

IV

(Informações)

INFORMAÇÕES ORIUNDAS DAS INSTITUIÇÕES
E DOS ÓRGÃOS DA UNIÃO EUROPEIA

TRIBUNAL DE CONTAS

RELATÓRIO ESPECIAL N.º 5/2007

sobre a gestão do programa CARDS efectuada pela Comissão,
acompanhado das respostas da Comissão*(apresentado nos termos do n.º 4, segundo parágrafo, do artigo 248.º do Tratado CE)*

(2007/C 285/01)

ÍNDICE

	Pontos	Página
SIGLAS		3
SÍNTESE	I-VIII	4
INTRODUÇÃO	1-7	5
ÂMBITO E ABORDAGEM DA AUDITORIA	8-10	5
OBSERVAÇÕES	11-60	6
Insuficiências da orientação estratégica do processo de programação	11-27	6
Carácter muito geral da formulação dos DEP, PIP sem prioridades claras, inexistência de uma orientação eficaz da ajuda	11-19	6
Insuficiências da orientação estratégica criaram problemas de execução	20	7
Reorientação da assistência do apoio ao investimento para o reforço da capacidade institucional	21-27	7
Estruturas de gestão eficientes asseguraram uma prestação rápida da ajuda, mas a capacidade administrativa nacional revelou-se insuficiente	28-41	9
Estruturas de gestão nem sempre adequadas	28-37	9
Ajuda prestada rapidamente, mas sem ter suficientemente em conta a capacidade de absorção dos países beneficiários	38-41	11
Abordagem de gestão da Comissão não contribuiu para reforçar a responsabilidade dos países beneficiários	42-54	12
Responsabilidades dos países beneficiários no domínio da identificação dos projectos e nas diferentes fases do processo de concurso eram limitadas	45-52	12
Não apropriação pelo país beneficiário da coordenação dos doadores	53-54	14
Abordagem incoerente do acompanhamento e da avaliação	55-60	14

	<i>Pontos</i>	<i>Página</i>
CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	61-70	15
Em que medida a gestão do programa CARDS efectuada pela Comissão foi eficaz?	61	15
Em que medida a orientação estratégica que presidiu ao programa foi adequada e coe- rente?	62-64	15
Em que medida as abordagens de gestão estabelecidas e aplicadas pela Comissão foram adequadas e eficientes?	65-67	15
Em que medida os projectos financiados pelo programa promoveram a apropriação pelo país beneficiário?	68-69	16
Em que medida o acompanhamento e a avaliação foram eficazes na identificação de insuficiências e divulgação de constatações e o seguimento dado pela Comissão foi oportuno?	70	16
Respostas da Comissão		19

SIGLAS

ADF	Fundo de Desenvolvimento da Albânia (<i>Albanian Development Fund</i>)
AER	Agência Europeia de Reconstrução (<i>European Agency for Reconstruction, EAR</i>)
AOR	Acompanhamento orientado para os resultados (<i>Result-Oriented Monitoring, ROM</i>)
ARJM	Antiga República jugoslava da Macedónia (<i>Former Yugoslav Republic of Macedonia, FYROM</i>)
B-H	Bósnia-Herzegovina
BM	Banco Mundial
CARDS	Assistência Comunitária para a Reconstrução, o Desenvolvimento e a Estabilização (<i>Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation</i>)
CE	Comissão Europeia
CFCU	Unidade Central de Financiamento e Contratação (<i>Central Finance and Contracting Unit</i>)
DEP	Documento de estratégia por país (<i>Country Strategy Paper, CSP</i>)
DG ELARG	Direcção-Geral do Alargamento
DG RELEX	Direcção-Geral das Relações Externas
ECPA	Missão de Assistência da Comunidade Europeia à Polícia Albanesa (<i>EC Police Assistance Mission in Albania</i>)
EURALIUS	Missão de Assistência da Comunidade Europeia ao Sistema Judicial da Albânia (<i>European Assistance Mission to the Albanian Justice System</i>)
IOV	Indicadores objectivamente verificáveis (<i>Objectively Verifiable Indicators, OVI</i>)
IPA	Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (<i>Instrument for Pre-Accession Assistance</i>)
ISA	Instituição Superior de Auditoria
KFOR	Força da NATO no Kosovo (<i>NATO led Kosovo Force</i>)
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCE	Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa
PEA	Processo de Estabilização e de Associação (<i>Stabilisation and Association process, SAp</i>)
PIP	Programa Indicativo Plurianual (<i>Multi-Annual Indicative Programme, MIP</i>)
RE	Relatório especial do Tribunal de Contas Europeu
RFJ	República Federativa da Jugoslávia
UE	União Europeia
UNMIK	Missão das Nações Unidas no Kosovo (<i>United Nations Mission in Kosovo</i>)

SÍNTESE

I. Os principais objectivos do programa de «Assistência Comunitária para a Reconstrução, o Desenvolvimento e a Estabilização» (programa CARDS) consistem em contribuir para a participação dos beneficiários no Processo de Estabilização e de Associação (PEA) e reforçar a responsabilidade dos países e das entidades dos Balcãs Ocidentais no âmbito deste processo. O programa CARDS foi concebido de modo a promover reformas sustentáveis e compatíveis com a UE, a consolidar a estabilidade e a aproximar a região da União Europeia. A dotação orçamental do programa para o período de 2000-2006 ascendia a mais de 5 000 milhões de euros (ver pontos 1 a 7).

II. O Tribunal efectuou uma auditoria ao programa CARDS, para extrair conclusões sobre a eficácia da gestão efectuada pela Comissão, avaliando os seguintes aspectos (ver ponto 8):

- a) se a orientação estratégica que presidiu ao programa foi adequada e coerente;
- b) se as abordagens de gestão estabelecidas e aplicadas pela Comissão foram adequadas e eficientes;
- c) se os projectos financiados pelo programa promoveram a apropriação pelo país beneficiário;
- d) se o acompanhamento e a avaliação foram eficazes na identificação de insuficiências e divulgação de constatações e se o seguimento dado pela Comissão foi oportuno.

III. A orientação estratégica da Comissão era de carácter muito geral, o que era adequado na fase da reconstrução, mas insuficiente para a realização dos objectivos mais ambiciosos do reforço da capacidade institucional. Os documentos de estratégia por país não davam orientações suficientes, nomeadamente por não serem apoiados por estratégias sectoriais oportunas. Os programas indicativos plurianuais não definiam prioridades entre os diferentes domínios de intervenção ou no âmbito de cada um desses domínios. As parcerias europeias introduzidas em 2004 não foram utilizadas para melhorar as orientações em matéria de selecção das acções (ver pontos 11 a 27).

IV. A assistência prestada anteriormente pela União Europeia aos Balcãs Ocidentais fora afectada negativamente pela coexistência de três bases jurídicas diferentes, pela morosidade da execução dos programas e por uma centralização excessiva. O regulamento CARDS unificou as bases jurídicas. A Comissão conseguiu também assegurar que a ajuda fosse prestada rapidamente, se bem que, por vezes, à custa da capacidade dos países beneficiários para beneficiarem da mesma. A Comissão aplicou quatro abordagens de gestão diferentes. As duas mais importantes (desconcentração da gestão a favor das delegações e Agência Europeia de Reconstrução, AER) foram geralmente eficazes e adequadas (ver pontos 28 a 41).

V. Embora a apropriação dos programas pelos países beneficiários fosse considerada prioritária pela Comissão, não foi posta em prática uma abordagem coerente que permitisse realizar este objectivo e as abordagens de gestão aplicadas não promoveram essa apropriação (ver pontos 42 a 54).

VI. O acompanhamento e a avaliação foram parcialmente satisfatórios, mas verificaram-se incoerências entre a forma como foram realizados pelas delegações e pela AER. A inexistência de indicadores de projecto adequados comprometeu a eficácia do acompanhamento (ver pontos 55 a 60).

VII. O Tribunal conclui que a gestão do programa CARDS efectuada pela Comissão foi geralmente bem sucedida, contribuindo para a estabilização e a reconstrução nos países beneficiários. Porém, em matéria de reforço da capacidade administrativa a ajuda foi menos eficaz, devido ao facto de a concentração no objectivo do reforço da capacidade institucional ter sido inicialmente baixa, bem como à capacidade insuficiente dos países beneficiários para absorverem a ajuda prestada (ver pontos 61 a 70).

VIII. O regulamento CARDS expirou em 2006 e o novo Instrumento de Assistência de Pré-Adesão entrou em vigor em 2007. O Tribunal recomenda que a Comissão melhore a sua orientação estratégica, assegure que o ritmo de execução tenha plenamente em conta a capacidade dos beneficiários para absorverem a ajuda, defina uma estratégia eficaz de promoção da apropriação por parte do país beneficiário e aplique de forma mais generalizada as boas práticas de acompanhamento e avaliação (ver pontos 61 a 70).

INTRODUÇÃO

1. CARDS é a sigla de «Assistência Comunitária para a Reconstrução, o Desenvolvimento e a Estabilização» (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation*). O programa CARDS (1) abrange os seguintes países dos Balcãs Ocidentais: Albânia, Bósnia-Herzegovina, Croácia, República Federativa da Jugoslávia (RFJ) e antiga República jugoslava da Macedónia. No que se refere à assistência à RFJ e à sua sucessora, a União de Estados da Sérvia e Montenegro (2), o programa CARDS foi dividido em três programas anuais: Sérvia (3), Kosovo e Montenegro.

2. O programa CARDS integra-se na estratégia de estabilização e de associação com os Balcãs Ocidentais, concebida pela União Europeia em resposta às guerras travadas na antiga Jugoslávia na década de 1990. A estratégia de estabilização e de associação assinalou o fim dos conflitos militares, o início da reconstrução física e do relançamento da economia desses países (ou seja, a estabilização) e o crescente estreitamento das relações com a União Europeia (ou seja, a associação). Na reunião do Conselho Europeu de Junho de 2000 afirmou-se explicitamente que esta integração poderia significar em última análise a adesão à União Europeia.

3. Nos considerandos do regulamento CARDS é descrito o principal objectivo da assistência: «É conveniente desenvolver e reorientar a assistência comunitária financeira existente, por forma a adaptá-la aos objectivos políticos da União Europeia para a região, nomeadamente, a fim de contribuir para o desenvolvimento do processo de estabilização e de associação e de reforçar a responsabilidade dos países e das entidades beneficiários no âmbito deste processo.» Nos termos do regulamento, deve também ser prestada especial atenção à dimensão regional da assistência comunitária.

4. O Processo de Estabilização e de Associação (PEA) é uma parceria progressiva em que a UE oferece uma mistura de concessões comerciais (medidas comerciais autónomas), assistência económica e financeira (programa CARDS) e relações contratuais (acordos de estabilização e de associação).

(1) Regulamento (CE) n.º 2666/2000 do Conselho, de 5 de Dezembro de 2000 (JO L 306 de 7.12.2000, p. 1).

(2) A RFJ foi reestruturada em Fevereiro de 2003, passando a formar uma União de Estados entre as duas repúblicas (Sérvia e Montenegro). A Carta Constitucional autorizava que qualquer das duas repúblicas realizasse ao fim de três anos um referendo sobre a independência. O Montenegro realizou na Primavera de 2006 um referendo sobre a independência, em conformidade com as normas internacionais. A votação a favor da secessão foi superior a 55 %, autorizando o Montenegro a declarar oficialmente a independência, o que aconteceu em 3 de Junho de 2006. Dois dias depois, a Sérvia declarou-se o Estado sucessor da União de Estados da Sérvia e Montenegro.

(3) As referências à Sérvia efectuadas no presente relatório excluem, portanto, a província do Kosovo.

