

TRIBUNAL
DE CONTAS EUROPEU

Relatório Especial n.º 12

2009

ISSN 1831-0982

EFICÁCIA DOS PROJECTOS
DA COMISSÃO NO DOMÍNIO
DA JUSTIÇA E ASSUNTOS INTERNOS
PARA OS Balcãs Ocidentais



PT



Relatório Especial n.º 12 // 2009

EFICÁCIA DOS PROJECTOS DA COMISSÃO NO DOMÍNIO DA JUSTIÇA E ASSUNTOS INTERNOS PARA OS BALCÃS OCIDENTAIS

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

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

Tel.: +352 4398-45410
Fax: +352 4398-46410
E-mail: euraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Relatório Especial n.º 12 // 2009

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

Uma ficha bibliográfica figura no fim desta publicação
Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2009

ISBN 978-92-9207-464-7
doi:10.2865/81084

© Comunidades Europeias, 2009
Reprodução autorizada mediante indicação da fonte

Printed in Luxembourg

ÍNDICE

Pontos

ABREVIATURAS

I-V SÍNTESE

1-5 INTRODUÇÃO

6-10 ÂMBITO E MÉTODO DA AUDITORIA

11-55 OBSERVAÇÕES

11-28 O APOIO AO INVESTIMENTO PELA UE FOI EM GERAL BEM-SUCEDIDO MAS A SUSTENTABILIDADE ESTÁ EM RISCO

12-15 NECESSIDADE REAL DE INVESTIMENTOS DEVIDO A NORMAS DA UE E A INFRA-ESTRUTURAS DEGRADADAS
16-19 RESULTADOS VARIADOS PARA UMA CATEGORIA IMPORTANTE DE PROJECTOS DE INVESTIMENTO: GESTÃO E SEGURANÇA DAS FRONTEIRAS

20-23 A HARMONIZAÇÃO ENTRE AS PRIORIDADES DA UE E AS NACIONAIS É UMA PRÉ-CONDIÇÃO NECESSÁRIA PARA O SUCESSO

24-26 IMPACTO E SUSTENTABILIDADE DOS PROJECTOS DE INVESTIMENTO EM RISCO

27-28 OS INVESTIMENTOS NÃO CORRESPONDERAM ÀS CAPACIDADES INSTITUCIONAIS NECESSÁRIAS

29-49 AS NECESSIDADES EM MATÉRIA DE REFORÇO INSTITUCIONAL SÃO SIGNIFICATIVAS MAS AS ALTERAÇÕES DECORRENTES DO FINANCIAMENTO DA UE SÃO LIMITADAS

30-35 AS ALTERAÇÕES AO NÍVEL DA GESTÃO E DO REFORÇO INSTITUCIONAL FORAM REDUZIDAS E INSUFICIENTEMENTE AVALIADAS

36-39 A ROTAÇÃO DO PESSOAL QUE DESEMPEÑA LUGARES-CHAVE E A CORRUPÇÃO PÕEM EM RISCO A SUSTENTABILIDADE DO REFORÇO INSTITUCIONAL

40-45 FORMAÇÃO: MAIS REALIZAÇÕES DO QUE RESULTADOS

46-49 A APROPRIAÇÃO LOCAL É UM FACTOR FUNDAMENTAL PARA CONSEGUIR REFORÇAR O ESTADO DE DIREITO

50-55 MÉTODOS DE GESTÃO E COORDENAÇÃO DOS DOADORES

51-52 NÃO HÁ DIFERENÇAS SIGNIFICATIVAS ENTRE OS MÉTODOS DE GESTÃO

53-55 A COORDENAÇÃO DOS DOADORES DIRIGIDA PELOS BENEFICIÁRIOS NÃO FOI MELHORADA

56-58 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

ANEXO I — PROJECTOS DO PROGRAMA CARDS AUDITADOS NO DOMÍNIO DA JUSTIÇA E ASSUNTOS INTERNOS E AVALIAÇÃO DA SUA EFICÁCIA

ANEXO II — METODOLOGIA E AMOSTRA DA AUDITORIA

ANEXO III — TOTAL DA ASSISTÊNCIA FINANCEIRA EM 2006-2008 (4 240 MILHÕES DE EUROS), POR FONTE

ANEXO IV — NÍVEL DE PERCEPÇÃO DA CORRUPÇÃO: BALCÃS OCIDENTAIS

ANEXO V — ESTRUTURA DE GESTÃO DA COMISSÃO NOS BALCÃS OCIDENTAIS

ANEXO VI — TOTAL DAS SUBVENÇÕES E EMPRÉSTIMOS CONCEDIDOS EM 2006-2008 (10 488 MILHÕES DE EUROS), POR FONTE

RESPOSTAS DA COMISSÃO

ABREVIATURAS

AER: Agência Europeia de Reconstrução

BEI: Banco Europeu de Investimento

BERD: Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento

CARDS: Assistência Comunitária para a Reconstrução, o Desenvolvimento e a Estabilização (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation)

CE: Comissão Europeia

DG ELARG: Direcção-Geral do Alargamento

EUPOL-Proxima: Missão de Polícia da União Europeia na antiga República jugoslava da Macedónia (European Union Police Mission in the former Yugoslav Republic of Macedonia)

JAI: Justiça e Assuntos Internos

PAMECA: Missão de Assistência da Comunidade Europeia à Polícia da Albânia (Police Assistance Mission of the European Community to Albania)

SC: Serviços centrais

UE: União Europeia

SÍNTESE

I.

A União Europeia tem um interesse estratégico em instaurar a democracia, a segurança e a estabilidade a longo prazo nos Balcãs Ocidentais. No passado, os Balcãs foram afectados por insegurança e violência, sendo o ambiente político e económico ainda frágil. O sector da Justiça e Assuntos Internos (JAI) constitui, portanto, um domínio muito importante para a UE. A perspectiva de adesão à UE é um incentivo que tem contribuído para a tornar no principal e mais influente interveniente externo na região. Entre 2001 e 2006, a Comissão despendeu quase 500 milhões de euros em projectos no domínio da Justiça e Assuntos Internos nos Balcãs Ocidentais. O objectivo da ajuda da Comissão era harmonizar os países dos Balcãs Ocidentais com as normas da UE, através de estruturas administrativas, judiciais e de manutenção da ordem pública adequadas.

II.

A auditoria do Tribunal avaliou em que medida:

- as necessidades no domínio da Justiça e Assuntos Internos tinham sido devidamente identificadas e os projectos davam resposta a essas necessidades,
- as realizações pretendidas tinham sido conseguidas e os resultados esperados foram alcançados de forma sustentável.

III.

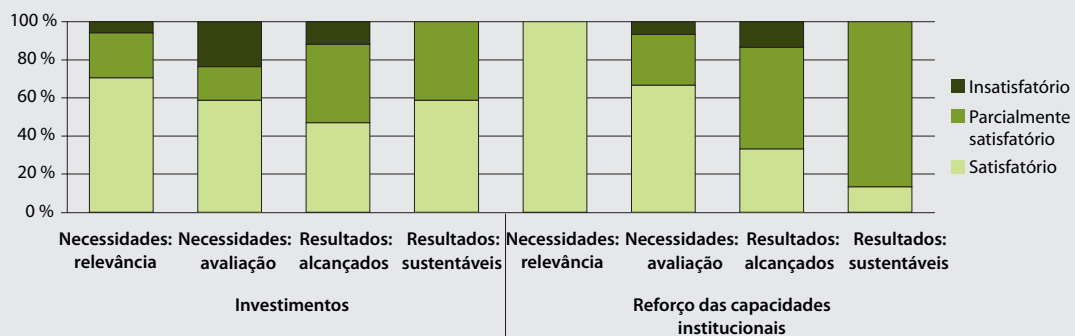
A auditoria do Tribunal incidiu sobre projectos de investimento e de reforço institucional nos quatro subdomínios da Justiça e Assuntos Internos: asilo e migração, gestão integrada das fronteiras, aparelho judicial e polícia. O Tribunal verificou que¹:

- ao contrário do que sucedeu nos programas de adesão anteriores, a Comissão deu prioridade ao sector da Justiça e Assuntos Internos e procurou abordar reformas estruturais importantes numa fase inicial do processo de alargamento;
- no contexto de um ambiente político e organizacional difícil, a gestão pela Comissão de projectos no domínio da Justiça e Assuntos Internos tem sido em grande medida eficaz, embora o Tribunal tenha identificado algumas insuficiências, especialmente em termos de sustentabilidade dos resultados;
- as análises das necessidades foram por vezes inadequadas, verificando-se uma falta de coordenação dos doadores;

¹ O gráfico 1 apresenta a síntese das constatações relativas aos projectos.

GRÁFICO 1

SÍNTESE DAS CONSTATAÇÕES RELATIVAS AOS PROJECTOS AUDITADOS



SÍNTESE

- d) embora nem todos os projectos de investimento tenham alcançado resultados totalmente satisfatórios e a sua sustentabilidade esteja em risco, a ajuda ao investimento financiada pela Comissão contribuiu de forma relevante e útil para o desenvolvimento das infra-estruturas e instituições nacionais;
 - e) por outro lado, os resultados dos projectos de reforço institucional foram apenas parcialmente satisfatórios e é pouco provável que sejam sustentáveis. Esta situação deveu-se a uma fragilidade política permanente e à falta de empenho dos beneficiários (apropriação), uma vez que a maioria das iniciativas de reforma não provém da região mas da Comissão Europeia ou de outros intervenientes externos;
 - f) não se verificou nenhuma diferença significativa em termos do sucesso alcançado entre os projectos geridos pelas delegações e os geridos pela Agência Europeia de Reconstrução.
- b) os projectos de investimento corresponderem mais directamente aos projectos de reforço institucional;
 - c) existir uma melhor coordenação entre todos os doadores activos na região, incluindo a Comissão enquanto principal doador (por exemplo um doador poderá financiar ou co-financiar um projecto concebido por outro doador);
 - d) a comunidade de doadores reexaminar o processo de adjudicação de contratos de equipamentos. Sempre que possível, deverá considerar-se a utilização de investimentos comuns geridos pelos países beneficiários.

V.

A sustentabilidade dos projectos poderá melhorar se:

- a) aumentar o envolvimento dos beneficiários;
 - b) não forem lançados projectos sem um plano de manutenção;
 - c) a Comissão acompanhar de forma mais rigorosa a distribuição e avaliar a utilização de equipamentos e infra-estruturas financiados pela UE;
 - d) a prestação de assistência técnica for devidamente complementada por um encorajamento activo tendente a incentivar reformas institucionais.
- IV.**
Com base nestas observações, o Tribunal efectua recomendações que poderão ajudar a Comissão a oferecer uma ajuda mais eficiente e eficaz. Os resultados dos projectos poderão melhorar se:
- a) ao conceber os projectos no domínio da Justiça e Assuntos Internos, a ajuda comunitária respeitar os objectivos definidos no programa anual (por exemplo deverá dar-se prioridade aos futuros postos fronteiriços comuns, pois estes promoverão a cooperação regional);

INTRODUÇÃO

1. O alargamento serve os interesses estratégicos da UE em matéria de estabilidade, segurança e prevenção dos conflitos. A actual agenda do alargamento diz respeito aos Balcãs Ocidentais, que têm a perspectiva de aderir à UE quando preencherem as condições necessárias.

² CARDS é a sigla de «Assistência Comunitária para a Reconstrução, o Desenvolvimento e a Estabilização» (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation*) e abrangeu o período 2000-2006.

2. A auditoria do sector da Justiça e Assuntos Internos (JAI) nos Balcãs Ocidentais abordou um domínio de elevada importância política. O sector JAI é um dos domínios de maior relevo da cooperação entre a União Europeia e os países dos Balcãs Ocidentais, podendo ser dividido em quatro subdomínios: asilo e migração, gestão integrada das fronteiras, aparelho judicial e polícia. O valor dos contratos relativos à Justiça e Assuntos Internos no âmbito do programa da Comissão para os Balcãs Ocidentais (CARDS²) ascende a cerca de 470 milhões de euros de 2001 a 2006³.

³ Este montante representava cerca de 10% do orçamento total do programa CARDS. A maioria das despesas do programa CARDS foi efectuada durante os primeiros anos, para resolver os problemas urgentes da população dos Balcãs Ocidentais, numa situação pós-conflito.

3. Antes do início da auditoria, identificaram-se os seguintes riscos principais que podem afectar a boa gestão financeira:
 - a) os projectos no domínio da Justiça e Assuntos Internos são executados num ambiente político e económico frágil, o que significa que a ajuda da Comissão pode não permitir atingir os objectivos de política pretendidos e pode não ser sustentável;
 - b) o papel do país beneficiário e dos beneficiários finais tem uma importância fundamental para o sucesso dos projectos, pois os poderes da Comissão em matéria de reforço das competências, do profissionalismo e da independência das instituições no domínio da justiça e assuntos internos são limitados;
 - c) a Comunidade está pressionada para obter elevadas taxas de contratação, pelo que os condicionalismos orçamentais, processuais e políticos dos beneficiários poderão ser ignorados. Esta situação poderá prejudicar a eficácia das realizações, especialmente quando visam reforçar as capacidades administrativas;
 - d) com base na experiência anterior, sabe-se que o cumprimento dos critérios relativos à Justiça e Assuntos Internos é um dos aspectos mais difíceis, se não o mais difícil, do alargamento⁴.

⁴ Relativamente ao último alargamento ocorrido em 2007, a Bulgária e a Roménia devem ainda realizar progressos no sector da Justiça e Assuntos Internos. A UE decidiu criar um mecanismo especial de cooperação e de verificação para ajudar os mais recentes Estados-Membros a resolver as insuficiências que subsistem.

4. Os objectivos dos programas da Comissão eram os seguintes:

- a) reforçar o Estado de direito, o respeito pelos direitos do Homem e as relações com a sociedade civil;
- b) apoiar a reforma judicial e a harmonização da legislação nacional com os requisitos da UE;
- c) reformar a polícia em geral, e a polícia das fronteiras em particular, e garantir a ordem pública;
- d) lutar contra a corrupção, a migração clandestina, a criminalidade organizada e o terrorismo;
- e) facilitar o desenvolvimento, as relações comerciais e a circulação de pessoas e mercadorias;
- f) reforçar as capacidades institucionais e operacionais, por exemplo nas questões relacionadas com o asilo e a migração, os vistos e a gestão integrada das fronteiras.

⁵ A assistência técnica é um recurso utilizado no âmbito de um grande número de projectos e programas de desenvolvimento de diferentes tipos, podendo ser definida como «a contratação de peritos para a transferência de *know-how* e de competências, bem como para a criação e reforço das instituições». Ver o Relatório Especial n.º 6/2007 do Tribunal sobre a eficácia da assistência técnica no âmbito do desenvolvimento das capacidades (JO C 312 de 21.12.2007, p. 3).

⁶ Lançada em 1998 para a ajuda à adesão, a gemação oferece um quadro que permite à administração e às organizações semipúblicas dos países beneficiários trabalharem com os seus homólogos dos Estados-Membros.

