

CURTEA DE CONTURI
EUROPEANĂ

Raportul special nr. 12

2009

ISSN 1831-0966

EFICACITATEA PROIECTELOR
COMISIEI DIN DOMENIUL JUSTIȚIEI
ȘI AFACERILOR INTERNE PENTRU
BALCANII DE VEST



RO



Raportul special nr. 12 // 2009

EFICACITATEA PROIECTELOR COMISIEI DIN DOMENIUL JUSTIȚIEI ȘI AFACERILOR INTERNE PENTRU BALCANII DE VEST

[prezentat în temeiul articolului 248 alineatul (4) al doilea paragraf, CE]

CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

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

Raportul special nr. 12 // 2009

Numerose alte informații despre Uniunea Europeană sunt disponibile pe internet pe serverul Europa (<http://europa.eu>).

O fișă bibliografică figurează la sfârșitul prezentei publicații.
Luxemburg: Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, 2009

ISBN 978-92-9207-469-2
doi:10.2865/83231

© Comunitățile Europene, 2009
Reproducerea textului este autorizată cu condiția menționării sursei

Printed in Luxembourg

CUPRINS

Puncte

ACRONIME

I-V

SINTEZĂ

1-5

INTRODUCERE

6-10

SFERA ȘI ABORDAREA AUDITULUI

11-55

OBSERVAȚII

11-28

SPRIJINUL PENTRU INVESTIȚII ACORDAT DE UE A FOST ÎN CEA MAI MARE PARTE EFICACE, ÎNSĂ EXISTĂ RISCURI ÎN CEEA CE PRIVEȘTE SUSTENABILITATEA

12-15

STANDARDELE UE ȘI STAREA DEPLORABILĂ A INFRASTRUCTURII FAC CA INVESTIȚIILE SĂ FIE ABSOLUT NECESARE

16-19

REZULTATE MIXTE PENTRU O CATEGORIE IMPORTANTĂ DE PROIECTE DE INVESTIȚII: GESTIONAREA ȘI SECURITATEA FRONTIERELOR

20-23

ARMONIZAREA PRIORITĂȚILOR NAȚIONALE ȘI A CELOR COMUNITARE REPREZINTĂ O CONDIȚIE PREALABILĂ NECESARĂ A SUCCESULUI

24-26

RISCURI PENTRU IMPACTUL ȘI SUSTENABILITATEA PROIECTELOR DE INVESTIȚII

27-28

CAPACITĂȚILE INSTITUȚIONALE NU ERAU PE MĂSURA INVESTIȚIILOR

29-49

NEVOI IMPORTANTE ÎN MATERIE DE CONSOLIDARE INSTITUȚIONALĂ, ÎNSĂ SCHIMBĂRI LIMITATE CA URMARE A CHELTUIELILOR UE

30-35

GESTIONAREA SCHIMBĂRII ȘI CONSOLIDAREA INSTITUȚIONALĂ:

CARACTER LIMITAT ȘI CUANTIFICARE INSUFICIENTĂ

36-39

SUSTENABILITATEA CONSOLIDĂRII INSTITUȚIONALE ESTE COMPROMISĂ DIN CAUZA

SCHIMBĂRIILOR ÎN CADRUL PERSONALULUI-CHEIE ȘI A CORUPȚIEI

40-45

FORMAREA – MAI MULTE REALIZĂRI DECÂT REZULTATE

46-49

RESPONSABILITATEA PE PLAN LOCAL – UN FACTOR IMPORTANT ÎN CONSOLIDAREA STATULUI DE DREPT

50-55

ABORDĂRI ÎN MATERIE DE GESTIUNE ȘI COORDONAREA ÎNTRE DONATORI

51-52

NU EXISTĂ NICIO DIFERENȚĂ SEMNIFICATIVĂ ÎNTRE ABORDĂRILE ÎN MATERIE DE GESTIUNE

53-55

NICIO ÎMBUNĂȚĂȚIRE PE PLANUL COORDONĂRII ÎNTRE DONATORI, CARE ESTE GESTIONATĂ DE CĂTRE BENEFICIARI

56-58

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

ANEXA I — PROIECTELE CARDS AUDITATE ÎN DOMENIUL JUSTIȚIEI ȘI AFACERILOR INTERNE ȘI O EVALUARE A EFICACITĂȚII ACESTORA

ANEXA II — METODOLOGIA ȘI EȘANTIONUL DE AUDIT

ANEXA III — TOTALUL SUBVENȚIILOR ALOCATE ÎN PERIOADA 2006-2008, 4 240 DE MILIOANE DE EURO PE SURSĂ

ANEXA IV — NIVELUL CORUPȚIEI PERCEPUTE – BALCANII DE VEST

ANEXA V — STRUCTURILE DE GESTIONARE ALE COMISIEI ÎN BALCANII DE VEST

ANEXA VI — TOTALUL SUBVENȚIILOR ȘI AL ÎMPRUMUTURILOR ALOCATE ÎN PERIOADA 2006-2008, 10 488 DE MILIOANE DE EURO PE SURSĂ

RĂSPUNSURILE COMISIEI

ACRONIME

AER: Agenția Europeană pentru Reconstrucție

BEI: Banca Europeană de Investiții

BERD: Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare

BH: Bosnia și Herțegovina

CARDS: Asistență Comunitară pentru Reconstrucție, Dezvoltare și Stabilizare (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation*)

