

## IV

(Informări)

## INFORMĂRI PROVENIND DE LA INSTITUȚIILE ȘI ORGANELE UNIUNII EUROPENE

## CURTEA DE CONTURI

## RAPORT SPECIAL NR. 5/2007

## privind gestionarea programului CARDS de către Comisie, însoțit de răspunsurile Comisiei

*[prezentat în conformitate cu articolul 248 alineatul (4) al doilea paragraf din Tratatul CE]*

(2007/C 285/01)

## CUPRINS

	<i>Puncte</i>	<i>Pagina</i>
ABREVIERI .....		3
SINTEZĂ .....	I-VIII	4
INTRODUCERE .....	1-7	5
SFERA ȘI ABORDAREA AUDITULUI .....	8-10	5
Observații .....	11-60	6
Deficiențele orientării strategice în cadrul procesului de programare .....	11-27	6
CSP formulate în linii prea generale, PIM fără priorități clare, lipsă de eficacitate în orientarea ajutorului .....	11-19	6
Deficiențele orientării strategice determină probleme de punere în aplicare .....	20	7
Redirecționarea ajutorului de la sprijinul pentru investiții către consolidarea instituțională .....	21-27	7
Structurile de gestionare eficiente au asigurat furnizarea rapidă a ajutorului, creând însă dificultăți în ceea ce privește capacitatea administrativă națională .....	28-41	9
Structurile de gestionare nu au fost întotdeauna corespunzătoare .....	28-37	9
Ajutorul a fost acordat cu rapiditate, dar fără a ține suficient cont de capacitatea de absorbție a țărilor beneficiare .....	38-41	11
Abordarea Comisiei privind gestionarea nu a condus la sporirea responsabilității țărilor beneficiare .....	42-54	12
Responsabilități limitate ale țărilor beneficiare în etapele de identificare și de licitare a proiectelor .....	45-52	12
Lipsa asumării responsabilității privind coordonarea donatorilor de către țările beneficiare .....	53-54	14
Abordare inconsecventă privind monitorizarea și evaluarea .....	55-60	14

	<i>Puncte</i>	<i>Pagina</i>
CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI .....	61-70	15
Cât de eficace a fost gestionarea programului CARDS de către Comisie? .....	61	15
Cât de corespunzătoare și coerentă a fost orientarea strategică stabilită pentru programe? .....	62-64	15
Cât de corespunzătoare și eficiente au fost abordările de gestionare adoptate și puse în aplicare de Comisie? .....	65-67	15
În ce măsură au încurajat proiectele finanțate asumarea responsabilității din partea țării beneficiare? .....	68-69	16
Cât de eficace au fost monitorizarea și evaluarea în ceea ce privește identificarea deficiențelor și difuzarea informațiilor? Acțiunile ulterioare întreprinse de Comisie au fost oportune? .....	70	16
<b>Răspunsurile Comisiei</b> .....		19

## ABREVIERI

ADF	<i>Albanian Development Fund</i> (Fondul albanez de dezvoltare)
AER	Agencia Europeană pentru Reconstrucție
BA	Bosnia și Herțegovina
BM	Banca Mondială
CARDS	<i>Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation</i> (Asistență Comunitară pentru Reconstrucție, Dezvoltare și Stabilizare)
CE	Comisia Europeană
CFCU	<i>Central Finance and Contracting Unit</i> (Oficiul de Plăți și Contractare PHARE)
CSP	<i>Country Strategy Papers</i> (documente referitoare la cadrul strategic național)
DG ELARG	Direcția Generală Extindere
DG RELEX	Direcția Generală Relații Externe
ECPA	<i>EC Police Assistance mission in Albania</i> (Misiunea de asistență polițienească a Comisiei Europene în Albania)
EURALIUS	Misiunea de asistență europeană pentru sistemul de justiție albanez
FRIM	Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei
IAP	Instrumentul de asistență pentru preaderare
ISA	Instituția Supremă de Audit
IVO	Indicatori verificabili obiectiv
KFOR	Forța de Menținere a Păcii în Kosovo condusă de NATO
MINUK	Misiunea Interimară a Organizației Națiunilor Unite în Kosovo
ONU	Organizația Națiunilor Unite
OSCE	Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa
PIM	Programul indicativ multianual
PSA	Procesul de stabilizare și asociere
RFI	Republica Federală Iugoslavia
ROM	<i>Result-Oriented Monitoring</i> (Monitorizare orientată spre rezultate)
RS	Raport Special al Curții de Conturi Europene
SC	Servicii centrale
UE	Uniunea Europeană

**SINTEZĂ**

I. Obiectivele principale ale programului „Asistență Comunitară pentru Reconstrucție, Dezvoltare și Stabilizare” (CARDS) sunt de a contribui la participarea țărilor beneficiare la procesul de stabilizare și asociere (PSA) și de a spori responsabilitatea țărilor și a entităților din Balcanii Occidentali față de acest proces. Scopul programului CARDS este acela de a încuraja o reformă durabilă și compatibilă cu UE, de a consolida stabilitatea și de a facilita aderarea țărilor din regiune la Uniunea Europeană. Pentru perioada 2000-2006, programul a beneficiat de o alocare bugetară de peste 5 000 milioane EUR (a se vedea punctele 1-7).

II. Curtea a auditat programul CARDS cu scopul de a stabili dacă gestionarea efectuată de Comisie a fost eficientă sau nu. Pentru a realiza acest lucru, aceasta a evaluat (a se vedea punctul 8):

- (a) dacă orientarea strategică stabilită pentru acest program a fost corespunzătoare și coerentă;
- (b) dacă, în ceea ce privește gestionarea, abordările adoptate și puse în aplicare de Comisie au fost corespunzătoare și eficiente;
- (c) dacă proiectele finanțate de program au încurajat asumarea responsabilității țărilor beneficiare asupra proiectelor; și
- (d) dacă monitorizarea și evaluarea au fost eficiente în ceea ce privește identificarea deficiențelor și difuzarea constatărilor aferente și dacă acțiunile ulterioare întreprinse de Comisie au fost oportune.

III. Orientarea strategică a Comisiei a fost formulată în linii foarte generale. Acest lucru era suficient pentru faza de reconstrucție, însă nu și pentru obiectivele mai ambițioase de consolidare instituțională. Documentele referitoare la cadrul strategic național nu au oferit orientări suficiente, în special datorită faptului că acestea nu erau sprijinite de strategii sectoriale oportune. Programele indicative multianuale nu au stabilit o prioritate între diferitele domenii de intervenție și nici în cadrul fiecăruia dintre acestea. Parteneriatele europene introduse în 2004 nu au fost utilizate pentru a îmbunătăți orientarea în ceea ce privește selectarea acțiunilor (a se vedea punctele 11-27).

IV. În trecut, ajutorul UE acordat țărilor din Balcanii Occidentali a fost prejudiciat datorită coexistenței a trei temeuri juridice diferite, punerii în aplicare lente a programelor și centralizării excesive. Regulamentul privind programul CARDS a unificat temeiurile juridice. De asemenea, eforturile Comisiei de a asigura o intervenție rapidă s-au finalizat cu succes, deși acest lucru a fost uneori în detrimentul capacității țărilor beneficiare de a profita de ajutorul respectiv. Comisia a adoptat patru abordări diferite de gestionare. Cele două abordări principale – și anume, prin intermediul delegațiilor deconcentrate, pe de o parte, și al Agenției Europene pentru Reconstrucție (AER), pe de alta – au fost, în esență, eficiente și adecvate (a se vedea punctele 28-41).

V. Deși Comisia a considerat ca fiind prioritară asumarea responsabilității țărilor beneficiare asupra proiectelor, aceasta nu a pus în aplicare o abordare consecventă în îndeplinirea obiectivului său, iar abordările de gestionare utilizate nu au favorizat acest proces (a se vedea punctele 42-54).

VI. Monitorizarea și evaluarea au fost parțial satisfăcătoare, dar există neconcordanțe între delegații și AER. Absența unor indicatori corespunzători pentru proiecte a compromis eficacitatea monitorizării (a se vedea punctele 55-60).

VII. Concluzia Curții este că gestionarea programului CARDS de către Comisie a contribuit în mare măsură la stabilizare și reconstrucție în țările beneficiare. Totuși, ajutorul a fost mai puțin eficient în ceea ce privește îmbunătățirea capacităților administrative, datorită faptului că, inițial, s-a acordat mai puțină importanță consolidării instituționale, precum și datorită capacității insuficiente a țărilor beneficiare de a absorbi ajutorul acordat (a se vedea punctele 61-70).

VIII. Aplicarea Regulamentului privind programul CARDS s-a încheiat în 2006, iar noul Instrument de asistență pentru preaderare a intrat în vigoare în 2007. Curtea recomandă Comisiei să își îmbunătățească orientarea strategică, să se asigure că ritmul de punere în aplicare ține pe deplin cont de capacitatea beneficiarilor de a absorbi ajutorul, să stabilească o strategie eficientă pentru a garanta asumarea responsabilității țărilor beneficiare asupra proiectelor și să extindă utilizarea celor mai bune practici în monitorizare și evaluare (a se vedea punctele 61-70).

## INTRODUCERE

1. CARDS este acronimul pentru „Asistență Comunitară pentru Reconstrucție, Dezvoltare și Stabilizare”. Programul CARDS <sup>(1)</sup> cuprinde următoarele țări din Balcanii Occidentali: Albania, Bosnia și Herțegovina, Croația, Republica Federală Iugoslavia (RFI) și Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei. În ceea ce privește ajutorul acordat RFI și succesoarei sale, Uniunea Statală Serbia și Muntenegru <sup>(2)</sup>, programul CARDS a fost divizat în trei programe anuale: Serbia <sup>(3)</sup>, Kosovo și Muntenegru.

2. CARDS face parte din strategia de stabilizare și asociere a Uniunii Europene pentru Balcanii Occidentali, care a fost elaborată ca răspuns la războaiele din fosta Iugoslavie din anii 1990. Strategia de stabilizare și asociere a marcat încheierea conflictului militar, începutul reconstrucției fizice și relansarea economică a țărilor (stabilizarea), precum și legături mai strânse cu Uniunea Europeană (asocierea). Cu ocazia reuniunii sale din iunie 2000, Consiliul European a declarat, în mod explicit, că această integrare ar putea conduce, în ultimă instanță, la aderarea la Uniunea Europeană.

3. În preambulul Regulamentului privind programul CARDS, obiectivul principal al ajutorului este descris astfel: „Asistența comunitară existentă ar trebui dezvoltată și reorientată pentru a o adapta la obiectivele politice ale Uniunii Europene față de regiune, în special pentru a contribui la dezvoltarea procesului de stabilizare și asociere și pentru a consolida responsabilitatea țărilor și a entităților beneficiare față de acest proces.” De asemenea, în conformitate cu regulamentul, ar trebui să se acorde o atenție deosebită dimensiunii regionale a asistenței comunitare.

4. Procesul de stabilizare și asociere (PSA) este un parteneriat progresiv în cadrul căruia UE oferă o combinație de concesiile comerciale (Măsuri comerciale autonome), asistență economică și financiară (Programul CARDS) și relații contractuale (Acorduri de Stabilizare și Asociere).

<sup>(1)</sup> Regulamentul (CE) nr. 2666/2000 al Consiliului (JO L 306, 7.12.2000, p. 1).

<sup>(2)</sup> În februarie 2003, RFI a fost restructurată într-o uniune statală a două republici, „Serbia și Muntenegru”. Carta constituțională permitea oricărui dintre aceste republici să organizeze, după trei ani, un referendum privind independența sa. Muntenegru a organizat un referendum independent în primăvara anului 2006, în conformitate cu standardele internaționale. Votul în favoarea separării de Serbia a depășit pragul de 55 %, permițându-i statului Muntenegru să își declare, în mod oficial, independența la 3 iunie 2006. Două zile mai târziu, Serbia a declarat că este statul succesor al uniunii dintre Serbia și Muntenegru.

<sup>(3)</sup> În prezentul raport, referințele la Serbia exclud, așadar, provincia Kosovo.

5. În perioada 2000-2006, programul CARDS a beneficiat de un buget de peste 5 000 milioane EUR, destinat în principal sprijinului pentru investiții și consolidării instituționale. Populația totală din regiunea Balcanilor Occidentali este în jur de 24 de milioane de locuitori. Astfel, bugetul alocat programului CARDS reprezintă un sprijin anual de 30 EUR pe cap de locuitor, ceea ce demonstrează importanța politică pe care UE o acordă acestei regiuni <sup>(4)</sup>.