5. No domínio da Justiça e Assuntos Internos, a ajuda comunitária é aplicada através do financiamento de investimentos em infra-estruturas e equipamentos ou de projectos de reforço institucional. Os investimentos assumem a forma de contratos de obras ou de fornecimentos. O reforço institucional, através da assistência técnica⁵ ou da gemação⁶, contribui para definir normas e regras de base para a função pública, por exemplo leis e estratégias, bem como as formações necessárias.

ÂMBITO E MÉTODO DA AUDITORIA

6. A União Europeia presta ajuda aos países dos Balcãs Ocidentais principalmente através de programas específicos e de ajuda aos projectos. O objectivo da auditoria do Tribunal foi avaliar a eficácia dos projectos da Comissão Europeia (CE) nos domínios da Justiça e Assuntos Internos para os Balcãs Ocidentais. Os trabalhos de auditoria incidiram sobre uma amostra de 33 projectos no domínio da Justiça e Assuntos Internos (30 nacionais e 3 regionais) dos programas anuais de 2001-2005⁷. Os dois tipos de ajuda, ao investimento e ao reforço institucional, estavam representados em partes iguais na amostra. A lista dos projectos auditados, juntamente com os resultados e as constatações do Tribunal, encontra-se no **anexo I**. A metodologia de auditoria e a amostra são apresentadas em pormenor no **anexo II**.
7. Os principais objectivos da auditoria consistiram em avaliar em que medida:
- as necessidades no domínio da Justiça e Assuntos Internos tinham sido devidamente identificadas e os projectos davam resposta a essas necessidades⁸,
 - as realizações pretendidas tinham sido obtidas e os resultados esperados foram alcançados de forma sustentável⁹.
8. A Comissão utilizou dois métodos básicos de gestão nos Balcãs Ocidentais: a gestão desconcentrada e a gestão centralizada indirecta. No caso da gestão desconcentrada, as Delegações da Comissão na Albânia, na Bósnia e Herzegovina e na Croácia são responsáveis pela elaboração dos projectos, pela celebração dos respectivos contratos e pela sua execução financeira e técnica. No âmbito do método de gestão centralizada indirecta, a Agência Europeia de Reconstrução (AER) geriu os programas na antiga República jugoslava da Macedónia, no Kosovo (ao abrigo da Resolução n.º 1244/99 do Conselho de Segurança das Nações Unidas), no Montenegro e na Sérvia até ao final de 2008. O Tribunal examinou se existiam provas de que um método de gestão fosse mais eficaz do que o outro relativamente aos projectos no domínio da Justiça e Assuntos Internos¹⁰.
- ⁷ Como previsto no regulamento do programa CARDS, o programa anual, elaborado para cada país beneficiário da ajuda comunitária, inclui uma lista dos projectos a financiar e especifica os respectivos montantes. O comité de gestão, composto por representantes dos Estados-Membros e presidido pelo representante da Comissão, dá o seu parecer sobre as dotações anuais.
- ⁸ A auditoria avaliou até que ponto os projectos no domínio da Justiça e Assuntos Internos se justificavam tendo em conta o âmbito e as especificações das necessidades, bem como se tinham sido consideradas e devidamente analisadas outras abordagens alternativas. Além disso, avaliou se os objectivos estavam em conformidade com as prioridades definidas nos documentos de estratégia da Comissão, do Conselho e nacionais.
- ⁹ A auditoria avaliou em que medida os beneficiários utilizaram determinada ajuda financiada pela UE (por exemplo equipamentos, infra-estruturas e formação) de forma eficaz e se os resultados dos projectos eram financeira e operacionalmente sustentáveis.
- ¹⁰ Este elemento adicional foi incluído na auditoria a pedido do Parlamento Europeu. Ver a resolução do Parlamento Europeu, de 22 de Abril de 2008, que contém as observações que constituem parte integrante da decisão relativa à quitação pela execução do orçamento geral da União Europeia para o exercício de 2006, secção III, Comissão.

9. Em termos financeiros, a Comissão Europeia é o doador mais significativo presente nos Balcãs Ocidentais. Mais de metade das subvenções atribuídas à região provém do orçamento da UE (*anexo III*). Neste contexto, a auditoria examinou de que forma o governo do país beneficiário tinha tirado partido da coordenação dos doadores.
10. O relatório encontra-se estruturado de acordo com a forma de ajuda, ou seja os projectos de investimento e de reforço institucional, analisando os respectivos pontos fortes e fracos. As questões horizontais relativas ao método de gestão e à coordenação dos doadores são tratadas numa terceira secção.

MAPA DOS BALCÃS OCIDENTAIS



OBSERVAÇÕES

O APOIO AO INVESTIMENTO PELA UE FOI EM GERAL BEM-SUCEDIDO MAS A SUSTENTABILIDADE ESTÁ EM RISCO

11. A presente secção debruça-se primeiro sobre a relevância dos projectos de investimento e as avaliações das necessidades em que estes se basearam. Em seguida, apresenta as constatações sobre a obtenção de resultados e a necessidade de harmonização entre as prioridades da UE e as nacionais, prosseguindo depois com a questão da sustentabilidade, dividida em duas partes: uma sobre a importância da manutenção e outra sobre a necessidade de existirem capacidades institucionais suficientes para garantir a sustentabilidade.

¹¹ Após a desagregação da antiga Jugoslávia, o surgimento de seis novos estados formou mais de 5 000 quilómetros de novas fronteiras internacionais na região, que têm de ser devidamente controladas.

NECESSIDADE REAL DE INVESTIMENTOS DEVIDO A NORMAS DA UE E A INFRA-ESTRUTURAS DEGRADADAS

12. Devido a anos de subinvestimento e a alterações geopolíticas¹¹, as necessidades de investimento nos Balcãs Ocidentais para colocar as infra-estruturas ao nível das normas da UE são significativas e, na maioria dos casos, ultrapassam os meios disponíveis nos orçamentos nacionais. As exigências em termos de investimento resultam de dois factores principais:

CAIXA 1

EXEMPLOS DE PROJECTOS DE INVESTIMENTO ESTRATÉGICOS E NÃO ESTRATÉGICOS

Caso n.º 1: Projecto que cumpre os objectivos estratégicos

Na Albânia, o sistema prisional fica aquém das normas internacionais. As prisões e os centros de detenção preventiva estão demasiado sobrelotados. Quando da auditoria, nas prisões albanesas encontravam-se 3 049 reclusos, embora apenas existisse capacidade para 1 510 pessoas, o que representa uma sobrelotação de 102%. Por conseguinte, a construção da prisão de Fushe Kruja para acomodar 312 detidos poderia ser considerada uma prioridade-chave relevante.

Caso n.º 2: Projecto que não cumpre o programa anual

Na antiga República jugoslava da Macedónia, os documentos relativos ao projecto aprovado em matéria de asilo atribuíam um orçamento de dois milhões de euros a actividades de reforço institucional, como a elaboração de legislação, de estratégias e de um plano de acção nacional. Estas não foram realizadas. Em vez disso, construiu-se um centro de acolhimento de requerentes de asilo.

- a) as normas da UE relativas a instituições totalmente novas¹² devem ser cumpridas. Por exemplo, estas normas exigem um serviço profissional de vigilância das fronteiras, o que representa um desafio porque, até há pouco, estas eram principalmente controladas por militares¹³. Além disso, as novas fronteiras deverão estar abertas para movimentos legítimos de pessoas e mercadorias, sendo simultaneamente seguras e controladas.
- b) as infra-estruturas da Justiça e Assuntos Internos estão degradadas. As infra-estruturas actuais nos Balcãs Ocidentais são deficientes e inadequadas. Por exemplo, quando avaliadores externos¹⁴ visitaram 38 tribunais na Albânia em 2004-2005, em geral não conseguiam distinguir os juízes dos acusados, dos membros do público ou dos procuradores e alguns casos eram resolvidos nos corredores.

¹² Por exemplo, na Bósnia e Herzegovina a polícia das fronteiras é a mais antiga instituição nacional, mas em 2009 ainda não perfazia dez anos.

¹³ Por exemplo, na Sérvia o exército controlou as fronteiras até 2007.

¹⁴ «*Master plan for judicial infrastructure*» (Plano director para as infra-estruturas judiciais) — estudo realizado por consultores externos entre Janeiro de 2004 e Abril de 2005.

¹⁵ O Relatório Especial n.º 5/2007 do Tribunal sobre a gestão do programa CARDS efectuada pela Comissão (JO C 285 de 27.11.2007, p. 1) concluiu que a orientação estratégica 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.

13. A auditoria permitiu constatar que, em cerca de 70% dos casos, os projectos de investimento no domínio da Justiça e Assuntos Internos correspondiam globalmente aos objectivos estratégicos definidos¹⁵, a saber criar estabilidade e segurança e melhorar a associação com a UE. Os restantes projectos não cumpriam, ou apenas cumpriam parcialmente, os objectivos do programa anual (**caixa 1**).

14. A auditoria revelou que a ajuda foi concedida sem estudos de viabilidade adequados que definissem o âmbito e as especificações dos projectos. A realização de estudos é uma tarefa exigente, tendo em conta que as instituições beneficiárias não dispunham de estratégias nacionais ou planos de acção bem elaborados que teriam definido prioridades. Para os 17 projectos de investimento auditados, existiam apenas dois estudos considerados muito satisfatórios que descreviam antecipadamente a importância do projecto seleccionado (**caixa 2**).

CAIXA 2

EXEMPLO DE ANÁLISE DAS NECESSIDADES MUITO SATISFATÓRIA

As duas principais prioridades identificadas no estudo «*Master plan for judicial infrastructure*» (Plano director para as infra-estruturas judiciais) correspondem à construção de dois tribunais da relação em Korça e Vlora na Albânia. Este estudo analisou a situação e as perspectivas de todos os tribunais distritais e da relação na Albânia. O plano director estava bem preparado e era pormenorizado.

15. As insuficiências na fase de planeamento, tanto por parte do país beneficiário como, em alguns casos, da Comissão, deram origem a uma distribuição e utilização ineficientes e ineficazes de equipamento financiado pela UE (**caixa 3**).

¹⁶ A estratégia nacional em matéria de gestão integrada das fronteiras foi adoptada na Albânia em Novembro de 2006, na Bósnia e Herzegovina em Julho de 2005, na antiga República jugoslava da Macedónia em Outubro de 2005, no Montenegro em Fevereiro de 2006 e na Sérvia em Janeiro de 2006.

RESULTADOS VARIADOS PARA UMA CATEGORIA IMPORTANTE DE PROJECTOS DE INVESTIMENTO: GESTÃO E SEGURANÇA DAS FRONTEIRAS

16. Na cimeira UE-Balcãs Ocidentais, realizada em Salonica em Junho de 2003, salientou-se que a insegurança das fronteiras constitui um obstáculo real ao Estado de direito, sendo uma prioridade importante para a União. A Comissão tem estado muito empenhada no sector da gestão integrada das fronteiras, tendo-lhe atribuído uma parte significativa do financiamento destinado à Justiça e Assuntos Internos (37%). O sector tem dois componentes — a gestão e a segurança das fronteiras. O Tribunal auditou oito projectos de investimento no domínio da gestão integrada das fronteiras, incluindo a construção de vários postos fronteiriços. Os resultados destes investimentos revelaram-se em geral mais satisfatórios quando combinados com medidas de reforço institucional, como a elaboração de estratégias nacionais no domínio da gestão integrada das fronteiras¹⁶. Um sistema eficaz de gestão das fronteiras exige um equilíbrio entre abertura e segurança das fronteiras¹⁷. Este equilíbrio foi conseguido na Sérvia, por exemplo (**caixa 4**).

¹⁷ Deve salientar-se que o acervo comunitário da UE, as normas de Schengen ou o Código Aduaneiro Comunitário não apresentam um modelo único e universal de gestão das fronteiras. Não obstante, as normas exigem que o sistema seja eficaz e adaptado aos riscos.

CAIXA 3

EXEMPLOS DE DISTRIBUIÇÃO E UTILIZAÇÃO INEFICIENTES E INEFICAZES DE EQUIPAMENTO FINANCIADO PELA UE

Na antiga República jugoslava da Macedónia, alguns dos motociclos financiados pela UE, e entregues no Verão de 2005 à polícia das fronteiras, quase não foram utilizados durante os primeiros 18 meses porque o governo não tinha fornecido à polícia o necessário equipamento de protecção, como tinha sido acordado. Algumas peças de equipamento continuavam em falta em 2007. O governo lançou um concurso para fornecimento de equipamento complementar em Setembro de 2008, estando a assinatura do contrato prevista para o primeiro trimestre de 2009.

A abertura do centro de acolhimento de requerentes de asilo no mesmo país foi igualmente adiada um ano porque o governo não conseguiu fornecer o equipamento necessário.

Os computadores fornecidos à polícia albanesa encontravam-se ainda em caixas de cartão oito meses depois da assinatura do contrato, aguardando a decisão das autoridades relativamente à atribuição dos computadores aos beneficiários finais.

FOTOGRAFIA 1

O posto fronteiriço de Batrovci, na auto-estrada Belgrado-Zagreb, financiado pela UE, permitiu reduzir significativamente o tempo de espera dos passageiros.



Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

CAIXA 4

EXEMPLO DE COMO O RECURSO A EQUIPAMENTO MODERNO REFORÇA OS CONTROLOS NAS FRONTEIRAS, DIMINUINDO O TEMPO DE ESPERA DOS PASSAGEIROS

Na Sérvia, as novas infra-estruturas e o novo equipamento no posto fronteiriço de Batrovci constituem um avanço em relação ao passado (**fotografia 1**). Graças ao projecto, o fluxo de tráfego aumentou e o tempo de espera diminuiu. No caso dos camiões, o tempo de espera caiu de várias horas para 30 minutos; no caso do tráfego de passageiros, durante a época alta, o tempo de espera diminuiu de 12 horas para cerca de 20 minutos.

O posto fronteiriço recebeu igualmente equipamento moderno, para permitir aos guardas da fronteira detectar documentos falsificados, mesmo os bem falsificados. O dispositivo de controlo «docubox» foi utilizado em média 100 vezes por dia e, desde a sua entrada em funcionamento, as autoridades detectaram quase um documento falsificado por dia.

- 17.** A segurança moderna das fronteiras baseia-se em quatro elementos: mobilidade, comunicação, informações e poder militar. A ajuda da Comissão abrangeu todos estes aspectos, excepto as armas. Em Shkodra, na Albânia, os veículos de tracção às quatro rodas permitiram à polícia das fronteiras melhorar, de forma óbvia, as patrulhas nas fronteiras a Norte do território, que anteriormente eram efectuadas a pé. Também a fronteira terrestre entre a antiga República jugoslava da Macedónia e a Grécia e a fronteira marítima entre a Albânia e a Itália estão agora mais bem controladas do que anteriormente (ver **fotografias 2 e 3**). O número de tentativas de atravessar ilegalmente as fronteiras com a antiga República jugoslava da Macedónia diminuiu substancialmente entre 2005, quando os veículos foram entregues, e 2008.
- 18.** Embora o quadro geral continue a ser bastante positivo, identificaram-se algumas insuficiências neste domínio relacionadas não só com a falta de vontade política e de meios legais nos países beneficiários (ver pontos 36-39), mas também com determinadas insuficiências específicas na gestão efectuada pela Comissão (**caixa 5**).

