelha. Apesar dos esforços desenvolvidos para reencaminhar a ajuda para as zonas necessitadas, a inércia do sector logístico não permitiu cancelar ou reorientar as operações em tempo útil. Por seu lado, o ECHO não conseguiu intervir para evitar uma disponibilização de recursos desnecessários.

*A compra de 26 500 rádios (no valor de 1 milhão de euros), no âmbito do contrato 99/6082 celebrado com o CICV, teve uma utilidade limitada tendo em conta o contexto tecnológico da crise no Kosovo. Os rádios foram distribuídos aos refugiados após o seu regresso a casa, mas não foram utilizados como meio de comunicação em caso de emergência como fora previsto. Não foram armazenados a fim de evitar financiamento por parte do ECHO. A sua eventual utilização noutras situações de emergência não foi prevista.*

### **Organização da aquisição e distribuição de bens**

36. A aquisição e distribuição de bens alimentares e não alimentares de primeira necessidade, co-financiadas pelo ECHO através de contribuições para programas do PAM e do ACNUR, revelaram-se eficientes. A aquisição dos bens estava centralizada e a sua distribuição foi confiada às ONG responsáveis pela execução dos projectos. No que diz respeito ao programa de emergência para a reconstrução de habitações no Kosovo, os três principais doadores decidiram que estariam presentes em toda a província em vez de cada um deles ficar responsável por uma determinada zona ou confiar a responsabilidade pelo programa a um deles. O ECHO seguiu a abordagem adoptada pelo ACNUR destacando sete ONG para as sete zonas identificadas para o efeito. Uma vez que a USAID também recorreu a ONG, cada um dos três principais doadores dispunha da sua própria ONG em cada região, o que, devido a uma duplicação das operações, não revela uma utilização eficiente dos recursos.

37. Cada uma das sete ONG contratadas pelo ECHO adquiria bens. Todas elas seleccionavam os fornecedores (o que implicava frequentemente várias deslocações ao estrangeiro), celebravam os contratos, organizavam o complexo transporte até ao Kosovo e procuravam armazéns para alugar. As ONG não tinham conhecimentos nesta área e não dispunham de meios que lhes permitissem assegurar as entregas dos bens, verificando-se atrasos na execução dos programas e problemas de coordenação.

38. Este dispositivo, com sete distribuidores principais e 13 secundários<sup>(1)</sup>, era desnecessariamente complexo. Em alguns casos, os distribuidores secundários viram-se face a dois distribuidores principais ou trabalhavam nas mesmas regiões. A atribuição dos equipamentos e a coordenação entre distribuidores principais e secundários revelou-se difícil, tendo os atrasos afectado sobretudo a entrega dos equipamentos. Além disso, as prioridades eram estabelecidas ao nível local e não ao nível regional.

<sup>(1)</sup> A distribuição principal é efectuada entre o fornecedor e o armazém local e a distribuição secundária é efectuada entre o armazém local e o beneficiário.

39. Seis agências diferentes (o CICV, três ONG financiadas pela USAID e duas ONG financiadas pelo ECHO) ficaram responsáveis pela aquisição e distribuição de sementes de trigo de inverno e de fertilizantes, em vez de uma única entidade. Voltaram, portanto, a verificar-se os mesmos problemas de atraso, optimização dos recursos, coordenação e qualidade já verificados com os materiais para a reconstrução das habitações. Devido ao número limitado de fornecedores susceptíveis de fornecer as sementes necessárias, as ONG tiveram de competir entre si para obter as quantidades desejadas. A FAO teve de desenvolver esforços consideráveis no sentido de verificar se as mesmas sementes não haviam sido adquiridas várias vezes.

### Relatórios operacionais

40. Os relatórios operacionais continuam a ser elaborados em função do calendário administrativo dos projectos e são muitas vezes elaborados apenas quando há um pedido de alteração do contrato ou quando os relatórios finais são apresentados. Não existe portanto um relatório regular da evolução dos projectos nem, por conseguinte, uma avaliação global das operações.

41. Em cerca de metade dos contratos examinados foram elaborados relatórios intercalares sobre a evolução das operações. Ao dissimular uma contribuição global para um vasto leque de operações em projectos específicos, os contratos celebrados pelo ECHO com o ACNUR e a Cruz Vermelha tornaram difícil a elaboração de relatórios, tanto para o parceiro como para o ECHO (ver ponto 24). Por esta razão, ambas as organizações procuraram libertar-se dessa tarefa.

42. É difícil para os peritos do ECHO avaliarem e acompanharem de que forma o ECHO contribui para os programas do ACNUR e do PAM. No terreno, o ACNUR executa os seus programas de acordo com as suas cartas internas de instruções e nem sempre é possível avaliar isoladamente os resultados obtidos no âmbito do contrato operacional do ECHO que contribui para o seu financiamento. Os actuais procedimentos de acompanhamento no terreno não se adaptam a este tipo de operação, o mesmo acontecendo com as modalidades de elaboração dos orçamentos e de apresentação das contas.

No que diz respeito ao contrato 99/07001 celebrado com o PAM, nem o gabinete do ECHO em Bruxelas nem o de Pristina se encontravam em condições de apresentar informações sobre a execução do contrato. Não existiam informações disponíveis sobre o tipo de ajuda concedida ou o país beneficiário da ajuda humanitária do ECHO. Como o ECHO não dispunha de informações sobre o destino dado aos fundos do PAM, existe um risco de duplicação com a ajuda fornecida no âmbito da decisão de 6 de Março de 1999 a favor das vítimas do conflito na ex-Jugoslávia <sup>(1)</sup>. Os fundos do ECHO aprovados no âmbito desta decisão são igualmente utilizados para o financiamento da ajuda alimentar a favor dos mais desfavorecidos.

<sup>(1)</sup> echo/tps/214/1999/01000; 69 milhões de euros.

### Acompanhamento financeiro

43. A Comissão avalia normalmente a evolução das suas operações pela taxa de execução dos pagamentos a partir do orçamento comunitário. Este indicador não reflecte o grau de execução das operações do ECHO, uma vez que são pagos adiantamentos logo que os contratos são assinados (em média 65 % do montante do contrato no caso da crise do Kosovo).

44. O único documento financeiro que na prática o ECHO recebia relativamente à execução das operações era o relatório financeiro final, a apresentar três meses após a expiração do contrato. Na falta de um relatório de execução financeira ou de um mapa das despesas, os relatórios de execução operacionais, quando são elaborados, nem sempre apresentam informações úteis quanto à evolução das operações do ponto de vista da boa gestão financeira. Em alguns casos, os fundos ficaram bloqueados inutilmente sem que a situação tenha sido detectada. O período durante o qual o ECHO não dispõe de quaisquer informações financeiras aumenta proporcionalmente às reorientações e extensões que concede.