CCBH: Curtea Constituțională a Bosniei și Herțegovinei

CCR: Camera pentru crime de război

CDO: Comisia pentru drepturile omului

CE: Comisia Europeană

DG ELARG: Direcția Generală pentru Extindere

EUPOL-Proxima: Misiunea de poliție a Uniunii Europene în Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei

GIF: Gestionarea integrată a frontierelor

JAI: Justiție și afaceri interne

PAMECA: Misiunea de asistență polițienească a Comunității Europene în Albania

PSA: Procesul de stabilizare și de asociere

PTF: Punct de trecere a frontierei

RCSONU: Rezoluție a Consiliului de Securitate al Organizației Națiunilor Unite

RS: Raport special al Curții de Conturi Europene

SC: Servicii centrale

UE: Uniunea Europeană

SINTEZĂ

I.

Interesul strategic al Uniunii Europene în Balcanii de Vest vizează instaurarea democrației, a securității și a stabilității pe termen lung. În trecut, zona Balcanilor a fost afectată de insecuritate și de violență. Mediul politic și cel economic rămân în continuare fragile. Prin urmare, justiția și afacerile interne (JAI) constituie un domeniu de mare importanță pentru UE. Stimulentele reprezentate de aderarea la Uniunea Europeană a contribuit la transformarea acesteia în partea interesată externă cea mai importantă și cea mai influentă din regiune. Între 2001 și 2006, Comisia a cheltuit aproape 500 de milioane de euro pentru proiectele din domeniul justiției și afacerilor interne din Balcanii de Vest. Asistența acordată de Comisie viza să permită țărilor din Balcanii de Vest să se alinieze la standardele UE, prin instituirea de structuri administrative, judiciare și de aplicare a legii corespunzătoare.

II.

Auditul Curții a evaluat măsura în care:

- (a) nevoile din domeniul justiției și afacerilor interne fuseseră corect identificate și proiectele răspunseseeră acestor nevoi;
- (b) realizările preconizate s-au concretizat și rezultatele scontate au fost atinse și sunt sustenabile.

III.

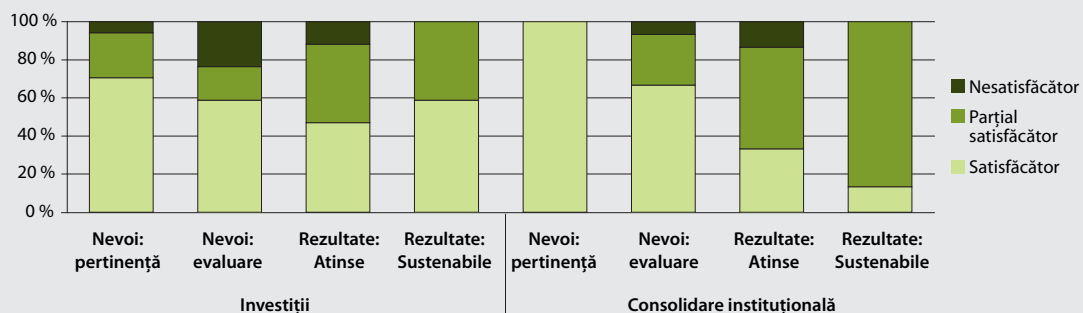
Auditul Curții a examinat atât proiectele de investiții, cât și proiectele privind consolidarea instituțională din cele patru subdomenii ale sectorului justiție și afaceri interne: azil și migrație, gestionarea integrată a frontierelor, sistemul judiciar și poliția. Curtea a constatat următoarele¹:

- (a) spre deosebire de programele de aderare anterioare, Comisia a acordat prioritate domeniului justiției și afacerilor interne și a încercat să abordeze aceste reforme structurale importante mai devreme în cursul procesului de extindere;
- (b) în contextul unui cadru politic și organizațional dificil, gestionarea asigurată de către Comisie pentru proiectele din domeniul justiției și afacerilor interne s-a dovedit a fi în mare măsură eficace, deși Curtea a identificat unele deficiențe, în special în ceea ce privește sustenabilitatea rezultatelor;
- (c) analizele nevoilor nu au fost întotdeauna corespunzătoare și a existat o lipsă de coordonare între donatori;

¹ Sinteză constatrilor privind proiectele este prezentată în *graficul 1*.