CAIXA 5**EXEMPLO DE UM PROJECTO DE POSTO FRONTEIRIÇO NÃO EXECUTADO**

O posto fronteiriço de Gorica, na Bósnia e Herzegovina, encontra-se na movimentada estrada internacional entre Mostar (Bósnia e Herzegovina) e Split (Croácia). As autoridades croatas já construíram um posto fronteiriço próprio, mas o lado bósnio não dispõe de infra-estruturas adequadas. A Comissão assinou um contrato de obras no valor de 3 milhões de euros, sem verificar se o processo de expropriação dos terrenos estava terminado. Devido a litígios sobre a avaliação do valor dos terrenos, o projecto nunca teve início e o contrato expirou em Dezembro de 2006¹⁸.

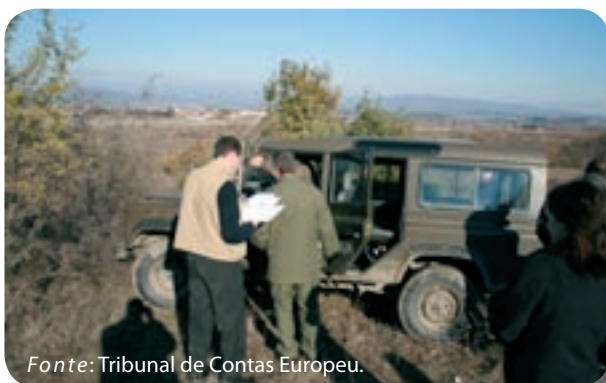
A consequência é que uma «estância aduaneira» do lado bósnio é administrada por uma entidade jurídica privada que retém 70% das taxas pagas para aceder ao terminal aduaneiro (que ascendem a aproximadamente 20 euros por camião). Não existe nenhum plano para o governo assumir o controlo desta infra-estrutura.

¹⁸ Uma vez que a Comissão não conseguiu cumprir o contrato, o contratante apresentou uma reclamação de mais de 550 000 euros por perdas e danos. Quando da auditoria, estava a decorrer um processo de resolução amigável.

- 19.** A desagregação da antiga Jugoslávia formou mais de 5 000 quilómetros de novas fronteiras internacionais na região. Em termos de relação custo-eficácia, a melhor forma de controlar estas fronteiras teria sido a construção de postos fronteiriços comuns. No entanto, a Comissão continua a financiar os projectos relativos aos postos fronteiriços através das dotações nacionais, em vez da dotação regional. Este método não apoia o desenvolvimento da cooperação regional.

FOTOGRAFIA 2

Todos os projectos excepto um foram auditados no local. Na fotografia, um veículo de tracção às quatro rodas financiado pela UE está a ser controlado por pessoal do Tribunal em Gevgelija, na fronteira da antiga República jugoslava da Macedónia com a Grécia.



Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

FOTOGRAFIA 3

Resultado do reforço do controlo das fronteiras marítimas na Albânia. Lancha confiscada, utilizada pelo crime organizado para fazer entrar pessoas na UE clandestinamente.



Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

A HARMONIZAÇÃO ENTRE AS PRIORIDADES DA UE E AS NACIONAIS É UMA PRÉ-CONDIÇÃO NECESSÁRIA PARA O SUCESSO

- 20.** As reformas no sector da Justiça e Assuntos Internos, quer relacionadas com o investimento quer com o reforço institucional, constituem uma tarefa enorme e complexa. No entanto, os orçamentos nacionais não atribuem fundos suficientes às prioridades da Justiça e Assuntos Internos, especialmente nos países economicamente menos desenvolvidos dos Balcãs Ocidentais¹⁹.
- 21.** Embora a Comissão Europeia seja o principal doador presente nos Balcãs Ocidentais, os fundos da UE não são suficientes para abranger todas as necessidades de investimento. Por conseguinte, a Comissão financiou normalmente projectos-piloto, para mostrar aos beneficiários as vantagens da melhoria das infra-estruturas. Um exemplo deste tipo de ajuda é o moderno edifício do Tribunal em Vlora, financiado pela UE, que melhorou a transparência da justiça (**caixa 6**).
- 22.** O nível de financiamento nacional variou de forma considerável entre os países em causa. A auditoria identificou um caso em que a dependência dos doadores já não era uma realidade. Na Sérvia, os custos dos projectos de renovação do tribunal, financiados pela UE, eram aproximadamente 5% do total do orçamento nacional destinado à Justiça e Assuntos Internos para os exercícios de 2003 a 2007 (**caixa 7**).

¹⁹ Na antiga República jugoslava da Macedónia, a academia responsável pela formação de juizes e procuradores é, em parte, financiada pelo orçamento do Estado no âmbito de uma lei específica, o que garante a sua independência educativa. Mas 63% do financiamento total da academia em 2008 proveio de doadores internacionais. É necessário um quadro financeiro mais equilibrado para garantir a independência operacional da instituição.

CAIXA 6

EXEMPLO DE UM INVESTIMENTO QUE REFORÇA O ESTADO DE DIREITO

Construção do Tribunal da Relação em Vlora, na Albânia

A Comissão investiu 770 000 euros na construção do Tribunal da Relação em Vlora, na Albânia. O resultado do projecto a curto prazo foi positivo. No novo edifício, o número médio de casos julgados durante o primeiro ano de funcionamento (2007) foi mais do dobro dos casos julgados nas antigas instalações. Além disso, pela primeira vez, o Tribunal da Relação tinha salas de audiência adequadas. Esta situação aumentou a transparência dos processos e melhorou a «realidade da justiça» em geral.

Contudo, quando da auditoria, não havia electricidade da rede eléctrica nacional e o orçamento anual destinado a óleo pesado para os geradores tinha já sido utilizado quatro meses antes de terminar o ano. Por esta razão, não era possível utilizar os computadores, o que diminuiu o número de casos tratados e a eficácia global do investimento.

FOTOGRAFIA 4

O novo e mais seguro edifício do Tribunal da Relação em Vlora, na Albânia, foi financiado pela União Europeia. Os trabalhos terminaram em 2006.



Fonte: Delegação da CE em Tirana.

CAIXA 7

EXEMPLO DE UMA AUTORIZAÇÃO ORÇAMENTAL NACIONAL SUFICIENTE

Renovação da principal sala de audiências na Sérvia

No seguimento do assassinato do primeiro-ministro sérvio Zoran Djindjic, em Março de 2003, as autoridades prenderam um elevado número de suspeitos. No entanto, as autoridades sérvias não dispunham de instalações adequadas, que lhes permitissem julgar casos importantes de uma forma segura e digna. Os trabalhos de renovação financiados pelo orçamento da UE forneceram ao Tribunal Distrital de Belgrado, por exemplo, uma moderna sala de audiências. Desde a abertura, em Junho de 2006, a sala de audiências foi utilizada para 35 julgamentos em 2006 e 40 em 2007 — a maioria deles relacionados com o crime organizado em grande escala e com crimes de guerra. Desde então, o Governo sérvio tem atribuído recursos consideráveis à reconstrução de tribunais em todo o país.

- 23.** Quando as prioridades da UE e as nacionais não estão harmonizadas, o resultado é uma ajuda ineficaz. Por exemplo, através dos acordos de estabilização e de associação (AEA), a Comissão obriga os países dos Balcãs Ocidentais a criarem disposições de readmissão²⁰. Porém, a aplicação das disposições não foi bem sucedida porque os países beneficiários não reservaram fundos suficientes nos orçamentos nacionais. Por exemplo, na Albânia, a falta de pessoal no departamento de fronteiras e migração da polícia nacional colocou em risco a capacidade de o país cumprir as suas obrigações no âmbito do acordo. Mesmo depois de a Comissão ter financiado a estratégia nacional em matéria de migração e readmissão da Albânia e salientado os condicionalismos do acordo durante a reunião dos comités de alto nível, os progressos foram lentos.

²⁰ Os países dos Balcãs Ocidentais e a União Europeia assinaram um acordo de readmissão enquadrado nos AEA. Este acordo prevê que os países dos Balcãs Ocidentais e os Estados-Membros da UE aceitem o regresso de cidadãos que entraram ou permaneceram ilegalmente no território de qualquer um dos outros países, bem como migrantes ilegais que sejam cidadãos de países terceiros ou apátridas que tenham entrado no território de um dos países através do território do outro país. Essencialmente, o acordo obriga os países dos Balcãs Ocidentais a partilhar com a União Europeia a responsabilidade pela segurança desta.

IMPACTO E SUSTENTABILIDADE DOS PROJECTOS DE INVESTIMENTO EM RISCO

- 24.** Seis dos 16 projectos de investimento auditados sofriam de problemas que afectavam a sua sustentabilidade. Embora os países visitados tivessem realizado alguma manutenção das infra-estruturas e equipamento criados, o nível de manutenção não era suficiente para garantir a sustentabilidade dos investimentos. Quando da auditoria, o beneficiário não tinha de provar possuir um plano e um orçamento de manutenção adequados antes de receber financiamento da UE.

CAIXA 8

EXEMPLO DE UM PROJECTO DE INFRA-ESTRUTURAS SEM IMPACTO

A Comissão investiu mais de 3 milhões de euros para melhorar o posto fronteiriço em Kamensko, na Bósnia e Herzegovina, até este atingir o nível de posto fronteiriço de «primeira categoria», ou seja por onde todos os tipos de mercadoria podem entrar e sair do país. No entanto, desde que este projecto da UE foi concluído, o governo reviu a sua decisão e classificou num grau inferior o posto fronteiriço de Kamensko. Devido a esta decisão, vários tipos de mercadoria (por exemplo combustível) já aí não podem ser declarados. O nível do trânsito diminuiu, embora esta seja a estrada mais prática para o trânsito proveniente de Split, na Croácia, com destino ao centro Oeste e Norte da Bósnia e Herzegovina. A Comissão não tinha conhecimento desta alteração.

25. As delegações nem sempre tinham conhecimento da situação no terreno porque a utilização das infra-estruturas e do equipamento não é controlada. Assim, a Comissão não conseguiu garantir o impacto e a sustentabilidade dos projectos de investimento (**caixa 8**).

²¹ A manutenção do próprio veículo de tracção às quatro rodas da Delegação não é feita em Tirana, mas num país vizinho.

26. Embora as regras aplicáveis à adjudicação de contratos públicos permitam a inclusão de serviços pós-venda no processo de adjudicação, esta disposição não é suficientemente aplicada. Na Albânia, a Delegação adquiriu veículos de tracção às quatro rodas para a polícia das fronteiras, embora soubesse que haveria problemas com a manutenção do equipamento²¹. As instituições beneficiárias responsáveis pela manutenção também não são sistematicamente convidadas a participar nos comités de avaliação das propostas como membros com poder de voto, nem estiveram suficientemente envolvidas nas fases iniciais do processo de concurso.

OS INVESTIMENTOS NÃO CORRESPONDERAM ÀS CAPACIDADES INSTITUCIONAIS NECESSÁRIAS

27. Em muitos casos, a situação no terreno melhorou devido à ajuda da UE em matéria de equipamento e infra-estruturas. No entanto, os investimentos por si só não permitirão atingir os objectivos globais de uma determinada instituição. Por exemplo, não basta construir um moderno posto fronteiriço: os métodos de trabalho da polícia das fronteiras terão igualmente de evoluir.

28. Outros exemplos de investimentos que não corresponderam às capacidades institucionais necessárias foram os projectos informáticos auditados. Mesmo nos casos em que o equipamento fornecido era relevante para o trabalho da polícia ou do aparelho judicial e colmatava necessidades actuais e futuras, a potencial eficácia dos projectos ainda não podia ser explorada de forma adequada porque:

- a) o número de esquadras de polícia das fronteiras e de edifícios de tribunais ligados às redes era baixo. Por exemplo, no Montenegro, apenas três dos 26 postos fronteiriços estavam interligados;

- b) os projectos relativos a sistemas informáticos das autoridades públicas exigem um quadro legislativo rigoroso e políticas de segurança adequadas para serem sustentáveis, pois são trocados dados confidenciais. Quando da auditoria, nenhum país dispunha de leis relativas à protecção dos dados totalmente em conformidade com o acervo comunitário. No caso da Bósnia e Herzegovina, tinha sido adoptada uma lei relativa à protecção dos dados em 2006, mas ainda necessita de ser actualizada para estar em conformidade com os requisitos comunitários;
- c) nenhum dos três projectos de software informático auditados continha instruções escritas relativas ao controlo dos acessos, que constitui um processo essencial para verificar e limitar o acesso aos recursos de um sistema informático. Deverá ser concebido de forma a protegê-lo do acesso ou da utilização não autorizados.

AS NECESSIDADES EM MATÉRIA DE REFORÇO INSTITUCIONAL SÃO SIGNIFICATIVAS MAS AS ALTERAÇÕES DECORRENTES DO FINANCIAMENTO DA UE SÃO LIMITADAS

- 29.** A presente secção aborda em primeiro lugar as razões subjacentes às realizações limitadas obtidas pelos projectos de reforço institucional, bem como a falta de avaliação das realizações. Os factores que determinam a sustentabilidade são apresentados nas subsecções seguintes: a estabilidade do pessoal que desempenha lugares-chave e um ambiente isento de corrupção, os factores específicos relativos aos projectos de formação e a apropriação ao nível dos beneficiários.

AS ALTERAÇÕES AO NÍVEL DA GESTÃO E DO REFORÇO INSTITUCIONAL FORAM REDUZIDAS E INSUFICIENTEMENTE AVALIADAS

- 30.** Um projecto no domínio da Justiça e dos Assuntos Internos pode considerar-se potencialmente eficaz quando dá resposta a necessidades e insuficiências conhecidas, produz os benefícios esperados, é acompanhado de um compromisso por parte do beneficiário em matéria de sustentabilidade e faz parte de uma estratégia coordenada para reforço institucional.
- 31.** Os resultados dos projectos da Comissão melhoraram a situação dos beneficiários, em particular ao nível dos contratos de fornecimentos e de obras. Porém, o principal desafio continuou a ser a sustentabilidade dos projectos de reforço institucional.

32. O Tribunal identificou três principais razões para os casos em que os projectos no domínio do reforço institucional não alcançaram os seus objectivos:

- a) instabilidade administrativa na região, ou seja uma rotação significativa dos funcionários após as eleições;
- b) resultados da formação inferiores aos esperados;
- c) falta de apropriação da reforma por parte dos países.

²² A primeira fase do processo de execução descentralizada consiste na acreditação nacional das autoridades beneficiárias com base na avaliação das suas capacidades. A fase seguinte é a delegação da gestão no país beneficiário por parte da Comissão.

33. A auditoria constatou igualmente o oposto, ou seja quando há estabilidade na administração pública, quando os objectivos da formação são bem definidos e quando os principais responsáveis ao nível dos beneficiários estão empenhados na mudança, obtêm-se progressos. Assim, por exemplo, na Albânia o Governo comprometeu-se a concluir os trabalhos de desminagem, na Bósnia e Herzegovina o Tribunal Constitucional conseguiu dar resposta à acumulação de processos pendentes relativos aos direitos do Homem e o tribunal de Sremska Mitrovica, na Sérvia, tornou-se um tribunal modelo na utilização de software para gestão de processos.