6. Principalele domenii de intervenție ale programului CARDS sunt următoarele:

- (a) reconstrucția, stabilizarea democratică, reconcilierea și întoarcerea refugiaților;
- (b) dezvoltarea instituțională și legislativă, inclusiv armonizarea cu normele și metodele Uniunii Europene, susținerea democrației și a statului de drept, a drepturilor omului, a societății civile și a mijloacelor de informare în masă, precum și funcționarea unei economii de piață libere;
- (c) dezvoltarea economică și socială durabilă, inclusiv reforma structurală;
- (d) promovarea unor relații mai strânse și a cooperării regionale între țările beneficiare, între aceste țări și UE și țările candidate (în acel moment) din Europa Centrală.

7. În cadrul Comisiei Europene, până la începutul anului 2005, gestionarea programului CARDS era responsabilitatea comună a Direcției Generale Relații Externe (DG RELEX) și a Oficiului de Cooperare EuropeAid. DG RELEX era responsabilă de relațiile politice și de dezvoltarea strategică, precum elaborarea documentelor referitoare la cadrul strategic național și a programelor indicative multianuale. Oficiul de Cooperare EuropeAid era responsabil de gestionarea programelor anuale. La începutul anului 2005, Direcția Generală pentru Extindere (DG ELARG) a preluat responsabilitatea asupra întregului ciclu de proiect, de la elaborarea politicii și programare până la punere în aplicare.

## SFERA ȘI ABORDAREA AUDITULUI

8. Scopul auditului efectuat de Curtea de Conturi Europeană a fost de a stabili dacă gestionarea programului CARDS efectuată de către Comisie a fost eficientă sau nu. Obiectivele principale ale auditului au fost de a stabili:

- (a) dacă orientarea strategică stabilită pentru acest program a fost corespunzătoare și coerentă;
- (b) dacă, în ceea ce privește gestionarea, abordările adoptate și puse în aplicare de Comisie au fost corespunzătoare și eficiente;

<sup>(4)</sup> Cu titlu comparativ, Regulamentul privind programul TACIS, care cuprinde aceeași perioadă ca și programul CARDS, prevede o sumă de mai puțin de 2 EUR pe cap de locuitor pe an.

- (c) dacă proiectele finanțate de program au încurajat asumarea responsabilității țărilor beneficiare asupra proiectelor;
- (d) dacă monitorizarea și evaluarea au fost eficiente în ceea ce privește identificarea deficiențelor și difuzarea constatărilor aferente și dacă acțiunile ulterioare întreprinse de Comisie au fost oportune.

9. Activitatea de audit a inclus o examinare a documentelor de strategie și de planificare, a liniilor directoare și a rapoartelor. În plus, a fost analizat un eșantion neprobabilistic de proiecte CARDS (*Anexă*) pentru perioada 2002-2005.

10. Auditul a analizat, de asemenea, rapoartele de evaluare elaborate în acest domeniu în numele Comisiei – inclusiv evaluarea intermediară a programului CARDS <sup>(1)</sup>, care a fost finalizată în iunie 2004 –, precum și acțiunile de urmărire întreprinse de Comisie. Curtea a concluzionat că acestea au oferit o bază suficientă pentru a utiliza rezultatele lor drept probe de coroborare pentru propriile sale constatări ale auditului <sup>(2)</sup>.

## OBSERVAȚII

### *Deficiențele orientării strategice în cadrul procesului de programare*

#### **CSP formulate în linii prea generale, PIM fără priorități clare, lipsă de eficacitate în orientarea ajutorului**

11. Regulamentul privind programul CARDS oferă temeiul juridic pentru documentele principale de strategie utilizate în cadrul ajutorului CARDS: „Asistența comunitară ar trebui să facă obiectul unui cadru strategic, al unei programări anuale și multi-anoale care va fi supusă avizului Comitetului de gestionare înființat prin prezentul regulament.”

<sup>(1)</sup> Articolul 13 din Regulamentul privind programul CARDS prevede faptul că „până la 30 iunie 2004, Comisia prezintă Consiliului un raport de evaluare completat cu propuneri privind viitorul prezentului regulament și, în măsura în care acest lucru este necesar, cu modificările care trebuie să i se aducă acestuia”.

<sup>(2)</sup> Concluziile principale ale evaluării ajutorului acordat țărilor balcanice, prevăzute în Regulamentul (CE) nr. 2666/2000 al Consiliului (contract n.: B7-6510/2002/005) au fost următoarele:

- (a) programul CARDS a fost extrem de important pentru asigurarea unui sprijin financiar și tehnic în procesul de stabilizare și asociere;
- (b) natura și abordarea centralizată ar putea împiedica asumarea responsabilității asupra programului, precum și eficacitatea acestuia;
- (c) realizarea unui echilibru între sprijinul pentru consolidare instituțională și investițiile pentru dezvoltare a reprezentat o provocare importantă;
- (d) dimensiunea regională a programului a fost precară.

12. Curtea a evaluat măsura în care programul CARDS a fost guvernat de o orientare strategică adecvată și direcționat către nevoile specifice ale țărilor implicate, fiind în același timp în concordanță cu obiectivele programului, astfel cum sunt definite prin regulament și PSA, într-un sens mai larg.

13. În conformitate cu Regulamentul privind programul CARDS, Comisia a definit un cadru strategic pentru țările din Balcanii Occidentali, constând în documente referitoare la cadrul strategic național (CSP) pentru fiecare țară, precum și un document de strategie regional, elaborat luând în considerare toate țările beneficiare. Conform cadrului de reglementare, Comisia a elaborat două programe indicative multianuale (PIM), unul pentru fiecare țară și unul pentru programul regional interstatal pentru perioadele 2002-2004 și 2005-2006.

14. În 2004 – la sfârșitul primei perioadei a PIM –, Consiliul European a aprobat documente cu privire la parteneriate europene pentru Albania, Bosnia și Herțegovina, Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei, Serbia și Muntenegru, inclusiv Kosovo <sup>(3)</sup>, cu scopul de a intensifica procesul de stabilizare și asociere <sup>(4)</sup>. Documentele de parteneriat au fost elaborate pentru fiecare țară din regiune, identificându-se domeniile de acțiune, precum și obligațiile ce trebuie îndeplinite de țările partenere pentru a le apropia de Uniunea Europeană. Ajutorul UE urma să fie direcționat către prioritățile stabilite prin parteneriate.

15. În urma auditului, au fost constatate deficiențe în ceea ce privește orientarea strategică a mecanismelor de programare ale CARDS. Strategiile, astfel cum sunt descrise în documentele referitoare la cadrul strategic național (CSP), deși corespundeau formal cu liniile directoare ale Comisiei privind CSP, au fost formulate prea general pentru a fi utile în cadrul procesului de programare. CSP nu au fost actualizate pentru a reflecta schimbările majore, precum documentele privind parteneriatele europene ale Consiliului.

16. PIM nu au stabilit o prioritate între și în cadrul sectoarelor, astfel cum se solicita în liniile directoare ale Comisiei <sup>(5)</sup>, și nici nu au indicat un calendar pentru acțiunile prevăzute. Primul parteneriat european din 2004 i-a oferit Comisiei oportunitatea de a-și concentra acțiunile în mod mai concret în cadrul PIM pentru perioada 2005-2006 <sup>(6)</sup>. Deși PIM pentru perioada 2005-2006 conțineau referințe la prioritățile parteneriatelor europene, acestea nu ofereau orientări suficiente în ceea ce privește selecția acțiunilor ce urmau să fie finanțate.

<sup>(3)</sup> Pe baza Regulamentului (CE) nr. 533/2004 al Consiliului (JO L 86, 24.3.2004, p. 1).

<sup>(4)</sup> Parteneriatul European cu Croația a fost aprobat prin Decizia 2004/648/CE a Consiliului (JO L 297, 22.9.2004, p. 19).

<sup>(5)</sup> A se vedea punctul 3.1.4 din *Guidelines for implementation of the common framework for country strategy papers* (liniile directoare pentru punerea în aplicare a cadrului comun al documentelor referitoare la cadrul strategic național).

<sup>(6)</sup> După dobândirea statutului de țară candidată în 2004, Croația a beneficiat de instrumentele pentru preaderare. Din acest motiv, nu a fost necesară revizuirea PIM al programului CARDS pentru perioada 2005-2006.



17. În conformitate cu Regulamentul privind programul CARDS, Comitetul de gestionare CARDS <sup>(1)</sup> trebuia să emită un aviz cu privire la liniile directe ale programării CARDS, programele indicative multianuale și programele anuale, cu scopul de a îmbunătăți orientarea strategică în cadrul procesului de programare. În realitate, nu s-a găsit nicio probă care să ateste contribuția activității Comitetului la îmbunătățirea calității documentelor propuse.

18. În general, fie nu existau analize sectoriale detaliate ale Comisiei și nici strategii naționale elaborate de țările beneficiare, fie aceste analize și strategii erau prezentate prea târziu pentru a îmbunătăți orientarea strategică. În consecință, proiectele nu au fost selecționate pe baza unor criterii obiective și, în anumite situații, selecția a avut loc ca răspuns la solicitările *ad hoc* ale beneficiarilor.

19. Deși procesul de identificare era complex, acesta nu implica o metodologie clară pentru optimizarea selecției proiectelor. De exemplu, nu exista o analiză a raportului costuri/beneficii <sup>(2)</sup> și nicio altă analiză comparativă a altor proiecte posibile înainte de selecția acestora. Unele proiecte erau doar o continuare a ajutoarelor anterioare. Nu exista nicio linie directoare pentru a decide care tip de intervenție este mai bine adaptat procesului de stabilizare și asociere.

### Deficiențele orientării strategice determină probleme de punere în aplicare

20. Auditul a identificat diferențe între proiectele planificate și cele puse în aplicare. Anumite proiecte esențiale nu au fost puse în aplicare datorită rezistenței manifestate de țara beneficiară, în timp ce planurile inițiale ale altor proiecte au fost ignorate (caseta 1).

#### Caseta 1

##### Exemple de proiecte care nu au fost puse în aplicare

*Cazul 1: Lipsa sprijinului politic pentru Instituția Supremă de Audit (ISA) a Serbiei*

Încă din anul 2001, AER a identificat elementele de bază necesare pentru o reformă instituțională semnificativă a statului în Serbia, incluzând sprijinul pentru trezorerie, pentru funcția de audit intern, precum și pentru un proiect privind înființarea unei Instituții Supreme de Audit. Cu toate acestea, sprijinul necesar din partea Parlamentului sârb pentru ISA nu s-a concretizat și, până la programul din 2006, proiectul nu a mai fost continuat.

#### Cazul 2: Misiunea de asistență polițienească a Comisiei Europene în Albania

Fișa proiectului pentru sectorul de justiție și afaceri interne din Albania, pentru anul de programare 2002, prevedea o componentă de poliție și ordine publică care „să contribuie la crearea statului de drept, precum și la stabilirea unei forțe de poliție operative, capabilă să contribuie la stabilitatea democratică”. Aceasta stabilea următoarele: „Proiectul va fi pus în aplicare prin sprijinirea Misiunii de asistență polițienească a CE (ECPA), formare și sprijin pentru investiții în domeniu.” Din cele 8 milioane EUR alocate componentei de poliție și ordine publică, 4 milioane EUR erau destinați sprijinului pentru consolidarea instituțională (finanțarea misiunii ECPA), 2,5 milioane EUR componentei de formare și sprijin, iar 1,5 milioane EUR componentei de investiții.

În realitate, fișa proiectului a fost complet ignorată. Nu s-a cheltuit niciun euro pentru finanțarea misiunii ECPA. 4,7 milioane EUR au fost cheltuiți pentru o rețea de comunicații de date, 1,9 milioane EUR au fost cheltuiți pentru echipamente de alimentare cu energie și 1 milion EUR au fost acordați ca subvenție Organizației Națiunilor Unite, cu scopul de a sprijini programul de reformă a sectorului de securitate.

### Redirecționarea ajutorului de la sprijinul pentru investiții către consolidarea instituțională

21. Deoarece țările beneficiare se refăceau în urma războiului, în primii ani ai programului CARDS accentul a fost pus mai mult asupra reconstrucției (prin proiecte de investiții), decât asupra consolidării instituționale. Cu toate acestea, pe măsură ce programul a evoluat, a fost nevoie de o reorientare către consolidarea instituțională.