45. Dissociar os relatórios de execução dos relatórios financeiros não se justifica por razões de gestão e prejudica o acompanhamento das operações. Em alguns dos casos examinados, os parceiros apresentaram um orçamento detalhado das operações para justificar os pedidos de extensão dos contratos. Todavia, o ECHO nunca pediu até à data qualquer declaração de despesas, apesar de este documento ser necessário para efectuar uma verdadeira avaliação da situação, especialmente quando os pedidos são efectuados no final do período inicialmente previsto para a execução do contrato.

O contrato 99/5009 para a gestão do campo Durrës na Albânia expirou em 5 de Julho de 1999. Foi só em 3 de Novembro de 1999, quando recebeu o relatório financeiro final, que o ECHO verificou que haviam sido gastos apenas 0,25 milhões de euros de 1 milhão de euros orçamentado, embora tivessem sido utilizados 84 % do orçamento destinado ao pessoal. Assim, do adiantamento de 80 % pago, ficaram por utilizar 0,6 milhões de euros. O ECHO não emitiu qualquer ordem de cobrança até Março de 2000.

### Sistemas de informação de gestão

46. As decisões da Comissão prevêm uma afectação indicativa com base no destino geográfico e dotações regionais principalmente para a Cruz Vermelha e para as agências das Nações Unidas. O sistema de informação de gestão do ECHO não permite, todavia, identificar fielmente as operações executadas por país (e, no caso da RFJ, por província), principalmente pelas seguintes razões:

- a) As delimitações geográficas não correspondem às necessidades. Embora de acordo com as decisões da Comissão e na prática a Sérvia, o Montenegro e o Kosovo sejam zonas de intervenção distintas, o sistema só faz referência à RFJ;
- b) O acompanhamento da execução das acções é assegurado com base em decisões da Comissão, que também incluem outras ajudas que não são de emergência, como as que foram concedidas à Albânia. Não existem portanto informações globais relativas à crise no Kosovo;
- c) Algumas operações identificadas como regionais desenrolaram-se de facto numa zona geográfica que não estava identificada no sistema;
- d) Muitas operações foram realizadas noutra zona geográfica mas o sistema não refere essa alteração.

*O contrato regional 99/6029 assinado em 21 de Junho de 1999 com a Cruz Vermelha dinamarquesa (no valor de 1,25 milhões de euros) destinava-se a auxiliar as pessoas deslocadas na Albânia, na RFJ e na ARJM. Devido à alteração inesperada das circunstâncias em Junho, foi integralmente executado na Sérvia. O sistema de informação de gestão do ECHO não registou esta alteração.*

### Justificação dos adiantamentos

47. Em 48 % dos contratos celebrados no âmbito das decisões de 1999 para a crise no Kosovo, o ECHO pagou um adiantamento de 80 % na data da assinatura, tendo os restantes beneficiado de um adiantamento de 50 %. Em oito <sup>(1)</sup> dos contratos examinados, as despesas efectuadas à data da expiração do contrato eram inferiores ao adiantamento pago. Podem existir razões operacionais aceitáveis que justifiquem o prolongamento dos contratos. Todavia, em situações em que os adiantamentos iniciais se revelaram excessivos face à evolução dos acontecimentos, nem sempre os processos apresentavam provas claras de que o prolongamento dos contratos se justificava.

*Em relação a uma das ONG, que beneficiou de um adiantamento de 80 %, as despesas directas apenas representavam 25 % do orçamento na data inicialmente prevista para a conclusão das operações. Na sequência do regresso dos refugiados, o ECHO aceitou a proposta da ONG para reorientar as suas operações, apesar de o ACNUR, responsável pela coordenação dessas operações, já ter contratado no local organizações para as realizar.*

48. O n.º 3 do artigo 21.º das condições gerais aplicáveis aos contratos do ECHO prevê o pagamento de um adiantamento de 50 %, completado eventualmente por um segundo pagamento de 30 % se o parceiro justificar ter atingido um certo grau de execução. De acordo com o n.º 2 do artigo 21.º das condições gerais, o pagamento de um adiantamento de 80 % em vez de 50 % deve ser justificado pela natureza das operações ou por um calendário de despesas. Os *dossiers* de avaliação dos contratos não contêm estas justificações.

### Liquidação financeira

49. Registam-se atrasos por parte do ECHO no cálculo e na liquidação das operações já terminadas. Uma análise das operações terminadas no final de Fevereiro de 2000 revelou que 51 dos 64 contratos que expiraram antes de Novembro de 1999, ou seja mais de três meses antes do previsto, não foram liquidados. O montante por liquidar relativo a estes contratos ascendia a 54 milhões de euros. No que diz respeito às operações em curso antes da evacuação do Kosovo em Março de 1999, a perda de *dossiers* pertencentes ao ECHO ou aos seus parceiros atrasou o processo de liquidação final.

*No caso do contrato 98/2002 celebrado com o CICV, que expirou em 17 de Fevereiro de 1999, o relatório final foi apresentado em 15 de Junho de 1999 mas a liquidação final ainda não tinha sido efectuada no início de Março de 2000.*

### CONCLUSÕES

#### Avaliação global

50. A dimensão e a rapidez das deslocações de população e as mudanças inesperadas na situação colocaram problemas a todas as principais organizações humanitárias responsáveis pela canalização de um montante de ajuda considerável mobilizado pela comunidade internacional em resposta à crise no Kosovo. Os principais problemas verificados disseram respeito à dificuldade de dar uma resposta imediata a necessidades importantes (ver pontos 26-32) e de coordenar um elevado número de intervenientes preocupados cada um deles com as suas próprias prioridades (ver pontos 36-39), bem como à inércia do mecanismo de intervenção complexo daí resultante (ver pontos 34-35).

51. O pessoal e os peritos do ECHO mostraram-se empenhados na identificação e aprovação de inúmeras operações de ajuda humanitária. A rapidez, eficácia e eficiência com que os recursos foram disponibilizados e posteriormente executados foram todavia dificultadas por um dispositivo regulamentar e contratual mal adaptado à urgência da situação (ver pontos 12-20) e ao papel primordial desempenhado pelas agências das Nações Unidas (ver pontos 21-22).

<sup>(1)</sup> 99/4006, 99/5006, 99/6007, 99/6049, 99/6050, 99/6082, 99/6100, 99/6108.

52. Devido à prática que consiste em afectar fundos a despesas específicas, a integração das contribuições do ECHO no mecanismo de intervenção foi difícil apesar do seu considerável volume (ver pontos 23-25).