34. A Comissão introduziu poucos indicadores específicos de gestão por actividades neste domínio. Em diversas declarações de actividade, a Comissão assinala que se realizaram progressos no domínio da justiça, liberdade e segurança nos Balcãs Ocidentais, na medida em que os juízes e os procuradores receberam formação e que a cooperação entre a polícia e os procuradores tem melhorado. Contudo, a forma como a Comissão avalia o impacto destas actividades não é clara.

35. A Comissão habitualmente avaliava o êxito da ajuda prestada examinando apenas as taxas de celebração de contratos e de desembolsos. Em 2002, a Comissão começou a concentrar-se na capacidade de desenvolvimento sustentável das instituições, que é mais difícil de avaliar. Os países dos Balcãs Ocidentais estão a preparar-se para aplicarem um sistema descentralizado de execução da ajuda, o que é positivo uma vez que a delegação da gestão revela que as capacidades nessa área são suficientes. Porém, a Comissão ainda não integrou plenamente a avaliação dessas capacidades no processo de acreditação das autoridades beneficiárias²².

A ROTAÇÃO DO PESSOAL QUE DESEMPENHA LUGARES-CHAVE E A CORRUPÇÃO PÕEM EM RISCO A SUSTENTABILIDADE DO REFORÇO INSTITUCIONAL

- 36.** Apenas dois dos 15 projectos de reforço institucional obtiveram resultados satisfatórios em termos de sustentabilidade. Os efeitos negativos causados pelas alterações do pessoal dos beneficiários são uma característica comum dos projectos de reforço institucional auditados. Os resultados positivos dos projectos de formação neste domínio foram quase sempre atenuados pela rotação do pessoal que desempenha lugares-chave (**caixa 9**).
- 37.** A auditoria assinalou igualmente alguns exemplos positivos em termos de aumento das capacidades, que deram origem a melhorias ao nível operacional (**caixa 10**). Apesar da elevada rotação do pessoal, foram assegurados os objectivos estratégicos, ou seja a garantia da segurança e da estabilidade e a manutenção da ordem pública. Tal só foi possível mediante uma ajuda contínua da UE.

CAIXA 9

INSTABILIDADE DOS RECURSOS HUMANOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA ALBÂNIA E NA ANTIGA REPÚBLICA JUGOSLAVA DA MACEDÓNIA

Na Albânia, três dos oito projectos auditados no âmbito da justiça e dos assuntos internos incluíam acções de formação. Registaram-se alguns resultados positivos mas a rotação do pessoal, por exemplo na área das migrações, continuou a impedir o reforço das capacidades e a atrasar a tomada de decisões. Logo após as eleições legislativas realizadas na Albânia em 2005, foram substituídos os 20 elementos dos serviços regionais de emprego que tratavam das questões relacionadas com as migrações.

Ao nível da polícia da antiga República jugoslava da Macedónia identificaram-se 30 lugares-chave em cargos de gestão, dos quais 28 sofreram alterações de pessoal meses após as eleições de 2006, o que corresponde a uma rotação do pessoal de 93%.

38. A auditoria revelou uma cooperação inadequada entre as autoridades policiais, que afecta a sustentabilidade dos projectos. Assim, por exemplo, embora o equipamento de vigilância e o sistema de impressões digitais fossem importantes para a polícia da Bósnia, devendo possibilitar melhores taxas de resolução de crimes, o seu potencial não foi totalmente explorado por falta de colaboração entre as forças policiais²³.

²³ Convém salientar que a Bósnia e Herzegovina tem 13 forças policiais diferentes, duas a nível nacional e 10 a nível cantonal, além da polícia autónoma do distrito de Brcko.

39. O combate à corrupção pode reforçar a integridade das instituições ligadas à Justiça e aos Assuntos Internos. Há indícios de ligeiras melhorias nos países auditados, embora esses progressos sejam frágeis. Um possível indicador global da eficácia do financiamento da UE é o índice de percepção da corrupção publicado pela organização *Transparency International*. O **anexo IV** mostra como a classificação e os resultados melhoraram ligeiramente desde 2004.

EXEMPLOS DE AUMENTO DA CAPACIDADE OPERACIONAL

Na antiga República jugoslava da Macedónia a operação «Mountain Storm» (tempestade na montanha) foi planeada, executada e concluída por unidades especializadas da polícia em Novembro de 2007. Durante esta operação descobriu-se um importante esconderijo de armas, em número suficiente para equipar 650 soldados, incluindo armamento antiaéreo. As armas foram encontradas na posse de um grupo inicialmente descrito como pertencendo ao «crime organizado» e posteriormente designado por célula terrorista. A operação não causou vítimas civis. Segundo observadores internacionais contactados pelo Tribunal, há alguns anos atrás teria sido impossível realizar uma operação desta amplitude.

Em Julho de 2008, no julgamento relativo a esta operação foram condenadas 17 pessoas a um total de 192 anos de prisão. Considerou-se que o grupo tinha como objectivo criar um clima de insegurança para os cidadãos e pôr em perigo a ordem constitucional do país.

Na Albânia, a UE tem ajudado a polícia a reforçar a capacidade das autoridades em matéria de aplicação da lei desde 1997. Esta assistência continuará pelo menos até 2011.

FORMAÇÃO: MAIS REALIZAÇÕES DO QUE RESULTADOS

- 40.** A formação dada aos funcionários públicos constitui um elemento fundamental do processo de reforma e de mudança (**caixa 11**) e tem sido uma importante prioridade para a Comissão. Assim, os três projectos regionais²⁴, dotados de um orçamento total de 10 milhões de euros, incluíram todos eles acções de formação. As realizações decorrentes da formação (seminários, *workshops* e conferências) foram satisfatórias, mas o seu impacto é limitado (**caixa 11**).
- 41.** Reunir funcionários públicos de diferentes países dos Balcãs Ocidentais no mesmo curso de formação é, só por si, um objectivo meritório, tendo em conta a história recente da região. Porém, os projectos da Comissão tinham objectivos específicos mais ambiciosos, como definir estratégias regionais em matéria de asilo, migração e vistos com base num conjunto de normas técnicas e princípios comunitários geralmente aceites.

²⁴ Devido aos conflitos ocorridos no passado, a cooperação regional nos Balcãs Ocidentais tem constituído um desafio. Por isso, o programa regional da Comissão procurou especialmente promover as relações entre os estados nesta região. A UE deixou bem claro que a cooperação regional constitui um requisito prévio aos progressos necessários para obter a adesão. Cerca de 10% do financiamento do programa CARDS destinaram-se a apoiar este objectivo e o programa regional incidiu sempre sobre o Estado de direito, bem como questões relacionadas com a Justiça e os Assuntos Internos.

CAIXA 11

EXEMPLOS DE CENTROS DE FORMAÇÃO JUDICIAL (CFJ)

O Tribunal auditou dois institutos de formação no domínio judicial. O objectivo global dos CFJ era o mesmo, ou seja tornarem-se autênticos institutos de formação aplicando as melhores práticas europeias e oferecendo formação específica e de elevada qualidade destinada a juízes, procuradores, funcionários dos tribunais e advogados.

Na antiga República jugoslava da Macedónia o parecer dos peritos da UE não foi tido em conta quando a instituição foi criada. O Ministério não convidou nenhum dos peritos internacionais para participar no projecto-lei relativo aos CFJ, que depois foi fortemente criticado pelos doadores por não respeitar as normas europeias. Além disso, o currículo inicial de formação de 24 meses foi reduzido para 15 meses, o que poderá diminuir o impacto da formação.

Na Sérvia, o instituto de formação para juízes carecia de orientação e de uma base jurídica clara. Além disso, o programa de «formação para formadores» propunha a utilização de métodos de ensino modernos, ou seja constituição de pequenos grupos de formandos que permitem uma grande interacção. Na realidade, apenas foi dada uma formação de carácter tradicional (*ex cathedra*).

42. Uma das dificuldades inerentes à definição de objectivos comuns para os projectos de formação regional resulta das diferentes fases de desenvolvimento de cada país. No geral, a Croácia encontrava-se numa fase mais avançada que os outros países. A Comissão considerou justificadamente que a dimensão regional deveria ser utilizada para colocar os conhecimentos do sistema nacional mais desenvolvido ao serviço dos outros países beneficiários. Contudo, a Comissão raramente avaliou de que forma a formação contribuiu para alterar as políticas ou os métodos de trabalho, embora se tratasse de uma boa abordagem prática para verificar a harmonização com as normas comunitárias.

²⁵ A Comissão contratou monitores externos para avaliar a execução dos projectos.

43. A Comissão não instituiu qualquer sistema para avaliar o desempenho dos seus projectos regionais em matéria de cooperação judicial, nem mesmo depois de este facto ter sido criticado pelos seus próprios monitores²⁵. Os indicadores não permitiam avaliar o impacto uma vez que se baseavam em actividades e eram formais em vez de orientados para a avaliação, por exemplo, número de reuniões ou conferências. Os objectivos também eram vagos e pouco claros, como por exemplo melhorar o diálogo regional ou facilitar a cooperação operacional. Assim, a realização dos objectivos não pôde ser avaliada porque estes não estavam directamente relacionados com as actividades.

44. Ao nível nacional os projectos de formação da Comissão também não atingiram plenamente os seus objectivos, uma vez que foram realizados sem a participação dos quadros superiores. A título de exemplo, podem referir-se dois cursos especiais de formação incluídos no âmbito do projecto relativo à polícia albanesa (PAMECA II). Realizaram-se «Cursos de comando estratégico» destinados a 60 oficiais de grau intermédio ou superior. Quando os formandos tentaram aplicar as teorias enfrentaram a resistência dos seus superiores. Assim, para tentar corrigir uma potencial falta de impacto, foi lançado um «Programa executivo para oficiais superiores» que envolveu 34 dos oficiais de polícia mais categorizados. Embora se possa felicitar a Comissão por ter tomado esta medida correctiva, teria sido preferível garantir a colaboração dos quadros superiores antes de apresentar o curso destinado aos quadros intermédios.

45. A aprendizagem pela prática e a formação no terreno são meios eficazes de desenvolver uma administração moderna e eficiente. A transferência de responsabilidades administrativas é possível desde que não haja uma rotação excessiva dos recursos humanos (*caixa 12*). Os projectos de geminação com Estados-Membros e os contratos de subvenção com organizações internacionais são mais utilizados desde que o programa CARDS foi redefinido, passando de um programa orientado para a reconstrução a um programa centrado na reforma.

CAIXA 12

EXEMPLOS DE PROJECTOS DE «APRENDIZAGEM PELA PRÁTICA» NA BÓSNIA E HERZEGOVINA

Caso 1: Total transferência de responsabilidades para o beneficiário — Comissão dos Direitos do Homem

Em 2004, a Comissão assinou um contrato de subvenção com o Tribunal Constitucional da Bósnia e Herzegovina relativo à criação de um organismo judicial especial pertencente ao Tribunal Constitucional, a Comissão de Direitos do Homem²⁶, para dar resposta à acumulação de cerca de 9 000 processos relativos aos direitos do Homem²⁶. Durante o primeiro ano a Comissão dos Direitos do Homem resolveu mais de 3 000 processos. A Comissão começou por funcionar com pessoal de várias nacionalidades mas, desde 2005, é composta apenas por funcionários nacionais. Ao longo do projecto os funcionários nacionais aplicaram diariamente a Convenção Europeia dos Direitos do Homem e outros instrumentos internacionais. O projecto teve êxito porque nove em cada 10 dos funcionários colocados em lugares-chave permaneceram no Tribunal Constitucional. Em Junho de 2007, todos os processos em atraso tinham sido tratados. Segundo o beneficiário, o projecto deu um contributo significativo para a sensibilização para com as normas relativas aos direitos do Homem na Bósnia e Herzegovina.

Caso 2: Transferência incompleta de responsabilidades para o beneficiário — Câmara de Crimes de Guerra

Na Bósnia e Herzegovina, a Câmara de Crimes de Guerra é o primeiro órgão estatal permanente e especializado com competência para tratar violações graves ao direito humanitário internacional e inscreve-se na estratégia de conclusão dos trabalhos do Tribunal Penal Internacional para a ex-Jugoslávia²⁷. Segundo as estimativas, há vários milhares de suspeitos de crimes de guerra na Bósnia e Herzegovina. À data da auditoria a transferência de responsabilidades de peritos internacionais para peritos nacionais fora adiada. O número real de processos em curso ultrapassou as previsões, o que é positivo, mas o volume de trabalho do tribunal excedeu largamente as suas capacidades. Esta situação foi agravada pela rotação de juizes de diferentes nacionalidades.

²⁶ Há quatro tipos principais de casos de violação dos direitos do Homem na Bósnia e Herzegovina. Dizem respeito à igualdade perante a lei, aos direitos de propriedade, ao direito ao trabalho e à educação e às pessoas desaparecidas, os chamados «casos Srebrenica».

²⁷ Referência à Resolução 1503 do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

A APROPRIAÇÃO LOCAL É UM FACTOR FUNDAMENTAL PARA CONSEGUIR REFORÇAR O ESTADO DE DIREITO

- 46.** Um dos objectivos estratégicos mais frequentes dos projectos auditados era o reforço do Estado de direito nos Balcãs Ocidentais. Na Europa Ocidental o conceito de Estado de direito consiste essencialmente no princípio de que ninguém está acima da lei. A consolidação do Estado de direito nos Balcãs Ocidentais é fundamental para a estabilidade e a segurança na Europa. Embora se tenham realizado alguns progressos, o Estado de direito ainda é frágil nessa região (**caixa 13**).
- 47.** Em vários dos seus relatórios sobre a aplicação do programa, a Comissão manifestou o seu descontentamento pela lentidão das reformas. A abordagem adoptada pela Comissão para os projectos tem os seus limites e não apresenta uma solução para todos os problemas. Para que os projectos da Comissão no domínio da Justiça e dos Assuntos Internos tenham êxito é necessário que haja uma mudança de atitude das autoridades nacionais, bem como uma continuidade das estruturas governamentais. Estes factores não se enquadram directamente nas competências da Comissão e o seu impacto negativo, em especial ao nível do reforço institucional, não deve ser subestimado.

CAIXA 13

O CONCEITO DE ESTADO DE DIREITO ESTÁ POUCO IMPLANTADO NOS BALCÃS OCIDENTAIS

O Estado de direito ainda é frágil na região e a confiança no governo e nas instituições é reduzida. Os cidadãos desconfiam do sistema jurídico e consideram que este beneficia apenas determinados grupos sociais. Quando se perguntou se no país alguém está acima da lei, a percentagem de respostas positivas em determinados países da região foi a seguinte²⁸:

Montenegro: 69%;
Sérvia: 81%;
Antiga República jugoslava da Macedónia: 85%.

É de salientar que os inquiridos que mostram maior convicção de que a sociedade é injusta e de que não há igualdade dos cidadãos perante a lei são os que têm maior grau de educação e de informação política.

²⁸ Ver o trabalho de investigação de Alina Mungui-Pippidi: «Deconstructing Balkan Particularism, The Ambiguous Social Capital of South Eastern Europe», 2005.

48. No entanto, a Comissão retirou ensinamentos das experiências anteriores. Em comparação com o programa de pré-adesão anterior da Comissão (Phare), as reformas estruturais importantes no domínio da Justiça e dos Assuntos Internos são agora abordadas numa fase inicial do processo de alargamento.