22. Redirecționarea ajutorului a suscit interesul autorității de descărcare de gestiune. În raportul său asupra Agenției Europene pentru Reconstrucție (AER), publicat în mai 2002, Parlamentul European considera că AER ar trebui să sporească semnificativ ajutorul UE în cele două state (Republica Federală Iugoslavia și Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei) în favoarea consolidării instituționale.

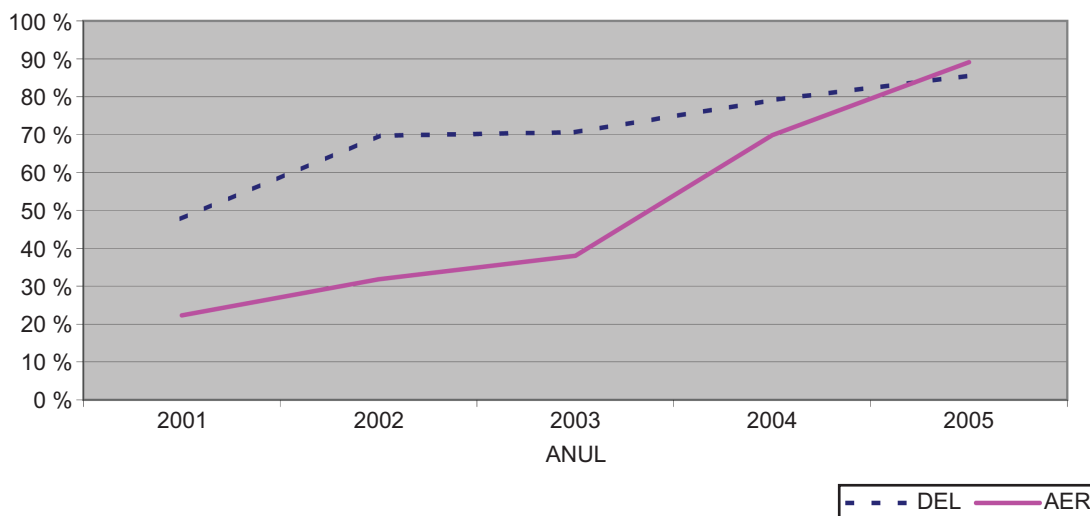
23. Curtea a analizat proiectele CARDS cu scopul de a determina și a evalua ponderea proiectelor de consolidare instituțională comparativ cu cea a proiectelor de investiții (a se vedea figura 1).

<sup>(1)</sup> Comitetul de gestionare CARDS este format din reprezentanți ai statelor membre și este prezidat de Comisie.

<sup>(2)</sup> Analiza raportului costuri/beneficii permite măsurarea eficienței economice a programului sau a proiectului, oferind, de asemenea, o bază de comparație cu alte programe sau proiecte posibile.

Figura 1

Ponderea proiectelor de consolidare instituțională la nivelul delegațiilor și al AER pe an de programare <sup>(1)</sup>



<sup>(1)</sup> Proiectele din fiecare an de programare n sunt puse în aplicare în anul n și în anii următori.

24. În general, între 2001 și 2005, s-a acordat o importanță mai mare proiectelor de consolidare instituțională. Încă de la început, accentul pus pe consolidarea instituțională a fost mai pronunțat în țările unde ajutorul era gestionat de delegații <sup>(1)</sup> decât în țările în care acesta era gestionat de AER <sup>(2)</sup>.

25. Înfrățirea este considerată ca fiind un instrument important pentru consolidarea capacității administrative a unei țări <sup>(3)</sup>. Cu toate acestea, demararea procesului de înfrățire a fost mai lentă în Balcanii Occidentali, în special în Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei, unde AER a început să utilizeze acest instrument numai din 2005. Conform unei evaluări a înfrățirii realizate de AER <sup>(4)</sup>, sprijinul acordat de responsabilii de programe ai Agenției pentru înfrățire a fost uneori limitat, iar personalul AER nu era întotdeauna suficient de bine pregătit pentru a utiliza acest instrument.

<sup>(1)</sup> Delegațiile CE pun în aplicare programe CARDS în Albania, Bosnia și Herțegovina și în Croația.

<sup>(2)</sup> AER dispune de centre operaționale în FRIM, Kosovo, Muntenegru și Serbia.

<sup>(3)</sup> Comisia a lansat înfrățirea ca instrument principal de asistență pentru preaderare în vederea consolidării instituționale deja din luna mai 1998. Reuniunea la nivel înalt de la Salonic din iunie 2003 a subliniat importanța înfrățirii în Balcanii Occidentali.

<sup>(4)</sup> A se vedea evaluarea UE/13/040/05 realizată de AER în noiembrie 2005.

26. Deoarece țările din Balcanii Occidentali se refăceau în urma războiului, proiectele de programe și fișele de proiect <sup>(5)</sup> aferente, precum și proiectele în curs de punere în aplicare au luat în considerare cererea Parlamentului de a crește ajutorul UE și de a-l reorienta dinspre investiții către consolidarea instituțională. Cu toate acestea, în anumite situații, modificările aduse proiectelor planificate au condus la acordarea unei importanțe mai reduse consolidării instituționale (a se vedea caseta 2).

#### Caseta 2

##### Redirecționarea unui proiect de consolidare instituțională – Gestionarea integrată a frontierelor în Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei

Programul anual CARDS 2003 în Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei prevedea, printre altele, consolidarea controlului la frontiera verde, fiind alocată, în acest scop, suma de 2,8 milioane EUR. Conform programului anual, au fost necesare mai multe acțiuni pe termen scurt în acest domeniu: (1) înființarea unui serviciu specializat de pază la frontieră, (2) îmbunătățirea procedurilor de recrutare, (3) asigurarea unei pregătiri de bază și a unor cursuri aprofundate privind controlul la frontieră și (4) furnizarea de echipamente pentru detectarea documentelor false sau falsificate, de aparatură de înaltă tehnologie pentru percheziționarea vehiculelor, precum și de instrumente de formare corespunzătoare.

<sup>(5)</sup> Fișa de proiect este o scurtă descriere a proiectului (4-5 pagini în medie), fără caietul de sarcini. Descrierea inițială include logica intervenției prevăzute în cadrul proiectului, precum și obiectivele, rezultatele și activitățile acestuia. Aceasta conține o analiză a riscurilor legate de proiect și definește indicatori verificabili obiectiv (IVO), precum și mijloace de verificare a acestor indicatori.



Obiectivele acestei inițiative au fost duble: (1) să amelioreze capacitatea de cooperare a serviciilor naționale de frontieră în cadrul organizațional existent, cu scopul de a răspunde nevoilor imediate, și (2) să creeze o nouă structură organizațională pentru poliția de frontieră, precum și capacități operaționale în conformitate cu normele Uniunii Europene.

În loc să răspundă în mod adecvat necesităților, obiectivelor și priorităților menționate mai sus, AER a utilizat întreaga sumă pentru a achiziționa vehicule.

27. Curtea nu a găsit nicio probă care să ateste monitorizarea continuă a proiectelor de către Comitetul de gestionare după etapa de aprobare. Cu alte cuvinte, Comitetul de gestionare nu mai urmărea modificările aduse proiectelor odată ce punerea în aplicare a acestora a fost demarată.

**Structurile de gestionare eficiente au asigurat furnizarea rapidă a ajutorului, creând însă dificultăți în ceea ce privește capacitatea administrativă națională**

**Structurile de gestionare nu au fost întotdeauna corespunzătoare**

28. În iulie 1998, Curtea a publicat Raportul special nr. 5/98 privind reconstrucția în fosta Iugoslavie (perioada 1996-1997). Auditul a cuprins două țări: Bosnia și Herțegovina și, într-o mai mică măsură, Croația. Raportul a criticat faptul că, în ciuda declarațiilor clare de intenție ale UE, Comisia nu a reușit să mobilizeze personal suficient pentru activitatea de reconstrucție în fosta Iugoslavie, nici la nivelul serviciilor centrale ale sale și nici în zonele aflate în reconstrucție. Curtea a formulat concluziile următoare:

- (a) executarea creditelor alocate de UE pentru reconstrucție a fost încetinită datorită lipsei unui program de punere în aplicare, personalului insuficient, centralizării excesive și deficiențelor instituționale ale autorităților locale;
- (b) în 1997, ritmul plăților efectuate în cadrul programului de reconstrucție al UE (29 %) a fost relativ mai lent comparativ cu cel al altor donatori, a cărui medie a fost în jur de 52 %;
- (c) coexistența a trei regulamente distincte privind liniile bugetare utilizate pentru finanțarea acțiunilor de reconstrucție a creat dificultăți în ceea ce privește gestionarea de către Comisie.

29. Pentru a depăși deficiențele în acordarea ajutorului UE, recomandarea Curții adresată Comisiei a fost ca aceasta din urmă să deconcentreze gestionarea ajutorului în favoarea delegațiilor sale și să se concentreze asupra unui număr mai redus de sectoare.

30. Luând în considerare deficiențele menționate mai sus, prezentul audit al Curții a evaluat măsura în care structurile de gestionare a programului CARDS au fost eficiente și dacă ajutorul a fost acordat cu suficientă rapiditate.

31. Auditul a revelat îmbunătățiri semnificative în ceea ce privește eficiența operațiunilor UE în Balcanii Occidentale începând cu 1998. Au avut loc schimbări majore. În primul rând, Regulamentul privind programul CARDS a unificat temeiul juridic pentru acest tip de operațiuni. În al doilea rând, a fost introdus procesul de deconcentrare pentru a îmbunătăți calitatea ajutorului extern comunitar, precum și rapiditatea în acordarea acestuia<sup>(1)</sup>. În al treilea rând, Comisia a delegat o parte din punerea în aplicare a ajutorului către o nouă organizație, creată special în acest scop, Agenția Europeană pentru Reconstrucție. Toate aceste acțiuni au contribuit la accelerarea acordării ajutorului și la îmbunătățirea eficienței asistenței (a se vedea caseta 3).

**Caseta 3**

**Exemplu de rate ridicate de contractare în cadrul CARDS**

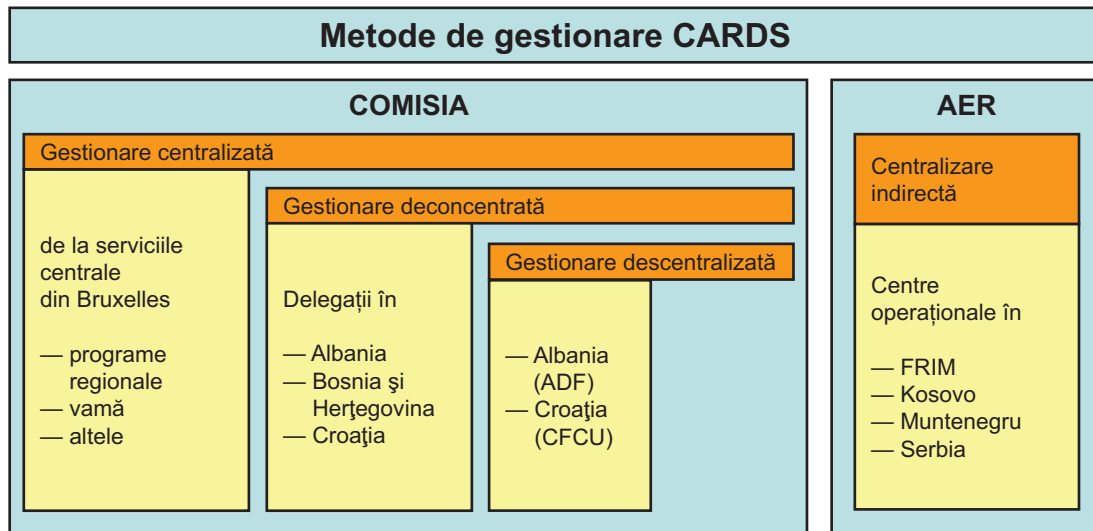
AER a fost creată ca răspuns la necesitatea de a acționa rapid și eficient pentru a aborda nevoile urgente ale populației din Kosovo după conflict, în perioada imediat următoare crizei din 1999. În cadrul auditurilor sale anterioare, Curtea a concluzionat că acțiunile AER în Kosovo, imediat după criză, au îndeplinit obiectivele ambițioase privind serviciile de bază. Ratele ridicate de contractare s-au menținut în Kosovo pe tot parcursul programului CARDS. Până în noiembrie 2006, AER a gestionat, în Kosovo, mai mult de 1 100 milioane EUR în numele Comisiei, din care circa 91 % au fost utilizați în contractele corespunzătoare și circa 86 % au fost plățiți. Alături de intervenția trupelor KFOR, ajutorul UE a contribuit la normalizarea vieții în Kosovo.