53. Os recursos disponibilizados para o acompanhamento das operações não permitiram ao ECHO controlar convenientemente o seu desenrolar no terreno num contexto em rápida evolução. Foi dada prioridade aos procedimentos de apreciação dos projectos e à assinatura dos contratos (ver pontos 40-46).

54. Em situações de emergência, o ECHO desempenha a função e assume as obrigações de um doador activo (ver pontos 9-11). Não existem mecanismos que lhe permitam mobilizar rapidamente recursos humanos e financeiros (ver pontos 27-32) e retirar lições de situações de crise anteriores. Isto teve um impacto negativo na capacidade de resposta rápida do ECHO face à crise do Kosovo.

### **Recomendações**

55. Os procedimentos administrativos (decisões, autorização das operações e pagamentos) deveriam ser concretamente adaptados em função do grau de emergência. Para que a ajuda concedida pelo ECHO seja mais credível e rápida, é necessário criar procedimentos de tomada de decisão apropriados no terreno durante a fase em que as crises humanitárias apresentem um carácter de

emergência. Além disso, é necessário atribuir recursos humanos suficientes às unidades operacionais que gerem os contratos de emergência, desenvolver os sistemas de informação de gestão e prestar apoio logístico adequado aos gabinetes locais.

56. Se a União Europeia continuar a conceder grande parte da ajuda de emergência do ECHO às agências das Nações Unidas, é necessário adoptar uma abordagem mais realista e activa no financiamento das mesmas. Dada a importância da contribuição comunitária para o seu financiamento, seria conveniente que a UE participasse efectivamente nos órgãos de programação e administração e nos mecanismos de auditoria destas agências [ver também o relatório anual relativo ao exercício de 1999 <sup>(1)</sup>].

57. Os programas da ONU e da Cruz Vermelha devem ser considerados na sua globalidade, para que a sua execução no terreno possa ser adequadamente acompanhada, o que é impossível com os actuais procedimentos do ECHO. O ECHO deveria examinar se é possível passar a concentrar os seus esforços na avaliação dos resultados com base em indicadores quantitativos em vez de analisar os meios disponíveis, como actualmente.

58. Ao financiar grandes programas de aquisição, o ECHO deveria certificar-se de que os parceiros dispõem de uma logística apropriada e verificar se existem agências de aprovisionamento especializadas que poderão prestar este serviço com maior rapidez e economia e de forma mais coordenada do que as ONG que actuam separadamente.

O presente relatório foi adoptado pelo Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 21 e 22 de Março de 2001.

*Pelo Tribunal de Contas*

Jan O. KARLSSON

*Presidente*

---

<sup>(1)</sup> Relatório anual relativo ao exercício de 1999, ponto 5.102 (JO C 342 de 1.12.2000).

ANEXO  
REPARTIÇÃO DOS 29 CONTRATOS EXAMINADOS

**por tipo de parceiro**

Tipo de parceiro	Número de contratos examinados	Montante total dos contratos (milhões de euros)
ONG	15	33,0
Movimento da Cruz Vermelha	7	18,4
ACNUR	5	34,3
PAM	2	10,0
Total	29	95,7

**por zona geográfica**

Zona	Número de contratos examinados	Montante total dos contratos (milhões de euros)
Kosovo	10	35,9
Albânia	10	19,2
Regional	6	36,5
ARJM	2	2,8
RFJ	1	1,3
Total	29	95,7

**por sector de intervenção**

Sector	Número de contratos examinados	Montante total dos contratos (milhões de euros)
Diversos	10	49,6
Habituação	5	11,7
Alimentação	4	14,0
Serviços médicos	3	6,1
Água/saneamento básico	2	6,8
Agricultura	2	3,8
Educação	1	1,6
Acompanhamento	1	1,1
Campo de refugiados	1	1,0
Total	29	95,7

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

### RESUMO

I. A Comissão deseja sublinhar que o orçamento de 400 milhões de euros utilizado na crise do Kosovo representou quase o dobro do orçamento inicial do ECHO, praticamente sem recurso a pessoal suplementar. Concretamente, isso significou que o ECHO teve de gerir 12 decisões e 500 contratos adicionais.

II. A Comissão reconhece que a amostra de contratos examinados pelo Tribunal abrange os principais parceiros do ECHO (ou seja os parceiros com os contratos com maiores orçamentos individuais) bem como as principais zonas geográficas e sectores de intervenção. Talvez por isso não tenha sido dada a ênfase suficiente aos parceiros ONG do ECHO que, efectivamente, receberam em conjunto mais de metade dos fundos.

Em todo o caso, a Comissão considera que uma análise dos resultados de todas as organizações envolvidas na crise revelaria que os resultados globais do ECHO são pelo menos equivalentes aos de outras organizações doadoras similares. A Comissão observa igualmente que uma das conclusões da avaliação independente do funcionamento do ECHO, apresentada em Abril de 1999, em conformidade com o artigo 20.º do Regulamento relativo à ajuda humanitária, concluiu nomeadamente que «actualmente o ECHO financia a distribuição da ajuda humanitária pelo menos com a mesma eficácia do que qualquer outra organização e provavelmente com uma relação custo/eficácia melhor do que qualquer outra organização internacional comparável».

III. No que se refere ao contexto em que a ajuda humanitária da UE é executada e às suas consequências sobre a rapidez da execução da ajuda, o ECHO, enquanto serviço da Comissão, deve zelar para que a resposta ao imperativo humanitário esteja aliada a uma boa gestão financeira, obrigação expressamente imposta pelos Tratados. Entretanto, o ECHO adoptou várias medidas para tornar os procedimentos mais eficazes.

IV. As características especiais da ONU também são tomadas em consideração contratualmente visto que as agências da ONU aceitaram respeitar as condições do AQP para cada contrato, sob reserva do primado dos acordos separados CE-ONU quando se tratar de questões específicas abrangidas por esses acordos.

V. O próprio Acordo CE-ONU reconhece que certos problemas não foram solucionados e deveriam ser objecto de discussão entre a ONU e a CE, discussão já iniciada mas ainda não concluída e que a Comissão considera que é importante continuar.

No que se refere à elaboração de orçamentos com base em projectos para a ONU, existem efectivamente casos em que o Tribunal tem globalmente razão ao sugerir que não existe uma relação clara com as actividades previstas no programa. Todavia, noutros casos os projectos têm uma clara identidade própria que permite uma gestão separada e também formam parte, frequentemente, de programas elaborados em consulta com o ECHO.

A Comissão está, de qualquer forma, a examinar a possibilidade de financiar partes de programas e de discutir essa questão com a ONU, mas considera que a introdução dessa modificação terá numerosas repercussões e que levantará outras questões que deverão ser examinadas simultaneamente (por exemplo, a responsabilidade da ONU relativamente aos resultados obtidos se o controlo dos meios utilizados for enfraquecido e a participação da Comissão no sistema de gestão da ONU). Segundo a Comissão, tais modificações poderiam engendrar, por falta de uma gestão correcta, o mesmo número de problemas do que aqueles que seriam resolvidos.