²⁹ Referência a Delevic, Milica «Regional cooperation in the Western Balkans», EU-ISS Chailot Paper No. 104, Julho de 2007.

49. Até ao momento a maioria das iniciativas de reforma não tem tido origem na região, tendo sido proposta pela Comissão Europeia e por outros agentes externos²⁹. A falta de apropriação local que daí resulta enfraquece os resultados a longo prazo do projecto. A primeira iniciativa séria oriunda da região é o Conselho de Cooperação Regional, que entrou em funções em Fevereiro de 2008, para suceder ao Pacto de Estabilidade para a Europa do Sudeste. O trabalho do Conselho de Cooperação incidirá sobre seis domínios prioritários, entre os quais a Justiça e os Assuntos Internos. Quase duas décadas após a destruição da anterior estrutura de segurança e estabilidade na Europa do Sudeste, esta nova instituição, com sede em Sarajevo, pretende tornar-se o primeiro fórum regional deste género através de um enquadramento da cooperação concebido e gerido a nível regional que apoie igualmente a integração europeia.

MÉTODOS DE GESTÃO E COORDENAÇÃO DOS DOADORES

50. A presente secção indica os resultados da auditoria relativamente a dois temas horizontais que abrangem os dois tipos de projectos: a comparação entre os dois métodos de gestão utilizados pela Comissão e a coordenação dos doadores.

NÃO HÁ DIFERENÇAS SIGNIFICATIVAS ENTRE OS MÉTODOS DE GESTÃO

51. Nos Balcãs Ocidentais, a Comissão utilizou dois métodos básicos de gestão (ver **anexo V**), recorrendo à Agência Europeia de Reconstrução (AER) ou às delegações da Comissão. O Tribunal analisou os resultados da auditoria dos projectos para determinar se havia elementos que comprovassem que um método de gestão era mais eficaz que o outro.

- 52.** Dos 30 projectos auditados no domínio da Justiça e dos Assuntos Internos nos países beneficiários, 18 eram geridos pelas delegações e 12 pela AER (ver **anexo I**). Embora o desempenho global dos projectos auditados seja diversificado, não há uma diferença significativa entre o nível de sucesso alcançado nos projectos geridos pelas delegações em comparação com os projectos geridos pela AER. Um dos pontos fortes de uma delegação que aplica a gestão desconcentrada é a estreita relação entre o diálogo político e o processo de programação anual. Por outro lado, os serviços centrais da AER contribuíram para o diálogo, colocando a sua experiência adicional ao serviço do conjunto da região.

A COORDENAÇÃO DOS DOADORES DIRIGIDA PELOS BENEFICIÁRIOS NÃO FOI MELHORADA

- 53.** A Comissão comprometeu-se a desempenhar um papel activo na promoção da coordenação dos doadores nos Balcãs Ocidentais. A coordenação dos doadores é um dos princípios da Declaração de Paris de 2005 sobre a eficácia das ajudas e do Código de Conduta da UE em matéria de divisão das tarefas. A Comissão subscreve estes princípios. O Tribunal verificou que a Comissão tinha dificuldade em pôr em prática a coordenação dos doadores no terreno.
- 54.** A Justiça e os Assuntos Internos são um sector em que os doadores têm interesses comuns. A Comissão, as instituições financeiras internacionais, os Estados-Membros e os doadores exteriores à UE têm um papel activo nos Balcãs Ocidentais (**anexo VI**). Não foi possível aplicar o princípio segundo o qual o país beneficiário deverá dirigir o processo de coordenação dos doadores devido à capacidade operacional ainda reduzida dos países beneficiários. Além disso, os beneficiários não receberam apoio suficiente para aumentar a sua capacidade de dirigir a coordenação dos doadores. Mesmo nos casos em que os beneficiários tinham uma ideia clara sobre a forma de aplicar a solução que preferiam, eram confrontados com a falta de coordenação das actividades dos doadores (**caixa 14**).

- 55.** A falta de coordenação dos doadores não se limitou apenas aos projectos de investimento. Nos casos relativos ao reforço institucional, as recomendações dadas pelos diferentes operadores da UE causaram confusão nos beneficiários. No caso da antiga República jugoslava da Macedónia foi claramente evidente que houve um excesso de opiniões diferentes. Em 2004-2005, cinco entidades comunitárias distintas (a delegação da Comissão, a AER, o representante especial da UE, a EUPOL-Proxima e a missão de acompanhamento da UE) actuavam no domínio do reforço da polícia. Além disso, a Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa, o programa internacional de ajuda à formação na investigação criminal (um projecto policial financiado pelos EUA) e alguns programas bilaterais aplicados por Estados-Membros da UE funcionavam em simultâneo. As opiniões de carácter contraditório foram especialmente prejudiciais.

EXEMPLO DE FALTA DE COORDENAÇÃO NUMA ACTIVIDADE DE INVESTIMENTO COM VÁRIOS DOADORES

Um dos princípios subjacentes à harmonização da ajuda diz respeito à adequação da ajuda e às ajudas não ligadas. No entanto, devido à falta de coordenação das actividades com vários doadores, cada doador ofereceu carros, camiões e carrinhas provenientes dos respectivos países. Assim, a polícia da antiga República jugoslava da Macedónia utiliza mais de 40 tipos de veículos diferentes, o que torna impossível manter a frota automóvel com uma boa relação custo-eficácia. De futuro, a polícia pretende utilizar apenas 12 tipos de veículos.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

- 56.** A perspectiva de adesão à UE é um incentivo que tem contribuído para a tornar no principal e mais influente interveniente nos Balcãs Ocidentais. Ao contrário do que sucedeu nos programas de adesão anteriores, a Comissão deu prioridade ao sector da Justiça e dos Assuntos Internos e procurou abordar estas importantes reformas estruturais numa fase inicial do processo de alargamento. Os projectos no domínio da Justiça e dos Assuntos Internos geridos pela Comissão são executados num ambiente político e organizacional difícil. Neste contexto desfavorável, a gestão da Comissão tem sido em grande medida eficaz. Porém, a auditoria do Tribunal detectou algumas insuficiências na gestão da Comissão que, se tivessem sido corrigidas, poderiam ter dado origem a uma taxa de êxito dos projectos ainda superior, especialmente em termos de sustentabilidade dos seus resultados.
- 57.** O Tribunal conclui que as análises das necessidades foram por vezes inadequadas e que não há uma coordenação dos doadores. Embora nem todos os projectos de investimento tenham alcançado resultados totalmente satisfatórios e a sua sustentabilidade esteja em risco, a ajuda ao investimento financiada pela Comissão deu um contributo relevante e útil para o desenvolvimento das infra-estruturas e das instituições nacionais. Por outro lado, o Tribunal verificou que os resultados dos projectos de reforço institucional foram apenas parcialmente satisfatórios e é pouco provável que sejam sustentáveis. Esta situação deveu-se à fragilidade política permanente e à falta de empenho dos beneficiários (apropriação), uma vez que a maioria das iniciativas de reforma não provém da região mas da Comissão Europeia ou de outros intervenientes externos.

QUADRO 1

PRINCIPAIS CONCLUSÕES SOBRE OS PROJECTOS DE INVESTIMENTO E DE REFORÇO INSTITUCIONAL

Questão de auditoria	Necessidades		Realizações dos projectos	Resultados	
	Relevância	Avaliação		Alcançados	Sustentabilidade
Tipo de ajuda					
Investimento	S	PS	S	S / PS	S / PS
Reforço institucional	S	S	S	PS	I

Classificação S = Satisfatório, PS = Parcialmente satisfatório, I = Insatisfatório;

S / PS significa que a classificação se situa entre satisfatório e parcialmente satisfatório.

- 58.** Se bem que o desempenho global dos projectos auditados seja desigual, no que se refere aos métodos de gestão, não se registaram diferenças significativas na taxa de sucesso alcançado em projectos geridos pelas delegações comparativamente aos que foram geridos pela Agência Europeia de Reconstrução.

RECOMENDAÇÃO 1

As razões que levaram a Comissão a concentrar os seus esforços no sector da Justiça e dos Assuntos Internos nos Balcãs Ocidentais são claras, mas os resultados dos projectos serão ainda melhores se:

- a) ao conceber os projectos no domínio da Justiça e dos Assuntos Internos, a Comissão atribuir a devida importância aos objectivos destes e garantir que sejam definidos indicadores de impacto baseados nas actividades dos projectos;
- b) os projectos de investimento corresponderem mais directamente aos projectos de reforço institucional;
- c) existir uma melhor coordenação entre todos os doadores activos na área, incluindo a Comissão enquanto principal doador (por exemplo, um doador poderá financiar ou co-financiar um projecto concebido por outro doador);
- d) o conjunto de doadores reexaminar o processo de adjudicação de contratos de equipamentos. Sempre que possível, deverão ser realizados investimentos comuns geridos pelos países beneficiários, embora continue a ser necessário um controlo rigoroso do processo de adjudicação por parte das organizações beneficiárias.

RECOMENDAÇÃO 2

A sustentabilidade dos projectos poderá melhorar se:

- a) aumentar o envolvimento dos beneficiários, por exemplo no processo de adjudicação de contratos públicos;
- b) não forem lançados projectos sem um plano de manutenção;
- c) a Comissão acompanhar de forma mais rigorosa a distribuição, avaliar a utilização de equipamentos e infra-estruturas financiados pela UE e tomar medidas correctivas sempre que necessário;
- d) a Comissão utilizar indicadores de impacto para avaliar os resultados;
- e) a prestação de assistência técnica for devidamente complementada por um encorajamento activo tendente a incentivar reformas institucionais.

RECOMENDAÇÃO 3

O aspecto regional poderá ser melhorado se as intervenções relativas às infra-estruturas na área da gestão integrada das fronteiras forem concebidas e realizadas de forma a promover a cooperação regional. Assim, por exemplo, deverá ser dada prioridade aos postos fronteiriços comuns financiados pela dotação regional.

O presente relatório foi adoptado pelo Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 15 e 16 de Julho de 2009.

Pelo Tribunal de Contas



Vítor Manuel da Silva Caldeira
Presidente

PROJECTOS DO PROGRAMA CARDS AUDITADOS NO DOMÍNIO DA JUSTIÇA E ASSUNTOS INTERNOS E AVALIAÇÃO DA SUA EFICÁCIA

	DESCRIÇÃO DO PROJECTO	CARDS Programa anual	MONTANTE EM EUROS (contratos)	
Investimento				
Albânia	Material de escritório para as esquadras da polícia	2001	419 093	
Albânia	Construção da prisão de Fushe Kruja	2001	2 874 708	
Albânia	Tribunais da relação em Korça e Vlora	2003	1 636 375	
Albânia	Controlo das fronteiras e gestão das fronteiras verdes	2003	2 127 106	
Bósnia e Herzegovina	Supervisão e construção do posto fronteiriço de Kamensko	2001	3 349 597	
Bósnia e Herzegovina	Construção do posto fronteiriço de Gorica	2002	2 971 834	
Bósnia e Herzegovina	Supervisão e recuperação das instalações do aparelho judicial da Bósnia e Herzegovina	2002	2 310 367	
Bósnia e Herzegovina	Equipamento para as forças policiais	2003	1 576 604	
Bósnia e Herzegovina	Supervisão e construção dos serviços centrais da polícia das fronteiras da Bósnia e Herzegovina	2003	2 589 621	
Bósnia e Herzegovina	Fornecimento de um sistema informático de telecomunicações	2003	2 597 772	
Antiga República jugoslava da Macedónia	Fornecimento de veículos para a polícia das fronteiras	2003	2 799 813	
Antiga República jugoslava da Macedónia	Construção de um centro de acolhimento de requerentes de asilo	2002	1 419 580	
Montenegro	Construção dos postos fronteiriços de D. Brijeg e S. Polje	2001	3 685 662	
Montenegro	Equipamento informático e especial para a polícia das fronteiras	2003	1 683 038	
Sérvia	Construção e supervisão do posto fronteiriço de Batrovci	2002-2003	5 134 209	
Sérvia	Renovação e manutenção da principal sala de audiências em Belgrado	2003	1 196 963	
Sérvia	Material para a polícia das fronteiras	2003	2 782 209	
		Subtotal	41 154 551	

	FINALIZAÇÃO DO PROJECTO	GERIDO POR	NECESSIDADES		REALIZAÇÕES TERMINADAS	RESULTADOS	
			RELEVÂNCIA	AVALIAÇÃO		ALCANÇADOS	SUSTENTABILIDADE
			Satisfatório (S), Parcialmente satisfatório (PS), Insatisfatório (I)		Sim/Parcial/Não	S, PS, I, N/A	Satisfatória/ /insatisfatória/ NA/NA
	Setembro de 2005	Delegação	I	I	Sim	I	Insatisfatória
	Março de 2007	Delegação	S	I	Parcial	PS	Insatisfatória
	Maio de 2006	Delegação	S	S	Sim	S	Insatisfatória
	Fevereiro de 2006	Delegação	S	I	Sim	PS	Insatisfatória
	Outubro de 2005	Delegação	S	S	Sim	PS	Insatisfatória
	Nunca iniciado	Delegação	S	S	Não	N/A	N/A
	Dezembro de 2004	Delegação	S	PS	Sim	S	Satisfatória
	Julho de 2005	Delegação	S	S	Sim	S	Satisfatória
	Julho de 2008	Delegação	PS	PS	Sim	PS	Satisfatória
	Dezembro de 2006	Delegação	S	S	Sim	S	Satisfatória
	Junho de 2005	AER	S	PS	Sim	PS	Insatisfatória
	Novembro de 2006	AER	PS	S	Sim	S	Satisfatória
	Julho de 2005	AER	PS	S	Parcial	PS	Satisfatória
	Março de 2005	AER	S	S	Sim	S	Satisfatória
	Agosto de 2006	AER	S	S	Parcial	PS	Satisfatória
	Maio de 2005	AER	PS	S	Sim	S	Satisfatória
	Maio de 2005	AER	S	I	Sim	S	Satisfatória

	DESCRIÇÃO DO PROJECTO	CARDS Programa anual	MONTANTE EM EUROS (contratos)	
Reforço das capacidades institucionais				
Albânia	Estratégia nacional em matéria de migração	2001	1 000 000	
Albânia	Programa de acção albanês relativo à luta contra as minas	2002	2 000 000	
Albânia	Análise prévia dos requerentes de asilo e dos migrantes	2003	2 000 000	
Albânia	Missão de polícia PAMECA II	2004-2005	6 314 404	
Bósnia e Herzegovina	Apoio ao Ministério Público na Bósnia e Herzegovina	2002	916 668	
Bósnia e Herzegovina	Apoio à Comissão dos direitos do Homem	2003	645 705	
Bósnia e Herzegovina	Apoio ao Conselho Superior da Magistratura e do Ministério Público	2004	3 120 986	
Bósnia e Herzegovina	Apoio ao registo dos crimes de guerra na Bósnia e Herzegovina	2004	3 500 000	
Antiga República jugoslava da Macedónia	Instituto de formação para o aparelho judicial	2001	1 188 405	
Antiga República jugoslava da Macedónia	Apoio à estratégia nacional de reforma da polícia	2001	1 457 533	
Sérvia	Centro de formação judicial	2004	2 499 175	
Sérvia	Reforço das capacidades institucionais do Ministério da Justiça	2004	1 491 029	
Regional	Elaboração de um quadro compatível com a UE em matéria de asilo, migração e vistos	2002	2 922 700	
Regional	Apoio às estratégias de gestão integrada de fronteiras e respectiva coordenação nos Balcãs Ocidentais	2002-2003	1 999 984	
Regional	Criação de um aparelho judicial independente, fiável e funcional e melhoria da cooperação judicial	2003	5 499 579	
		Subtotal	36 556 168	
Investimento e reforço institucional				
Sérvia	Apoio informático à administração do tribunal, gestão dos casos	2004	3 232 093	
		TOTAL	80 942 812	

Critérios de auditoria relativos à relevância: os objectivos do projecto correspondiam às prioridades do sector JAI definidas para o país.