GRAFICUL 1

SINTEZA CONSTATĂRILOR PRIVIND PROIECTELE AUDITATE



SINTEZĂ

- (d) deși nu toate proiectele de investiții au obținut rezultate pe deplin satisfăcătoare, iar sustenabilitatea acestora este incertă, ajutorul pentru investiții finanțat de Comisie a reprezentat o contribuție importantă și utilă pentru dezvoltarea infrastructurii și a instituțiilor naționale;
 - (e) pe de altă parte, rezultatele proiectelor de consolidare instituțională nu au fost decât parțial satisfăcătoare, iar sustenabilitatea acestora este puțin probabilă. Acest fapt s-a datorat fragilității constante a situației politice și lipsei de angajare (asumare a responsabilității) din partea beneficiarilor, deoarece majoritatea inițiativelor de reformă nu proveneau de la actori din regiune, ci din partea Comisiei Europene sau a altor părți interesate externe;
 - (f) nu a existat nicio diferență semnificativă între gradul de reușită atins în cadrul proiectelor gestionate de delegații în raport cu cele gestionate de Agenția Europeană pentru Reconstrucție.
- (b) s-ar asigura o mai bună concordanță între proiectele de investiții și cele privind consolidarea instituțională;
 - (c) coordonarea între toți donatorii activi din regiune, inclusiv Comisia în calitatea sa de donator principal, ar fi mai eficace (de exemplu, un donator ar putea finanța sau cofinanța un proiect conceput de alt donator);
 - (d) comunitatea donatorilor ar revizui procesul de atribuire a contractelor pentru achiziția de echipamente. Acolo unde este posibil, ar trebui avute în vedere fonduri comune pentru investiții gestionate de țările beneficiare.

V.

Sustenabilitatea proiectelor ar putea fi îmbunătățită dacă:

IV.

Pe baza acestor observații, Curtea formulează recomandări care ar putea veni în sprijinul Comisiei în ceea ce privește acordarea unei asistențe mai eficiente și mai eficace. Rezultatele proiectelor ar putea fi îmbunătățite dacă:

- (a) în cadrul conceperii proiectelor din domeniul justiției și afacerilor interne, asistența comunitară ar respecta obiectivele programului anual (de exemplu, ar trebui acordată prioritate viitoarelor puncte comune de trecere a frontierei deoarece ar încuraja cooperarea regională);
- (a) ar crește implicarea din partea beneficiarilor;
- (b) niciun proiect nu ar fi lansat fără un plan de întreținere;
- (c) Comisia ar monitoriza de o manieră mai strictă repartizarea echipamentelor și a infrastructurii finanțate de UE și ar evalua utilizarea acestora;
- (d) furnizarea asistenței tehnice ar fi completată în mod corespunzător de o încurajare activă în favoarea schimbării instituționale.

INTRODUCERE

1. Extinderea servește intereselor strategice ale UE în ceea ce privește stabilitatea, securitatea și prevenirea conflictelor. Actualul program al extinderii are în vedere țările din Balcanii de Vest, cărora li se oferă perspectiva de a deveni state membre ale UE, odată îndeplinite condițiile necesare.
2. Prin auditarea sectorului justiției și afacerilor interne (JAI) pentru Balcanii de Vest, s-a abordat un domeniu de o mare importanță politică. Sectorul JAI constituie unul dintre principalele domenii de cooperare între Uniunea Europeană și țările din Balcanii de Vest și poate fi împărțit în patru subdomenii: azil și migrație, gestionarea integrată a frontierelor, sistemul judiciar și poliția. Valoarea contractelor privind domeniul justiției și afacerilor interne din cadrul programului Comisiei pentru Balcanii de Vest (CARDS²) s-a ridicat la aproximativ 470 de milioane de euro pentru perioada 2001 - 2006³.
3. Înainte de începerea auditului, au fost identificate principalele riscuri pentru buna gestiune financiară:
 - (a) proiectele din domeniul justiției și afacerilor interne sunt implementate într-un climat politic și economic fragil și, în consecință, există posibilitatea ca asistența acordată de Comisie să nu-și atingă obiectivele de politică propuse și să se dovedească a nu fi sustenabilă;
 - (b) țara beneficiară și beneficiarii finali joacă un rol fundamental în ceea ce privește succesul proiectelor, deoarece capacitatea Comisiei de a consolida nivelul de competență, profesionalismul și independența instituțiilor din domeniul justiției și afacerilor interne nu este decât una limitată;
 - (c) Comunitatea este supusă unei presiuni pentru a obține rate ridicate de contractare și astfel constrângerile bugetare, procedurale și politice ale beneficiarilor ar putea fi ignorate. Această situație ar putea constitui un obstacol pentru eficacitatea rezultatelor, în special a celor care vizează consolidarea capacităților administrative;
 - (d) în lumina experiențelor anterioare, respectarea criteriilor din domeniul justiției și afacerilor interne s-a dovedit a fi unul dintre aspectele cele mai dificile, dacă nu chiar cel mai dificil, din cadrul procesului de extindere⁴.

² CARDS este acronimul pentru „Asistență Comunitară pentru Reconstrucție, Dezvoltare și Stabilizare”, programul derulându-se în perioada 2000 – 2006.