Mesmo se essas questões fossem resolvidas, a Comissão pensa que uma tal modificação só poderia ocorrer após uma revisão do Regulamento Financeiro com o objectivo de aumentar a flexibilidade dos acordos de financiamento que a Comissão pode estabelecer com as organizações internacionais, incluindo a ONU. A Comissão já apresentou propostas nesse sentido.

VI. Uma parte dos efectivos da sede do ECHO já efectuou missões no terreno para colaborar em tarefas operacionais e administrativas, o que significa que, na maioria dos casos, a comunicação entre Bruxelas e as pessoas presentes no terreno não levantou problemas. As únicas deficiências que a Comissão admite residem no facto de que, em certos casos, foram registados atrasos dada a necessidade de obter a aprovação dos contratos de Bruxelas. Reconhecendo contudo a necessidade de introduzir melhorias neste âmbito, o ECHO designou agora pessoal específico no seio da sua organização que se encontra pronto a realizar esse tipo de tarefa quando isso for necessário de futuro.

VII. Tendo em conta a amplitude, a complexidade e a rapidez da crise no terreno, teria sido surpreendente que os peritos do ECHO não tivessem sido confrontados com os tipos de problemas de acompanhamento evocados pelo Tribunal. Convém determinar, sob uma perspectiva realista, até que ponto é que é possível levar a cabo um acompanhamento regular sistemático em crises de tão grande amplitude e complexidade, na medida em que um doador ou uma agência pretender ter um impacto num prazo razoável.

VIII. No que se refere às decisões de prorrogação, a Comissão pretende sublinhar que esta ficou a dever-se basicamente à complexidade e à rapidez da crise e considera que essas decisões se fundamentaram em necessidades operacionais.

De qualquer forma, a decisão do ECHO de não prorrogar contratos em relação aos quais já foram efectuadas despesas consideráveis seria totalmente ineficaz visto que a prorrogação dos contratos pode dar lugar a benefícios concretos substanciais mediante custos adicionais marginais muito reduzidos.

IX. A Comissão crê que de facto o ECHO reagiu a tempo apesar da rápida evolução da situação no terreno ter tornado necessária uma reorientação de grande parte dos esforços. A Comissão aceita que talvez possa ser difícil encontrar um equilíbrio entre o financiamento em tempo oportuno de acções humanitárias e a manutenção simultânea de controlos financeiros. É esse o desafio constante com o qual se confrontam o ECHO e todas as principais organizações doadoras do sector público.

Já foram evocadas algumas das acções que a Comissão levou a cabo para simplificar o quadro normativo e os procedimentos, em particular as propostas de modificação a introduzir nos regulamentos financeiros e no processo de decisão. A Comissão congratula-se com o apoio do Tribunal no que diz respeito à necessidade de introduzir uma série de modificações.

X. A Comissão já aprovou, a pedido do ECHO, o princípio de um novo procedimento de decisão quadro para as situações de emergência a fim de as enfrentar de uma forma mais eficaz. Este novo procedimento será aplicado em breve.

No que se refere às relações futuras com a ONU, a Comissão incentivou a organização de reuniões tanto com a ONU como com o Tribunal para discutir essa questão. Na medida em que se trata de questões ligadas a uma possível transição para o financiamento de partes de programas em detrimento de projectos integrais, a Comissão debruça-se actualmente sobre essas questões embora considere que as suas implicações requerem um estudo pormenorizado e uma modificação do Regulamento Financeiro que já foi objecto de uma proposta.

## INTRODUÇÃO

5. De qualquer forma, a Comissão considera que um balanço das operações efectuadas pelas organizações implicadas nessa crise demonstraria que os resultados globais obtidos pelo ECHO são pelo menos iguais aos de outras organizações doadoras similares. A Comissão observa ainda que uma das conclusões da avaliação independente do funcionamento do ECHO durante o período 1996-1998, apresentada em Abril de 1999, em conformidade com o artigo 20.º do Regulamento relativo à ajuda humanitária, foi a de que «actualmente o ECHO financia a distribuição da ajuda humanitária pelo menos com a mesma eficácia do que qualquer

outra organização e provavelmente com uma relação custo/eficácia melhor do que qualquer outra organização internacional comparável».

6. A Comissão reconhece que a amostra examinada pelo Tribunal abrange os principais parceiros do ECHO (ou seja os parceiros com os contratos com maiores orçamentos individuais) bem como as principais zonas geográficas e sectores de intervenção. Talvez por isso não tenha sido dada a ênfase suficiente aos parceiros ONG do ECHO que, efectivamente, receberam em conjunto mais de metade dos fundos.

## QUADRO DE INTERVENÇÃO

### Funções do ECHO

11. A Comissão reconhece que a obrigação do ECHO de elaborar relatórios diários deu provavelmente lugar a uma sobrecarga administrativa enquanto um procedimento simplificado poderia ter dado resultados similares.

### Procedimentos de emergência

12. A Comissão está a tentar simplificar os seus processos de decisão, em geral, no âmbito do seu processo de reforma. Por outro lado, no caso do ECHO, a Comissão encara a possibilidade de delegar poderes ao director do ECHO para tomar decisões imediatas, segundo certos critérios, em situações de emergência pré-determinadas.

13. Os 3 AQP mencionados pelo Tribunal, nos termos dos quais são autorizadas derrogações em caso de emergência, são na prática os domínios principais em que uma certa flexibilidade em caso de emergência é necessária.

14. A fim de acelerar o procedimento de pagamentos do ECHO, o ECHO pediu à DG AUDIT que designasse um funcionário que fosse especificamente responsável pelo procedimento acelerado de autorização dos pagamentos do ECHO.

O ECHO partilha a opinião do Tribunal segundo a qual as ONG raramente podem fornecer um financiamento antecipado para actividades importantes. Essa é uma das razões pelas quais adiantamentos de 80 % se tornaram necessários em numerosos contratos no decurso da crise do Kosovo.

15. No que se refere à ausência de informações financeiras mais pormenorizadas relativamente aos contratos de emergência, é certo que o ECHO teve, nesse domínio, algumas dificuldades com alguns dos seus parceiros. É necessário clarificar a questão dos prazos e da necessidade de comunicação de informação financeira mais pormenorizada nos termos do AQP. Na próxima revisão do AQP, o ECHO pretende tornar mais explícita a obrigação de fornecer informações suplementares num prazo determinado.

Por outro lado, convém assinalar o facto de que apenas uma minoria de contratos, no âmbito da crise do Kosovo, se inscreveu no quadro de emergência que levantou este problema.