Critérios de auditoria relativos à avaliação das necessidades: se os projectos se justificavam e se tinham sido consideradas abordagens alternativas.

Critérios de auditoria relativos às realizações: as actividades terminadas tinham produzido as realizações como previsto.

Critérios de auditoria relativos aos resultados alcançados: a ajuda financiada pela UE foi utilizada de forma eficaz.

Critérios de auditoria relativos à sustentabilidade: os resultados dos projectos eram sustentáveis financeira e operacionalmente.

N/A: Não aplicável

	FINALIZAÇÃO DO PROJECTO	GERIDO POR	NECESSIDADES		REALIZAÇÕES TERMINADAS	RESULTADOS	
			RELEVÂNCIA	AVALIAÇÃO		ALCANÇADOS	SUSTENTABILIDADE
			Satisfatório (S), Parcialmente satisfatório (PS), Insatisfatório (I)		Sim/Parcial/Não	S, PS, I, N/A	Satisfatória/ /insatisfatória/ NA/NA
	Janeiro de 2005	Delegação	S	S	Sim	I	Insatisfatória
	Maio de 2006	Delegação	S	S	Sim	S	Satisfatória
	Fevereiro de 2006	Delegação	S	S	Sim	PS	Insatisfatória
	Dezembro de 2007	Delegação	S	PS	Sim	PS	Insatisfatória
	Maio de 2005	Delegação	S	PS	Sim	PS	Insatisfatória
	Março de 2005	Delegação	S	S	Sim	S	Satisfatória
	Janeiro de 2006	Delegação	S	S	Sim	S	Insatisfatória
	Janeiro de 2008	Delegação	S	S	Sim	S	Insatisfatória
	Outubro de 2005	AER	S	S	Sim	S	Insatisfatória
	Setembro de 2005	AER	S	PS	Sim	PS	Insatisfatória
	Outubro de 2007	AER	S	PS	Parcial	I	Insatisfatória
	Setembro de 2007	AER	S	S	Parcial	PS	Insatisfatória
	Dezembro de 2005	SC da DG ELARG	S	S	Sim	PS	Insatisfatória
	Março de 2007	SC da DG ELARG	S	S	Sim	PS	Insatisfatória
	Abril de 2007	SC da DG ELARG	S	I	Sim	PS	Insatisfatória
	Novembro de 2005	AER	S	S	Sim	PS	Satisfatória

METODOLOGIA E AMOSTRA DA AUDITORIA

- Os trabalhos de auditoria incluíram o exame de documentos de estratégia e planeamento, por exemplo os documentos de estratégia por país, os programas indicativos plurianuais e os documentos de parceria europeia, bem como os relatórios de acompanhamento e de avaliação. Auditou-se uma amostra de 30 projectos dos programas anuais de 2001-2005 nos seguintes países dos Balcãs Ocidentais: Albânia, Bósnia e Herzegovina, antiga República jugoslava da Macedónia, Montenegro e Sérvia. Os projectos foram geridos pela Agência Europeia de Reconstrução ou pelas delegações da Comissão Europeia¹. Auditaram-se ainda três projectos adicionais ao nível regional, geridos pela DG Alargamento (DG ELARG) em Bruxelas.
- Globalmente, auditaram-se contratos num montante aproximado de 81 milhões de euros, abrangendo 17% das autorizações disponíveis para o sector JAI no âmbito do programa CARDS para 2001-2006. Os projectos foram seleccionados tendo em conta os seguintes critérios: i) a importância financeira, ii) a cobertura de todos os subsectores JAI e iii) a cobertura de todos os tipos de contratos, ou seja de subvenções, de serviços, de fornecimentos e de obras. Para poder formular observações pertinentes sobre as realizações, os resultados e a sustentabilidade dos projectos, visitaram-se no local 29 dos 30 projectos nacionais.

¹ A AER cessou as suas actividades no final de 2008. Dispunha de centros operacionais na antiga República jugoslava da Macedónia, no Montenegro e na Sérvia. As delegações da CE executam programas na Albânia e na Bósnia e Herzegovina. A AER dispunha igualmente de um centro operacional no Kosovo e existe uma delegação na Croácia, mas estes não foram auditados.

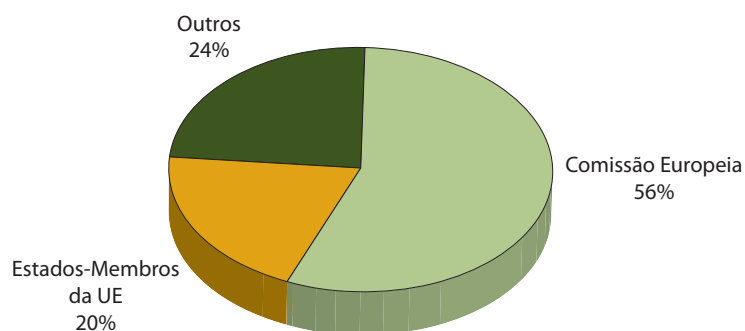
QUADRO 1: NÚMERO DE PROJECTOS ELEGÍVEIS POR PAÍS EM ABRIL DE 2007

País	Número de projectos	Montante em milhões de euros
Albânia	21	38
Bósnia e Herzegovina	30	48
Antiga República jugoslava da Macedónia	12	15
Programa regional	6	15
Sérvia e Montenegro	14	21
Total	83	137
Auditados	33	81
Cobertura	40 %	59 %

- 3.** A auditoria incidiu sobre projectos em fase de maturidade mas não demasiado antigos, limitando-se assim aos projectos que começaram, no máximo, 48 meses e, no mínimo, 18 meses antes do início da auditoria. Com base nestes critérios, o montante contratado nos países auditados ascendia a 137 milhões de euros, correspondendo a cobertura da auditoria a 59% do montante contratado. Excepto num caso (projecto do posto fronteiriço de Gorica na Bósnia e Herzegovina) que nunca teve início, os outros projectos estavam concluídos. Existiam assim elementos suficientes para identificar e analisar os principais problemas em termos de eficácia.

ANEXO III

TOTAL DA ASSISTÊNCIA FINANCEIRA EM 2006-2008 (4 240 MILHÕES DE EUROS), POR FONTE



Fonte: Serviço comum da Comissão Europeia e do Banco Mundial para a Europa do Sudeste

ANEXO IV

NÍVEL DE PERCEÇÃO DA CORRUPÇÃO: BALCÃS OCIDENTAIS

	2008		2007		2006		2005		2004	
	Classificação	Pontuação IPC	Classificação	Pontuação IPC	Classificação	Pontuação IPC	Classificação	Pontuação IPC	Classificação	Pontuação IPC
Albânia	85	3,4	105	2,9	111	2,6	126	2,4	108	2,5
Bósnia e Herzegovina	92	3,2	84	3,3	93	2,9	88	2,9	82	3,1
Antiga República jugoslava da Macedónia	72	3,6	84	3,3	105	2,7	103	2,7	97	2,7
Montenegro	85	3,4	84	3,3	N/A		97	2,8	97	2,7
Sérvia	85	3,4	79	3,4	90	3,0				

O índice de percepção da corrupção (IPC) é calculado para 180 países, com uma classificação que varia entre a primeira posição atribuída ao país considerado como o menos corrupto e a 180.ª atribuída ao país considerado como o mais corrupto.

A pontuação do IPC vai de zero a 10 e expressa o nível de percepção da corrupção, ou seja, quanto menor for a pontuação maior o nível de percepção da corrupção.

Fonte: Transparency International (<http://www.transparency.org>).

ESTRUTURA DE GESTÃO DA COMISSÃO NOS BALCÃS OCIDENTAIS

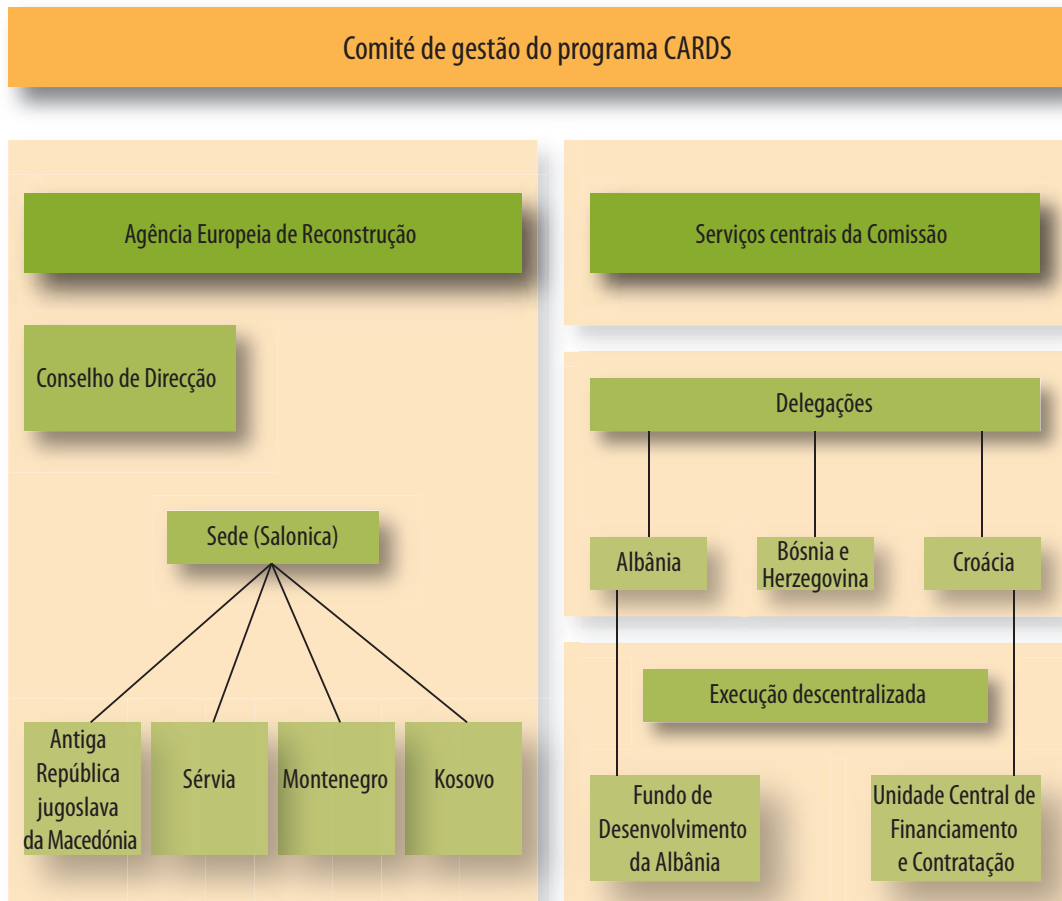
O programa CARDS é executado principalmente através de duas de um total de quatro estruturas de gestão diferentes (ver **diagrama 1**):

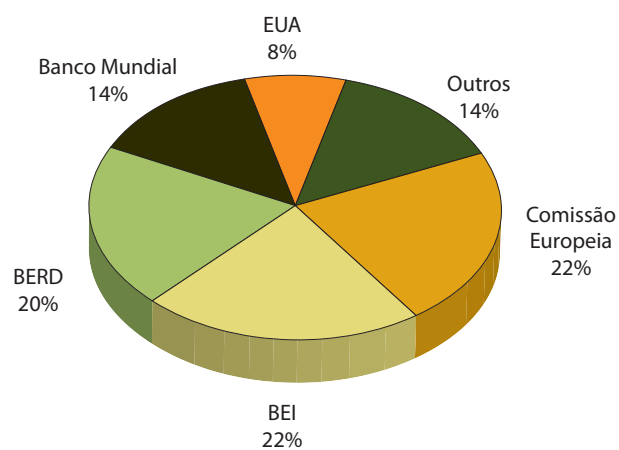
- a) as delegações da Comissão na Albânia, na Bósnia e Herzegovina e na Croácia gerem os projectos, desde a sua definição e elaboração até ao processo de concurso, a celebração de contratos, execução e avaliação¹;
- b) a Agência Europeia de Reconstrução (AER)², uma agência independente da UE, que gere o programa na Sérvia e no Montenegro, incluindo o Kosovo, bem como na antiga República jugoslava da Macedónia. Foi criada em resposta à necessidade de actuar de forma rápida e eficiente no tratamento das necessidades urgentes da população do Kosovo resultantes dos conflitos, no rescaldo da crise de 1999;
- c) a DG Alargamento (e antes disso o Serviço de Cooperação EuropeAid) gere os programas regionais directamente a partir dos seus serviços centrais;
- d) as agências de execução dos países beneficiários gerem os programas de desenvolvimento das comunidades locais na Albânia e uma parte do programa CARDS 2002 na Croácia de forma descentralizada.

¹ O processo de desconcentração teve início na Bósnia e Herzegovina em 1998, com o objectivo de melhorar a rapidez da ajuda externa comunitária, garantindo simultaneamente procedimentos financeiros sólidos.

² A AER foi criada em Fevereiro de 2000, mas a sua antecessora, a *Task Force* para o Kosovo, tinha começado a funcionar em 1999. Em 2001, o mandato da agência foi alargado à Sérvia e ao Montenegro e em 2002 à antiga República jugoslava da Macedónia.

DIAGRAMA 1: ESTRUTURA DE GESTÃO DO PROGRAMA CARDS



**TOTAL DAS SUBVENÇÕES E EMPRÉSTIMOS CONCEDIDOS EM 2006-2008
(10 488 MILHÕES DE EUROS), POR FONTE**

Fonte: Serviço Comum da Comissão Europeia e do Banco Mundial para a Europa do Sudeste.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

RESUMO

I.

O domínio da Justiça e Assuntos Internos (JAI) tem continuado a ser prioritário na programação do Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IAP). O montante global atribuído a projectos nesta área foi de 58,6 milhões de euros em 2007 e de 75,5 milhões de euros em 2008.

III.

- a) A Comissão conferiu sempre uma prioridade elevada à disponibilização de apoio aos países para estes cumprirem os requisitos dos critérios políticos, incluindo a Justiça e Assuntos Internos, tal como se tornou evidente nos anteriores programas Phare, Facilidade de Transição e CARDS. A JAI continua a ser um domínio prioritário no âmbito do IPA.
- b) A sustentabilidade dos projectos depende essencialmente dos compromissos dos países beneficiários e dos recursos atribuídos aos projectos após a sua conclusão. A Comissão está a fazer face a esta questão através das condições impostas aos projectos e do co-financiamento pelos beneficiários.
- c) Foram, em geral, identificadas necessidades no âmbito dos relatórios de aplicação, que incluem uma avaliação da situação no domínio da JAI em países candidatos e em países potencialmente candidatos.
- e) A Comissão concorda que o reforço das instituições é mais eficaz quando é apoiado por uma forte vontade política de reforma.
- f) A Agência Europeia de Reconstrução tem sido um instrumento eficaz no domínio para o qual foi concebida, graças à sua rapidez de resposta, essencial na fase de reconstrução.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

IV.