5. No período de 2000 a 2006, o programa CARDS dispôs de um orçamento total de mais de 5 000 milhões de euros, destinado principalmente ao apoio ao investimento e ao reforço da capacidade institucional. A população total da região dos Balcãs Ocidentais é de cerca de 24 milhões de habitantes. Assim, a dotação CARDS representa um apoio anual de 30 euros *per capita*, o que demonstra a importância política que a UE atribui à região (4).

6. Os principais domínios de intervenção do programa CARDS são os seguintes:

- a) reconstrução, estabilização democrática, reconciliação e regresso dos refugiados;
- b) criação de um enquadramento institucional e legislativo orientado para os valores e modelos em que assenta a União Europeia, o apoio à democracia, ao Estado de Direito, aos direitos do Homem, à sociedade civil, aos meios de comunicação social e ao funcionamento da economia de mercado;
- c) desenvolvimento económico e social sustentável, incluindo reformas estruturais;
- d) promoção de relações e de cooperação a nível regional mais estreitas entre os países beneficiários e entre estes e a União Europeia, bem como entre os países beneficiários e os países da Europa Central candidatos (à época) à adesão à União Europeia.

7. Na Comissão Europeia, até ao início de 2005 a gestão do programa CARDS era da competência conjunta da Direcção-Geral das Relações Externas (DG RELEX) e do Serviço de Cooperação EuropeAid. A DG RELEX era responsável pelas relações políticas e pela concepção de estratégias, por exemplo pela elaboração dos documentos de estratégia por país e dos programas indicativos plurianuais. O Serviço de Cooperação EuropeAid era responsável pela gestão dos programas anuais. No início de 2005, a Direcção-Geral do Alargamento (DG ELARG) assumiu a responsabilidade por todo o ciclo do projecto, desde a formulação e programação das políticas até à sua execução.

ÂMBITO E ABORDAGEM DA AUDITORIA

8. A finalidade da auditoria do Tribunal de Contas Europeu era avaliar a eficácia da gestão do programa CARDS efectuada pela Comissão. Os principais objectivos da auditoria consistiam em extrair conclusões sobre a medida em que:

- a) a orientação estratégica que presidiu ao programa foi adequada e coerente;
- b) as abordagens de gestão estabelecidas e aplicadas pela Comissão foram adequadas e eficientes;

(4) A título de comparação, o regulamento TACIS, que abrangia o mesmo período, previa um montante de menos de 2 euros *per capita* por ano.

- c) os projectos financiados pelo programa promoveram a apropriação pelo país beneficiário;
- d) o acompanhamento e a avaliação foram eficazes na identificação de insuficiências e divulgação de constatações e o seguimento dado pela Comissão foi oportuno.

9. Os trabalhos de auditoria incluíram uma análise dos documentos de estratégia e planeamento, das directrizes e dos relatórios. Foi também analisada uma amostra subjectiva de projectos CARDS (*anexo*) do período de 2002-2005.

10. Foram igualmente analisados no âmbito da auditoria os relatórios de avaliação relevantes elaborados em nome da Comissão, incluindo a avaliação intercalar do programa CARDS ⁽¹⁾ concluída em Junho de 2004, bem como as medidas de seguimento tomadas pela Comissão. O Tribunal concluiu que havia bases suficientes para utilizar os resultados desses relatórios como provas corroborativas das constatações da sua própria auditoria ⁽²⁾.

OBSERVAÇÕES

Insuficiências da orientação estratégica do processo de programação

Carácter muito geral da formulação dos DEP, PIP sem prioridades claras, inexistência de uma orientação eficaz da ajuda

11. O regulamento CARDS é a base jurídica dos principais documentos de estratégia utilizados no âmbito da assistência CARDS: «A assistência comunitária será objecto de um quadro estratégico e de uma programação anual e plurianual que estarão sujeitos ao parecer do Comité de Gestão instituído pelo presente regulamento.»

⁽¹⁾ O artigo 13.º do regulamento CARDS estipula que «o mais tardar em 30 de Junho de 2004, a Comissão apresenta ao Conselho um relatório de avaliação acompanhado de propostas relativas ao futuro do presente regulamento e de eventuais alterações que nele devam ser introduzidas».

⁽²⁾ As principais conclusões da avaliação da assistência prestada aos países dos Balcãs ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 2666/2000 (CARDS) (contrato n.º B7-6510/2002/005) foram as seguintes:

- o programa CARDS foi extremamente relevante para assegurar a prestação de apoio financeiro e técnico ao Processo de Estabilização e de Associação;
- a natureza e a abordagem centralizadas do programa poderiam obstar à apropriação e à eficácia do mesmo;
- o equilíbrio entre o reforço da capacidade institucional e o investimento no desenvolvimento colocava um desafio importante;
- a dimensão regional do programa apresentava insuficiências.

12. O Tribunal avaliou em que medida o Programa CARDS foi gerido de acordo com uma orientação estratégica adequada e de modo a dar resposta às necessidades específicas dos países implicados, mantendo simultaneamente a coerência com os objectivos do programa, tal como são definidos na regulamentação, e com o PEA, na sua acepção mais lata.

13. Em conformidade com o regulamento CARDS, a Comissão definiu um quadro estratégico para os países dos Balcãs Ocidentais, constituído por documentos de estratégia por país (DEP) para cada um dos diferentes países e um documento de estratégia regional, que foi elaborado tendo em conta todos os países beneficiários. Tal como se estipulava no quadro regulamentar, a Comissão elaborou dois programas indicativos plurianuais (PIP), um para cada país e um para o programa regional inter-Estados, relativos aos períodos de 2002-2004 e 2005-2006.

14. Em 2004, no final do período de vigência do primeiro PIP, foram aprovados pelo Conselho Europeu documentos de parceria abrangendo a Albânia, a Bósnia-Herzegovina, a antiga República jugoslava da Macedónia e a Sérvia e Montenegro, incluindo o Kosovo ⁽³⁾, com o objectivo de reforçar o Processo de Estabilização e de Associação ⁽⁴⁾. Foram elaboradas parcerias para cada um dos países da região e identificados os domínios de acção e as obrigações a respeitar pelos países parceiros no âmbito do processo de aproximação à União Europeia. A assistência da UE deveria orientar-se para as prioridades estabelecidas nas parcerias.

15. A auditoria revelou insuficiências na orientação estratégica dos mecanismos de programação CARDS. As estratégias descritas nos documentos de estratégia por país (DEP), sendo embora formalmente compatíveis com as directrizes da Comissão relativas aos DEP, eram formuladas em termos demasiado gerais para poderem ser úteis para o exercício de programação. Os DEP não eram actualizados para reflectir mudanças importantes, tais como os documentos de parceria europeia do Conselho.

16. Os PIP não estabeleciam prioridades entre os sectores ou no âmbito de cada um dos sectores, como se estipulava nas directrizes da Comissão ⁽⁵⁾, não indicando também prazos para as acções previstas. A primeira parceria europeia, em 2004, proporcionou à Comissão a oportunidade de centrar mais especificamente as suas acções no PIP para o período de 2005-2006 ⁽⁶⁾. Os PIP para 2005-2006, apesar de conterem referências às prioridades das parcerias europeias, prestavam orientações insuficientes em matéria de selecção das acções a financiar.

⁽³⁾ Com base no Regulamento (CE) n.º 533/2004 do Conselho (JO L 86 de 24.3.2004, p. 1).

⁽⁴⁾ A Parceria Europeia com a Croácia foi aprovada pela Decisão 2004/648/CE do Conselho (JO L 297 de 22.9.2004, p. 19).

⁽⁵⁾ Ver ponto 3.1.4. das *Guidelines for implementation of the common framework for country strategy papers* (Directrizes para a implementação do quadro comum para os documentos de estratégia por país).

⁽⁶⁾ Desde que adquiriu o estatuto de país candidato à adesão, em 2004, a Croácia tem beneficiado dos instrumentos de pré-adesão. Não foi, portanto, necessário rever o PIP CARDS para 2005-2006.

17. Tal como previsto no regulamento CARDS, o Comité de Gestão ⁽¹⁾ deve emitir o seu parecer sobre as directrizes de programação, os programas indicativos plurianuais e os programas anuais CARDS, com a intenção de reforçar a orientação estratégica do processo de programação. Na prática não foram encontradas provas de que o trabalho do Comité tenha contribuído para melhorar a qualidade dos documentos propostos.

18. Geralmente não foram efectuadas pela Comissão e/ou pelos países beneficiários análises sectoriais pormenorizadas, ou foram-no demasiado tarde, não tendo contribuído para melhorar a orientação estratégica. Por conseguinte, os projectos não foram seleccionados com base em critérios objectivos e, em determinados casos, foram-no em resposta a pedidos *ad hoc* dos beneficiários.

19. O processo de identificação, sendo embora complexo, não se baseava numa metodologia clara de optimização da selecção dos projectos. Por exemplo, não era efectuada antes da selecção dos projectos uma análise de custos-benefícios ⁽²⁾ ou qualquer outra análise comparativa de possíveis projectos alternativos. Alguns projectos eram uma simples continuação do apoio anterior. Não existiam directrizes que ajudassem a decidir quais as intervenções que melhor permitiriam apoiar o processo de estabilização e de associação.

Insuficiências da orientação estratégica criaram problemas de execução

20. A auditoria permitiu identificar diferenças entre os projectos planeados e os que foram executados. Alguns projectos essenciais não foram executados devido à resistência do país beneficiário e, em outros casos, os planos iniciais não foram respeitados na execução do projecto (*caixa 1*).

Caixa 1

Exemplos de projectos não executados

Caso 1: Não foi prestado apoio político à Instituição Superior de Auditoria da Sérvia

A AER identificou já em 2001 as necessárias componentes de uma reforma institucional significativa da governação na Sérvia, que incluíam o apoio ao Tesouro, a função de auditoria interna, bem como um projecto relativo à criação de uma Instituição Superior de Auditoria. Porém, o necessário apoio do Parlamento sérvio ao projecto de criação da ISA não se concretizou e até ao programa de 2006 o projecto não tinha avançado.

Caso 2: Missão de Assistência da Comunidade Europeia à Polícia Albanesa

Na ficha de projecto do sector da Justiça e dos Assuntos Internos da Albânia para o ano de programação de 2002 estava prevista uma componente de Polícia e Ordem Pública, para contribuir para a instauração do Estado de Direito e para a criação de uma força policial operacional, capaz de contribuir para a estabilidade democrática. Nessa ficha estabelecia-se que o projecto será executado através do apoio da Missão de Assistência da Comunidade Europeia à Polícia Albanesa (ECPA), de formação e de apoio a investimentos conexos. Dos cerca de 8 milhões de euros atribuídos à componente de Polícia e Ordem Pública, 4 milhões de euros deveriam ser dedicados ao reforço da capacidade institucional (financiamento da missão ECPA), 2,5 milhões de euros à componente de formação e apoio e 1,5 milhões de euros à componente de investimento.

Na prática, a ficha de projecto foi completamente ignorada. Não foi despendido um único euro para financiar a missão ECPA. Foram despendidos 4,7 milhões de euros numa rede de comunicação de dados, 1,9 milhões de euros em equipamento de produção de electricidade e 1 milhão de euros numa subvenção concedida às Nações Unidas em apoio do programa de reforma do sector da segurança.

Reorientação da assistência do apoio ao investimento para o reforço da capacidade institucional

21. Devido ao facto de os países beneficiários estarem a recuperar da guerra, nos primeiros anos o programa CARDS centrou-se mais na reconstrução (através de projectos de investimento) do que no reforço da capacidade institucional. Porém, à medida que o programa avançava, foi necessário dedicar mais atenção ao reforço da capacidade institucional.