16. No que se refere à rapidez de recrutamento de peritos, o ECHO examina actualmente a possibilidade de estabelecer um contrato-quadro a fim de elaborar uma lista de reserva nominativa de peritos, a qual permitiria uma intervenção ainda mais rápida.

17. No que se refere aos comentários do Tribunal relativos aos resultados do seminário que o ECHO organizou por iniciativa própria, na ARJM, a Comissão pretende formular as seguintes observações:

- a) A capacidade do ECHO para reagir em situações de emergência deveria ser reforçada devido a um aumento dos efectivos e à proposta de que, a partir de 2001, seja dada ao Director do ECHO uma delegação de poderes para tomar decisões segundo certos critérios em situações de emergência pré-estabelecidas.
- b) As preocupações do ECHO relativamente às situações de emergência não incidiram principalmente sobre a necessidade de adoptar políticas mas sim sobre a questão de saber se os seus procedimentos estavam suficientemente adaptados às emergências. Por conseguinte, desde a nomeação do novo Director do ECHO, em Março de 2000, a organização do ECHO já foi objecto de várias modificações e os procedimentos aplicáveis foram alterados.
- c) O ECHO envidou muitos esforços para coordenar as actividades, incluindo o fornecimento aos Estados-Membros de relatórios diários sobre as operações. A Comissão não pensa que uma eventual ausência de coordenação com os Estados-Membros ou entre eles possa ser principalmente imputada à Comissão ou ao ECHO.
- d) O ECHO encara actualmente a possibilidade de lançar um concurso para dispor de uma capacidade imediata de assistência técnica para ser utilizada especificamente em situações de emergência.

18. No que se refere às acções de correcção para abordar os problemas identificados durante o seminário do ECHO, em Junho de 2000, o ECHO adoptou uma nova estrutura organizacional inspirada na abordagem de gestão por actividades, através de uma racionalização da organização e de uma clarificação das tarefas. Esta nova estrutura deu lugar a uma reafecção dos recursos humanos de forma que, hoje, mais de 60 % dos efectivos estão afectados às actividades de base do ECHO.

Estes factores também levaram o ECHO a definir os seus princípios de programação para 2001 a fim de conseguir, por exemplo, uma distribuição de fundos mais equilibrada para cada beneficiário, concentrar-se nas situações instáveis que se sucedem às crises, aproveitar de uma forma mais sistemática as lições do passado e as avaliações e continuar a intervir nas «crises esquecidas».

O Livro Branco da Reforma fez igualmente com que o ECHO levasse a cabo certas acções. Estas incluíram nomeadamente o reforço da unidade orçamental do ECHO, a criação de uma unidade de auditoria independente conjuntamente com o SCR (acção 81) e uma revisão e avaliação dos controlos internos e procedimentos financeiros em curso (acção 84).

### Acordo-quadro de parceria (AQP)

19. Na sequência da experiência resultante da revisão do AQP em 1999 e 2000, o ECHO prossegue actualmente a actualização

e adaptação do mesmo. Este processo deverá ser concluído num prazo mais curto do que o do exercício anterior. Uma primeira fase técnica entrou em aplicação no dia 1 de Fevereiro de 2001. Numa segunda fase, que terá que ser concluída no final do primeiro semestre de 2001, será abordado um número restrito de questões de fundo. O ECHO consultará os seus parceiros no decurso desse processo.

### **Acordo entre a Comunidade Europeia e a Organização das Nações Unidas**

21. Visto que a UE não é membro da ONU, a responsabilidade em matéria de contribuição comunitária tem de ser determinada caso a caso por meio de contratos. O acordo-quadro de financiamento CE-ONU de 1999 facilitou a cooperação com o sistema da ONU.

22. A Comissão reconhece que ainda não foi encontrada uma solução para todos os problemas que se colocam ao nível das relações CE-ONU. Com efeito, o acordo ONU-CE, de 9 de Agosto de 1999, identificou claramente certos domínios que deveriam ser objecto de uma análise posterior. É essencial encontrar uma solução mutuamente satisfatória para os problemas levantados pela aplicação concreta de certos elementos do acordo CE-ONU, tais como a apresentação de relatórios. A Comissão considera, contudo, que tanto a ONU como a Comissão deverão efectuar algumas mudanças e que essas mudanças passam por uma reflexão em profundidade.

O facto de não terem sido celebrados contratos com o PAM ficou a dever-se, numa primeira fase, essencialmente à recusa categórica do PAM de facilitar o acesso a documentos originais durante uma visita de inspecção do ECHO em Julho de 1999. Isso levou à suspensão temporária dos pagamentos no ano 2000. Também houve problemas com os contratos específicos mencionados dado que o PAM se negou a responder aos numerosos pedidos de informação pormenorizada sobre os orçamentos. Com o acordo do Serviço Jurídico e da DG AUDIT, o ECHO continuou a manter contactos com o PAM a fim de encontrar soluções para estes problemas. O PAM acabou por fornecer as informações pedidas, tanto no que se refere à inspecção como aos orçamentos, em conformidade com os pedidos iniciais do ECHO. Desde então, o PAM e o ECHO conseguiram utilizar os fundos em questão.

### **Fundamento da afectação de fundos a despesas específicas**

24. Em certos casos, tal como o Tribunal afirma, os projectos identificados pelas grandes organizações internacionais no âmbito dos seus programas para os contratos ECHO são demasiado teóricos. No entanto, nem sempre é assim visto que em certos casos é claro que os projectos têm uma vida própria e podem ser geridos separadamente. Em qualquer caso, o ECHO está frequentemente associado aos seus parceiros para a elaboração do programa, de tal modo que, na prática, o papel do ECHO pode ir para além do mero projecto previsto no contrato.

De qualquer forma, as despesas afectadas a um projecto do ECHO deveriam estar relacionadas entre si de uma maneira lógica e não ser uma simples enumeração de custos existentes no âmbito do programa.

25. O Tribunal tem razão ao afirmar que a ONU nem sempre fornece ao ECHO a informação apropriada sobre os resultados atingidos ao nível do projecto. No entanto, uma modificação da base das relações de forma a que o ECHO pudesse celebrar contratos ao nível de programas em vez de ao nível de projectos, poderia gerar outros problemas se essa mudança não fosse objecto de uma gestão cuidadosa. As questões que devem ser tidas em conta incluem a necessidade de substituir o controlo dos recursos utilizados por um controlo dos resultados bem como a eventual participação da Comissão no sistema de apresentação de contas da ONU.