- b) A Comissão associa, em geral, o investimento em equipamento e infra-estruturas ao reforço das instituições e das capacidades. O fornecimento de equipamentos e infra-estruturas é associada ao apoio à formação e às reformas organizacionais.
- c) No âmbito do IPA, a Comissão colocou mais ênfase na eficácia da ajuda e está empenhada em assegurar uma coordenação eficaz dos doadores no terreno. Resultou daqui a realização de várias conferências de coordenação de doadores organizadas pela Comissão desde 2007, bem como iniciativas concretas no terreno com vista a promover a coordenação a nível sectorial, incluindo a preparação de projectos conjuntos com outros doadores.
- d) Uma vez que o Regulamento Financeiro permite que a Comissão desenvolva acções externas em conjunto com outros agentes, este tipo de acção será objecto de consideração sempre que considerado aplicável.

V.

- a) Os beneficiários estão agora envolvidos no processo de adjudicação de contratos públicos desde a preparação do projecto até à avaliação das propostas (em que se encontra sempre presente um representante dos beneficiários na qualidade de membro com direito de voto). De uma forma mais geral, com vista a fomentar a apropriação por parte dos beneficiários, são organizadas regularmente reuniões de coordenação regional com a administração central da CE, delegações da CE e os beneficiários, sendo estes consultados, logo num estágio inicial, sobre o Documento de Programação Plurianual e as fichas de projecto.
- b) A fim de reforçar a sustentabilidade e apropriação de projectos no âmbito dos programas do IPA 2007 e 2008, as fichas de projecto incluem condições específicas sobre a manutenção das infra-estruturas.
- c) A Comissão deu início a um projecto regional de assistência financeira para melhorar a supervisão do desempenho das autoridades e da assistência financeira no domínio da JAI em Março de 2009.
- d) A assistência financeira representa uma vertente instrumental complementar do processo político de estabilização e associação. Os relatórios de aplicação e as parcerias europeias incluem recomendações específicas relativamente às mudanças institucionais exigidas. Alguns projectos também apoiam directamente reformas no domínio da JAI. Por exemplo, na programação do IPA de 2009 estão a ser mantidas discussões com os beneficiários com vista a produzir melhores programas e que respondam às necessidades dos beneficiários no domínio da JAI, numa perspectiva de integração regional da UE e em ligação com o documento de estratégia, os relatórios dos países, e as parcerias de adesão/europeias.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

INTRODUÇÃO

2.

Depois do CARDS, o domínio da JAI tem continuado a ser uma área prioritária na programação do IPA.

As directrizes dos programas de acção anuais indicam que os montantes a ser distribuídos ao abrigo dos critérios políticos, incluindo projectos de JAI no âmbito da componente de assistência técnica e reforço institucional do IPA, devem atingir entre 30% e 35% do total. O montante global atribuído a projectos nesta área foi de 58,6 milhões de euros em 2007 e de 75,5 milhões de euros em 2008.

3.

- a) A avaliação de risco efectuada pela Comissão confirma as conclusões do Tribunal. No entanto, os riscos relacionados com a sustentabilidade e apropriação de projectos no âmbito dos programas do IPA 2007 e 2008 são agora minorados pelas condições e medidas incluídos nos projectos, como é o caso do co-financiamento dos projectos
- c) A Comissão aplica princípios de uma boa gestão financeira que seja também eficaz, e avalia o nível de risco associado a cada projecto. Não são assinados contratos, ou estes podem ser suspensos, caso não exista uma garantia razoável de que serão cumpridas as condições de execução do projecto.

OBSERVAÇÕES

13.

Ao implementar projectos anuais, a Comissão teve de tomar em consideração mudanças das circunstâncias, permanecendo, no entanto, dentro dos limites dos objectivos estratégicos mais vastos.

Caixa 1 — Exemplos de projectos de investimento estratégicos e não estratégicos

Caso 2: Projecto que não cumpre o programa anual

A necessidade de reforço de capacidades em matéria de asilo foi identificada a nível político. O relatório periódico de 2002 da Comissão instou o país a «melhorar a capacidade de processar pedidos de asilo», considerando que a missão de avaliação no domínio da JAI, efectuada em Junho de 2002, recomendava que «deveriam ser estabelecidas condições de recepção adequadas para requerentes de asilo».

14.

Quando os projectos são financiados, o quadro estratégico é sempre tido em consideração.

A Comissão tem incentivado incessantemente os ministérios da Justiça e do Interior a desenvolverem o seu processo de selecção.

Caixa 3 — Exemplos de distribuição e utilização ineficientes e ineficazes de equipamento financiado pela UE

Os motociclos oferecidos pelo programa CARDS foram atribuídos aos postos de polícia de fronteiras para patrulhar a fronteira verde. O Ministério do Interior comprometeu-se a assegurar o equipamento de protecção. Foi aberto um concurso, tendo sido seleccionada uma proposta no início de 2009.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

A aquisição do equipamento foi inicialmente da responsabilidade do Ministério do Trabalho e Política Social. A Comissão e o ACNUR levantaram conjuntamente a questão junto do Governo. Parte do equipamento foi instalada no centro em Abril de 2008, e o restante em finais do Verão de 2008.

Desde então a Comissão tem reforçado a sua supervisão global através de visitas ao local asseguradas por funcionários da sua delegação e de relatórios periódicos sobre a utilização dos bens, bem como mediante uma estreita interacção com a polícia nacional albanesa.

Caixa 5 — Exemplo de um projecto de posto fronteiriço não executado

Com base num compromisso firme assumido pelo Conselho de Ministros da Bósnia-Herzegovina e pelo Município de Grude no sentido de concluir o processo de expropriação de terrenos até finais de Setembro de 2004, a Comissão assinou, em Outubro de 2004, o contrato de obras para a construção do posto fronteiriço de Gorica num valor de 2,9 milhões de euros. A situação não era invulgar, atendendo às incertezas jurídicas resultantes da transferência de competências relacionadas com assuntos aduaneiros e fronteiriços das Entidades para o Estado da Bósnia e Herzegovina. Além disso, o posto fronteiriço de Gorica foi designado para efeitos de construção, como sendo o posto fronteiriço prioritário, pelo Ministério Federal dos Transportes Bósnia e Herzegovina. Neste caso específico, a Comissão enfrentou uma resistência inesperada à expropriação por parte das autoridades locais, devido à avaliação das terras, resistência que não foi possível ser contrariada pelo Estado.

Em prol da sustentabilidade e da apropriação dos projectos no âmbito dos programas do IPA 2007 e 2008, as fichas de projecto incluem medidas destinadas a evitar dificuldades com licenças de construção e propriedade dos terrenos.

A Administração dos Impostos Indirectos (All) da Bósnia e Herzegovina tem planos para a construção de um terminal aduaneiro interior em Mostar (no âmbito do Centro Regional de Mostar da All), que seria propriedade da All. A All ficaria assim em condições de recolher 100% das receitas ligadas à utilização das instalações do terminal aduaneiro. A construção de terminais aduaneiros interiores está também prevista na Estratégia Integrada de Gestão Fronteiriça da Bósnia e Herzegovina (versão revista adoptada em Julho de 2008). A All prevê a construção de quatro terminais aduaneiros interiores na Bósnia e Herzegovina, em quatro centros regionais da All, nomeadamente os de Mostar, Sarajevo, Banja Luka e Tuzla.

19.

A decisão a favor ou contra um posto fronteiriço conjunto está sujeita a diversos factores, sendo o custo apenas um destes. Além disso, há alguns exemplos de postos conjuntos entre países dos Balcãs Ocidentais (ou entre estes e países vizinhos) apoiados por fundos da União Europeia. Um posto fronteiriço conjunto é certamente capaz de reforçar a cooperação entre os dois países envolvidos, mas há também outras formas de cooperação bilateral na fronteira.

A Comissão está presentemente a estudar se o acervo de Schengen em matéria de postos fronteiriços conjuntos entre países dos Balcãs Ocidentais e países vizinhos será aplicável no caso de um pedido de asilo ser apresentado por um requerente de asilo no território do país terceiro (mas, fisicamente, no posto conjunto). A perspectiva da UE sobre os países dos Balcãs Ocidentais exige que tais reflexões internas da UE sejam tidas em conta ao formular recomendações relativas às políticas para esses países.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Caixa 6 — Exemplo de um investimento que reforça o Estado de direito

Construção do Tribunal da Relação em Vlora, Albânia

Desde o momento da auditoria, o abastecimento de energia eléctrica em todo o país melhorou consideravelmente, pelo que a frequência dos cortes de energia na rede eléctrica diminuiu de forma muito acentuada. Paralelamente, a partir do início de 2009, o Ministério da Justiça aumentou o orçamento operacional e de manutenção para toda a infra-estrutura judicial.

A este propósito, é de referir que a administração e gestão orçamental nas instituições judiciais está a tornar-se cada vez mais transparente e normalizada.

23.

A Albânia celebrou um acordo de readmissão com a Comunidade, o qual entrou em vigor em 1 de Maio de 2006, tendo a Bósnia e Herzegovina, o Montenegro, a Sérvia e a antiga República jugoslava da Macedónia celebrado acordos desse tipo, que entraram em vigor em 1 de Janeiro de 2008. Cada um desses acordos determina que a implementação do acordo deve ser supervisionada por um comité conjunto de readmissão com representantes quer da Comissão quer das autoridades nacionais. Os comités conjuntos efectuam reuniões regulares, nas quais participam igualmente representantes dos Estados-Membros. A aplicação correcta desses acordos é condição para o levantamento da obrigação de visto da UE. As avaliações efectuadas neste âmbito confirmaram que os acordos estão a ser correctamente aplicados e em devido tempo.

24.

Entretanto, a situação melhorou: com vista a promover a sustentabilidade e apropriação dos projectos no âmbito dos programas do IAP 2007 e 2008, as fichas de projecto incluem condições específicas sobre a manutenção das infra-estruturas.

25.

A Comissão está ciente de que uma melhor supervisão dos bens poderia ter um efeito positivo sobre o impacto e a sustentabilidade dos projectos de investimento.

Caixa 8 — Exemplo de um projecto de infra-estruturas sem impacto

As operações no posto fronteiriço são neste momento regulamentadas pela instrução emitida pelo director da Administração dos Impostos Indirectos. Segundo as autoridades competentes da Bósnia e Herzegovina, esta instrução não constitui um documento válido para a reclassificação oficial (para uma categoria inferior) do posto fronteiriço, uma vez que, para que seja válida, tal decisão tem de ser adoptada pelas instituições competente da Bósnia e Herzegovina e publicada no jornal oficial, o que não foi o caso aqui. Na sua opinião, a carta de instrução emitida pelo director da All não pôde ser considerada como uma decisão oficial de reclassificação, embora o regime no posto fronteiriço seja regido por essa mesma instrução.

26.

Os beneficiários estão agora envolvidos no processo de adjudicação de contratos públicos, desde a preparação dos projectos à avaliação das propostas (onde está sempre presente, como membro com direito de voto, um representante do beneficiário).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Os serviços pós-venda não são quantificáveis no momento do concurso e ultrapassam, regra geral, o período de implementação dos programas da Comissão. Habitualmente, a inclusão de serviços pós-venda é obrigatória nos concursos de fornecimento da Comissão, mas o contrato relativo a tais serviços tem de ser negociado pelo beneficiário e não é financiado pela Comissão.

Investimentos sem correspondência com as capacidades institucionais necessárias

27.

A Comissão combina, em geral, os investimentos em equipamento e infra-estruturas com o desenvolvimento institucional e das capacidades. No que toca à gestão das fronteiras, o fornecimento de equipamento e infra-estruturas é combinado com o apoio à formação da polícia das fronteiras e com reformas organizacionais. Os objectivos globais para cada país baseiam-se numa estratégia de gestão de fronteiras integrada.

28.

O projecto constitui uma etapa, no quadro de uma estratégia de mais longo prazo. Os fornecimentos de tecnologias da informação traduziram-se numa importante melhoria dos métodos de trabalho e na transferência imediata de dados entre os postos de polícia ligados e a unidade central de TI do Ministério, permitindo o processamento complementar por parte dos departamentos policiais competentes. Este era o objectivo pretendido e imediato do projecto. Está planeada uma extensão da rede em várias fases.

a) Actualmente, no Montenegro, sete postos fronteiriços (cobrindo 85% do tráfego) encontram-se ligados à base de dados central e à base de dados da Interpol. Está previsto que um posto fronteiriço adicional seja ligado até Junho de 2009. Montenegro declarou, no diálogo sobre a liberalização dos vistos em curso, que todos os postos

fronteiriços estarão ligados à base de dados central antes do fim de 2009 e que esse processo será financiado por fundos nacionais.

b) Nos outros países dos Balcãs Ocidentais, foram entretanto adoptadas novas leis sobre a protecção de dados¹. Em alguns dos países é ainda necessário tomar medidas legislativas e administrativas adicionais para estabelecer uma protecção de dados pessoais suficiente.

c) As instruções por escrito sobre os controlos de acesso são da responsabilidade das autoridades nacionais. A Comissão apoia também a implementação de procedimentos de controlo de acesso, através de assistência técnica ou de programas de geminação.

34.

As estratégias de reforma sobre tópicos da JAI incluem indicadores de desempenho. Foram desenvolvidas directrizes que servem de orientação para a programação e para definir os resultados a alcançar com a assistência financeira. Análises entre pares, realizadas por peritos dos Estados-Membros, avaliam a situação global e proporcionam recomendações sobre o que deve ser alcançado com a assistência futura. Para além disso, os relatórios anuais de aplicação contêm uma avaliação do grau de respeito dos valores de liberdade, segurança e justiça (por exemplo, Estado de direito, respeito dos direitos fundamentais) em cada país dos Balcãs Ocidentais.

¹ Foram adoptadas novas leis em matéria de protecção dos dados em 2007 (Croácia) e em 2008 (Albânia, Sérvia, Montenegro e antiga República jugoslava da Macedónia).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Caixa 9 — Instabilidade dos recursos humanos da administração pública na Albânia e na antiga República jugoslava da Macedónia

A falta de pessoal e a rotação do pessoal na sequência das eleições suscitam preocupação. A Comissão fez questão de salientar regularmente perante as autoridades nacionais e locais a importância da manutenção do pessoal como garantia de uma eficácia cada vez maior da administração pública.

Verificaram-se algumas melhorias desde a auditoria no sector da migração, na medida em que a Direcção de Políticas de Migração do Ministério do Trabalho albanês foi reforçada, tendo sido contratado pessoal adicional.

Foram introduzidas alterações pelo Ministério de acordo com a legislação em vigor e baseadas principalmente no desempenho considerado insatisfatório. Este facto provocou um abrandamento temporário do processo de reforma, tendo sido assinalado pela Comissão. O novo pessoal recrutado levou algum tempo a adaptar-se, mas os indicadores de desempenho para os funcionários em todos os cargos em questão são comparativamente melhores agora do que há três anos.