32. Per ansamblu, programul CARDS a fost pus în aplicare prin intermediul a patru metode și structuri diferite (a se vedea figura 2), majoritatea dintre acestea lăsând puțin loc implicării statelor beneficiare. Această abordare a vizat garantarea acordării rapide a ajutorului, reflectând deficiențele administrațiilor naționale.

<sup>(1)</sup> Ca urmare a deconcentrării, delegațiile CE sunt responsabile de pregătirea proiectelor, de contractare și de punerea în aplicare din punct de vedere financiar și tehnic. Drept consecință, rolul serviciilor centrale din Bruxelles a evoluat de la gestionarea directă a proiectelor către monitorizarea și sprijinirea delegațiilor.

Figura 2

## Structurile de gestionare ale programului CARDS



33. Principalele caracteristici ale structurilor diferite de gestionare sunt următoarele:

- gestionare centralizată de către DG Extindere (anterior, de către EuropeAid): DG ELARG gestionează programele regionale direct de la nivelul serviciilor centrale. Programele regionale sunt axate pe consolidarea capacității administrative, de exemplu, în domeniul vamal, lupta împotriva crimei organizate și sprijinirea societății civile;
- gestionare deconcentrată: delegațiile CE din Albania, Bosnia și Herțegovina și Croația au fost deconcentrate<sup>(1)</sup>. Drept urmare, delegațiile au devenit responsabile de pregătirea proiectelor, contractare și de punerea în aplicare din punct de vedere financiar și tehnic;
- punere în aplicare descentralizată: aceasta presupune delegarea punerii în aplicare a anumitor programe de către Comisie către guvernele țărilor beneficiare, în Albania și Croația;
- gestionare centralizată indirectă: Agenția Europeană pentru Reconstrucție (AER)<sup>(2)</sup>, o agenție independentă a UE, gestionează programul în Kosovo<sup>(3)</sup>, Serbia, Muntenegru și în Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei. AER răspunde din punct de vedere administrativ în fața Consiliului European și a Parlamentului European, dar nu și în fața Comisiei Europene.

<sup>(1)</sup> Procesul de deconcentrare a început în Bosnia și Herțegovina în 1998, încă înainte de anunțul Comisiei din mai 2000 privind reforma importantă a programului său de ajutor extern. Delegația din Croația a fost deconcentrată în 2001, iar cea din Albania în 2003.

<sup>(2)</sup> AER a fost înființată în februarie 2000, predecesorul acesteia, Grupul operativ pentru Kosovo, începându-și activitatea în 1999. În 2001, mandatul agenției a fost extins pentru a include Serbia și Muntenegru, și în 2002, Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei.

<sup>(3)</sup> Kosovo este în prezent sub administrația MINUK, astfel cum este definit prin Rezoluția nr. 1244 a Consiliului de Securitate a Organizației Națiunilor Unite.

34. Curtea a constatat că gestionarea centralizată deconcentrată și indirectă (AER) a asigurat acordarea eficientă a ajutorului, în timp ce, în cadrul celorlalte două structuri (centralizată și descentralizată), au fost semnalate deficiențe<sup>(4)</sup>.

35. Atât la nivelul delegațiilor, cât și al AER, rapiditatea în gestionarea proiectelor a crescut datorită capacității sporite a unităților operaționale, precum și datorită prezenței pe teren a agenților însărcinați cu aspecte financiare și contractuale. Contactele intensificate cu beneficiarii și cu alte părți interesate, precum și înțelegerea mai bună a condițiilor, a riscurilor și a oportunităților pe plan local au contribuit la îmbunătățirea performanțelor, reducând timpul necesar pentru soluționarea problemelor<sup>(5)</sup>.

36. Celelalte două structuri de punere în aplicare – deși mai puțin importante în termeni monetari – au fost mai puțin eficiente. În ceea ce privește gestionarea centralizată – program regional interstatal gestionat la nivel central –, au fost identificate mai multe deficiențe:

- fondurile alocate cooperării regionale au constituit un procent foarte redus din cheltuielile totale (circa 5 %), din care o parte a fost gestionată la nivel național, și nu regional, de exemplu, gestionarea integrată a frontierelor;
- în mod similar, majoritatea programelor de ajutor pentru întoarcerea refugiaților, care, prin definiție, prezintă caracteristici transfrontaliere, au fost gestionate separat în fiecare țară;

<sup>(4)</sup> Deficiențele sunt confirmate, de asemenea, de evaluarea intermediară a programului CARDS.

<sup>(5)</sup> A se vedea Raportul special nr. 10/2004 privind deconcentrarea ajutorului extern comunitar către delegațiile Comisiei (JO C 72, 22.3.2005).

(c) deși, în 2003, au fost luate măsuri pentru a implica într-o măsură mai mare țările beneficiare în programarea alocărilor regionale CARDS, în general, acestea nu au primit informații suficiente privind proiectele regionale.

37. Structurile descentralizate de punere în aplicare din Albania și din Croația s-au confruntat, de asemenea, cu probleme:

(a) în Albania, programele care implică Fondul albanez de dezvoltare (ADF) au continuat fără ca, în prealabil, Comisia să fi evaluat dacă ADF era capabil să își îndeplinească responsabilitățile, în conformitate cu dispozițiile Regulamentul financiar aplicabil în 2003. Datorită problemelor apărute cu privire la ADF, Comisia a decis să reducă drastic partea descentralizată a programului CARDS în Albania și să o încredințeze delegației;

(b) în 2002, în Croația, au fost luate măsuri specifice în vederea unei descentralizări formale. Cu toate acestea, rapiditatea cu care EuropeAid a considerat că este adecvat să aibă loc descentralizarea nu a luat în considerare realitățile practice

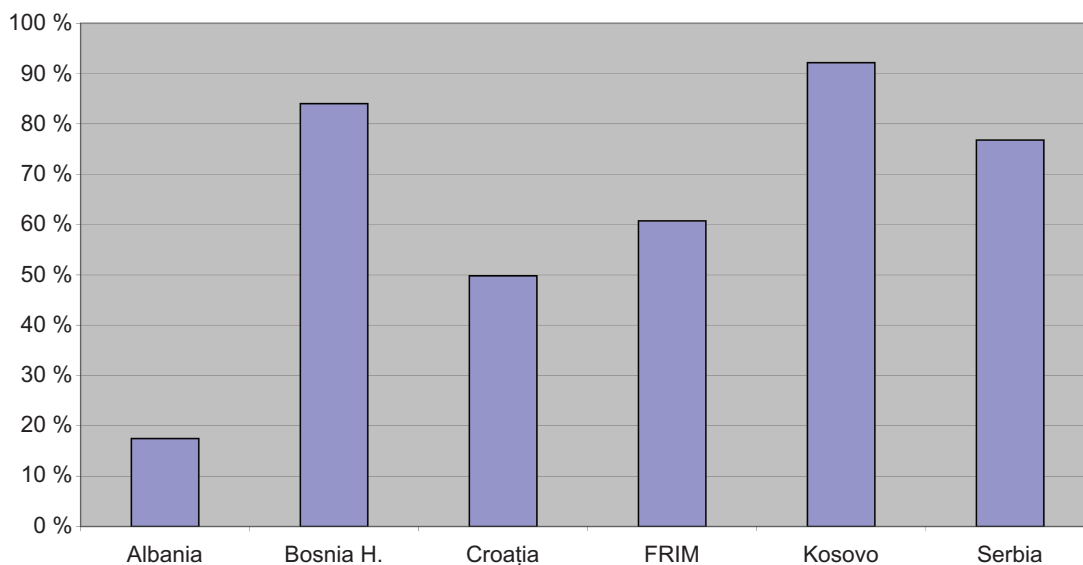
operaționale din cadrul Ministerului de Finanțe din Croația. Drept consecință, procesul de descentralizare a fost întrerupt între 2003 și 2005. Odată ce gestionarea programului CARDS a fost transferată de la EuropeAid la DG ELARG la începutul anului 2005, Comisia a reevaluat situația și, în februarie 2006, a decis să relanseze descentralizarea în Croația <sup>(1)</sup>.

#### **Ajutorul a fost acordat cu rapiditate, dar fără a ține suficient cont de capacitatea de absorbție a țărilor beneficiare**

38. În rapoartele sale privind acțiunile externe [de exemplu, Raportul special nr. 6/2006 privind aspectele de mediu ale cooperării pentru dezvoltare a Comisiei <sup>(2)</sup>], Curtea de Conturi Europeană a criticat, în mod repetat, întârzierile Comisiei în ceea ce privește contractarea și punerea în aplicare. În schimb, programul CARDS s-a caracterizat printr-o rată foarte ridicată de contractare (a se vedea figura 3) în Kosovo, Bosnia și Herțegovina și în Serbia, dar, datorită întârzierilor aferente programelor anterioare, printr-un început relativ lent în Albania și Croația.

Figura 3

#### **Rate de contractare în țările CARDS Angajamente 2002-2004 contractate în termen de un an**



<sup>(1)</sup> A se vedea articolul 2 din Decizia C(2006) 264 (E/148/2006) a Comisiei: „În cadrul programului CARDS, prezenta decizie se va aplica unui număr de proiecte convenite între Comisie și Croația prin Acordul de finanțare CARDS 2003 (semnat la data de 2 septembrie 2003) și prin Acordul de finanțare CARDS 2004 (semnat la data de 29 noiembrie 2004).”

<sup>(2)</sup> JO C 235, 29.9.2006.

39. În Albania, necesitatea de a compensa această întârziere a condus, mai târziu, la o concentrare foarte ridicată de contracte semnate: 63 % din contractele CARDS încheiate în perioada 2001-2005 au fost semnate în 2004, ceea ce a condus la executarea simultană a unui număr mare de contracte și la dificultăți mai mari în ceea ce privește capacitatea de absorbție a țărilor beneficiare <sup>(1)</sup> (a se vedea caseta 4). Întârzierile înregistrate în cadrul programului anual 2001 au avut drept consecință punerea în aplicare în același timp a două programe anuale în Croația.

#### Caseta 4

##### Suprasolicitarea capacității administrative naționale în Albania

În Albania, pe lângă concentrarea ridicată de proiecte într-o perioadă scurtă de timp, cea mai mare parte a ajutorului a fost destinată sectorului de justiție și afaceri interne. La momentul auditului, existau cel puțin 48 de proiecte diferite, derulate simultan în domeniile justiției și afacerilor interne. 13 dintre acestea erau finanțate de UE, iar 35 de către alți donatori.

De exemplu, în cazul proiectului EURALIUS în Albania (Misiunea de asistență europeană pentru sistemul de justiție albanez), în urma auditului, s-a constatat că obiectivele din etapa de concepere a proiectului erau foarte ambițioase. Trebuiau îndeplinite 10 obiective specifice ce implicau 15 tipuri diferite de parteneri de proiect în același timp. Fiecare dintre cele zece obiective implica numeroși parteneri de proiect diferiți. Drept consecință, Ministerul Justiției, beneficiarul principal, trebuia să administreze 78 de activități diferite prevăzute.

40. Unul dintre efectele secundare principale nedorite ale ritmului ridicat de contractare, încurajat de Comisie, a fost acela că beneficiarii nu au putut beneficia pe deplin de proiecte, reducând astfel eficacitatea și impactul acestora.

41. Pentru a asigura eficacitatea proiectelor, asistența comunitară acordată în cadrul procesului de stabilizare și asociere este supusă anumitor condiții, a căror nerespectare poate determina Comisia să întreprindă măsuri corespunzătoare. Cu toate acestea, există proiecte care au fost puse în aplicare în cazuri în care beneficiarul nu a respectat toate condițiile, valoarea adăugată fiind astfel mai redusă decât cea scontată inițial. Un exemplu în acest sens îl reprezintă sprijinul acordat sistemului judiciar din Croația descris în caseta 5.