Do ponto de vista da Comissão, essa abordagem não seria totalmente compatível com o Regulamento Financeiro em vigor. Uma revisão do Regulamento Financeiro está em curso e, neste contexto, a Comissão propôs uma modificação que lhe permitiria negociar as modalidades de aplicação apropriadas com as organizações internacionais, logo que estas fossem aprovadas.

## **GESTÃO DAS OPERAÇÕES**

### **Mobilização dos fundos**

26. No que se refere à utilização dos fundos do ECHO pelo ACNUR, citada a título de exemplo, a ONU teve manifestamente dificuldades em acompanhar as modificações ao nível do projecto no seu sistema de contabilidade, mas espera-se que esse problema seja resolvido através do desenvolvimento dos programas informáticos e do sistema de informação financeira que está a ser instalado no ACNUR.

27. No que se refere à taxa global de utilização de fundos durante o ano de 1999, convém assinalar o seguinte:

- a) Dos 378 milhões de euros, 50 milhões de euros destinavam-se a imprevistos e estavam especificamente reservados para uma utilização ulterior; assim sendo, 91 % dos fundos afectados (excluindo os imprevistos) foram objecto de contratos antes de 31 de Dezembro de 1999;
- b) Um dos principais problemas foi a forma como a crise se modificou completamente quando os kosovares regressaram repentina e inesperadamente ao Kosovo, depois da KFOR ter penetrado na zona;
- c) Outro dos problemas com que o ECHO se deparou foi a necessidade de obter propostas dos seus parceiros que corresponderem à sua estratégia, visto que muitos deles estavam mais interessados na reconstrução das infra-estruturas do que na ajuda humanitária.

Dadas as circunstâncias então existentes, bem como os prazos e os recursos de que dispunha o ECHO, o facto de terem sido celebrados contratos para 91 % dos fundos afectados é algo extraordinariamente importante.

28. O ritmo relativamente lento de utilização dos fundos, em meados de 1999, ficou a dever-se fundamentalmente ao regresso em massa, imprevisível, rápido e espontâneo de refugiados kosovares em Junho de 1999. Nesse momento, toda a comunidade responsável pela ajuda humanitária foi obrigada a perder algum tempo para reavaliar as necessidades e modificar os contratos.

29. As datas de elegibilidade das despesas são acordadas com os parceiros para cada contrato. São habitualmente os parceiros que solicitam datas retroactivas, apesar do ECHO poder evocar a existência dessa possibilidade.

Os atrasos no lançamento das operações e na assinatura dos contratos foram igualmente imputáveis às dificuldades da situação no terreno.

30. A Comissão considera que os atrasos na utilização dos fundos em 1999 não diminuiu, na prática, a pertinência e a utilidade das actividades financiadas pela Comissão. Com efeito, 53,6 milhões de euros de ajuda humanitária já tinham sido objecto de um contrato em Abril de 1999. Tendo em conta a complexidade da crise, a Comissão não crê que os prazos não tenham sido razoáveis ou que pudesse ter existido uma solução alternativa.

No que se refere às dificuldades encontradas pela FICV e pelo CICV, convém assinalar que o regresso dos refugiados em Junho de 1999 foi espontâneo, em massa e tão rápido que os principais programas de ajuda que estavam então a ser aplicados nos países vizinhos, estabelecidos a partir da hipótese de um regresso progressivo dos refugiados, ficaram totalmente desfasados. As acções do ECHO estiveram a par das de outros protagonistas da ajuda humanitária.

### **Recursos e organização do ECHO**

31. A Comissão considera que a prorrogação do contrato, citada pelo Tribunal, a título de exemplo, foi plenamente justificada por razões operacionais. De qualquer forma, convém evocar o dilema que surge frequentemente quando é necessário decidir se é ou não oportuno prorrogar um contrato, nomeadamente em situações tão complexas como as que caracterizaram a crise do Kosovo. A maior parte dos contratos humanitários assinados pelo ECHO desenrolam-se em duas fases. Uma parte desproporcionalmente elevada das despesas contratuais totais (por exemplo, aquisição de bens) é efectuada no decurso da primeira parte. A segunda fase decorre no terreno quando o parceiro efectua a distribuição, a reabilitação, etc. No decurso da segunda fase, são muitas as razões imprevistas que podem entrar temporariamente as operações ou atrasar a sua execução. Mesmo abstraindo-nos das razões humanitárias, seria contrário aos princípios da boa gestão financeira, dado o montante importante dos fundos utilizados no decurso da primeira fase, recusar a prorrogação de um contrato

quando essa prorrogação poderá produzir resultados concretos com um custo marginal reduzido, mesmo se os resultados forem por vezes inferiores às previsões.

Quanto ao exemplo de alteração de um contrato referido pelo Tribunal que foi, segundo ele, decidida a fim de manter a presença da ONG na região sem uma justificação operacional suficiente, convém não esquecer que se tratava inicialmente de um projecto a curto prazo destinado ao fornecimento de produtos alimentares que, após o regresso dos kosovares aos seus lares, foi transformado em projecto a longo prazo para o fornecimento de produtos agrícolas. Segundo a Comissão, esta alteração foi justificada pelas razões seguintes: em primeiro lugar, a Comissão considera que foram apresentadas propostas específicas tanto para o projecto inicial como para o projecto modificado; em segundo lugar, o projecto modificado, tendo em conta a sua natureza, cobria um período mais longo que o do projecto inicial, justificando a necessidade de manter os efectivos no terreno; em terceiro lugar, é certo que, tal como a maior parte dos parceiros, as ONG registaram um certo atraso nas entregas imputável a problemas logísticos na região, mas após um inquérito no terreno — que incluiu a recolha das opiniões dos beneficiários directos — o perito do ECHO concluiu que o resultado final do projecto foi «eficaz» e «coerente».

### **Avaliação dos projectos**

33. Alguns membros da unidade financeira do ECHO efectuaram uma estadia de várias semanas em Pristina a fim de se debruçar sobre questões de logística. Na prática, o ECHO considera que nesse momento não havia nenhuma outra solução possível. Desde então, foram nomeados assistentes administrativos regionais na Costa do Marfim em 1 de Julho de 1999, no «Corno de África» em 1 de Setembro de 2000, e em Skopje, em 18 de Setembro de 2000, com vista a resolver esta questão. Certos membros da unidade financeira do ECHO estão contudo prontos a intervir ainda nesses casos.