Caixa 10 — Exemplos de aumento da capacidade operacional

A ajuda comunitária pode ter contribuído para a obtenção da capacidade em termos infra-estruturas e organizativos e das competências necessárias para planear e executar uma operação desta importância, mas não foi um factor que influenciasse, directa ou indirectamente, a sua execução.

38.

Embora a Comissão incentive a cooperação entre os diferentes serviços, as tensões internas e um de processo decisório fragmentado e descoordenado entre o Estado e as Entidades na Bósnia e Herzegovina constituem o principal obstáculo ao bom funcionamento das instituições e à criação de estruturas estatais que funcionem melhor e sejam mais eficientes. A falta de consenso político em relação à principal direcção do país também afecta inevitavelmente os resultados da ajuda financeira.

Caixa 11 — Exemplos de Centros de Formação Judicial (CFJ)

Inicialmente, o Ministério da Justiça não convidou nenhum dos peritos internacionais do projecto para participar na redacção da legislação relativa à Academia de Formação de Juizes e Procuradores. Em resultado de pressões da parte da comunidade de doadores, os peritos foram finalmente consultados e algumas das suas recomendações foram incluídas no diploma final. Não obstante, a lei actual continua a enfermar de limitações que têm de ser resolvidas. O Ministério da Justiça incluiu a elaboração de alterações na agenda legislativa de 2009.

Actualmente, a Academia está totalmente operacional para formação, tanto inicial como contínua. No que toca à formação inicial, a primeira geração de alunos concluiu a Academia em Fevereiro de 2009 e a segunda está a receber formação. No que toca à formação contínua, a Academia tem constantemente alargado o espectro das suas actividades e as categorias de formação especial dispensadas.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

A decisão de abandonar uma estratégia de formação de formadores, previamente acordada, para melhorar as técnicas de ensino, foi tomada pelas autoridades locais.

Durante a implementação do projecto, a Comissão teve de enfrentar alterações de prioridades, devido ao facto de diferentes ministros da Justiça, presidentes de tribunais supremos e directores de centros de Formação Judicial terem pontos de vista diferentes sobre o papel dos CFJ.

41.

Uma vez que os projectos lançados no âmbito do programa foram os primeiros projectos regionais do CARDS no domínio da JAI, peritos dos Estados-Membros da UE levaram a cabo missões de avaliação no domínio da JAI na região entre Maio e Junho de 2002 e identificaram várias necessidades comuns importantes que os projectos lançados posteriormente procuraram cobrir.

43.

Serão elaborados, para os projectos futuros, resumos concisos sobre os progressos alcançados relativamente à consecução dos objectivos específicos. A Comissão sublinha que todos os resultados, tal como foram definidos na descrição de projecto, foram alcançados.

44.

A Comissão retirou lições destas estas últimas experiências e passou a agir de acordo com uma abordagem formalizada que coloca o beneficiário na liderança do processo de assistência, assumindo total responsabilidade pelos objectivos, metodologias e resultados esperados.

Um maior reforço da apropriação dos projectos por parte dos beneficiários é uma prioridade no âmbito do IPA.

Caixa 12 — Exemplos de projectos de «aprendizagem pela prática» na Bósnia-Herzegovina

Caso 2: Transferência incompleta de responsabilidades para o beneficiário — Câmara de Crimes de Guerra

Em termos de afectação de pessoal, o projecto relativo aos crimes de guerra implicou um período de implementação de cinco anos, ou seja, de 2005 a 2009, inclusive. Desde a auditoria, a perspectiva de termo dos mandatos de todos os juizes e procuradores internacionais foi reconsiderada, em especial à luz do trabalho que resta fazer e da redução em 15% do orçamento do tribunal para 2009. Daí que, por razões políticas, técnicas e orçamentais, o tribunal (e o serviço do procurador) seja a favor da sua prossecução para além do termo originalmente previsto de Dezembro de 2009.

46.

Presentemente, a Comissão considera o grau de respeito dos valores da liberdade, segurança e justiça, tais como o Estado de direito e o respeito dos direitos fundamentais, em países terceiros cruciais (incluindo os países sujeitos a esta auditoria) como um indicador de impacto importante relacionado com um dos objectivos gerais do Espaço de Justiça, Liberdade e Segurança.

47.

A história da implementação de diversos projectos de reforço institucional mostra que a Comissão tentou, repetida e constantemente, exercer uma influência positiva no sentido de fomentar a sustentabilidade dos projectos.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

48.

A fim de reforçar a apropriação pelos beneficiários, são organizadas regularmente reuniões de coordenação regional com a sede e as delegações da Comissão e com os beneficiários. Além disso, os beneficiários são consultados, logo num estágio inicial, sobre o Documento Plurianual de Programação e as fichas de projecto.

No que diz respeito à programação regional de JAI no âmbito do IPA 2009, estão a ter lugar discussões com os beneficiários com vista a proporcionar melhores programas e que dêem resposta às necessidades dos beneficiários, do ponto de vista da integração regional da UE, em ligação com o documento de estratégia, os relatórios dos países e as parcerias de adesão/europeias.

49.

O Conselho de Cooperação Regional assumiu, no primeiro semestre de 2008, o papel do anterior Pacto de Estabilidade enquanto promotor da cooperação regional de doadores no domínio da JAI e está a organizar conferências para esse efeito.

Neste contexto, são também organizadas reuniões de cooperação de doadores por iniciativas individuais tais como a Iniciativa Regional de Migração, Asilo e Refugiados (IRMAR) e a Iniciativa Regional Anticorrupção (IRA).

52.

A Agência Europeia da Reconstrução cumpriu com sucesso o seu mandato de reconstrução e estabilização pós-crise. A Comissão considera que a Agência constituiu um instrumento eficiente para o domínio para o qual foi concebida, graças à sua rapidez de resposta, que foi essencial na fase de reconstrução.

53.

A coordenação de doadores já era considerada prioritária no âmbito do CARDS, visto que teve lugar em Bruxelas, no final de 2005, uma reunião de coordenação de doadores na qual foram apresentadas as melhores práticas adoptadas na Albânia, tendo sido discutidos diversos aspectos da coordenação.

No âmbito do IPA, a vontade de assegurar uma coordenação de doadores eficiente no terreno evoluiu até tornar-se uma primeira prioridade: foram organizadas, em Bruxelas, em Outubro de 2008, e em Tirana, em Abril de 2009, novas conferências sobre a eficácia da ajuda nos Balcãs Ocidentais e na Turquia. Está marcada para Outubro de 2009 uma conferência de seguimento.

54.

A Comissão esforça-se permanentemente por melhorar a coordenação de doadores. Foi restabelecida no início de 2008 uma rede interna destinada a melhorar a coordenação das políticas e da programação no domínio da JAI. Têm também lugar no âmbito desta rede reuniões regulares que também envolvem as delegações da Comissão. Foram elaboradas neste âmbito notas temáticas com recomendações de políticas e de programação sobre reforma judicial e sobre o combate à corrupção e à criminalidade organizada.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Caixa 14 — Exemplo de falta de coordenação numa actividade de investimento com vários doadores

Desde 2002, todos os doadores forneceram veículos às autoridades locais, tendo-os deixado como uma oferta no termo dos respectivos projectos. Esta falta de coordenação, patente na falta de planeamento estratégico das autoridades locais, bem como a reacção das organizações internacionais face à falta de veículos, de origem, em poucos anos, a uma frota não homogénea com custos de manutenção crescentes. O problema foi identificado pelo Ministério do Interior. No ano passado, o Ministério do Interior deu início a uma revisão coordenada da sua frota, lançando concurso e adquirindo cerca de 50 veículos. Todos os veículos são provenientes de um único fabricante de automóveis importante da UE, esperando-se que esta medida venha a ter um impacto positivo na despesa com manutenção.

55.

O problema dos pareceres divergentes, limitado a determinadas questões e a um período específico, foi, entretanto, resolvido, já que os outros intervenientes abandonaram o terreno, e deixou de se colocar, uma vez que a Comissão promoveu a harmonização progressiva dos pareceres.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

56.

O domínio da Justiça e Assuntos Internos (JAI) tem continuado a ser prioritário na programação do Instrumento de Assistência de Pré-Adesão e foram entretanto introduzidas medidas com vista a assegurar a sustentabilidade dos resultados dos projectos.

57.

Numa tentativa de coordenar os doadores, a Comissão mantém contactos regulares para efeitos de coordenação da assistência política e financeira com o Conselho da Europa, a Comissão de Veneza, o alto-comissário das Nações Unidas para os Refugiados, a Organização Internacional das Migrações, o Tribunal Criminal Internacional para a ex-Jugoslávia e doadores bilaterais. São efectuadas regularmente reuniões entre as delegações da CE e as Embaixadas dos Estados-Membros com vista à coordenação entre a assistência financeira bilateral destes e a da Comunidade. A Comissão organizou conferências no Outono de 2008 e em Abril de 2009 com os principais doadores, com vista a melhorar as metodologias de coordenação de doadores. A próxima conferência, que se irá centrar principalmente nos aspectos práticos da coordenação no terreno, está marcada para Outubro de 2009.

O Conselho de Cooperação Regional assumiu, no primeiro semestre de 2008, o papel do anterior Pacto de Estabilidade enquanto promotor da cooperação regional de doadores no domínio da JAI e está a organizar conferências para esse efeito. São também organizadas reuniões de cooperação de doadores através de iniciativas regionais.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Recomendação 1

- a) A Comissão estabelece, presentemente, indicadores de impacto que fazem parte do ciclo da gestão baseada em actividades. Entre esses indicadores inclui-se o grau de respeito de valores relacionados com a liberdade, a segurança e a justiça em países terceiros cruciais, incluindo os países em que a auditoria foi realizada; esses valores incluem o Estado de direito e o respeito dos direitos fundamentais.
- b) A Comissão combina, em geral, os investimentos em equipamento e infra-estruturas com o desenvolvimento institucional e das capacidades. A disponibilização de equipamento e infra-estruturas é combinada com o apoio à formação e com as reformas organizacionais.
- c) Os aspectos práticos da coordenação de doadores estão agora a ser examinados; relativamente a esta possibilidade específica, foram tomadas iniciativas pela Comissão no âmbito de uma «feira de projectos» organizada na Primavera de 2009.
- d) Uma vez que o Regulamento Financeiro permite que a Comissão realize acções externas juntamente com outros intervenientes, este tipo de acção será tido em consideração, sempre que considerado aplicável.

Recomendação 2

- a) Os beneficiários estão agora envolvidos no processo de adjudicação de contratos públicos desde a preparação do projecto até à avaliação das propostas (em que se encontra sempre presente um representante dos beneficiários na qualidade de membro com o direito de voto). Em termos mais gerais e com vista a promover a apropriação por parte dos beneficiários, são organizadas regularmente reuniões de coordenação regional, em que participam a sede e as delegações da Comissão e os beneficiários, sendo estes consultados desde um estágio inicial sobre o Documento de Programação Plurianual e as fichas de projecto.
- b) Com vista a promover a sustentabilidade e a apropriação de projectos no âmbito dos programas do IPA 2007 e 2008, as fichas de projecto incluem condições específicas sobre a manutenção das infra-estruturas.
- c) A Comissão está consciente da situação, tendo, em Março de 2009, dado início a um projecto regional de assistência financeira com vista a melhorar a supervisão do desempenho das autoridades e da assistência financeira no domínio da JAI.
- d) A Comissão estabelece presentemente indicadores de impacto que fazem parte do ciclo da gestão baseada em actividades. Entre esses indicadores inclui-se o grau de respeito de valores relacionados com a liberdade, a segurança e a justiça em países terceiros cruciais, incluindo os países em que a auditoria foi realizada; esses valores incluem o Estado de direito e o respeito dos direitos fundamentais.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- e) A assistência financeira representa uma vertente complementar do processo político de estabilização e associação. Os relatórios de aplicação e as parcerias europeias incluem recomendações específicas relativamente às mudanças institucionais exigidas. Alguns projectos também apoiam directamente reformas no domínio da JAI. Por exemplo, no quadro da programação do IPA de 2009, estão a ter lugar discussões com os beneficiários com vista a elaborar melhores programas e que respondam às necessidades dos beneficiários no domínio da JAI, numa perspectiva de integração regional da UE e em ligação com o documento de estratégia, os relatórios por país, e as parcerias de adesão/europeias.

Recomendação 3

A Comissão concorda que um posto fronteiro conjunto é certamente capaz de reforçar a cooperação entre os dois países envolvidos, mas há também outras formas de cooperação bilateral fronteiriça.

As questões práticas ligadas à aplicabilidade do acervo de Schengen aos postos fronteiriços conjuntos, no caso dos pedidos de asilo, devem ser tidas em conta na elaboração de recomendações políticas relacionadas com esses países.

Tribunal de Contas Europeu

Relatório Especial n.º 12/2009
Eficácia dos projectos da Comissão no domínio da Justiça e Assuntos
Internos para os Balcãs Ocidentais

Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia

2009 — 57 p. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-464-7

doi:10.2865/81084

Como obter publicações da UE

Publicações pagas:

- através da EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- numa livraria indicando o título, o editor e/ou o número ISBN;
- contactando directamente um dos nossos agentes de vendas. Poderá obter os respectivos contactos consultando o sítio <http://bookshop.europa.eu>, ou enviando um fax para +352 2929-42758.

Publicações gratuitas:

- através da EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- nas representações ou delegações da Comissão Europeia. Poderá obter os respectivos contactos consultando o sítio <http://ec.europa.eu>, ou enviando um fax para +352 2929-42758.

NESTE RELATÓRIO, O TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU ANALISA A EFICÁCIA DOS PROJECTOS DA COMISSÃO EUROPEIA NO DOMÍNIO DA JUSTIÇA E ASSUNTOS INTERNOS PARA OS BALCÃS OCIDENTAIS. O RELATÓRIO ABRANGE TANTO OS PROJECTOS DE INVESTIMENTO COMO DE REFORÇO INSTITUCIONAL NOS QUATRO DOMÍNIOS DA JUSTIÇA E ASSUNTOS INTERNOS: ASILO E MIGRAÇÃO, GESTÃO INTEGRADA DAS FRONTEIRAS, APARELHO JUDICIAL E POLÍCIA.

NO CONTEXTO DE UM AMBIENTE POLÍTICO E ORGANIZACIONAL DIFÍCIL, A GESTÃO PELA COMISSÃO DE PROJECTOS NO DOMÍNIO DA JUSTIÇA E ASSUNTOS INTERNOS TEM SIDO EM GRANDE MEDIDA EFICAZ. PORÉM, O TRIBUNAL IDENTIFICOU INSUFICIÊNCIAS, ESPECIALMENTE EM TERMOS DE APROPRIAÇÃO E SUSTENTABILIDADE DOS RESULTADOS. O RELATÓRIO FORMULA RECOMENDAÇÕES QUE PODERÃO AJUDAR A COMISSÃO A PRESTAR UMA AJUDA MAIS EFICIENTE E EFICAZ.



TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU



Serviço das Publicações

ISBN 978-92-9207-464-7



9 789292 074647