22. A reorientação da assistência tinha interesse para a auto-riedade de quitação. No seu relatório sobre a Agência Europeia de Reconstrução (AER), publicado em Maio de 2002, o Parlamento Europeu considerava que a AER deveria aumentar significativamente a assistência da UE aos dois países em causa (ou seja, a República Federativa da Jugoslávia e a antiga República jugoslava da Macedónia) no domínio do reforço da capacidade institucional.

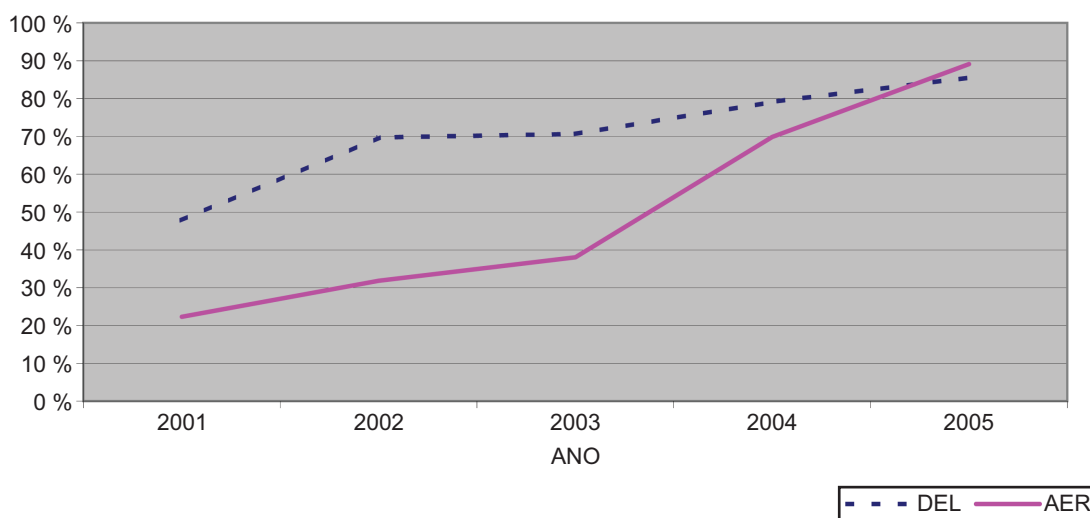
23. O Tribunal analisou os projectos CARDS, para determinar e avaliar a proporção entre os projectos de reforço da capacidade institucional e os projectos de investimento (ver gráfico 1).

⁽¹⁾ O Comité de Gestão CARDS é composto por representantes dos Estados-Membros e presidido pela Comissão.

⁽²⁾ A análise de custos-benefícios permite avaliar a eficiência económica do programa ou projecto, proporcionando igualmente uma base de comparação com programas ou projectos alternativos.

Gráfico 1

Proporção de projectos de reforço da capacidade institucional nas delegações e na AER por ano de programação ⁽¹⁾



⁽¹⁾ Os projectos relativos a cada ano de programação n são executados no ano n e nos anos seguintes.

24. De um modo geral, entre 2001 e 2005 aumentou a importância atribuída aos projectos de reforço da capacidade institucional. Essa tendência foi mais acentuada desde o início nos países onde a assistência era gerida pelas delegações ⁽¹⁾, em comparação com aqueles onde era gerida pela AER ⁽²⁾.

25. A geminação é considerada como um instrumento importante quando é necessário reforçar a capacidade administrativa de um país ⁽³⁾. Porém, a geminação teve um arranque lento nos Balcãs Ocidentais, nomeadamente na antiga República jugoslava da Macedónia, onde a AER apenas em 2005 começou a recorrer a esse instrumento. Numa avaliação da geminação ⁽⁴⁾, a AER concluiu que por vezes os gestores de programa da Agência prestavam um apoio limitado à geminação e que o pessoal da AER não tinha formação suficiente no domínio da utilização do referido instrumento.

⁽¹⁾ As delegações da CE estão a executar os programas CARDS na Albânia, na Bósnia-Herzegovina e na Croácia.

⁽²⁾ A AER tem centros operacionais na ARJM, no Kosovo, no Montenegro e na Sérvia.

⁽³⁾ A Comissão já recorre à geminação desde Maio de 1998, utilizando-a como o principal instrumento de assistência de pré-adesão para fins de reforço da capacidade institucional. Na Cimeira de Salónica, em Junho de 2003, foi sublinhado o significado da geminação nos Balcãs Ocidentais.

⁽⁴⁾ Ver avaliação da AER EU/13/040/05, de Novembro de 2005.

26. À medida que os países dos Balcãs Ocidentais recuperavam da guerra, as propostas de programas e as *Fichas de Projecto* ⁽⁵⁾ relacionadas, bem como os projectos em curso de execução, tiveram em conta o pedido do Parlamento no sentido de ser aumentada a assistência da UE ao reforço da capacidade institucional, sendo-lhe dada a preferência sobre o apoio ao investimento. Porém, em alguns casos as alterações dos projectos planeados levaram a que na sua execução fosse atribuída menos importância ao reforço da capacidade institucional (ver caixa 2).

Caixa 2

Reorientação de um projecto de reforço da capacidade institucional — gestão integrada das fronteiras na antiga República jugoslava da Macedónia

O Programa Anual CARDS 2003 da antiga República jugoslava da Macedónia previa, entre outros aspectos, o reforço do controlo da fronteira verde, tendo atribuído 2,8 milhões de euros para esse efeito. De acordo com o programa anual, eram necessárias várias acções de curto prazo nesse domínio: 1) criação de um serviço específico de guardas da fronteira; 2) melhoria dos processos de recrutamento; 3) prestação de formação de base e realização de um curso de formação avançada sobre controlo da fronteira; 4) fornecimento de equipamento de detecção de documentos forjados ou falsificados e de busca de veículos de alta tecnologia, juntamente com os instrumentos de formação correspondentes.

⁽⁵⁾ Uma ficha de projecto é uma breve descrição do projecto (4-5 páginas, em média) sem termos de referência específicos. A descrição inicial abrange a lógica de intervenção do projecto, bem como os seus objectivos, resultados e actividades, tal como estão previstos. São avaliados os riscos do projecto e definidos indicadores objectivamente verificáveis (IOV) e meios de verificação desses indicadores.

Os objectivos desta iniciativa eram de duas ordens: 1) reforçar a capacidade de cooperação dos serviços governamentais de guarda da fronteira, no âmbito do quadro organizativo existente, para dar resposta às necessidades imediatas; 2) criar uma nova estrutura organizativa da polícia de fronteira e a capacidade operacional necessária para cumprir as normas da União Europeia.

Em vez de dar uma resposta coerente às necessidades, objectivos e prioridades atrás referidos, a AER despendeu a totalidade dos fundos disponíveis na aquisição de veículos.

27. O Tribunal não encontrou indícios de um acompanhamento contínuo dos projectos pelo Comité de Gestão após a etapa da aprovação. Ou seja, o Comité de Gestão não se preocupava com as alterações dos projectos após o início da sua execução.

Estruturas de gestão eficientes asseguraram uma prestação rápida da ajuda, mas a capacidade administrativa nacional revelou-se insuficiente

Estruturas de gestão nem sempre adequadas

28. O Tribunal publicou em Julho de 1998 o seu relatório especial n.º 5/98 relativo à reconstrução da ex-Jugoslávia (período de 1996-1997). A auditoria abrangeu dois países: a Bósnia-Herzegovina e, em menor escala, a Croácia. Formulava-se no relatório a crítica de que, apesar das claras declarações de intenção da UE, a Comissão não conseguiu empregar efectivos suficientes na reconstrução da ex-Jugoslávia, nem nos seus serviços centrais nem nas zonas a reconstruir no local. As conclusões do Tribunal foram as seguintes:

- a) a execução das dotações afectadas pela UE à reconstrução atrasou-se devido à inexistência de um plano de execução, à insuficiência de recursos humanos, a uma centralização excessiva nos serviços centrais e às insuficiências institucionais das autoridades locais;
- b) em 1997, a taxa de pagamentos do programa de reconstrução da UE (29 %) foi relativamente baixa, em comparação com a média dos outros doadores (52 %);
- c) a coexistência de três regulamentos distintos aplicáveis às rubricas orçamentais utilizadas para financiar as medidas de reconstrução dificultou a gestão da Comissão.

29. Para superar as deficiências na prestação da ajuda da UE, o Tribunal recomendou que a Comissão desconcentrasse a gestão do seu esforço de ajuda para as delegações e concentrasse as suas actividades num número mais reduzido de sectores.

30. Tendo em conta as insuficiências atrás referidas, na presente auditoria do Tribunal foi avaliado em que medida as estruturas de gestão do programa CARDS foram eficientes e se a ajuda foi prestada de forma suficientemente rápida.

31. A auditoria revelou que a eficiência das operações da UE nos Balcãs Ocidentais registou melhorias significativas desde 1998. Verificaram-se alterações significativas. Em primeiro lugar, o regulamento CARDS unificou a base jurídica em que assentam as operações semelhantes. Em segundo, foi iniciado um processo de desconcentração da gestão que permitiu acelerar o ritmo de prestação da ajuda externa comunitária e melhorar a sua qualidade (1). Em terceiro lugar, a Comissão delegou parte da execução da assistência a uma nova organização criada especialmente para o efeito, a Agência Europeia de Reconstrução. Todas estas medidas aceleraram a prestação da ajuda e aumentaram a eficiência da assistência (ver caixa 3).

Caixa 3

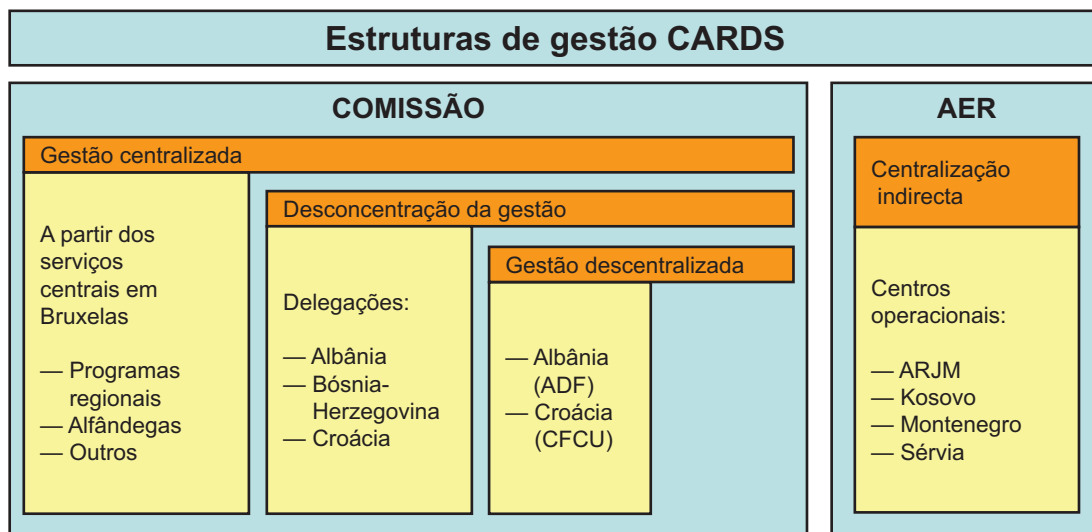
Exemplo de elevadas taxas de contratação no âmbito do programa CARDS

A AER foi criada em resposta à necessidade de agir rápida e eficientemente para resolver os problemas urgentes da população do Kosovo, numa situação pós-conflito e na sequência imediata da crise de 1999. O Tribunal concluiu em auditorias anteriores que as medidas tomadas pela AER no Kosovo, imediatamente após a crise, satisfizeram objectivos ambiciosos no domínio dos serviços de base. Foram mantidas no Kosovo altas taxas de contratação ao longo de todo o período de execução do programa CARDS. Desde Novembro de 2006, a AER geriu mais de 1 100 milhões de euros no Kosovo, em nome da Comissão; cerca de 91 % desse montante foi contratado, tendo a taxa de pagamentos sido de 86 %. Juntamente com os efectivos da KFOR, a assistência da UE contribuiu para a normalização da vida no Kosovo.