### **Adaptação da ajuda às necessidades**

34. A maioria das propostas de projectos incluíam os pormenores suficientes para permitir um controlo *ex ante* dos recursos de pessoal embora esse não tenha sido o caso de certos contratos de ajuda de emergência. Um dos meios para acelerar a execução dos contratos de ajuda de emergência foi aceitar o facto de que uma descrição completa não era necessária numa fase *ex ante*. De qualquer forma, a Comissão pretende chamar a atenção para a realidade das operações de ajuda de emergência. Estas estão sempre plenas de incertezas: dificuldades em prever a evolução das crises, dificuldades ligadas à identificação das necessidades, dificuldades de coordenação com outros doadores e organismos de ajuda, dificuldades em encontrar pessoal e fornecedores com experiência, etc. Impõe-se então um equilíbrio entre o tempo necessário para cumprir os requisitos regulamentares e os procedimentos que regem a ajuda humanitária do sector público e o imperativo humanitário que consiste em responder às necessidades da população no terreno.

35. A Comissão reconhece que o acompanhamento inadequado de certas ONG pode ter dado lugar a uma utilização ineficaz de recursos. Não é contudo surpreendente constatar que certas ONG encontraram dificuldades nessa zona, tendo em conta a complexa e rápida evolução da crise.

Embora a distribuição de produtos alimentares na ARJM possa não ter sido efectuada em óptimas condições, não é certo que tenha havido desperdício alimentar.

Apesar do fornecimento de «kits de habitação» no Kosovo não ter sido efectuado da melhor forma possível, o desperdício efectivo não foi estabelecido claramente. Com efeito, em certos casos, o ECHO identificou esse problema e convidou as ONG a melhorar a adaptação dos seus «kits».

### **Organização da aquisição e distribuição de bens**

36. A FICV foi apenas um dos muitos organismos que foram apanhados desprevenidos pelo regresso imprevisível dos refugiados.

O fornecimento de rádios aos refugiados depois do seu regresso a casa foi certamente menos útil do que teria sido na Albânia. Dada a persistência de uma situação incerta e a fragilidade das infra-estruturas, os rádios ainda tiveram um certo valor para os refugiados retornados. O problema esteve em parte ligado à dificuldade de obter uma resposta rápida do CICV a tempo de poder adaptar as disposições contratuais.

37. No que se refere à divisão em sete zonas da operação logística do programa de emergência para a reconstrução de habitações, de facto o ACNUR actuou como coordenador entre a ACNUR, a USAID/FAO e o ECHO, tendo sido atribuída a todas as ONG financiadas por um desses doadores uma lista das vilas a seu cargo, realizando-se uma coordenação efectiva uma vez por semana. É possível que algumas ONG, dispondo de fundos independentes, tenham executado programas que não foram objecto de uma coordenação no âmbito do ACNUR.

38. Ver resposta da Comissão no ponto 40.

39. Ver resposta da Comissão no ponto 40.

### **Relatórios operacionais**

40. Quanto aos distribuidores secundários e aos contratos múltiplos celebrados para a aquisição de produtos, as ONG foram confrontadas com dificuldades imprevisíveis e mesmo que tivesse sido possível prever essas dificuldades elas não teriam, apesar de tudo, podido ser evitadas. De qualquer forma, não é certo que tivesse havido uma rentabilidade directa se a compra da totalidade das sementes tivesse estado a cargo de uma única entidade, enquanto o recurso a várias ONG limitou os riscos que o ECHO

assumiu e lhe permitiu beneficiar de uma maior flexibilidade do que no caso da intervenção de apenas uma ou duas organizações.

A ideia de que o recurso a uma só organização poderia ter sido mais eficaz não passa de uma mera hipótese.

41. O contrato AQP prevê a elaboração periódica de relatórios intercalares sobre a evolução das operações e isso aconteceu em muitos casos. Quando essas informações não eram fornecidas pelas ONG, o ECHO tentava que o relatório fosse efectivamente apresentado.

42. O ECHO teve dificuldades em obter de certos dos seus principais parceiros relatórios intercalares sobre a evolução das operações. Isso é objecto actualmente de discussões entre as diferentes partes. Não obstante, as observações do Tribunal no ponto 40 evocam as dificuldades que podem surgir quando não é dado seguimento a esses relatórios.

### **Acompanhamento financeiro**

43. As dificuldades encontradas pelos peritos do ECHO no acompanhamento das operações de alguns dos seus principais parceiros devem ser encaradas no quadro complexo mais vasto subjacente a essas relações e tendo em conta a obrigação do ECHO de afectar os seus fundos a projectos, sem perder de vista o facto de que a Comissão já formulou propostas de alteração dessa obrigação.

No que diz respeito a eventuais riscos de duplicação dos contratos celebrados com o PAM, o problema surgiu devido à dificuldade de obtenção de informações do PAM sobre a execução dos seus contratos.

44. Na maioria dos contratos, os adiantamentos são geralmente gastos pouco depois de terem sido recebidos. Dada a complexidade da crise do Kosovo, nem sempre foi assim.

45. No que se refere aos contratos operacionais normais, o ECHO exige aos seus parceiros a apresentação de relatórios trimestrais, nos termos do documento 4 do AQP. Nesse documento estipula-se que os parceiros devem comunicar dados financeiros sobre a taxa de execução do orçamento, declarar qualquer alteração introduzida no orçamento inicial e/ou modificado, bem como propor a reafecção de montantes não utilizados. Apesar de não serem muito pormenorizados, estes relatórios constituem uma fonte de informações financeiras muito útil.

A breve duração dos contratos de ajuda de emergência oferece relativamente poucas possibilidades para estabelecer relatórios intercalares.

Em qualquer caso de pedido de alteração orçamental ou pagamento complementar, introduzido por um parceiro, o ECHO exige um relatório financeiro intercalar pormenorizado.

### **Sistemas de informação de gestão**

46. Os parceiros do ECHO já têm a obrigação de fornecer relatórios financeiros em todos os casos relacionados com a reafecção de orçamentos contratuais ou pagamentos complementares. Este princípio deveria provavelmente ser alargado à prorrogação de contratos.

Quanto à fraca taxa de utilização dos fundos destinados ao campo de Durrës, a Comissão, tendo sido informada disso em Novembro de 1999 através do relatório financeiro final da ONG, entrou imediatamente em contacto com a ONG para obter informações complementares e poder analisar melhor a situação. Foi emitida uma ordem de cobrança em 10 de Março de 2000 e o parceiro reembolsou o montante devido em 29 de Maio de 2000.

### **Justificação dos adiantamentos**

47. É mais difícil preparar dados sobre as crises humanitárias quando essas crises podem afectar várias zonas geográficas e os próprios refugiados podem atravessar várias fronteiras. É sempre possível obter informações. Estas exigem contudo uma intervenção de ordem mais manual no quadro das crises mais complexas do que nas crises mais simples. O ECHO está actualmente a desenvolver o seu sistema de informação de gestão, o que deveria dar lugar a um acesso mais fácil à informação.

48. Adiantamentos até 80 % podem ser justificados, dado o elevado nível de despesas efectuadas na primeira fase de cada operação e tendo em conta o facto de que a grande maioria dos parceiros do ECHO opera há já um certo número de anos e apresenta, conseqüentemente, um reduzido grau de risco financeiro.