³ Această sumă reprezintă circa 10 % din bugetul total alocat programului CARDS. Cea mai mare parte a cheltuielilor aferente acestui program au fost efectuate în cursul primilor ani ai programului și vizau abordarea nevoilor urgente ale populației din Balcanii de Vest după conflict.

⁴ Referitor la ultima extindere din 2007, Bulgaria și România au încă progrese de realizat în sectorul justiției și afacerilor interne. UE a decis instituirea unui mecanism special de cooperare și de verificare cu scopul de a ajuta aceste noi state membre în remedierea deficiențelor rămase nerezolvate.

4. Programele Comisiei aveau ca obiective:

- (a) consolidarea statului de drept, a respectării drepturilor omului și a relațiilor cu societatea civilă;
- (b) sprijinirea reformei sistemului judiciar și a armonizării legislației naționale cu cerințele UE;
- (c) reforma structurilor poliției în general și a poliției de frontieră în special, precum și asigurarea ordinii publice;
- (d) lupta împotriva corupției, a migrației ilegale, a crimei organizate și a terorismului;
- (e) facilitarea dezvoltării, a relațiilor comerciale și a circulației bunurilor și a persoanelor;
- (f) consolidarea capacităților instituționale și operaționale, de exemplu în ceea ce privește azilul și migrația, vizele și gestionarea integrată a frontierelor.

⁵ Asistența tehnică reprezintă o resursă utilizată în numeroase proiecte și programe de dezvoltare, de diferite tipuri, și poate fi definită drept „angajarea serviciilor unor experți în vederea transferului de cunoștințe și competențe și a creării și consolidării instituțiilor”. A se vedea Raportul special nr. 6/2007 al Curții privind eficacitatea asistenței tehnice în contextul dezvoltării capacităților (JO C 312, 21.12.2007, p. 3).

⁶ Lansată în 1998 în cadrul asistenței de aderare, înfrățirea oferă cadrul pentru ca administrația și organizațiile semipublice din țările beneficiare să poată colabora cu omoloagele lor din statele membre.

5. Asistența comunitară în domeniul justiției și afacerilor interne este pusă în practică fie prin finanțarea de investiții în infrastructură și echipamente, fie cu ajutorul proiectelor de consolidare instituțională. Investițiile sunt fie contracte de achiziții de lucrări, fie contracte de achiziții de bunuri. Consolidarea instituțională, prin intermediul asistenței tehnice⁵ sau a înfrățirii (twinning)⁶, permite stabilirea de norme de bază și de standarde pentru administrația publică, de exemplu legislație și strategii, la care se adaugă formarea necesară.

SFERA ȘI ABORDAREA AUDITULUI

6. Uniunea Europeană acordă ajutor țărilor din Balcanii de Vest în principal prin intermediul programelor specifice și al asistenței acordate în cadrul proiectelor. Auditul Curții a vizat evaluarea eficacității proiectelor Comisiei Europene în domeniul justiției și afacerilor interne în Balcanii de Vest. Activitățile de audit au cuprins examinarea unui eșantion de 33 de proiecte din domeniul justiției și afacerilor interne, și anume 30 de proiecte naționale și trei proiecte regionale, desfășurate în cadrul programelor anuale 2001-2005⁷. Ambele tipuri de asistență – investițiile și consolidarea instituțională – au fost reprezentate în mod egal în cadrul eșantionului. În **anexa I** este prezentată lista proiectelor auditate, împreună cu rezultatele acestora și cu constatările Curții. În **anexa II** sunt prezentate detalii privind metodologia de audit și eșantionul.
7. Principalele obiective ale auditului vizau evaluarea măsurii în care:
- nevoile din domeniul justiției și afacerilor interne fuseseră corect identificate și proiectele răspuseseră acestor nevoi⁸;
 - realizările preconizate s-au concretizat și rezultatele scontate au fost atinse și sunt sustenabile⁹.
8. În Balcanii de Vest, Comisia a utilizat două abordări de bază în materie de gestiune: gestiunea descentralizată și gestiunea centralizată indirectă. În ceea ce privește gestiunea descentralizată, delegațiile Comisiei în Albania, în Bosnia și Herțegovina și în Croația sunt responsabile de elaborarea proiectelor, de contractare, precum și de punerea în aplicare a proiectelor din punct de vedere tehnic și financiar. În ceea ce privește gestiunea centralizată indirectă, Agenția Europeană pentru Reconstrucție (AER) a gestionat, până la sfârșitul anului 2008, programele din Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei, din Kosovo (în temeiul RCSONU 1244/99), din Muntenegru și din Serbia. Curtea a examinat dacă au existat elemente care să dovedească faptul că una dintre cele două abordări în materie de gestiune a fost mai eficace decât cealaltă în ceea ce privește proiectele din domeniul justiției și afacerilor interne¹⁰.
- ⁷ În conformitate cu regulamentul CARDS, programul anual, întocmit pentru fiecare țară care beneficiază de asistență comunitară, cuprinde o listă de proiecte care urmează să fie finanțate și precizează sumele aferente acestora. Comitetul de gestionare, format din reprezentanți ai statelor membre și prezidat de Comisie, formulează o opinie cu privire la creditele anuale.
- ⁸ Auditul a evaluat măsura în care proiectele din domeniul justiției și afacerilor interne au fost justificate în raport cu sfera și caracteristicile nevoilor, precum și dacă alte abordări alternative au fost avute în vedere și analizate în mod corespunzător. În plus, acesta a determinat dacă obiectivele erau conforme cu prioritățile definite în cadrul documentelor de strategie ale Comisiei, ale Consiliului și ale țărilor în cauză.
- ⁹ Auditul a evaluat măsura în care beneficiarul a utilizat în mod eficace ajutorul financiar acordat de UE (de exemplu, echipamente, infrastructură și formare), precum și dacă rezultatele proiectelor erau sustenabile din punct de vedere financiar și operațional.
- ¹⁰ Acest element suplimentar al auditului a fost inclus la cererea Parlamentului European. A se vedea rezoluția Parlamentului European din 22 aprilie 2008 conținând observațiile care fac parte integrantă din decizia privind descărcarea de gestiune pentru execuția bugetului general al Uniunii Europene aferent exercițiului financiar 2006, secțiunea III – Comisia.