(1) Vârful de contractare înregistrat în Albania în 2004 este, cel puțin parțial, consecința misiunii de verificare a deconcentrării, efectuată de serviciile centrale ale Comisiei, în decembrie 2003. Conform concluziei acestei misiuni, confirmarea finală a deconcentrării subdelegațiilor era condiționată de îndeplinirea unui obiectiv de cerere de ofertă de 25 milioane EUR într-un termen de șase luni.

#### Caseta 5

##### Sprijinul acordat sistemului judiciar din Croația

Proiectul de înfrățire finanțat prin programul 2002 a fost pus în aplicare, în ciuda faptului că niciuna dintre condițiile specificate în formularul de proiect nu era îndeplinită în momentul demarării proiectului. Una dintre condiții presupunea existența unei strategii de reformă judiciară. Dat fiind faptul că proiectul era o prioritate absolută pentru Comisie, acesta a fost impus beneficiarului. Din motivele menționate mai sus, recomandările adresate beneficiarului, deși acceptate și recunoscute de Ministerul croat al Justiției, nu au determinat acțiuni importante în toate domeniile.

##### Abordarea Comisiei privind gestionarea nu a condus la sporirea responsabilității țărilor beneficiare

42. Pe lângă contribuția la PSA, în preambulul Regulamentului privind programul CARDS, celălalt obiectiv principal al asistenței este descris astfel: „Asistența comunitară existentă ar trebui dezvoltată și reorientată pentru... a consolida responsabilitatea țărilor și a entităților beneficiare față de acest proces [PSA].”

43. Astfel cum este specificat la punctul 31, motivul principal care justifică structurile de gestionare adoptate era de a asigura acordarea rapidă a ajutorului. Inconvenientul acestei abordări este implicarea redusă a țării beneficiare. Această abordare era adecvată etapei de reconstrucție, însă nu și pe măsură ce asistența a fost redirecționată dinspre proiectele de infrastructură către proiectele de consolidare instituțională.

44. Regulamentul nu prevede nicio responsabilitate specifică țărilor beneficiare. În ciuda voinței politice aparente de a integra aceste țări cât mai rapid posibil în Uniunea Europeană, responsabilitățile acestora de gestionare nu au sporit. Curtea nu a găsit niciun indiciu conform căruia Comisia ar dispune de o strategie formală de gestionare a ajutorului – generală sau specifică pentru fiecare țară – pentru a spori progresiv responsabilitatea beneficiarilor.

##### Responsabilități limitate ale țărilor beneficiare în etapele de identificare și de licitare a proiectelor

45. Curtea a evaluat în ce măsură gestionarea programului CARDS de către Comisie a contribuit la sporirea responsabilității țărilor beneficiare în anumite etape esențiale din gestionarea ciclului de proiect și a evaluat consecințele asumării insuficiente a responsabilității asupra proiectelor de către aceste țări.

46. Liniile directe ale Comisiei privind identificarea proiectelor și elaborarea ulterioară a programelor anuale <sup>(1)</sup> nu încurajau participarea beneficiarilor la luarea deciziilor. Instrucțiunile emise de EuropeAid pentru perioada de programare anuală 2001 și 2002 nu prevedeau niciun fel de implicare a beneficiarilor. Liniile directe pentru programele anuale 2003 și 2004 prevedeau o anumită implicare – deși limitată –, solicitând stabilirea unor contacte inițiale cu beneficiarii potențiali în timpul lucrărilor de pregătire, precum și trimiterea de către delegație sau AER a proiectelor de fișe către beneficiari cu cel puțin două săptămâni înainte de aprobarea definitivă a programului anual. Auditul a evaluat gradul de implicare a beneficiarilor prin intermediul interviurilor la fața locului cu aproximativ 30 de beneficiari.

47. Curtea a identificat câteva exemple, în special în Bosnia și Herțegovina, Croația și Serbia, în care Comisia și agenția încercaseră să sporească asumarea responsabilității asupra proiectelor de către țările beneficiare (a se vedea caseta 6).

#### Caseta 6

##### Exemplu de bune practici privind asumarea responsabilității asupra proiectelor de către țările beneficiare

*Cazul 1: Consolidarea Direcției de integrare europeană în Bosnia și Herțegovina (BA)*

Procesul decizional privind programarea CARDS 2006 în BA este un bun exemplu pentru evoluția înregistrată în ceea ce privește asumarea responsabilității asupra programelor și obligația de raportare din partea țărilor beneficiare. Comisia a început să consolideze capacitatea țărilor beneficiare deja în cadrul programelor anuale CARDS 2004 și 2005, de exemplu, prin crearea de posturi de *senior programming officer* (agent responsabil de programare) în cadrul ministerelor și al agențiilor corespunzătoare din BA, precum și prin sprijinul acordat Direcției de integrare europeană. Ca urmare a eforturilor întreprinse, în ultimul an al programului CARDS, fișele de proiect au fost elaborate de autoritățile din BA.

*Cazul 2: Proiectul Nikola Tesla din Serbia*

Deși cadrul juridic al agenției (gestionare centralizată indirectă) nu este cel mai adecvat pentru sporirea responsabilității țării beneficiare, agenția a reușit totuși să găsească o soluție inovatoare în cazul unui proiect pentru o centrală electrică din Serbia (Nikola Tesla A5).

Caracterul inovator al punerii în aplicare a proiectului a constat în folosirea unui „acord de subvenționare”. Prin această formulă, responsabilitatea planificării, inclusiv a definirii specificațiilor tehnice și a gestionării proiectului, a fost încredințată beneficiarului, furnizorul de energie electrică din Serbia.

Specificațiile tehnice au fost verificate și aprobate de supraveghetorul angajat prin contract, în timp ce agenția a continuat să se ocupe de procedura de licitație și de control al plăților. Toate părțile, inclusiv beneficiarul, au fost foarte satisfăcute de această formulă și, astfel, se poate concluziona că beneficiarul și-a asumat responsabilitatea maximă, ce poate fi estimată în cadrul unui astfel de mecanism, asupra proiectului.

48. Cu toate acestea, în majoritatea cazurilor, Comisia nu a fost consecventă în promovarea responsabilității țării beneficiare în ceea ce privește elaborarea așa-numitelor fișe de proiect și, mai târziu, a caietelor de sarcini. Participarea a variat de la o țară la alta, pe baza inițiativelor luate de delegații sau de AER, în funcție de capacitățile țărilor în cauză. Deși Curtea a constatat o implicare mai mare a țărilor beneficiare, asumarea responsabilității asupra proiectelor de către aceste țări a continuat să fie limitată.

49. Cofinanțarea proiectelor cu fonduri naționale este un indicator al asumării responsabilității asupra programelor de către țările beneficiare și al interesului manifestat de acestea. Deși liniile directe ale programului CARDS propun folosirea cofinanțării naționale, aceasta a fost rareori utilizată <sup>(2)</sup>. O excepție pozitivă în acest sens, singura dintre cele 31 de proiecte nesubvenționate auditate, este cea a proiectului de cadastru croat, în care procentul de cofinanțare a fost semnificativ, iar coordonarea donatorilor a fost realizată cu eficacitate de autoritățile croate. În mod similar, gradul de angajament al beneficiarilor de subvenții a fost, de asemenea, ridicat <sup>(3)</sup>.

50. O modalitate de a spori responsabilitatea țării beneficiare constă în a încuraja participarea autorităților naționale la comitetele de evaluare a ofertelor. Cu toate acestea, conform instrucțiunilor EuropeAid, care sunt obligatorii pentru delegații și care funcționează ca orientări pentru AER, majoritatea membrilor cu drept de vot din comitetele de evaluare trebuie să reprezinte Comisia (a se vedea caseta 7). Această situație este diferită de cea din multe alte domenii ale acțiunilor externe, în care Comisia nu este reprezentată ca membru cu drept de vot în comitetele de evaluare, dar are drept de veto.

<sup>(1)</sup> Programele anuale conțin o listă detaliată de proiecte – așa-numitele fișe de proiect – care vor fi finanțate, specificând sumele corespunzătoare. Din 2005, fișele de proiect sunt grupate și consolidate în fișe de sector. În mod formal, fișele de proiect nu făceau parte din decizia de finanțare a Comisiei și, prin urmare, spre deosebire de fișele de sector, acestea nu erau obligatorii din punct de vedere juridic.

<sup>(2)</sup> Cu excepția contractelor de subvenționare, în cadrul cărora cofinanțarea este obligatorie. Subvenția este o plată directă de natură necomercială efectuată de Comunitatea Europeană către un anumit beneficiar, în vederea realizării unei acțiuni care face parte din politica UE.

<sup>(3)</sup> Proiectele auditate au inclus, de exemplu, un centru turistic din forțarea Travnik din Bosnia și Herțegovina, precum și o bibliotecă mobilă în orașul Zadar din Croația.



**Caseta 7****Compunerea comitetelor de evaluare a ofertelor**

Curtea a evaluat 177 de comitete de evaluare a ofertelor din perioada 2002-2005. În medie, 55 % din membrii cu drept de vot erau responsabili de sarcini din cadrul delegațiilor sau centrelor operaționale ale AER, și 13 % din membrii cu drept de vot erau experți externi independenți. Reprezentarea medie a organizațiilor țărilor beneficiare a fost de 32 %, cu excepția Croației, unde procentul a crescut semnificativ la 52 %, și a Bosniei și Herțegovinei, unde numărul membrilor cu drept de vot din partea beneficiarilor a scăzut la 24 %.

51. Conform instrucțiunilor EuropeAid, comitetele de evaluare trebuie să cuprindă un număr minim de patru membri ai delegațiilor CE sau ai AER (și anume președinte, secretar și doi evaluatori) pentru un evaluator extern și doi alți membri ai delegațiilor CE sau ai AER pentru fiecare evaluator suplimentar al beneficiarului. Acest sistem solicită excesiv resursele umane din cadrul delegațiilor, împiedicând procesul de asumare a responsabilității asupra programelor din partea țării beneficiare.

52. Unul dintre obstacolele în calea descentralizării a fost acela că țările beneficiare nu cunoșteau procedurile de contractare ale Comisiei Europene. În Croația, reprezentanții autorităților naționale au fost invitați în mod sistematic de către delegație să participe la reuniunile comitetelor de evaluare în calitate de observatori fără drept de vot. Aceasta reprezenta o bună practică, deoarece permite autorităților naționale să se familiarizeze cu procedurile detaliate de licitație, nefiind, însă, aplicată sistematic în alte țări. De exemplu, în Albania, în Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei și în Serbia, această practică a fost aplicată doar în cazuri excepționale.

**Lipsa asumării responsabilității privind coordonarea donatorilor de către țările beneficiare**

53. În conformitate cu liniile directoare CARDS, întregul ajutor acordat în cadrul acestui program trebuie să fie coordonat cu alți donatori. Coordonarea donatorilor este dificilă, în special, în Balcanii Occidentali, datorită numărului mare de donatori, precum și existenței a două programe diferite: programul aderării la UE și programul de dezvoltare și de reducere a sărăciei al Băncii Mondiale, al Organizației Națiunilor Unite și al anumitor agenții ale statelor membre ale UE.

54. „Declarația de la Paris cu privire la eficacitatea ajutorului pentru dezvoltare” <sup>(1)</sup> a confirmat principiul conform căruia țările beneficiare se obligă să preia conducerea în coordonarea ajutorului la toate nivelurile, în timp ce donatorii se obligă să respecte poziția conducerii țării partenere. În țările incluse în programul CARDS, auditul nu a identificat aproape nicio probă care să demonstreze o astfel de conducere din partea țărilor beneficiare sau vreo acțiune din partea donatorilor de a încuraja aceste țări să asigure conducerea coordonării. Singura inițiativă în acest sens a fost identificată în Albania (a se vedea caseta 8).

<sup>(1)</sup> Declarația de la Paris cu privire la eficacitatea ajutorului pentru dezvoltare a fost semnată după Forumul la nivel înalt, care a avut loc la Paris în martie 2005. Printre participanți s-au numărat Comisia Europeană și 91 de țări, dintre care două au reprezentat zona CARDS (Albania și Serbia și Muntenegru).