No que se refere aos contratos celebrados entre o ECHO e os seus principais parceiros da ONU, após a entrada em vigor do acordo CE-ONU, em Agosto de 1999, os adiantamentos de 80 % tornaram-se mais frequentes. Com efeito, podem ser concedidos adiantamentos às agências da ONU até 95 % se houver uma justificação.

Ver também a resposta da Comissão no ponto 49.

### **Liquidação financeira**

49. Tanto o responsável geográfico como a unidade financeira examinam sempre a questão de saber se deve ser concedido um adiantamento de 50 % ou de 80 %. Se é verdade que os argumentos que fundamentam as decisões não figuram sistematicamente nos *dossiers*, o facto da maioria dos contratos ter recebido apenas adiantamentos de 50 % comprova a existência de uma avaliação prévia.

Por outro lado, para todos os contratos assinados com parceiros da ONU, após a entrada em vigor do acordo CE-ONU em Agosto de 1999, pensou-se que em geral deveria ser concedido um adiantamento de 80 %, com a possibilidade de conceder adiantamentos até 95 % mediante justificação.

### **CONCLUSÕES**

#### **Avaliação global**

50. Os contratos que o ECHO celebra com os seus parceiros estipulam que os relatórios financeiros finais, que acompanham o pedido de pagamento final do contrato, devem ser apresentados nos três meses que se seguem ao fim dos projectos. Na prática, a maioria dos parceiros demora esses três meses (e por vezes mais) para apresentar o seu relatório. Após recepção, a Comissão deve efectuar controlos antes do pagamento final e da conclusão do contrato e de iniciar o procedimento efectivo de pagamento. Não é pois surpreendente que os contratos que expiraram em Novembro de 1999 ainda não tenham sido liquidados em Fevereiro de 2000.

O atraso na liquidação final do contrato 98/2002 deve-se a vários factores: os funcionários da unidade operacional responsável pela avaliação dos relatórios finais estavam sobrecarregados de trabalho; este contrato bem como muitos outros assinados antes da evacuação do Kosovo em Março de 1999 foram liquidados com um certo atraso por causa da pilhagem dos escritórios locais do ECHO e do CICV e da perda de certos documentos. O CICV alega que introduziu um pedido de alteração do contrato junto do ECHO/Bruxelas, mas até agora ainda não foi encontrado qualquer vestígio desse pedido. A liquidação foi, por fim, efectuada em finais de Junho de 2000.

51. A Comissão partilha o parecer do Tribunal segundo o qual, no âmbito desta crise, ocorreram situações extremas que tornaram a gestão particularmente difícil.

Ver respostas pormenorizadas da Comissão nos pontos 28 e 30, 41, 38 e 42.

52. Foram e continuam a ser envidados esforços consideráveis no seio da Comissão para continuar a melhorar os procedimentos e fazer desaparecer obstáculos inúteis. Isto acontece contudo sempre na óptica incontornável da obrigatoriedade da existência de procedimentos para a protecção dos fundos públicos.

Ver respostas pormenorizadas da Comissão nos pontos 14, 15, 17-20 e 20-22.

53. Uma eventual modificação da prática de afectação dos fundos a projectos específicos poderia acarretar conseqüências

múltiplas que requerem uma análise cuidadosa. Por exemplo, a Comissão ainda não está convencida de que o sistema de comunicação previsto no programa da ONU (que ainda está mais orientado para os recursos utilizados do que para os resultados efetivamente obtidos) justifique uma redução dos elementos de controlo de que o ECHO dispõe actualmente através do financiamento de projectos. A Comissão debruça-se sobre essa questão e já formulou propostas destinadas a simplificar o Regulamento Financeiro. Considera, no entanto, que qualquer modificação requer uma análise e negociações aprofundadas.

Ver respostas pormenorizadas da Comissão nos pontos 25-28 e 30.

54. A disponibilização de recursos para o acompanhamento das operações é uma das partes mais problemáticas do processo. Apesar de ter sido dada prioridade aos procedimentos de apreciação dos projectos e à assinatura dos contratos, também foram realizados esforços consideráveis, por vezes frustrados, para levar a cabo um acompanhamento das operações e, na prática, a Comissão chegou a dispor de nove peritos no terreno afectados ao acompanhamento das operações nos momentos mais graves da crise.

Ver respostas pormenorizadas da Comissão nos pontos 46, 49-51.

### **Recomendações**

55. A Comissão considera que foram e continuam a ser enviados esforços substanciais com vista à adaptação dos procedimentos para permitir uma reacção rápida e eficaz.

Ver respostas pormenorizadas da Comissão nos pontos 9 e 35, 36 bem como no resumo.

Nas respostas da Comissão ao Tribunal enumeram-se algumas das inúmeras melhorias introduzidas nos seus sistemas e que o ECHO

e a Comissão levaram a cabo desde a data da auditoria, para serem capazes de responder de uma forma mais eficaz a situações de emergência. A Comissão reconhece, contudo, a necessidade de prosseguir esse processo.

Simultaneamente, a Comissão considera que a amplitude da crise e a velocidade à qual a situação evoluía no terreno constituíram, no decurso da crise do Kosovo, contratempos mais importantes do que os procedimentos do ECHO ou da Comissão.

56. Quanto ao alargamento do papel da UE no seio da ONU, a Comissão tomou a iniciativa de tentar reforçar o diálogo com essa organização, no decurso do ano transacto, e aguarda actualmente a resposta da ONU para a fixação de uma data de início de negociações sobre certas questões pendentes do acordo CE-ONU.

57. A Comissão já deu início a um debate interno e com a ONU sobre a questão da abordagem por programas ou por projectos, embora seja necessário tempo para analisar o conjunto das repercussões dessa mudança tanto na Comissão como na ONU e evitar que devido à ausência de uma gestão apropriada se gere mais trabalho para ambas as partes.

A Comissão acolhe com muita satisfação a recomendação do Tribunal visando a possibilidade de mudança de uma abordagem centrada nos recursos utilizados para uma abordagem centrada na avaliação das prestações com base em indicadores de resultados.

58. No que se refere à possibilidade de que agências de fornecimento especializadas forneçam serviços em matéria de logística, o ECHO debruçou-se sobre essa questão no seu relatório relativo à ARJM. Existem vários acordos internacionais relativos à aquisição de bens pelos organismos do sector público. Isso deveria ser objecto de análise antes da Comissão estabelecer contratos-quadro com agências especializadas para a aquisição de bens, para a prestação de serviços de logística e para operações de aprovisionamento. O apoio do Tribunal a esse respeito é, contudo, bem acolhido.