9. Pe plan financiar, Comisia Europeană este principalul donator în Balcanii de Vest. Peste jumătate din subvențiile acordate acestei regiuni provin de la bugetul UE (*anexa III*). În acest context, auditul a examinat modul în care guvernul țării beneficiare a avut de câștigat de pe urma coordonării între donatori.
10. Raportul este structurat în funcție de forma asistenței acordate, și anume proiecte de investiții și proiecte de consolidare instituțională, și prezintă punctele forte și punctele slabe aferente acestora. Aspectele orizontale privind abordarea în materie de gestiune și coordonarea între donatori sunt tratate într-o a treia secțiune.

HARTA BALCANILOR DE VEST



OBSERVAȚII

SPRIJINUL PENTRU INVESTIȚII ACORDAT DE UE A FOST ÎN CEA MAI MARĂ PARTE EFICACE, ÎNSĂ EXISTĂ RISCURI ÎN CEEA CE PRIVEȘTE SUSTENABILITATEA

11. Această secțiune a raportului se ocupă, într-o primă parte, de relevanța proiectelor de investiții și de evaluarea nevoilor care a stat la baza proiectelor. Prezintă, de asemenea, constatările privind rezultatele obținute și privind necesitatea unei armonizări a priorităților naționale și a celor comunitare și se finalizează cu examinarea problemei sustenabilității, care cuprinde două părți: una privind importanța întreținerii și alta privind necesitatea de a dispune de capacități instituționale suficiente pentru a asigura sustenabilitatea.

¹¹ Apariția a șase noi state în urma divizării fostei Iugoslavii a condus la crearea a peste 5 000 de kilometri de noi frontiere internaționale în această regiune, frontiere care trebuie controlate în mod corespunzător.

STANDARDELE UE ȘI STAREA DEPLORABILĂ A INFRASTRUCTURII FAC CA INVESTIȚIILE SĂ FIE ABSOLUT NECESARE

12. Ca urmare a anilor cu un nivel scăzut al investițiilor și cu schimbări geopolitice¹¹, nevoile de investiții existente în Balcanii de Vest pentru a aduce infrastructura la standardele UE sunt considerabile și depășesc, în cele mai multe cazuri, resursele bugetelor naționale. Aceste nevoi de investiții sunt rezultatul a doi factori principali:

CASETA 1

EXEMPLE DE PROIECTE DE INVESTIȚII STRATEGICE ȘI NESTRATEGICE

Cazul nr. 1: Proiect conform cu obiectivele strategice

În Albania, sistemul penitenciar este sub normele internaționale. În penitenciare și în centrele de detenție preventivă, gradul de suprapopulare este foarte mare. La momentul auditului, în penitenciarele din Albania se aflau 3 049 de deținuți, deși capacitatea acestora era de 1 510 persoane. Aceasta reprezintă o suprapopulare de 102 %. Prin urmare, construcția penitenciarului de la Fushe Kruja, destinat să primească 312 deținuți, putea fi considerată ca o prioritate majoră și relevantă.

Cazul nr. 2: Proiect care nu respectă programul anual

În Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei, documentele aprobate pentru proiectele privind azilul au alocat un buget de două milioane de euro pentru activități de consolidare instituțională, cum ar fi elaborarea legislației în materie, a strategiilor și a unui plan național de acțiune. Acestea nu au fost realizate. În schimb, a fost construit un centru de primire pentru solicitanții de azil.