**Caseta 8****Coordonarea donatorilor în Albania**

Pentru a îmbunătăți coordonarea donatorilor în Albania, cele patru organizații multilaterale (CE, OSCE, ONU și BM) au stabilit un mecanism de coordonare sectorială în decembrie 2003. Acestea au convenit asupra împărțirii responsabilităților între ele în patru domenii tematice. Pentru a gestiona procesul de coordonare, acestea au format Secretariatul tehnic al donatorilor. Acest sistem contribuie la o complementaritate și la o diviziune a muncii mult mai eficace. Se estimează ca donatorii să-și exploateze avantajele comparative respective la nivel sectorial și să delege autoritate către donatorii lideri desemnați pentru executarea programelor.

Comunitatea donatorilor a contribuit la stabilirea unui sistem de planificare integrată, lansat de guvernul albanez în 2005, care ar trebui să sprijine această țară să-și conducă propriul proces de dezvoltare. Acest sistem are ca scop integrarea diverselor cadre politice într-un singur plan de dezvoltare pe termen mediu în 2007, precum și stabilirea unei noi arhitecturi pentru coordonarea donatorilor și gestionarea ajutorului extern.

**Abordare inconsecventă privind monitorizarea și evaluarea**

55. Delegațiile și AER aplică proceduri de monitorizare diferite:

- (a) serviciile centrale ale Comisiei și delegațiile subcontractează serviciile de monitorizare, pe baza unei metodologii, denumită *Result-Oriented Monitoring* sau ROM (Monitorizare orientată spre rezultate). Aceasta implică utilizarea unui sistem de clasificare a proiectelor în funcție de performanța acestora, dar nu asigură o înregistrare formală a urmăririi lor;
- (b) AER dispune de propriile sale echipe de monitorizare în fiecare centru operațional, precum și de un coordonator la nivelul serviciilor centrale. Aceste echipe folosesc sistemul ROM de la începutul anului 2005. Urmărirea este înregistrată formal în documentele de monitorizare.

56. Pentru ca monitorizarea să fie eficace, proiectele trebuie să aibă obiective definite, precum și indicatori verificabili obiectivi (IVO) pe baza cărora să poată fi urmărită îndeplinirea acestor obiective. Cu toate acestea, fie IVO nu sunt oferiți, fie, atunci când sunt oferiți, aceștia nu sunt măsurabili sau limitați în timp. De exemplu, în cadrul unui proiect al Academiei de Poliție, unul dintre IVO era „formarea corespunzătoare a personalului” fără a specifica numărul prevăzut de participanți sau programa. În alt proiect, existau indicatori precum „îmbunătățirea capacității operaționale”, fără criterii specifice.

57. În conformitate cu Regulamentul privind programul CARDS, Comisia a evaluat programul până la sfârșitul lunii iunie 2004. Conform specificațiilor de evaluare, obiectivul acesteia a fost de a oferi Comisiei Europene o apreciere independentă și fiabilă a strategiei de asistență în cadrul programului CARDS și a evoluției acesteia într-un context politic mai larg. Aceasta a cuprins perioada 2001-2003 (a se vedea, de asemenea, punctul 10).



58. Pentru a îmbunătăți gestiunea financiară, un aspect esențial al procesului de evaluare îl reprezintă urmărirea recomandărilor formulate. În principiu, Comisia are la dispoziție un an pentru a raporta asupra acțiunilor sale de urmărire. În acest caz, Comisia a întocmit un raport doi ani mai târziu, ceea ce se poate datora, în parte, faptului că aceasta nu a fost satisfăcută de calitatea anumitor recomandări formulate.

59. Deși nu există nicio obligație formală de a evalua proiecte sau sectoare individuale, aceasta este o bună practică, deoarece ar permite concretizarea rezultatelor și recomandărilor. AER a efectuat evaluări sistematice la nivel de sector și de proiect, atât intermediare, cât și *ex post*. Rezumatele acestor evaluări au fost publicate pe site-ul web al AER, contribuind astfel la difuzarea constatărilor. În schimb, delegațiile au efectuat rareori evaluări la nivel de proiect sau de sector, iar puținele rapoarte întocmite de acestea nu au fost publicate pe site-urile lor web.

60. Difuzarea rezultatelor obținute în urma proceselor de monitorizare și de evaluare diferă, de asemenea, între delegații și AER. Agenția organizează, în mod regulat, întâlniri și ateliere pentru responsabilii de sarcini și de programe din centre operaționale diferite, în vederea realizării unui schimb de experiență. Cu toate acestea, nu există același nivel de difuzare între statele în care programele sunt gestionate de delegații. Există anumite contacte între delegații și personalul AER, însă acestea nu sunt sistematice.

## CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

### *Cât de eficace a fost gestionarea programului CARDS de către Comisie?*

61. Concluzia Curții este că gestionarea programului CARDS de către Comisie a contribuit în mare măsură la stabilizare și reconstrucție în țările beneficiare. Totuși, ajutorul a fost mai puțin eficace în ceea ce privește îmbunătățirea capacităților administrative, datorită faptului că, inițial, s-a acordat mai puțină importanță consolidării instituționale, precum și datorită capacității insuficiente a țărilor beneficiare de a absorbi ajutorul acordat.

### *Cât de corespunzătoare și coerentă a fost orientarea strategică stabilită pentru programe?*

62. Orientarea strategică a Comisiei a fost formulată în linii foarte generale. Acest lucru era suficient pentru faza de reconstrucție, însă nu și pentru obiectivele mai ambițioase de consolidare instituțională.

63. Documentele referitoare la cadrul strategic național au fost formulate în termeni generali; astfel, acestea nu au oferit orientări suficiente de detaliate, în special datorită faptului că acestea nu erau sprijinite de strategii sectoriale oportune. Programele indicative multianuale, care stau la baza planificării anuale și a selecției proiectelor, nu au stabilit o prioritate între diferitele domenii de intervenție și nici în cadrul fiecăruia dintre acestea. Astfel, nu exista nicio bază de optimizare a identificării proiectelor, ceea ce a avut ca rezultat o serie de proiecte necoordonate și izolate.

64. În primele stadii ale programelor, ajutorul era direcționat, în principal, spre proiecte de reconstrucție de tip investiție, și nu spre proiecte de consolidare instituțională. Pe măsură ce programele au evoluat, atenția a trecut, în mod natural, spre consolidarea instituțională, care reprezintă în prezent marea majoritate a cheltuielilor. Curtea observă că, încă de la început, accentul asupra consolidării instituționale a fost mai pronunțat în țările în care ajutorul era gestionat de delegații decât în țările în care acesta era gestionat de AER. În cazul agenției, această situație a cauzat întârzieri în introducerea proiectelor de înfrățire.

#### **Recomandarea nr. 1**

Orientarea strategică pentru punerea în aplicare a noului Instrument de asistență pentru preaderare (IAP) <sup>(1)</sup> ar trebui să acorde o atenție suficientă diferitelor domenii de intervenție, cu scopul de a garanta faptul că ajutorul este direcționat în mod adecvat, că domeniile-cheie sunt abordate sistematic și că baza de ierarhizare și de selecție a proiectelor este adecvată.

### *Cât de corespunzătoare și eficiente au fost abordările de gestionare adoptate și puse în aplicare de Comisie?*

65. Abordările de gestionare puse în aplicare de Comisie au fost, cu câteva excepții, adecvate contextului și necesităților țărilor beneficiare. Acestea au fost eficace, garantând o acordare rapidă a ajutorului, însă nu au luat suficient în considerare importanța maximizării beneficiilor acestui ajutor.

66. Au fost utilizate patru abordări de gestionare diferite, cu scopul de a reflecta contextul din țările beneficiare în cauză. Două dintre aceste abordări (delegațiile deconcentrate și AER) – reprezentând cea mai mare parte a cheltuielilor – au fost, în general, eficace și corespunzătoare. Celelalte două (gestionarea centralizată și descentralizată) au fost mai puțin eficiente și adaptate nevoilor specifice.

<sup>(1)</sup> Regulamentul (CE) nr. 1085/2006 al Consiliului (JO L 210, 31.7.2006, p. 82).

67. Comisia a răspuns cu succes la criticile anterioare privind punerea în aplicare lentă, asigurând acordarea rapidă a ajutorului, ceea ce s-a dovedit a fi deosebit de avantajos în etapa de reconstrucție. Cu toate acestea, în ceea ce privește consolidarea instituțională, accentul pus pe rapiditate nu a fost echilibrat de luarea suficientă în considerare a capacității țărilor beneficiare de a maximiza beneficiile ajutorului sau de a respecta toate condițiile prealabile.

#### **Recomandarea nr. 2**

Comisia ar trebui să continue să pună accentul pe punerea în aplicare rapidă a ajutorului, dar să acorde, în egală măsură, o atenție suficientă aspectelor legate de eficacitate, precum capacitatea beneficiarilor de a absorbi integral ajutorul furnizat (în special, în contextul proiectelor de consolidare instituțională).

#### **În ce măsură au încurajat proiectele finanțate asumarea responsabilității din partea țării beneficiare?**

68. Deși Comisia a considerat ca fiind prioritară asumarea responsabilității țărilor beneficiare asupra proiectelor, aceasta nu a pus în aplicare o abordare consecventă în îndeplinirea obiectivului său, iar abordările de gestionare utilizate nu au favorizat acest proces.

69. Țările beneficiare nu au fost implicate decât în mod limitat în etapele de identificare și de licitare a proiectelor. Spre sfârșitul programului, participarea țărilor beneficiare a crescut, deși responsabilitatea acestora asupra proiectelor a continuat să fie limitată. În ciuda angajamentului țărilor beneficiare de a coordona numărul mare de donatori diferiți din regiune – un indicator important de asumare a responsabilității –, auditul nu a descoperit nicio probă conform căreia o astfel de coordonare ar fi avut loc.

#### **Recomandarea nr. 3**

Referitor la programul IAP, Comisia ar trebui să abordeze aspectul esențial privind asumarea responsabilității asupra proiectelor de către țările beneficiare prin strategii specifice în toate domeniile de gestionare și punere în aplicare, în special în ceea ce privește licitațiile.

#### **Cât de eficace au fost monitorizarea și evaluarea în ceea ce privește identificarea deficiențelor și difuzarea informațiilor? Acțiunile ulterioare întreprinse de Comisie au fost oportune?**

70. Monitorizarea și evaluarea au fost parțial satisfăcătoare, dar inconsecvente din punct de vedere al calității. Procedurile de monitorizare ale delegațiilor erau diferite de cele ale Agenției Europene pentru Reconstrucție, deși, din 2005, a fost aplicată o metodologie comună. Lipsa de indicatori adecvați pentru proiecte a compromis eficacitatea monitorizării. Evaluarea programului CARDS a fost efectuată astfel cum a fost prevăzut, dar urmărirea realizată de Comisie a fost tardivă. Există diferențe nejustificate între delegații și AER în ceea ce privește intensitatea evaluărilor de proiecte sau de sectoare, precum și difuzarea rezultatelor monitorizării și evaluării.

#### **Recomandarea nr. 4**

Procesele de monitorizare și evaluare ar trebui să fie armonizate, inclusiv extinderea către delegații a practicii AER de evaluare a diferitelor proiecte/sectoare și de publicare a rezultatelor și a lecțiilor învățate.

Comisia ar trebui să se asigure că evaluările sunt urmărite cu promptitudine.

Prezentul raport a fost adoptat de Curtea de Conturi, la Luxemburg, în ședința sa din 28 iunie 2007.