32. No total, o programa CARDS foi executado recorrendo a quatro métodos e estruturas diferentes (ver gráfico 2), a maioria dos quais deixavam pouco espaço para a participação dos Estados beneficiários. Esta opção, que permitiu garantir uma prestação rápida da ajuda, reflectia as insuficiências das administrações nacionais.

(1) Na sequência da desconcentração da gestão, as delegações da Comissão Europeia passaram a ser responsáveis pela elaboração, contratação e execução financeira e técnica dos projectos. Por conseguinte, as funções dos serviços centrais de Bruxelas evoluíram da gestão directa dos projectos para o acompanhamento e o apoio às delegações.

Gráfico 2
Estruturas de gestão CARDS



33. As principais características das diferentes estruturas de gestão são as seguintes:

- gestão centralizada pela DG Alargamento (anteriormente pelo EuropeAid): a DG ELARG gere directamente os programas regionais a partir dos seus serviços centrais. Os programas regionais centram-se no reforço da capacidade administrativa, por exemplo, no domínio aduaneiro, na luta contra a criminalidade organizada e no apoio à sociedade civil;
- gestão desconcentrada: as funções de gestão foram desconcentradas para as delegações da Comissão Europeia na Albânia, na Bósnia-Herzegovina e na Croácia⁽¹⁾. Em consequência desta desconcentração da gestão, as delegações passaram a ser responsáveis pela elaboração, contratação e execução financeira e técnica dos projectos;
- gestão descentralizada: a Comissão delega a execução de alguns programas no Governo do país beneficiário, na Albânia e na Croácia;
- gestão centralizada indirecta: a Agência Europeia de Reconstrução (AER)⁽²⁾, uma agência independente da UE, gere o programa no Kosovo⁽³⁾, na Sérvia, no Montenegro e na antiga República jugoslava da Macedónia. A AER é responsável administrativamente perante o Conselho Europeu e o Parlamento Europeu, mas não perante a Comissão Europeia.

⁽¹⁾ O processo de desconcentração da gestão fora iniciado em 1998 na Bósnia-Herzegovina, ainda antes de a Comissão ter anunciado em Maio de 2000 a reforma profunda da gestão do seu programa de ajuda externa. A desconcentração da gestão para a delegação na Croácia teve lugar em 2001 e para a delegação na Albânia em 2003.

⁽²⁾ A AER foi criada em Fevereiro de 2000; a sua antecessora, a *task force* para o Kosovo, entrara em funcionamento em 1999. Em 2001, o mandato da Agência foi alargado à Sérvia e Montenegro e em 2002 à antiga República jugoslava da Macedónia.

⁽³⁾ O Kosovo é administrado actualmente pela UNMIK, tal como definido na Resolução n.º 1244 do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

34. O Tribunal concluiu que a gestão desconcentrada e a centralizada indirecta (AER) garantiam uma prestação eficiente da ajuda, ao passo que foram detectadas insuficiências nas outras duas estruturas (ou seja, gestão centralizada e descentralizada)⁽⁴⁾.

35. Tanto nas delegações como na AER, a gestão do projecto foi beneficiada em termos de rapidez pelo reforço da capacidade das unidades operacionais e pelo facto de estar disponível no terreno pessoal dos sectores financeiro e dos contratos. A intensificação dos contactos com os beneficiários e outras partes relevantes, bem como um melhor conhecimento das condições a nível local, dos riscos e das oportunidades contribuiu para melhorar o desempenho e para reduzir o tempo necessário para a resolução dos problemas⁽⁵⁾.

36. As outras duas estruturas de execução, sendo embora menos significativas em termos monetários, foram menos eficazes. No caso da gestão centralizada (programa regional interestadual gerido a nível central) foram constatadas várias deficiências:

- os fundos afectados à cooperação regional representavam uma percentagem muito reduzida da despesa total (cerca de 5%). Uma parte desses fundos era gerida a nível nacional e não regional, por exemplo no domínio da gestão integrada das fronteiras;
- o mesmo acontecia com a maioria dos programas de regresso dos refugiados, que têm por definição características transfronteiriças, mas que eram geridos separadamente nos diferentes países;

⁽⁴⁾ Estas insuficiências foram também confirmadas pela avaliação intercalar do programa CARDS.

⁽⁵⁾ Ver Relatório especial n.º 10/2004 sobre a desconcentração da gestão da ajuda externa comunitária para as delegações da Comissão (JO C 72 de 22.3.2005).

c) apesar de terem sido tomadas em 2003 medidas destinadas a promover uma maior participação dos países beneficiários na programação das dotações regionais CARDS, geralmente os países não recebiam informações suficientes sobre os projectos regionais.

37. As estruturas de execução descentralizada na Albânia e na Croácia tiveram igualmente problemas:

- a) na Albânia, os programas em que participava o Fundo de Desenvolvimento da Albânia (ADF) continuaram, sem que a Comissão avaliasse se o ADF tinha capacidade para fazer face às suas responsabilidades, nos termos das disposições do Regulamento Financeiro aplicável em 2003. Devido aos problemas que surgiram com o ADF, a Comissão decidiu reduzir fortemente a parte descentralizada do programa CARDS albanês e desconcentrar a sua gestão para a delegação;
- b) foram tomadas em 2002, na Croácia, medidas específicas de descentralização formal. Contudo, o ritmo de descentralização que o EuropeAid considerou ser o mais adequado não

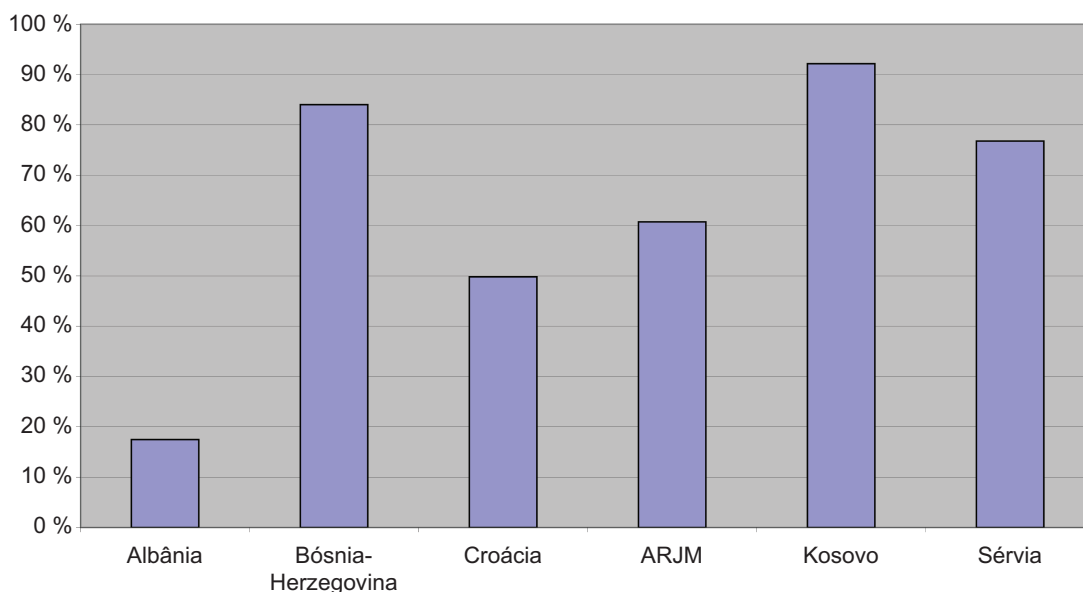
teve em conta as realidades práticas no que se referia à operacionalidade do Ministério das Finanças croata. Em consequência, o processo de descentralização foi interrompido entre 2003 e 2005. Quando o programa CARDS foi transferido do EuropeAid para a DG ELARG no início de 2005, a Comissão reavaliou a situação e decidiu em Fevereiro de 2006 ⁽¹⁾ retomar o processo de descentralização na Croácia.

Ajuda prestada rapidamente, mas sem ter suficientemente em conta a capacidade de absorção dos países beneficiários

38. O Tribunal de Contas Europeu, nos seus relatórios relativos às acções externas (por exemplo no Relatório especial n.º 6/2006 relativo aos aspectos ambientais da cooperação para o desenvolvimento da Comissão ⁽²⁾), criticou várias vezes a Comissão devido aos atrasos na contratação e na execução. No programa CARDS, pelo contrário, o ritmo de contratação (ver gráfico 3) foi muito rápido no Kosovo, na Bósnia-Herzegovina e na Sérvia; porém, na Albânia e na Croácia esse ritmo foi relativamente lento, devido aos atrasos acumulados de programas anteriores.

Gráfico 3

Taxas de contratação nos países CARDS Autorizações 2002-2004 contratadas em um ano



⁽¹⁾ Ver artigo 2.º da Decisão C(2006) 264 (E/148/2006) da Comissão: «For CARDS, this Decision shall apply to a number of projects agreed between the Commission and Croatia in the CARDS Financing Agreement 2003 (signed on 2 September 2003) and in the CARDS Financing Agreement 2004 (signed on 29 November 2004)» [no que se refere ao programa CARDS, a presente decisão aplicar-se-á a vários projectos aprovados entre a Comissão e a Croácia no âmbito do Acordo de Financiamento CARDS 2003 (assinado em 2 de Setembro de 2003) e do Acordo de Financiamento CARDS 2004 (assinado em 29 de Novembro de 2004)].

⁽²⁾ JO C 235 de 29.9.2006.

39. Na Albânia, a necessidade de compensar este atraso esteve posteriormente na origem de uma grande concentração dos contratos celebrados: 63 % dos contratos CARDS celebrados no período de 2001 a 2005 foram assinados em 2004, o que teve como resultado a execução simultânea de um elevado número de contratos e dificuldades acrescidas de absorção da ajuda por parte dos beneficiários ⁽¹⁾ (ver caixa 4). Os atrasos do programa anual relativo a 2001 levaram a que fossem executados simultaneamente na Croácia dois programas anuais.

Caixa 4

Capacidade administrativa nacional da Albânia posta à prova

Na Albânia, além de uma elevada concentração de projectos num prazo reduzido, a maior parte da assistência concentrava-se no sector da justiça e assuntos internos. À data da auditoria, estavam a ser executados simultaneamente pelo menos 48 projectos diferentes no domínio da justiça e assuntos internos. Treze desses projectos eram financiados pela UE e 35 por outros doadores.

Por exemplo no caso do projecto EURALIUS (Missão de Assistência da Comunidade Europeia ao Sistema Judicial da Albânia), a auditoria permitiu constatar que a concepção do projecto era extremamente ambiciosa. Era necessário realizar dez objectivos específicos, com a participação simultânea de 15 tipos diferentes de parceiros de projecto. Participavam na realização de cada um desses dez objectivos numerosos parceiros de projecto diferentes. O Ministério da Justiça, principal beneficiário do projecto, deveria portanto participar em 78 actividades diferentes.

40. Um dos principais efeitos secundários involuntários desse elevado ritmo de contratação incentivado pela Comissão residia no facto de os beneficiários não poderem talvez beneficiar plenamente dos projectos, reduzindo assim a respectiva eficácia e impacto.