- (a) normele UE pentru instituțiile complet noi¹² trebuie respectate. De exemplu, în conformitate cu aceste standarde, trebuie să existe un serviciu profesional de supraveghere a frontierelor. Această cerință reprezintă o provocare deoarece, până de curând, frontierele erau controlate în principal de recruți¹³. În plus, noile frontiere ar trebui deschise pentru circulația legitimă a persoanelor și a bunurilor, rămânând, totodată, sigure și controlate;
- (b) infrastructura în domeniul justiției și afacerilor interne este într-o stare deplorabilă. Infrastructura actuală din Balcanii de Vest este defectuoasă și inadecvată. De exemplu, atunci când în 2004 – 2005, evaluatori externi¹⁴ au vizitat 38 de tribunale în Albania, aceștia nu au fost în general în măsură să distingă judecătorii de inculpați, de cetățenii obișnuiți sau de procurori, iar cauzele erau tratate pe culoare.

¹² De exemplu, în Bosnia și Herțegovina, poliția de frontieră este cea mai veche dintre instituțiile create la nivel de stat; cu toate acestea, în 2009, aceasta nu împlinise încă zece ani de existență.

¹³ De exemplu, în Serbia, armata a asigurat controlul frontierelor până în 2007.

¹⁴ „Plan general pentru infrastructura judiciară” (Master plan for judicial infrastructure) – studiu efectuat de consultanți externi în perioada ianuarie 2004 – aprilie 2005.

- 13.** Auditul a constatat că, în aproximativ 70 % din cazuri, proiectele de investiții din domeniul justiției și afacerilor interne au respectat cadrul general al obiectivelor strategice¹⁵, și anume de a instaura stabilitate și securitate și de a consolida asocierea cu UE. Celelalte proiecte nu erau conforme sau erau doar parțial conforme cu obiectivele stabilite în programul anual (**caseta 1**).

¹⁵ În raportul special nr. 5/2007 privind gestionarea programului CARDS de către Comisie (JO C 285, 27.11.2007, p. 1), Curtea a ajuns la concluzia că orientarea strategică era formulată în termeni foarte generali. Aceasta era adecvată pentru faza de reconstrucție, însă nu și pentru obiectivele mai ambițioase privind consolidarea instituțională.

- 14.** Auditul a arătat că ajutorul a fost acordat fără efectuarea unor studii de fezabilitate corespunzătoare care să definească sfera și cerințele proiectelor. Realizarea de studii este o sarcină dificilă având în vedere că instituțiile beneficiare nu dispuneau de strategii sau de planuri de acțiune la nivel național care să fie bine elaborate și care să fi stabilit prioritățile. Dintre cele 17 proiecte de investiții examinate, numai două dispuneau de studii de un nivel foarte bun care descriau în prealabil importanța proiectului selectat (**caseta 2**).

CASETA 2

EXEMPLU DE ANALIZĂ A NEVOILOR CONSIDERATĂ A FI DE UN NIVEL FOARTE BUN

Cele două priorități principale ale studiului „Plan general pentru infrastructura judiciară” (*Master plan for judicial infrastructure*) vizau construcția a două curți de apel în Albania, una la Korça și cealaltă la Vlora. Studiul a analizat situația și perspectivele tuturor tribunalelor și curților de apel din Albania. Planul general a fost bine elaborat, precum și detaliat.

15. Deficiențele din etapa de planificare, imputabile atât țării beneficiare, cât și, în anumite cazuri, Comisiei, au condus la repartizarea și la utilizarea ineficientă și ineficace a echipamentelor finanțate de UE (**caseta 3**).

REZULTATE MIXTE PENTRU O CATEGORIE IMPORTANTĂ DE PROIECTE DE INVESTIȚII: GESTIONAREA ȘI SECURITATEA FRONTIERELOR

16. În cadrul summit-ului UE – Balcanii de Vest de la Salonic din iunie 2003, s-a subliniat faptul că insecuritatea frontierelor reprezintă unul dintre obstacolele reale în calea statului de drept și constituie o prioritate majoră pentru Uniune. Comisia s-a implicat în mod pregnant în sectorul gestionării integrate a frontierelor, căruia i-a corespuns o parte importantă din finanțarea alocată domeniului justiției și afacerilor interne (37 %). Acest sector cuprinde două elemente: gestionarea frontierelor și securitatea frontierelor. Curtea a auditat opt proiecte de investiții din domeniul gestiunii integrate a frontierelor, inclusiv privind construirea mai multor puncte de trecere a frontierei. Rezultatele obținute în urma acestor investiții s-au dovedit a fi, în general, mai satisfăcătoare atunci când au fost asociate unor măsuri de consolidare instituțională cum ar fi elaborarea de strategii naționale pentru gestionarea integrată a frontierelor¹⁶. Un sistem eficient de gestionare a frontierelor necesită existența unui echilibru între deschiderea și securitatea frontierelor¹⁷. În Serbia, de exemplu, acest echilibru a fost atins (**caseta 4**).

¹⁶ Strategia națională privind gestionarea integrată a frontierelor a fost adoptată în Albania în noiembrie 2006, în Bosnia și Herțegovina în iulie 2005, în Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei în octombrie 2005, în Muntenegru în februarie 2006 și în Serbia în ianuarie 2006.