Pentru Curtea de Conturi  
Hubert WEBER  
Președinte

## ANEXĂ

## PROIECTE CARDS AUDITATE (33 în total)

		Programul anual	Data semnării	Sectorul	EUR
<b>ALBANIA</b>					
1	Fondul de dezvoltare a comunităților locale	2002	10/2003	Dezvoltare regională	7 400 000
2	EURALIUS – Misiunea de asistență europeană pentru sistemul de justiție albanez	2002	05/2005	Judiciar și poliție	4 498 686
3	PAMECA II – Misiunea de asistență polițienească a Comunității Europene în Albania	2004	12/2004	Judiciar și poliție	3 800 000
4	Curțile de Apel Korça și Vlora	2003	05/2005	Judiciar și poliție	1 630 395
5	ASYCUDA II – Asistență tehnică și formare	2002	04/2005	Judiciar și poliție	399 815
<b>Total</b>					<b>17 751 366</b>
<b>BOSNIA ȘI HERȚEGOVINA</b>					
1	Construirea punctului de trecere a frontierei de la Karakaj	2001	02/2004	Gestionarea integrată a frontierelor	3 427 967
2	Asistență tehnică pentru înființarea spațiului economic unic II	2002	04/2003	Dezvoltare economică	1 939 802
3	Audit funcțional și financiar de bază al instituțiilor din BA	2001	04/2003	Administrație publică	146 513
4	Formarea procurorilor din BA cu privire la noile coduri de procedură penală	2002	04/2003	Judiciar și poliție	146 255
5	Evaluare, proiectare, supraveghere a blocării trecerii ilegale a frontierei către Croația	2001	04/2003	Gestionarea integrată a frontierelor	144 900
6	Reconstrucția parțială a fortăreței Travnik pentru turismul educațional (în cadrul EU-RED)	2002	12/2004	Dezvoltare regională	57 433
<b>Total</b>					<b>5 862 870</b>
<b>CROAȚIA</b>					
1	Modernizarea supravegherii frontierelor de stat	2004	05/2005	Gestionarea integrată a frontierelor	5 000 000
2	Sprrijinirea reformei cadastrului și publicității imobiliare	2002	05/2003	Dezvoltare economică	5 000 000
3	Înregistrarea domeniului maritim	2003	02/2004	Dezvoltare economică	2 000 000
4	Produse agricole și alimentare	2002	03/2005	Agricultură	1 749 864
5	Sprrijinirea sistemului judiciar croat. Asistență pentru reforma tribunalelor	2002	02/2004	Judiciar și poliție	1 000 000
6	Furnizarea de echipamente pentru sistemul de informații în domeniul penal	2002	12/2004	Judiciar și poliție	248 944
7	Biblioteca mobilă a orașului Zadar	2002	07/2005	Stabilizare democratică	238 630
<b>Total</b>					<b>15 237 438</b>
<b>FOSTA REPUBLICĂ IUGOSLAVĂ A MACEDONIEI</b>					
1	Autogovernare locală. Construirea de drumuri locale în 9 municipalități	2004	11/2004	Dezvoltare regională	3 474 623
2	Furnizarea de vehicule pentru poliția de frontieră – Lot 1	2003	10/2004	Gestionarea integrată a frontierelor	2 486 726
3	Dezvoltarea unei capacități operaționale pentru lupta împotriva spălării banilor	2002	09/2004	Judiciar și poliție	700 000
4	Dezvoltarea capacității administrative a tribunalelor	2003	09/2004	Judiciar și poliție	148 495
5	Asistență tehnică pentru punerea în aplicare a gestionării integrate a frontierelor	2002	11/2004	Gestionarea integrată a frontierelor	55 540
<b>Total</b>					<b>6 865 384</b>

<b>KOSOVO</b>					
1	Reforma administrației publice – dezvoltare municipală și infrastructură socială, asistență tehnică	2003	12/2004	Dezvoltare economică	11 200 000
2	Program pentru drepturile minorităților și întoarcerea refugiaților – program de reintegrare în municipalitatea Prizren (Prizren 615 000 EUR)	2004	08/2004	Refugiați și persoane strămutate pe plan intern (PSI)	5 000 000
3	Sprijin instituțional pentru Ministerul Comerțului și Industriilor	2003	04/2004	Dezvoltare economică	2 235 760
<b>Total</b>					<b>18 435 760</b>
<b>SERBIA</b>					
1	Reabilitarea unității A5 a centralei electrice Nikola Tesla (Acord de subvenționare)	2003	12/2003	Energie	42 721 021
2	Sprijinirea strategiei naționale pentru închiderea centrelor colective din Serbia	2004	12/2004	Refugiați și PSI	4 443 000
3	Consolidarea managementului calității, a capacităților și a infrastructurii în Uniunea Statală	2003	12/2003	Reforma administrației publice	3 559 520
4	Asistență pentru stabilirea unei piețe a electricității în Serbia	2004	01/2005	Energie	2 723 637
5	Audit intern și control financiar intern public, etapa 2	2003	04/2005	Reforma administrației publice	1 870 680
6	Asistență pentru Biroul de Integrare Europeană	2002	04/2002	Reforma administrației publice	1 500 000
7	Sprijinirea inițiativelor transfrontaliere pentru PSI din Kosovo	2004	08/2004	Refugiați și PSI	449 983
<b>Total</b>					<b>57 267 841</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>					<b>121 420 659</b>

## RĂSPUNSURILE COMISIEI

### SINTEZĂ

#### I. *Introducere la răspunsurile Comisiei*

Balcanii Occidentali au fost devastați de un conflict care a luat sfârșit la finele anilor 1990. Asistența de după război a Uniunii Europene pentru țările din regiune a început cu asistența de criză în temeiul unui instrument juridic adoptat în 1996 și s-a dezvoltat treptat într-o reconstrucție atât sub forma consolidării instituționale, cât și a investițiilor, cu un grad mai ridicat de asumare a responsabilității de către țara beneficiară, în măsura în care circumstanțele politice și economice permiteau acest lucru.

Procesul de stabilizare și asociere lansat în 2000 a dus la adoptarea programului de Asistență Comunitară pentru Reconstrucție, Dezvoltare și Stabilizare (CARDS) și a altor măsuri. Țările au ieșit din conflict, sistemul s-a schimbat sub diferite forme, iar acest lucru, după cum arată raportul, se reflectă în punerea în aplicare a programelor.

III. Programele indicative multianuale (PIM) pentru Balcanii Occidentali cuprind trimeri la prioritățile parteneriatului european care au orientat, în mod evident, activitățile de programare.

IV. Armonizarea temeiurilor juridice și punerea în aplicare a prevederilor programului CARDS au generat îmbunătățiri semnificative în ceea ce privește furnizarea ajutorului în țările din Balcanii Occidentali.

V. Prevederile regulamentului privind programul CARDS nu menționează responsabilități specifice pentru țările beneficiare. Prin urmare, programul CARDS a fost pus în aplicare, în cea mai mare parte, prin gestionarea centralizată fie de către Comisie, fie de către Agenția Europeană pentru Reconstrucție (AER). Atunci când a fost posibil, responsabilitățile de gestionare s-au transformat treptat, permițând beneficiarilor să se implice în mod direct în programarea activităților, în evaluarea licitațiilor și în acțiunile de monitorizare și evaluare.

VI. Deoarece Comisia și AER sunt două organisme separate, există metodologii de monitorizare și evaluare diferite. Cu toate acestea, conform Instrumentului de asistență pentru preaderare (IAP), va fi folosită aceeași metodologie în toate țările.

VII. Țările din Balcanii Occidentali au fost și sunt în continuare în stadii diferite de tranziție și dezvoltare. În timp ce pentru Serbia, Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei și Kosovo asistența s-a concentrat inițial asupra nevoilor urgente, pentru Croația eforturile au vizat îmbunătățirea capacității administrative.

VIII. În temeiul IAP, orientările strategice vor fi îmbunătățite în urma stabilirii unui document indicativ de planificare multianuală conform căruia, pentru fiecare țară beneficiară, sunt definite domeniile principale de intervenție și este coordonată asistența în cadrul diferitelor componente ale IAP.

Existența unui singur temei juridic și a sistemului de planificare pe o perioadă de trei ani ales pentru planificarea financiară în temeiul IAP oferă mai multă flexibilitate decât în cazul instrumentelor anterioare și permite serviciilor Comisiei să ia în considerare mai bine factorul capacității de absorbție.

Se dorește ca toți beneficiarii să gestioneze fondurile CE într-un mod descentralizat, ceea ce ar spori foarte mult asumarea responsabilității de către țara beneficiară. De aceea, va fi dezvoltată, de asemenea, o strategie în direcția gestionării descentralizate în potențialele țări candidate, care să le permită progresiv să își asume responsabilitatea și să se implice în procesul de punere în aplicare.

### OBSERVAȚII

S-au efectuat evaluări periodice ale CSP, printre altele, în vederea parteneriatelor, pentru a identifica dacă schimbările referitoare la situația țării ar fi necesitat o revizuire a strategiei.

15. Având în vedere schimbările rapide ale situației din Balcanii Occidentali, era necesară găsirea unui echilibru adecvat în ceea ce privește programarea strategică. Documentele referitoare la cadrul strategic național (CSP) într-o formă prea specifică ar fi putut fi mai puțin folositoare în cadrul programării strategice.

16. Programul indicativ multianual (PIM) pentru țările din Balcanii Occidentali cuprinde trimeri clare la prioritățile parteneriatului european care au orientat, în mod evident, activitățile de programare.

17. Observațiile comitetului de gestionare CARDS au fost luate în considerare în momentul finalizării documentelor.

18. Analizele sectoriale au fost incluse într-o serie de documente de programare: PIM, parteneriate europene, precum și programe anuale anterioare. Proiectate și puse în aplicare în strânsă cooperare cu guvernele țărilor beneficiare și cu donatorii, în special statele membre ale UE, programele transpun prioritățile parteneriatului european, astfel cum sunt reflectate în PIM. Programele anuale se dezvoltă pe baza fazelor anterioare ale asistenței CE pentru țările beneficiare.

19. Comisia afirmă necesitatea dezvoltării unei metodologii mai clare care ar putea facilita procesul de selectare a proiectelor alternative.

### **Caseta 1 – Exemple de proiecte care nu au fost puse în aplicare**

*Cazul 1: Lipsa sprijinului politic pentru Instituția Supremă de Audit (ISA) a Serbiei*

De la data auditului s-au înregistrat unele progrese. În noiembrie 2005, a fost adoptată o lege în vederea înființării ISA, iar organismul instituțional este în curs de înființare.

*Cazul 2: Misiunea de asistență polițienească a Comisiei Europene în Albania*

Pe fondul schimbărilor rapide din Albania și în contextul unui decalaj de timp considerabil între programare și punere în aplicare, în unele cazuri, proiectele formulate inițial au fost reorientate pentru a reflecta mai bine necesitățile beneficiarului și pentru a coordona activități cu alți donatori, ceea ce explică faptul că, în unele cazuri, măsurile luate și rezultatele obținute nu au putut fi în deplină concordanță cu fișa de proiect.

21. De la începutul anului 2002, autoritățile naționale ale țărilor beneficiare împreună cu Comisia au încurajat o evoluție înspre proiecte și programe care acordă o importanță mai mare consolidării instituționale. Cu toate acestea, multe părți ale regiunii aveau încă mare nevoie de investiții pentru infrastructura rutieră, transport și energie, datorită faptului că țările beneficiare au trecut prin conflicte și ani de investiții reduse.

22. În ceea ce privește consolidarea instituțională [înființarea de instituții democratice, reforma administrației publice (administrația publică, capacitatea administrativă, gestionarea bugetară și fiscală...), reforma guvernului local, consolidarea statului de drept prin reformele sistemului juridic și polițienesc etc.], Comisia a efectuat alocări sectoriale în cadrul documentelor de strategie, cum ar fi PIM. După 2002, programele agenției s-au concentrat efectiv din ce în ce mai mult asupra consolidării instituționale.

24. Activitatea AER s-a axat mai întâi pe îndepărtarea crizei și repunerea în funcțiune a serviciilor de bază. Acesta a fost, în special, cazul pentru situațiile de după conflict din Kosovo, Serbia și, într-o oarecare măsură, Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei.

Furnizarea rapidă a acestei asistențe a încurajat trecerea la următorul proces de reformă.

25. Autoritățile administrative din Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei nu au fost pregătite să adopte Inițiativa de înfrățire decât recent. De fapt, pentru a iniția contracte de înfrățire cu Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei, era necesar ca AER să solicite administrației beneficiare să pregătească fișe de înfrățire. Datorită lipsei capacității administrative a ministerelor abilitate de a pregăti documentele necesare, trecerea de la asistența tehnică tradițională la înfrățire a durat mai mult timp decât în alte țări candidate.

Conform mandatului politic al Agendei de la Salonic din iunie 2003, procesele de înfrățire au fost încorporate din ce în ce mai mult în activitatea agenției. Între timp, Comisia a pus la dispoziția administratorilor programului agenției sesiuni de know-how și formare.

### **Caseta 2 – Redirecționarea unui proiect de consolidare instituțională – Gestionarea integrată a frontierelor în Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei**

Obiectivele proiectului au cuprins: înființarea unui serviciu al poliției de frontieră și transferarea responsabilităților operaționale conform obiectivelor strategiei de gestionare integrată a frontierelor (GIF).