41. A fim de garantir a eficácia dos projectos, a assistência comunitária prestada no âmbito do Processo de Estabilização e de Associação é condicional e, quando as condições estipuladas não são respeitadas, a Comissão pode tomar medidas adequadas. Porém, há projectos que foram executados sem que o beneficiário respeitasse esses condicionalismos e que, portanto, não proporcionaram o valor acrescentado previsto inicialmente. Constituiu um exemplo de um destes casos o apoio ao sistema de Tribunais na Croácia, descrito na *caixa 5*.

⁽¹⁾ O pico de contratação verificado em 2004 na Albânia é pelo menos em parte consequência de uma missão de verificação da desconcentração das competências de gestão dos serviços centrais da Comissão, efectuada em Dezembro de 2003. A missão concluiu que a confirmação final da desconcentração para a subdelegação era condição imprescindível para atingir o objectivo em termos de contratação de 25 milhões de euros no prazo de seis meses.

Caixa 5

Apoio ao sistema de Tribunais na Croácia

O projecto de gemação financiado no âmbito do programa de 2002 foi executado apesar do facto de nenhuma das condições estipuladas no formulário de candidatura ter sido preenchida até à data de arranque do projecto. Um desses condicionalismos pressupunha a existência de uma estratégia de reforma do sistema judicial. Atendendo a que a Comissão atribuía prioridade absoluta ao projecto, este foi imposto ao beneficiário. Pelas razões atrás referidas, as recomendações dirigidas ao beneficiário, apesar de terem sido aceites e reconhecidas pelo Ministério da Justiça croata, não deram origem a intervenções importantes em todas as áreas.

Abordagem de gestão da Comissão não contribuiu para reforçar a responsabilidade dos países beneficiários

42. Segundo os considerandos do regulamento CARDS, além de contribuir para o Processo de Estabilização e de Associação, a assistência prestada tem outro objectivo importante: «a assistência comunitária financeira existente...» deve «... reforçar a responsabilidade dos países e das entidades beneficiários no âmbito deste processo [PEA]».

43. Tal como referido no ponto 31, o principal objectivo das estruturas de gestão criadas consistia em garantir uma prestação rápida da ajuda. O inconveniente desta abordagem é que reduz a participação do Estado beneficiário. A abordagem em causa era adequada na fase da reconstrução, mas era-o menos quando a assistência evoluiu dos projectos de infra-estruturas para os projectos de reforço da capacidade institucional.

44. O regulamento não define as responsabilidades específicas dos países beneficiários. Apesar de existir vontade política de promover uma adesão o mais rápida possível à União Europeia, essa vontade política não foi acompanhada por um aumento das responsabilidades de gestão cometidas aos países candidatos à adesão. O Tribunal não encontrou indícios de uma estratégia formal de gestão da ajuda por parte da Comissão, a nível geral ou de país, que contribuísse para aumentar progressivamente a responsabilidade dos beneficiários.

Responsabilidades dos países beneficiários no domínio da identificação dos projectos e nas diferentes fases do processo de concurso eram limitadas

45. O Tribunal avaliou em que medida a gestão do programa CARDS efectuada pela Comissão contribuiu para aumentar a responsabilidade dos países beneficiários em etapas críticas da gestão do ciclo de projecto e avaliou as consequências de uma apropriação insuficiente dos projectos por parte dos beneficiários.

46. As directrizes da Comissão em matéria de identificação dos projectos e de elaboração subsequente dos programas anuais ⁽¹⁾ não promoviam a participação dos beneficiários no processo de decisão. As instruções emitidas pelo EuropeAid para a programação anual de 2001 e 2002 não especificavam qualquer tipo de participação dos beneficiários. Nas directrizes relativas à elaboração dos programas anuais de 2003 e 2004 era especificada alguma participação, embora limitada, exigindo que fossem estabelecidos contactos iniciais com os beneficiários potenciais, no decurso do trabalho preparatório, e que a delegação ou a AER enviassem aos beneficiários propostas de fichas de projecto pelo menos duas semanas antes de o programa anual ter sido finalizado. Foi avaliado no âmbito da auditoria o grau de participação dos beneficiários, através de entrevistas realizadas no local a cerca de 30 beneficiários.

47. O Tribunal detectou exemplos de alguns casos, nomeadamente na Bósnia-Herzegovina, na Croácia e na Sérvia, em que a Comissão e a Agência tinham tentado promover uma maior apropriação do projecto pelo país beneficiário (ver *caixa 6*).

Caixa 6

Exemplo de boas práticas de apropriação

Caso 1: Reforço da Direcção de Integração Europeia da Bósnia-Herzegovina

O processo de decisão da programação CARDS 2006 na Bósnia-Herzegovina constitui um bom exemplo de promoção da apropriação e da responsabilidade. No âmbito dos programas anuais CARDS 2004 e 2005, a Comissão começara já a promover o reforço da capacidade institucional do país beneficiário, por exemplo criando cargos de quadro superior de programação nos ministérios e agências competentes e prestando apoio à Direcção de Integração Europeia da Bósnia-Herzegovina. Na sequência dos esforços envidados neste domínio, no último ano do programa CARDS foram elaboradas fichas de projecto pelas autoridades da Bósnia-Herzegovina.

Caso 2: Projecto Nikola Tesla na Sérvia

Embora o quadro jurídico da agência (ou seja, gestão centralizada indirecta) não seja o mais adequado para promover a apropriação dos projectos pelos países beneficiários, a agência conseguiu encontrar uma solução inovadora no caso do projecto de reabilitação de uma central eléctrica na Sérvia (Nikola Tesla A5).

O aspecto inovador que caracterizou a execução do projecto consistiu na utilização de um «acordo de subvenção». Através deste acordo, a responsabilidade pelo planeamento do projecto, incluindo a definição das especificações técnicas e a gestão do projecto, foi confiada ao beneficiário, a empresa sérvia de distribuição de electricidade.

As especificações técnicas foram verificadas e aprovadas pelo supervisor contratado e o processo de concurso e o controlo dos pagamentos foram da responsabilidade da agência. Todas as partes, incluindo o beneficiário, consideraram que o acordo foi muito satisfatório, pelo que se pode concluir que a apropriação foi a mais completa possível, nas condições existentes.

48. Porém, na maior parte dos casos a Comissão não promoveu consistentemente a participação do país beneficiário na elaboração das fichas de projecto e, posteriormente, do caderno de encargos. A participação variou de país para país, com base nas iniciativas tomadas pelas delegações ou pela AER, em função das capacidades dos países em causa. Se bem que o Tribunal tenha constatado que o contributo dos países beneficiários aumentou, a apropriação continuou a ser limitada.

49. O co-financiamento de projectos com fundos nacionais constitui um indicador da apropriação e do interesse por parte do país beneficiário. Apesar de ser incentivado nas directrizes CARDS, o recurso ao co-financiamento nacional raramente foi utilizado ⁽²⁾. Uma excepção positiva nesta matéria, a única em 31 projectos auditados que não tinham sido financiados através de uma subvenção, foi o projecto do cadastro de prédios rústicos da Croácia, que foi objecto de um co-financiamento significativo e em que as autoridades croatas se responsabilizaram efectivamente pela coordenação dos doadores. O empenhamento dos beneficiários das subvenções foi igualmente elevado ⁽³⁾.

50. Uma das formas de favorecer a apropriação por parte dos países beneficiários consiste em promover a participação das autoridades nacionais nos comités de avaliação das propostas. Porém, as instruções do EuropeAid, que são vinculativas para as delegações e que constituem directrizes para a AER, exigem que a maioria dos membros dos comités de avaliação com direito a voto representem a Comissão (ver *caixa 7*). Estas disposições contrastam com as que estão em vigor em muitos outros domínios das acções externas, em que a Comissão não está representada nos comités de avaliação na qualidade de membro com direito a voto, mas mantém o direito a veto.

⁽¹⁾ Os programas anuais contêm uma lista pormenorizada dos projectos a financiar, as chamadas fichas de projecto, especificando os montantes relevantes. A partir de 2005, as fichas de projecto começaram a ser agrupadas e consolidadas em fichas de sector. As fichas de projecto não estavam formalmente integradas na decisão de financiamento da Comissão, não sendo portanto juridicamente vinculativas, ao contrário do que acontece com as fichas de sector.

⁽²⁾ Excepto nos contratos de subvenção, em que o co-financiamento é obrigatório. Uma subvenção é um pagamento directo de natureza não comercial efectuado pela Comunidade Europeia a um beneficiário, tendo em vista a realização de uma acção no âmbito da política da União Europeia.

⁽³⁾ Os projectos auditados incluíram, por exemplo, um centro turístico instalado na fortaleza de Travnik, na Bósnia-Herzegovina, e uma biblioteca ambulante na cidade de Zadar, na Croácia.

Caixa 7**Composição dos comités de avaliação das propostas**

O Tribunal analisou 177 comités de avaliação de propostas criados entre 2002 e 2005. Em média, 55 % dos membros com direito a voto eram gestores de tarefas das delegações ou dos centros operacionais da AER e 13 % eram peritos externos independentes. A representação média das organizações beneficiárias era de 32 %, à excepção da Croácia, onde essa percentagem aumentava significativamente para 52 %, e da Bósnia-Herzegovina, onde se registava uma tendência para o decréscimo da percentagem de membros com direito a voto representando os beneficiários, que era de 24 %.

51. As instruções do EuropeAid estipulam que os comités de avaliação devem ser constituídos no mínimo por quatro elementos do pessoal da delegação da Comissão/AER (presidente, secretário e dois avaliadores), por um avaliador externo e por mais dois elementos do pessoal da delegação da Comissão/AER para cada avaliador adicional do beneficiário. Esta disposição, além de impor encargos excessivos aos recursos humanos das delegações, obsta igualmente a uma melhor apropriação dos projectos por parte do país beneficiário.

52. Um dos obstáculos que se colocavam à descentralização era o desconhecimento dos procedimentos contratuais da Comissão Europeia por parte dos países beneficiários. Na Croácia, os representantes das autoridades nacionais eram convidados sistematicamente pela delegação para participarem nas reuniões do comité de avaliação, na qualidade de observadores. Trata-se de uma boa prática, que permite que as autoridades nacionais se familiarizem com os pormenores dos processos de concurso, mas que não era aplicada sistematicamente em outros países. Por exemplo, na Albânia, na antiga República jugoslava da Macedónia e na Sérvia a prática só muito raramente era aplicada.

Não apropriação pelo país beneficiário da coordenação dos doadores

53. De acordo com as directrizes CARDS, todo o apoio CARDS deve ser coordenado com o de outros doadores. A coordenação dos doadores é particularmente difícil nos Balcãs Ocidentais, devido ao grande número de doadores e à existência de duas agendas: a agenda de adesão da UE e a agenda de desenvolvimento e redução da pobreza do Banco Mundial, da ONU e de algumas agências de Estados-Membros da União Europeia.

54. A «Declaração de Paris sobre a eficácia da ajuda ao desenvolvimento»⁽¹⁾ confirmou o princípio de que os próprios países beneficiários devem assumir a responsabilidade pela coordenação da ajuda a todos os níveis, ao passo que os doadores se devem comprometer a respeitar essa responsabilidade do país parceiro. A auditoria efectuada não permitiu detectar nos países CARDS quase nenhuns indícios de assunção dessa responsabilidade pelos países beneficiários ou quaisquer medidas tomadas pelos doadores com vista a incentivar os países beneficiários a assumirem essa responsabilidade. A única iniciativa nesse sentido foi detectada na Albânia (ver caixa 8).

(1) A Declaração de Paris sobre a eficácia da ajuda ao desenvolvimento foi assinada no Fórum de Alto Nível realizado em Paris em Março de 2005. Participaram nesse Fórum a Comissão Europeia e 91 países, dois dos quais representavam a zona CARDS (Albânia e Sérvia e Montenegro).