¹⁷ Trebuie menționat faptul că nici acquis-ul comunitar al UE, nici standardele Schengen sau Codul Vamal Comunitar nu oferă un model unic și universal pentru gestionarea frontierelor. Aceste norme cer însă ca sistemul să fie eficient și adaptat riscurilor.

CASETA 3

EXEMPLE DE REPARTIZARE ȘI DE UTILIZARE INEFICIENTE ȘI INEFICACE ALE ECHIPAMENTELOR FINANȚATE DE UE

În Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei, unele dintre motocicletele finanțate de UE și puse la dispoziția poliției de frontieră în vara anului 2005 nu au fost practic utilizate în cursul primelor 18 luni deoarece guvernul nu a furnizat poliției echipamentul de protecție necesar, așa cum se convenise. În 2007, unele elemente ale echipamentului lipseau încă. Guvernul a lansat o procedură de ofertare pentru echipamentul complementar în septembrie 2008, iar semnarea contractului era prevăzută pentru primul trimestru al anului 2009.

În aceeași țară, deschiderea centrului pentru solicitanții de azil a fost, de asemenea, amânată cu un an din cauză că guvernul nu a furnizat echipamentul necesar.

Calculatoarele livrate poliției albaneze nu fuseseră încă scoase din cutii la opt luni de la semnarea contractului, în așteptarea deciziei autorităților cu privire la atribuirea acestora pentru beneficiarii finali.

FOTO 1

Punctul de trecere a frontierei Batrovci, finanțat de UE, de pe autostrada Belgrad-Zagreb, a permis reducerea semnificativă a perioadelor de așteptare ale călătorilor.



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

CASETA 4

EXEMPLU ILUSTRÂND MODUL ÎN CARE UTILIZAREA ECHIPAMENTELOR MODERNE PERMITE CONSOLIDAREA CONTROLULUI LA FRONTIERĂ, REDUCÂND TOTODATĂ PERIOADELE DE AȘTEPTARE ALE CĂLĂTORILOR

În Serbia, noua infrastructură și noile echipamente de la punctul de trecere a frontierei de la Batrovci reprezintă o schimbare față de trecut (**foto 1**). Proiectul a permis creșterea volumului de trafic și reducerea perioadelor de așteptare. Acestea au scăzut de la câteva ore la 30 de minute pentru camioane și de la 12 ore la aproximativ 20 de minute pentru traficul de pasageri în sezonul de vârf.

Punctul de trecere a frontierei a fost dotat, de asemenea, cu echipamente moderne care să permită polițiștilor de frontieră să descopere documentele false, chiar și pe cele foarte bine falsificate. Dispozitivul de control „docubox” a fost utilizat în medie de 100 de ori pe zi și, de la punerea sa în funcțiune, autoritățile au descoperit aproape în fiecare zi câte un document falsificat.

- 17.** Abordarea modernă în ceea ce privește securitatea frontierelor se bazează pe patru elemente: mobilitate, comunicare, informații și putere de foc. Sprijinul acordat de Comisie acoperă toate aceste elemente, cu excepția armamentului. În Albania, în Shkodra, vehiculele cu tracțiune integrală ale poliției de frontieră au permis acesteia să-și îmbunătățească, în mod evident, patrulările la frontierele terestre din nordul teritoriului, care se efectuau anterior pe jos. De asemenea, frontiera terestră dintre Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei și Grecia, precum și frontiera maritimă dintre Albania și Italia sunt mai bine controlate în prezent (a se vedea **foto 2** și **3**). Numărul de tentative de trecere ilegală a frontierei dinspre și înspre Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei s-a redus considerabil din 2005, data la care au fost livrate vehiculele, până în 2008.
- 18.** Deși imaginea de ansamblu rămâne relativ pozitivă, au fost identificate anumite deficiențe în acest domeniu, care nu sunt legate doar de lipsa voinței politice și a mijloacelor juridice din țările beneficiare (a se vedea punctele 36 – 39), ci și de anumite deficiențe în cadrul gestionării asigurate de către Comisie (**caseta 5**).

CASETA 5

EXEMPLU DE PROIECT PENTRU UN PUNCT DE TRECERE A FRONTIEREI CARE NU A FOST IMPLEMENTAT

Punctul de trecere a frontierei de la Gorica din Bosnia și Herțegovina este situat pe axa rutieră internațională foarte frecventată care leagă Mostar (Bosnia și Herțegovina) de Split (Croatia). Autoritățile croate construiseră deja propriul lor punct de trecere a frontierei, spre deosebire de partea bosniacă, aceasta nedisponând de o infrastructură corespunzătoare. Comisia a semnat un contract de lucrări în valoare de 3 milioane de euro fără să verifice dacă procesul de expropriere a terenului se încheiase. Din cauza unor litigii cu privire la estimarea valorii terenului, proiectul nu a fost demarat niciodată, iar contractul a expirat în decembrie 2006¹⁸.