Fondurile alocate au fost folosite într-adevăr pentru achiziționarea de vehicule pentru poliția de frontieră. În perioada dintre pregătirea fișei și punerea în aplicare, progresele înregistrate au necesitat o revizuire a priorităților:

- proceduri de recrutare cuprinse într-un proiect de reformă a poliției;
- asistența OSCE a fost utilizată în programele de formare a poliției de frontieră;
- echipamentul pentru detectarea documentelor falsificate, care la momentul punerii în aplicare nu era încă pe deplin operațional, a fost furnizat în cadrul unui proiect Phare 2000 anterior. Prin urmare, furnizarea de echipament suplimentar asemănător era inoportună.

Serviciul poliției de frontieră (inclusiv transferarea responsabilităților operaționale de la Ministerul Apărării la Ministerul de Interne, în conformitate cu strategia GIF) a fost creat de către autoritățile naționale din finanțare națională. Cu toate acestea, serviciul nou creat a fost complet lipsit de echipament operațional și nu a putut să își îndeplinească responsabilitățile operaționale.

Având în vedere cele menționate mai sus, procurarea vehiculelor a fost considerată oportună.



36.

- (a) Programele de acțiune regionale anuale 2002 și 2003 au cuprins un proiect de gestionare integrată a frontierelor, care a fost gestionat la nivel regional de către serviciile centrale ale Comisiei din Bruxelles.
- (b) S-a considerat mai eficientă gestionarea la nivel național a majorității programelor pentru întoarcerea refugiaților.
- (c) Programele regionale sunt proiectate de serviciile centrale ale Comisiei împreună cu delegațiile și reprezentanții administrației țărilor beneficiare.
37. (a) Comisia a evaluat pozitiv capacitatea Fondului albanez de dezvoltare în conformitate cu Regulamentul financiar în vigoare la momentul începerii acțiunii în 2002.

39. Acordul de finanțare cu privire la programul anual CARDS 2001 pentru Albania a fost semnat în martie 2002, iar după aceasta a început descentralizarea programului CARDS. Punerea în aplicare a programelor anuale CARDS 2001 și 2002 nu a putut începe decât în 2003 și, ca urmare, viteza punerii în aplicare a crescut începând cu 2004.

În Croația, programele din 2001 și 2002 au fost puse în aplicare în același timp, dar, de regulă, există întotdeauna o perioadă de trei ani de punere în aplicare simultană a două programe secvențiale.

#### **Caseta 4 – Suprasolicitarea capacității administrative naționale în Albania**

Concentrarea proiectelor din sectorul justiției și afacerilor interne a reflectat în mod corespunzător necesitățile identificate și prioritatea ridicată acordată acestui sector de către UE și ceilalți donatori.

Acest proiect a fost primul de acest fel. Structura sistemului juridic din Albania, ca în orice țară, implică parteneri de proiect și instituții beneficiare multiple. Mai mult, impactul acestuia depinde foarte mult de voința politică a beneficiarilor de a acționa conform recomandărilor echipei de proiect. În acest context, instabilitatea politică din Albania a afectat punerea în aplicare. Un raport de evaluare publicat în aprilie 2007 a recunoscut, de asemenea, că scopul proiectului era foarte ambițios.

40. Cu siguranță, faptul că există o varietate largă și un număr mare de beneficiari, chiar și în cadrul unui anumit sector, crește dificultatea, dar acest lucru nu înseamnă neapărat că impactul proiectelor se reduce.

#### **Caseta 5 – Sprijinul acordat sistemului judiciar din Croația**

Proiectul CARDS 2002 a avut două clauze de condiționalitate: (i) existența strategiei pentru reforma sistemului judiciar și (ii) necesitatea ca punerea în aplicare a proiectului judiciar CARDS 2001 să fi fost destul de avansată.

La momentul începerii proiectului, dialogul politic pe marginea proiectului și formularea strategiei pentru reforma judiciară se aflau într-o fază suficient de avansată pentru a justifica începerea proiectului.

44. Cu toate că, după cum precizează instanța, regulamentul Consiliului nu definește nicio responsabilitate specifică pentru țările beneficiare, Comisia a lărgit pe cât posibil și în mod progresiv responsabilitățile de gestionare ale țărilor. S-a înregistrat o evoluție a responsabilităților de gestionare permițând beneficiarilor să se implice direct în programarea activităților, evaluarea licitațiilor și în acțiuni de monitorizare și evaluare. O parte a programului CARDS din Croația este gestionată, în prezent, de către țara respectivă în conformitate cu sistemul de gestionare descentralizată.

46. Deși promovarea implicării beneficiarului reprezintă, în general, o metodă clară de îmbunătățire a eficacității asistenței UE, este mult mai dificilă garantarea implicării beneficiarilor în acțiuni de programare și punere în aplicare în cadrul unui sistem de gestionare centralizată decât în cadrul unui sistem de gestionare descentralizată.

48. În cadrul definit de regulamentul privind programul CARDS, Comisia a promovat responsabilitatea țării beneficiare ori de câte ori acest lucru a fost posibil, luând în considerare capacitățile țărilor în cauză.

49. În majoritatea țărilor beneficiare, situația resurselor financiare publice locale era atât de problematică, încât nu se puteau rezerva resurse pentru cofinanțarea proiectelor.

52. Autoritățile naționale au beneficiat de sesiuni de formare la nivel local în ceea ce privește procedurile de licitație, organizate de Comisie.

54. Declarația de la Paris privind eficacitatea ajutorului pentru dezvoltare a fost semnată în 2005, iar la momentul auditului, principiile acesteia nu ar fi putut avea niciun impact semnificativ asupra gestionării programului CARDS.

În Croația, Comisia a luat inițiativa stabilirii mecanismului de coordonare a donatorilor UE în 2000. Asumarea responsabilității asupra procesului de coordonare de către autoritățile croate (administrația Coordonatorului național al asistenței – CNA) a fost încurajată în mod susținut, dar, din păcate, nu a fost eficientă.

Agenția a colaborat îndeaproape cu alți donatori prezenți în regiune, în special în cadrul reuniunilor de coordonare regulate găzduite de centrele operaționale ale agențiilor. Mai mult, beneficiarii joacă un rol tot mai important în cadrul acestor reuniuni.

59. Evaluările sistematice ale proiectelor CARDS de către delegații ar putea fi îmbunătățite. Cu toate acestea, responsabilitatea efectuării evaluărilor revine serviciilor centrale și AER, iar delegațiile nu au în sarcină această cerință.

## CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

61. Asistența CARDS pentru țările din Balcanii Occidentali și, în special, pentru Kosovo a trebuit să se axeze pe nevoile urgente, precum furnizarea de apă potabilă, căldură, locuințe și reconstrucția drumurilor.

Cu toate acestea, din 2002 asistența a început să se axeze pe eforturile în domeniul reformei și, prin urmare, și pe consolidarea instituțională în cadrul programului CARDS.

62. Orientările strategice ale Comisiei au fost formulate în documentele privind parteneriatul european și au avut la bază analizele necesităților menționate în rapoartele cu privire la progresele anuale.

63. Orientările CSP nu au putut fi formulate în alt mod având în vedere schimbările rapide ale situației din Balcanii Occidentali. Mai mult, conform parteneriatului, s-au efectuat evaluări regulate ale CSP pentru a identifica dacă schimbările în situația țării ar fi necesitat o revizuire a strategiei.

64. Țările cuprinse în sfera de aplicare a AER după 2000 ieșeau dintr-o situație de conflict. Conform programelor CE, activitatea s-a axat mai întâi pe îndepărtarea crizei și repunerea în funcțiune a serviciilor de bază.

Această asistență oferită rapid a permis nu doar progresul procesului de reformă, ci și evoluția asistenței către consolidarea instituțională. Folosirea înfrățirii nu reprezintă, totuși, un semn de progres în sine.

Înainte de 2004, multe cerințe pentru folosirea optimă a înfrățirii nu erau încă respectate, dar situația s-a schimbat de atunci, iar acum aceasta este folosită foarte mult. În 2007, majoritatea proiectelor de înfrățire se desfășoară în țări în care asistența este gestionată de AER.

### Recomandarea nr. 1

Orientările strategice în temeiul IAP sunt oferite de documentele indicative de planificare multianuală (MIPD) specifice fiecărei țări și de un MIPD care implică mai mulți beneficiari. Documentele

de țară cuprind o evaluare de sinteză a provocărilor, necesităților și importanței relative a priorităților pentru asistență și a modului în care aceasta se reflectă în alegerile strategice făcute în cadrul fiecărei componente IAP. De asemenea, MIPD-urile furnizează o descriere a principalelor domenii de intervenție în cadrul fiecărei componente, precum și a rezultatelor preconizate și a alocărilor financiare indicative. Acest lucru va permite o consolidare semnificativă în temeiul IAP a componentei strategice a punerii în aplicare.

65. Alegerea unei combinații de mai multe abordări de gestionare a fost făcută pentru a garanta o acordare rapidă a ajutorului și a reflectat punctele slabe ale administrațiilor naționale. În acest context, părea imposibil să se asigure maximizarea beneficiilor ajutorului în toate circumstanțele.

67. În multe cazuri, beneficiarii au reacționat bine la derularea și evoluția rapidă a asistenței. Cu toate acestea, nu toate elementele necesare au fost întotdeauna pregătite pentru a garanta o absorbție satisfăcătoare a asistenței.

### Recomandarea nr. 2

Conform IAP, obiectivul este furnizarea unei asistențe direcționate și eficiente pentru toate țările beneficiare. De aceea, în ciuda concentrării continue asupra punerii în aplicare rapide a ajutorului, regulamentul Comisiei privind IAP prevede o orientare progresivă înspre descentralizare.

Capacitatea de absorbție este unul dintre criteriile de alocare a fondurilor pentru țările beneficiare din Cadrul financiar indicativ multianual (MIFP).

68. Din 2000, asumarea responsabilității țărilor beneficiare s-a dezvoltat în mod evident și vizibil – în ceea ce privește coordonarea, participarea și capacitatea tehnică.

Nivelul de asumare a responsabilității de către fiecare țară în cauză a reflectat diferite cerințe și necesități legate de tradițiile, capacitatea și istoria țării beneficiare.

69. În ultimii șase ani, asumarea responsabilității de către țările beneficiare s-a dezvoltat în mod evident și vizibil – în ceea ce privește coordonarea, participarea și capacitatea tehnică.

Această evoluție pozitivă se prezintă sub mai multe forme – în ceea ce privește programarea, prin discuții și dezbateri, prin monitorizări și evaluări, dar din ce în ce mai mult prin coordonarea donatorilor.

### Recomandarea nr. 3

Conform IAP, se va pune un accent deosebit pe asumarea responsabilității asupra întregului proces de punere în aplicare de către țara beneficiară.

Prin urmare, obiectivul îl reprezintă gestionarea descentralizată, ori de câte ori aceasta este aplicabilă. În acest scop, sunt necesare sisteme și structuri specifice care trebuie stabilite de țara beneficiară. Conform IAP, sunt prevăzute cerințe și condiții mai stricte pentru ca țării beneficiare să îi fie acordate de către Comisie puteri de gestionare.

În cele din urmă, pentru a asigura asumarea responsabilității autorităților naționale, programele naționale sunt adoptate de Comisie pe baza propunerilor de proiect prezentate de țara beneficiară.

70. Din moment ce Comisia și AER sunt două organisme separate, există metodologii de monitorizare și evaluare diferite. Cu toate acestea, conform IAP, va fi folosită aceeași metodologie în toate țările, deoarece AER va fi eliminată treptat până la 31 decembrie 2008.

#### **Recomandarea nr. 4**

Comisia a programat o revizuire a practicilor de evaluare și, între timp, a pus la dispoziția delegațiilor practici armonizate prin intermediul Ghidului de autoevaluare, inclusiv proceduri de diseminare a rezultatelor și a experiențelor acumulate. Această autoevaluare la nivel de proiect va veni în completarea evaluării la nivel de program efectuate de unitatea responsabilă.

S-a stabilit un sistem de continuare sistematică a evaluărilor, inclusiv prin organizarea unei reuniuni de informare în termen de o lună de la emiterea rapoartelor privind evaluările sectoriale, cu o emitere ulterioară a unui tabel suplimentar cuprinzând operațiunile realizate pe baza recomandărilor. În plus, procedurile de raportare referitoare la continuarea recomandărilor de evaluare vor include un an mai târziu rapoarte ale operațiunilor cu privire la acțiunile care au fost întreprinse. Comisia reexaminează în ce măsură au fost întreprinse acțiuni suplimentare.