Caixa 8**Coordenação dos doadores na Albânia**

Com vista a reforçar a cooperação dos doadores na Albânia, as quatro organizações multilaterais (CE, OSCE, ONU e BM) criaram em Dezembro de 2003 um mecanismo de coordenação sectorial e concordaram em dividir entre si as responsabilidades em quatro áreas temáticas. Criaram um Secretariado Técnico de Doadores para gerir o processo de coordenação, o que contribuiu para promover uma complementaridade e uma divisão do trabalho mais eficazes. Os doadores poderão assim tirar partido das suas vantagens comparativas a nível sectorial e delegar a autoridade de execução dos programas nos doadores designados para assumir a responsabilidade na área em causa.

A comunidade de doadores contribuiu para a elaboração de um Sistema de Planeamento Integrado que foi adoptado pelo Governo da Albânia em 2005 e que deverá ajudar o país a assumir a responsabilidade pelo seu próprio processo de planeamento. Esse sistema tem por objectivo integrar os vários quadros políticos num único plano de desenvolvimento de médio prazo, em 2007, e criar uma nova arquitectura de coordenação dos doadores e de gestão da assistência externa.

Abordagem incoerente do acompanhamento e da avaliação

55. As delegações e a AER adoptam procedimentos de acompanhamento diferentes:

- a) os serviços centrais da Comissão e as delegações subcontrataram o acompanhamento, que é efectuado de acordo com uma metodologia normalizada designada pelo nome de *acompanhamento orientado para os resultados* (AOR). A metodologia em causa inclui a utilização de um sistema de classificação do desempenho dos projectos, mas não é elaborado um registo formal do seguimento;
- b) a AER dispõe das suas próprias equipas de acompanhamento em cada centro operacional, bem como de um coordenador nos serviços centrais. Estas equipas começaram a utilizar o sistema AOR a partir do início de 2005. O seguimento é registado formalmente nos documentos de acompanhamento.

56. Para que o acompanhamento seja eficaz, devem ser definidos objectivos e indicadores objectivamente verificáveis (IOV) para os projectos que servem de referência ao acompanhamento. Porém, esses IOV não existem ou, quando existem, não são mensuráveis ou não estabelecem prazos. Por exemplo, no projecto de uma Academia de Polícia, um dos IOV consistia em «ministrar ensino adequado ao pessoal», sem especificar o número de participantes previsto ou os programas de ensino. No caso de outro projecto, eram estabelecidos indicadores como «reforço da capacidade operacional», sem indicar critérios específicos.

57. Em conformidade com o regulamento CARDS, a Comissão avaliou o programa no final de Junho de 2004. De acordo com o caderno de encargos, o objectivo consistia em facultar à Comissão Europeia uma avaliação independente e fiável da estratégia de assistência aplicada no âmbito do programa CARDS e da respectiva evolução num quadro político alargado. A avaliação abrangiu o período de 2001-2003 (ver igualmente ponto 10).

58. Um aspecto importante do processo de avaliação, no que se refere ao contributo da avaliação para a melhoria da gestão financeira, relaciona-se com o seguimento dado às recomendações formuladas. Em princípio, a Comissão tinha um ano para apresentar um relatório sobre as medidas de seguimento tomadas. Neste caso, a Comissão apresentou o relatório ao fim de mais de dois anos, o que pode ser devido em parte ao facto de a Comissão ter considerado que a qualidade de algumas das recomendações formuladas não era satisfatória.

59. Apesar de não existir um requisito formal de avaliação de projectos individuais ou de avaliação a nível sectorial, essas avaliações constituem uma boa prática, pois facilitam a análise dos resultados concretos e a formulação de recomendações concretas. A AER efectuou sistematicamente avaliações a nível sectorial e de projecto, bem como avaliações intercalares e *ex post*. Os resumos dessas avaliações eram publicados no sítio Internet da AER, contribuindo assim para divulgar as conclusões da avaliação. As delegações, pelo contrário, raramente efectuaram avaliações sectoriais ou de projecto e os poucos relatórios que elaboraram não foram publicados nos seus sítios internet.

60. A divulgação dos resultados do trabalho de acompanhamento e avaliação é efectuada também de forma diferente pelas delegações e pela AER. A AER organiza reuniões e *workshops* periódicos de intercâmbio de experiências para os gestores de tarefas e de programas dos diferentes centros operacionais. Porém, não existe o mesmo nível de divulgação entre os países onde o programa é gerido pelas delegações. Verificam-se alguns contactos entre as delegações e o pessoal da AER, mas não são sistemáticos.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Em que medida a gestão do programa CARDS efectuada pela Comissão foi eficaz?

61. O Tribunal conclui que a gestão do programa CARDS efectuada pela Comissão foi geralmente bem sucedida, contribuindo para a estabilização e a reconstrução nos países beneficiários. Porém, em matéria de reforço da capacidade administrativa a ajuda foi menos eficaz, devido ao facto de a concentração no objectivo do reforço da capacidade institucional ter sido inicialmente baixa, bem como à capacidade insuficiente dos países beneficiários para absorverem a ajuda prestada.

Em que medida a orientação estratégica que presidiu ao programa foi adequada e coerente?

62. A orientação estratégica da Comissão era de carácter muito geral, o que era adequado na fase da reconstrução, mas insuficiente para a realização dos objectivos mais ambiciosos do reforço da capacidade institucional.

63. A formulação dos documentos de estratégia por país era de carácter muito geral, pelo que esses documentos não davam orientações suficientes a nível de pormenor, nomeadamente por não eram apoiados por estratégias sectoriais oportunas. Os programas indicativos plurianuais, que estão na base do planeamento anual e da identificação dos projectos, não definiam prioridades entre os diferentes domínios de intervenção ou no âmbito de cada um desses domínios. Como tal, não havia bases suficientes para otimizar a selecção dos projectos, o que esteve na origem da execução de projectos isolados e não coordenados entre si.

64. A ajuda prestada inicialmente pelos programas na maior parte dos casos assumia a forma de projectos de investimento orientados para a reconstrução e não de projectos de reforço da capacidade institucional. A medida que os programas avançavam passou a ser atribuída mais importância ao reforço da capacidade institucional, que representa agora a maior parte das despesas. O Tribunal observa que, logo desde o início, foi dada mais atenção ao reforço da capacidade institucional nos países onde a assistência era gerida pelas delegações, em comparação com aqueles onde era gerida pela AER. Devido a tal facto, neste último caso, a introdução dos projectos de geminação foi mais tardia.

Recomendação 1

Nas directrizes estratégicas de execução do novo Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA) ⁽¹⁾ deverá ser dada a devida atenção aos domínios de intervenção individuais, de forma a garantir uma orientação adequada da ajuda, uma abordagem sistemática dos principais domínios de intervenção e uma base adequada para a definição de prioridades e a selecção dos projectos.

Em que medida as abordagens de gestão estabelecidas e aplicadas pela Comissão foram adequadas e eficientes?

65. As abordagens de gestão aplicadas pela Comissão foram geralmente, mas não em todos os casos, adequadas às condições e necessidades dos países beneficiários. Foram eficazes em termos de garantir uma prestação rápida da ajuda, mas não tiveram suficientemente em conta a maximização dos benefícios da ajuda.

66. Foram aplicadas quatro abordagens de gestão diferentes, que reflectiam as condições existentes nos países beneficiários. Duas dessas abordagens (ou seja, desconcentração da gestão a favor das delegações e AER), que abrangeram a maior parte das despesas, foram geralmente eficazes e adequadas. As outras duas (gestão centralizada e descentralizada) foram menos eficientes e não corresponderam tão bem às necessidades específicas.

⁽¹⁾ Regulamento (CE) n.º 1085/2006 do Conselho (JO L 210 de 31.7.2006, p. 82).

67. A Comissão reagiu com êxito às críticas formuladas anteriormente ao ritmo lento de execução do programa, garantindo uma prestação rápida da ajuda, o que foi especialmente vantajoso na fase da reconstrução. Porém, no que se refere à execução das acções de reforço da capacidade institucional, a importância atribuída à rapidez da execução não foi compensada por uma atenção suficiente à capacidade dos países beneficiários para extrair benefícios máximos da ajuda ou cumprirem todas as condições prévias estipuladas.

Recomendação 2

A Comissão deve continuar a colocar a tónica na prestação rápida da ajuda, mas deverá dar também suficiente atenção a aspectos como a capacidade dos beneficiários para absorverem plenamente a ajuda prestada (nomeadamente no contexto dos projectos de reforço da capacidade institucional).

Em que medida os projectos financiados pelo programa promoveram a apropriação pelo país beneficiário?

68. Embora a apropriação dos programas pelos países beneficiários fosse considerada prioritária pela Comissão, não foi posta em prática uma abordagem coerente que permitisse realizar este objectivo e as abordagens de gestão aplicadas não promoveram essa apropriação.

69. Os países beneficiários tiveram uma participação limitada nas fases de identificação do projecto e do processo de concurso. No final do programa o grau de participação dos beneficiários aumentou, se bem que a apropriação continuasse a ser limitada. Apesar de os países beneficiários se terem comprometido a coordenar os numerosos doadores que intervinham na zona (um indicador importante de apropriação), a auditoria não encontrou provas de que essa coordenação tivesse tido lugar.

Recomendação 3

No programa IPA, a Comissão deve abordar o aspecto importante da apropriação do programa pelos países beneficiários através da aplicação de estratégias específicas em todas as áreas da gestão e da execução, nomeadamente nos processos de concurso.

Em que medida o acompanhamento e a avaliação foram eficazes na identificação de insuficiências e divulgação de constatações e o seguimento dado pela Comissão foi oportuno?

70. O acompanhamento e a avaliação foram parcialmente satisfatórios, mas de qualidade irregular. As delegações e a Agência Europeia de Reconstrução aplicavam procedimentos de acompanhamento diferentes, se bem que a partir de 2005 fosse adoptada uma metodologia comum. A inexistência de indicadores de projecto adequados comprometeu a eficácia do acompanhamento. Foi efectuada uma avaliação do programa CARDS, tal como estava previsto, mas o seguimento pela Comissão foi tardio. Existem incoerências injustificadas entre as práticas das delegações e da AER em matéria de periodicidade das avaliações de projecto ou sectoriais, bem como de divulgação dos resultados do acompanhamento e da avaliação.

Recomendação 4

As práticas de acompanhamento e de avaliação devem ser harmonizadas; as delegações devem adoptar as práticas da AER em matéria de avaliação de projectos/sectores individuais, bem como de divulgação dos resultados e dos ensinamentos extraídos.

A Comissão deve dar um seguimento rápido às avaliações.

O presente relatório foi adoptado pelo Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 28 de Junho de 2007.

Pelo Tribunal de Contas

Hubert WEBER

Presidente

ANEXO

PROJECTOS CARDS AUDITADOS (33 no total)

		Programa anual	Data de assinatura	Sector	EUR
ALBÂNIA					
1	Fundo de desenvolvimento da comunidade local	2002	10/2003	Desenvolvimento regional	7 400 000
2	EURALIUS — Missão de Assistência da Comunidade Europeia ao Sistema Judicial da Albânia	2002	05/2005	Sistema judicial e polícia	4 498 686
3	PAMECA II — Missão de Assistência da Comunidade Europeia à Polícia Albanesa	2004	12/2004	Sistema judicial e polícia	3 800 000
4	Tribunais de recurso de Korça e Vlora	2003	05/2005	Sistema judicial e polícia	1 630 395
5	ASYCUDA II — Assistência técnica e formação	2002	04/2005	Sistema judicial e polícia	399 815
Total					17 751 366
BÓSNIA-HERZEGOVINA					
1	Construção do posto fronteiriço de Karakaj	2001	02/2004	Gestão integrada das fronteiras	3 427 967
2	Assistência técnica à criação do espaço económico único II	2002	04/2003	Desenvolvimento económico	1 939 802
3	Auditoria funcional e financeira básica das instituições da Bósnia-Herzegovina	2001	04/2003	Administração pública	146 513
4	Formação dos procuradores da Bósnia-Herzegovina sobre os novos códigos de processos penais	2002	04/2003	Sistema judicial e polícia	146 255
5	Avaliação, concepção e supervisão do bloqueio à travessia ilegal das fronteiras rumo à Croácia	2001	04/2003	Gestão integrada das fronteiras	144 900
6	Reconstrução de parte da fortaleza de Travnik para fins de turismo educativo (parte do projecto EU-RED, <i>European Union Regional Economic Development</i>)	2002	12/2004	Desenvolvimento regional	57 433
Total					5 862 870
CROÁCIA					
1	Modernização da vigilância das fronteiras do Estado	2004	05/2005	Gestão integrada das fronteiras	5 000 000
2	Apoio à reforma do cadastro e registo de prédios rústicos	2002	05/2003	Desenvolvimento económico	5 000 000
3	Registo do domínio marítimo	2003	02/2004	Desenvolvimento económico	2 000 000
4	Produtos agrícolas e alimentares	2002	03/2005	Agricultura	1 749 864
5	Apoio ao sistema de Tribunais da Croácia. Assistência à reforma dos Tribunais	2002	02/2004	Sistema judicial e polícia	1 000 000
6	Fornecimento de equipamento para o sistema de informações criminais	2002	12/2004	Sistema judicial e polícia	248 944
7	Biblioteca ambulante da cidade de Zadar	2002	07/2005	Estabilização democrática	238 630
Total					15 237 438
ANTIGA REPÚBLICA JUGOSLAVA DA MACEDÓNIA					
1	Autonomia local. Construção de estradas locais em 9 municípios	2004	11/2004	Desenvolvimento regional	3 474 623
2	Fornecimentos de veículos para a polícia de fronteira — Lote 1	2003	10/2004	Gestão integrada das fronteiras	2 486 726
3	Desenvolvimento da capacidade operativa para combater o branqueamento de dinheiro	2002	09/2004	Sistema judicial e polícia	700 000
4	Desenvolvimento da capacidade administrativa dos Tribunais	2003	09/2004	Sistema judicial e polícia	148 495
5	Assistência técnica no apoio à implementação da gestão integrada das fronteiras	2002	11/2004	Gestão integrada das fronteiras	55 540
Total					6 865 384

KOSOVO					
1	Reforma da administração pública — Desenvolvimento municipal e infra-estruturas sociais, assistência técnica	2003	12/2004	Desenvolvimento económico	11 200 000
2	Programa para os direitos e a reintegração das minorias — Programa de reintegração no município de Prizren (Prizren 615 000 EUR)	2004	08/2004	Refugiados e deslocados internos	5 000 000
3	Apoio institucional ao Ministério do Comércio e da Indústria	2003	04/2004	Desenvolvimento económico	2 235 760
Total					18 435 760
SÉRVIA					
1	Remodelação importante da unidade A5 da central eléctrica de Nikola Tesla (acordo de subvenção)	2003	12/2003	Energia	42 721 021
2	Apoio à estratégia nacional para o encerramento de centros colectivos na Sérvia	2004	12/2004	Refugiados e deslocados internos	4 443 000
3	Reforço da gestão da qualidade, das capacidades e das infra-estruturas da União de Estados	2003	12/2003	Reforma da administração pública	3 559 520
4	Assistência no âmbito da instituição de um mercado da electricidade na Sérvia	2004	01/2005	Energia	2 723 637
5	Auditoria interna e controlo interno das finanças públicas, fase 2	2003	04/2005	Reforma da administração pública	1 870 680
6	Assistência ao serviço de integração europeia	2002	04/2002	Reforma da administração pública	1 500 000
7	Apoio às iniciativas transfronteiriças destinadas aos deslocados internos provenientes do Kosovo	2004	08/2004	Refugiados e deslocados internos	449 983
Total					57 267 841
TOTAL GERAL					121 420 659

RESPOSTAS DA COMISSÃO

SÍNTESE

I. *Introdução às respostas da Comissão*

Os Balcãs Ocidentais foram devastados por um conflito que cessou no final da década de 90. Após a guerra, a União Europeia concedeu primeiramente aos países da região uma ajuda de emergência ao abrigo de um instrumento jurídico adoptado em 1996 e, seguidamente, uma ajuda à reconstrução, sob forma do reforço institucional e de investimentos, com um grau de apropriação mais elevado por parte dos países beneficiários, na medida em que a situação política e económica o permitiu.

O Processo de Estabilização e de Associação lançado em 2000 permitiu a adopção do programa Assistência Comunitária para a Reconstrução, o Desenvolvimento e a Estabilização (CARDS) e de outras medidas. Os países saíram de situações de conflito e o sistema evoluiu de diversas formas, o que, tal como o relatório demonstra, se reflectiu na execução dos programas.

III. Os Programas Indicativos Plurianuais (PIP) dos países dos Balcãs Ocidentais fazem referência às prioridades em matéria de parceria europeia, que orientaram claramente a programação.

IV. A unificação das bases jurídicas e a aplicação do Regulamento CARDS permitiram melhorar consideravelmente a prestação de ajuda aos países dos Balcãs Ocidentais.

V. O Regulamento CARDS não prevê quaisquer responsabilidades específicas para os países beneficiários. Por conseguinte, a maior parte do programa CARDS foi aplicada em gestão centralizada pela Comissão ou pela Agência Europeia de Reconstrução (AER). Na medida do possível, a evolução das responsabilidades em matéria de gestão permitiu aos beneficiários estarem estreitamente associados à programação das actividades, à apreciação das propostas e ao acompanhamento e à avaliação.

VI. Sendo a Comissão e a AER duas entidades distintas, as suas metodologias de acompanhamento e de avaliação diferem. Contudo, ao abrigo do Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA), a mesma metodologia será aplicada em todos os países.

VII. Os países dos Balcãs Ocidentais encontravam-se, e encontram-se ainda, em diferentes estádios de transição e de desenvolvimento. Se, para a Sérvia, a antiga República jugoslava da Macedónia e o Kosovo, a ajuda se centrou inicialmente nas necessidades críticas, para a Croácia, os esforços desenvolvidos visaram melhorar a capacidade administrativa.

VIII. Ao abrigo do IPA, a orientação estratégica será melhorada graças ao estabelecimento de um documento de planeamento indicativo plurianual, que permita, para cada país beneficiário, definir os principais domínios de intervenção e coordenar a ajuda abrangida pelas diferentes componentes do IPA.

Grças à existência de uma base jurídica única e ao sistema evolutivo de três anos escolhido para o planeamento financeiro no âmbito do IPA, dispõe-se de uma flexibilidade acrescida relativamente aos anteriores instrumentos, o que permite aos serviços da Comissão terem mais em conta o factor da capacidade de absorção.

Pretende-se, para o conjunto dos beneficiários, gerir os fundos da CE de modo descentralizado, o que reforçará consideravelmente a apropriação por parte do país beneficiário. Tal é a razão pela qual uma estratégia em favor da gestão descentralizada será igualmente desenvolvida nos potenciais países candidatos, a fim de lhes permitir assumir progressivamente a responsabilidade e a apropriação do processo de aplicação.

OBSERVAÇÕES

15. Tendo em conta a mutação rápida do contexto dos Balcãs Ocidentais, devia determinar-se um bom equilíbrio em termos de programação estratégica. Se tivessem sido excessivamente específicos, os documentos de estratégia por país (DEP) teriam sido menos úteis no quadro da programação estratégica.

Os DEP foram objecto de avaliações regulares, nomeadamente na perspectiva das parcerias, a fim de determinar se a evolução da situação no país justificava uma revisão da estratégia.

16. Os PIP dos países dos Balcãs Ocidentais fazem referência de forma explícita às prioridades em matéria de parceria europeia, que orientaram claramente a programação.

17. As observações do Comité de Gestão CARDS foram tidas em conta aquando da finalização dos documentos.

18. As análises sectoriais faziam parte de uma série de documentos de programação: PIP, parcerias europeias e programas anuais anteriores. Planeados e executados em estreita cooperação com os Governos dos países beneficiários e os doadores, em especial os Estados-Membros da UE, os programas reflectem as prioridades da parceria europeia, tais como definidas no PIP. Os programas anuais baseiam-se nas fases anteriores da ajuda da CE aos países beneficiários.

19. A Comissão concorda com a necessidade de se conceber uma metodologia mais clara susceptível de ajudar a hierarquizar outros projectos possíveis.

Caixa 1 — Exemplos de projectos não executados

Caso 1: Não foi prestado apoio político à Instituição Superior de Auditoria da Sérvia

Desde a realização da auditoria, certas coisas evoluíram. Foi adoptada em Novembro de 2005 uma lei destinada a instituir a ISA, cuja estrutura está actualmente em fase de instalação.

Caso 2: Missão de Assistência da Comunidade Europeia à Polícia Albanesa

Num contexto de rápida evolução da Albânia e de um desfazamento considerável entre a programação e a aplicação, os projectos inicialmente previstos foram nalguns casos reorientados para terem mais em conta as necessidades do beneficiário e para coordenar as actividades com outros doadores, o que explica que, em certos casos, as medidas tomadas e os resultados alcançados não puderam estar em plena conformidade com a ficha de projecto.

21. A partir do início de 2002, tanto as autoridades nacionais dos países beneficiários como a Comissão incentivaram uma evolução no sentido de projectos e programas que conferissem uma maior ênfase ao reforço institucional. Contudo, certas partes da região ainda tinham uma grande necessidade de investimentos em infra-estruturas rodoviárias, de transportes e de energia, devido ao facto de os países beneficiários estarem a sair de situações de conflito e de anos de subinvestimento.

22. Relativamente ao reforço institucional [criação de instituições democráticas, reforma da administração pública (função pública, capacidade administrativa, gestão orçamental e fiscal, etc.), reforma do poder local, consolidação do Estado de Direito através de reformas do sistema judiciário e das forças de polícia, etc.], a Comissão tinha previsto dotações sectoriais em documentos de estratégia como o PIP. Após 2002, os programas da Agência centraram-se efectivamente e cada vez mais no reforço institucional.

24. Os trabalhos da AER centraram-se primeiramente nas acções urgentes e no restabelecimento dos serviços de base. Tal foi, em especial, o caso nas situações subsequentes aos conflitos verificados no Kosovo, na Sérvia e, em certa medida, na antiga República jugoslava da Macedónia.

Esta prestação rápida de ajuda incentivou a evolução para o processo de reforma posterior.

25. Até recentemente, a administração da antiga República jugoslava da Macedónia não estava preparada para assumir uma iniciativa de geminação. Com efeito, para lançar contratos de geminação com a antiga República jugoslava da Macedónia, a AER tinha necessidade da administração destinatária para estabelecer as fichas de geminação. Dado que os ministérios de execução não tinham suficiente capacidade administrativa para prepararem a documentação necessária, a passagem da assistência técnica tradicional para a geminação levou mais tempo do que noutros países candidatos.

De acordo com o mandato político da Agenda de Salónica de Junho de 2003, as geminações foram integradas crescentemente nos trabalhos da Agência. Em simultâneo, a Comissão disponibilizou activamente saber-fazer e formação aos gestores dos programas da Agência.

Caixa 2 — Reorientação de um projecto de reforço da capacidade institucional — Gestão Integrada das Fronteiras na antiga República jugoslava da Macedónia

Os objectivos do projecto eram os seguintes: a criação de um serviço de polícia de fronteira e a transferência das responsabilidades operacionais de acordo com os objectivos estratégicos da Gestão Integrada das Fronteiras (GIF).

Os fundos afectados foram efectivamente utilizados para adquirir veículos para a polícia de fronteira. Entre o momento da redacção da ficha e a aplicação, a evolução da situação requereu uma revisão das prioridades:

- Um projecto de reforma da polícia que teve em conta os procedimentos de recrutamento;
- A ajuda da OSCE incidiu na formação da polícia de fronteira;
- O equipamento de detecção dos documentos falsificados que, aquando da aplicação, ainda não era plenamente utilizado, tinha sido fornecido no quadro de um projecto Phare 2000 anterior. Não era assim adequado fornecer equipamento suplementar deste tipo.

O serviço de polícia de fronteira foi criado (com a transferência das responsabilidades operacionais do Ministério da Defesa para o Ministério do Interior de acordo com a estratégia da GIF) pelas autoridades nacionais com base em financiamento nacional. Todavia, este serviço recém-criado, que estava totalmente desprovido de equipamento operacional, não podia exercer as suas responsabilidades operacionais.

Tendo em conta o que precede, foi considerada adequada a aquisição dos veículos.

36.

- a) O programa de acção regional anual de 2002 e de 2003 incluía um projecto de gestão integrada das fronteiras que era gerido ao nível regional a partir dos serviços centrais da Comissão em Bruxelas;
- b) Considerava-se mais eficiente gerir a maior parte dos programas de regresso dos refugiados a nível nacional;
- c) Os programas regionais são planeados pelos serviços centrais da Comissão com as delegações e as administrações dos países beneficiários.
37. a) A Comissão avaliou positivamente a capacidade do Fundo de Desenvolvimento da Albânia de acordo com o Regulamento Financeiro aplicável logo que a acção teve início em 2002.

39. A convenção de financiamento relativa ao programa anual CARDS 2001 da Albânia foi assinada em Março de 2002 e a desconcentração do programa CARDS começou seguidamente. A aplicação dos programas anuais CARDS 2001 e 2002 só pôde começar em 2003, tendo assim a execução sido acelerada a partir de 2004.

Na Croácia, os programas de 2001 e de 2002 foram efectivamente aplicados em simultâneo, mas, regra geral, há sempre um período de três anos de aplicação simultânea de dois programas consecutivos.

Caixa 4 — Capacidade administrativa nacional da Albânia posta à prova

A concentração de projectos no sector da justiça e assuntos internos traduzia bem as necessidades identificadas e a elevada prioridade concedida a este sector pela UE e por outros doadores.

Este projecto foi o primeiro do género. A estrutura do sistema judiciário na Albânia, como em qualquer país, envolve múltiplos parceiros de projecto e instituições beneficiárias. Além disso, o seu impacto depende em grande medida da vontade política dos beneficiários de dar seguimento às recomendações da equipa responsável pelo projecto. Neste contexto, a instabilidade política da Albânia afectou a aplicação. Um relatório de avaliação publicado em Abril de 2007 reconheceu igualmente que a concepção do projecto era muito ambiciosa.

40. A existência de uma grande variedade e de um grande número de beneficiários, mesmo no seio de um dado sector, aumenta efectivamente o grau de dificuldade, mas não implica que o impacto dos projectos seja necessariamente reduzido.

Caixa 5 — Apoio ao sistema de Tribunais na Croácia

O projecto CARDS 2002 pressupunha que estivessem asseguradas duas condições: i) que existisse uma estratégia de reforma judiciária e ii) que a aplicação do projecto judiciário CARDS 2001 estivesse bem avançada.

Aquando do início do projecto, o diálogo político e a elaboração da estratégia sobre a reforma judiciária estavam suficientemente avançados para justificar o lançamento do projecto.

44. Mesmo se, como o indica o Tribunal, o regulamento do Conselho não define as responsabilidades específicas dos países beneficiários, a Comissão confiou progressivamente aos países, tanto quanto possível, responsabilidades acrescidas em matéria de gestão. Verificou-se uma evolução das responsabilidades em matéria de gestão que permitiu aos beneficiários estarem estreitamente associados à programação das actividades, à apreciação das propostas e ao acompanhamento e à avaliação. Uma parte do programa CARDS na Croácia é actualmente gerida pelo país de acordo com o sistema de gestão descentralizada.

46. Se, regra geral, a promoção do envolvimento dos beneficiários constitui um meio evidente de melhorar a eficácia da ajuda da UE, a participação dos beneficiários na programação e na aplicação é muito mais difícil de assegurar em gestão centralizada do que em gestão descentralizada.

48. No quadro definido pelo Regulamento CARDS, a Comissão incentivou a assunção de responsabilidades por parte dos países beneficiários, tendo em conta tanto quanto possível as suas capacidades.

49. Na maior parte dos países beneficiários, a situação das finanças públicas locais era tão difícil que nenhuns recursos puderam ser afectados ao co-financiamento dos projectos.

52. As autoridades nacionais beneficiaram da formação local sobre os procedimentos de adjudicação de contratos, organizada pela Comissão.

54. A Declaração de Paris sobre a eficácia da ajuda ao desenvolvimento foi assinada em 2005 e, aquando da auditoria, os seus princípios não puderam ter tido qualquer impacto significativo sobre a gestão do CARDS.

Na Croácia, a Comissão teve a iniciativa de criar o mecanismo de coordenação dos doadores da UE em 2000. A apropriação do processo de coordenação pelas autoridades croatas (administração do CNA) foi fortemente incentivada, mas infelizmente sem grande eficácia.

A Agência agiu em estreita coordenação com os outros doadores presentes na região, nomeadamente no quadro das reuniões de coordenação realizadas regularmente nos centros operacionais das agências. Além disso, os beneficiários desempenham um papel cada vez mais importante nestas reuniões.

59. Podiam ser melhoradas as avaliações sistemáticas dos projectos CARDS pelas delegações. Contudo, como a realização de avaliações independentes faz parte das responsabilidades da sede e da AER, esta função não incumbe às delegações.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

61. A ajuda do CARDS concedida aos países dos Balcãs Ocidentais e, em especial, ao Kosovo teve de se centrar nas necessidades críticas urgentes, como a distribuição de água potável, o aquecimento, a habitação e a reconstrução de estradas.

No entanto, a partir de 2002, a ajuda tem-se centrado cada vez mais nos esforços de reforma e, assim, também no reforço institucional no âmbito do CARDS.

62. A orientação estratégica da Comissão foi formulada nos documentos relativos às parcerias europeias e baseou-se na análise das necessidades constante dos relatórios anuais sobre os progressos realizados.

63. As orientações do DEP não podiam ter sido formuladas de outro modo, tendo em conta a mutação rápida do contexto dos Balcãs Ocidentais. Além disso, na perspectiva da parceria, os DEP foram objecto de avaliações regulares, a fim de determinar se a evolução da situação no país justificava uma revisão da estratégia.

64. Os países cobertos pela AER após 2000 saíram de uma situação de conflito. De acordo com os programas da CE, os trabalhos centraram-se primeiramente nas acções urgentes e no restabelecimento dos serviços de base.

Graças à prestação rápida da ajuda, o processo de reforma pôde progredir e a ajuda pôde evoluir para o reforço institucional. O recurso à geminação não constitui, todavia, por si só um sinal de progresso.

Antes de 2004, muitas das condições requeridas ainda não estavam reunidas para um aproveitamento óptimo da geminação, mas a situação alterou-se desde então, tendo passado a ser de utilização generalizada. Em 2007, a maior parte das geminações ocorre em países onde a ajuda é gerida pela AER.

Recomendação 1

A orientação estratégica ao abrigo do IPA é definida pelos documentos de planeamento indicativo plurianual (DPIP) por país e por um DPIP multibeneficiários. Os documentos relativos

aos países incluem uma avaliação do conjunto dos desafios, das necessidades e da importância relativa das prioridades de ajuda e uma descrição do modo como esta avaliação se traduz em escolhas estratégicas para cada componente do IPA. Os DPIP mencionam também os principais domínios de intervenção para cada componente, os resultados esperados e as dotações financeiras indicativas. A parte estratégica da aplicação será assim consideravelmente reforçada no âmbito do IPA.

65. Foi decidido combinar várias abordagens em matéria de gestão, a fim de garantir uma prestação rápida de ajuda, tendo em conta as deficiências das administrações nacionais. Neste contexto, afigurou-se impossível assegurar a maximização dos benefícios da ajuda em todas as circunstâncias.

67. Em muitos casos, os beneficiários reagiram bem face à rapidez da prestação e da evolução da ajuda. Contudo, nem todos os elementos necessários se encontravam reunidos de forma a garantir uma absorção satisfatória desta ajuda.

Recomendação 2

Ao abrigo do IPA, o objectivo consiste em conceder uma ajuda com objectivos claros e eficaz ao conjunto dos países beneficiários. Deste modo, mesmo que continue a dar ênfase à aplicação rápida da ajuda, o Regulamento da Comissão relativo ao IPA prevê uma passagem progressiva para a descentralização.

A capacidade de absorção é um dos critérios para a afectação de fundos aos países beneficiários do quadro financeiro indicativo plurianual (QFIP).

68. Desde 2000, a apropriação pelos países beneficiários progrediu acentuada e visivelmente em termos de coordenação, de contribuição e de capacidade técnica.

O grau de apropriação em cada um dos países em questão foi o reflexo das tradições, das capacidades, da história e das exigências e das necessidades próprias de cada país beneficiário.

69. Nos últimos seis anos, a apropriação pelos países beneficiários progrediu acentuada e visivelmente em termos de coordenação, de contribuição e de capacidade técnica.

Esta evolução positiva reveste-se de muitas formas, na programação através do diálogo e do debate, do acompanhamento e da avaliação, mas também, cada vez mais, da coordenação dos doadores.

Recomendação 3

No quadro do IPA, será concedida uma grande ênfase à apropriação, pelo país beneficiário, do conjunto do processo de aplicação.

Por conseguinte, o objectivo consiste, sempre que possível, na gestão descentralizada. Para este efeito, é necessária a existência de estruturas e de sistemas específicos, que devem ser aplicados pelo país beneficiário. Ao abrigo do IPA, prevêem-se condições e requisitos mais estritos para a atribuição ao país beneficiário de competências de gestão por parte da Comissão.

Por fim, para assegurar a apropriação por parte das autoridades nacionais, os programas nacionais são adoptados pela Comissão com base em propostas de projectos apresentadas pelos países beneficiários.

70. Sendo a Comissão e a AER duas entidades distintas, as suas metodologias de acompanhamento e de avaliação diferem. Contudo, ao abrigo do IPA, a mesma metodologia será aplicada em todos os países, uma vez que a AER cessará progressivamente as suas operações até 31 de Dezembro de 2008.

Recomendação 4

A Comissão previu rever as práticas em matéria de avaliação e, entretanto, elaborou práticas harmonizadas destinadas às delegações através do guia sobre a auto-avaliação, nomeadamente das modalidades de difusão dos resultados e da experiência adquirida. Esta auto-avaliação a nível do projecto completará a avaliação independente a nível do programa efectuada pela unidade responsável.

Foi criado um sistema que permite o acompanhamento sistemático das avaliações, prevendo nomeadamente a organização de uma reunião de informação no mês seguinte à difusão dos relatórios de avaliação sectoriais, bem como a difusão posterior de um quadro de acompanhamento por operação na sequência das recomendações. Além disso, as disposições em matéria de acompanhamento das recomendações decorrentes da avaliação implicam que o nível operacional preste contas um ano mais tarde sobre as medidas tomadas. A Comissão examina o âmbito destas medidas de acompanhamento.