Ca urmare, o entitate juridică privată administrează un „post vamal” în partea bosniacă și percepe 70 % din taxele de acces la acest post vamal (care se ridică la aproximativ 20 de euro pe camion). Guvernul nu are în vedere niciun plan pentru preluarea acestei infrastructuri.

¹⁸ Deoarece Comisia nu și-a putut onora contractul, contractantul a introdus o cerere pentru o sumă de peste 550 000 de euro pentru pierderi și daune. La momentul auditului, o procedură de soluționare pe cale amiabilă era în curs.

- 19.** Divizarea fostei Iugoslavii a condus la crearea a peste 5 000 de kilometri de noi frontiere internaționale în regiune. Modul cel mai eficient din punct de vedere al costurilor pentru controlul acestor frontiere ar fi constat în construirea de puncte comune de trecere a frontierei. Cu toate acestea, Comisia continuă să finanțeze proiectele pentru puncte de trecere a frontierei prin intermediul alocațiilor naționale, în locul utilizării alocării regionale. Această abordare nu sprijină dezvoltarea cooperării regionale.

FOTO 2

Toate proiectele, cu excepția unuia, au făcut obiectul controalelor la fața locului. Aici, agenții ai Curții de Conturi verifică un vehicul cu tracțiune integrală finanțat de UE, la Gevgelija, la frontiera dintre Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei și Grecia.



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

FOTO 3

Rezultatul consolidării controlului la frontierele maritime în Albania. Barcă de viteză confiscată, utilizată anterior de membri ai unei grupări de crimă organizată pentru introducerea clandestină de persoane în UE.



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

ARMONIZAREA PRIORITĂȚILOR NAȚIONALE ȘI A CELOR COMUNITARE REPREZINTĂ O CONDIȚIE PREALABILĂ NECESARĂ A SUCCESULUI

- 20.** Reformele din sectorul justiției și afacerilor interne, indiferent dacă se referă la investiții sau la consolidarea instituțională, constituie un proces complex și de mare amploare. Bugetele naționale nu alocă însă fonduri suficiente pentru obiectivele prioritare din domeniul justiției și afacerilor interne, în special în țările din Balcanii de Vest care sunt mai puțin dezvoltate din punct de vedere economic¹⁹.
- 21.** Deși Comisia este principalul donator din Balcanii de Vest, fondurile UE nu sunt suficiente pentru a acoperi toate nevoile de investiții. Astfel, Comisia a finanțat, în general, proiecte-pilot care au arătat beneficiarului avantajele aduse de infrastructura modernizată. Clădirea modernă a Curții de apel din Vlora, finanțată de UE și care a contribuit la îmbunătățirea transparenței justiției, reprezintă un exemplu pentru acest tip de asistență (**caseta 6**).
- 22.** Nivelul finanțării naționale a variat considerabil în funcție de țările în cauză. Auditul a identificat un caz în care dependența față de donator dispăruse. În Serbia, costurile proiectelor finanțate de UE pentru renovarea tribunalelor au reprezentat aproximativ 5 % din bugetul total alocat de Serbia domeniului justiției și afacerilor interne pentru perioada 2003 – 2007 (**caseta 7**).

¹⁹ În Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei, academia responsabilă de formarea judecătorilor și a procurorilor este parțial finanțată de la bugetul de stat, în conformitate cu dispozițiile unei legi particulare, ceea ce garantează independența formării pe care o oferă. În 2008, 63 % din finanțarea totală a academiei provenea însă de la donatori internaționali. Un cadru financiar mai echilibrat este, prin urmare, necesar pentru a asigura independența operațională a instituției.

CASETA 6

EXEMPLU DE INVESTIȚIE CARE VIZEAZĂ CONSOLIDAREA STATULUI DE DREPT

Construcția Curții de apel din Vlora, Albania

Comisia a investit 770 000 de euro pentru construcția Curții de apel din Vlora, Albania. Rezultatul pe termen scurt al proiectului a fost unul pozitiv. În noua incintă, numărul mediu de cauze judecate în cursul primului an de funcționare (2007) a fost mai mult decât dublul mediei cauzelor judecate în vechea clădire. De asemenea, Curtea de apel dispunea pentru prima dată de săli de judecată corespunzătoare. Acest fapt a condus la creșterea transparenței procedurilor și la îmbunătățirea „realității justiției” în general.

Cu toate acestea, la momentul auditului, alimentarea cu energie electrică nu era asigurată de rețeaua de distribuție națională, iar bugetul anual pentru ulei greu pentru generatoare fusese deja epuizat cu patru luni înainte de sfârșitul anului. Din această cauză, calculatoarele nu au putut fi utilizate, ceea ce a redus volumul de cauze și a diminuat eficacitatea globală a investiției.

FOTO 4

Noua clădire, mai sigură, a Curții de apel din Vlora, Albania, a fost finanțată de Uniunea Europeană. Lucrările au fost finalizate în 2006.



Sursa: Delegația CE la Tirana.

CASETA 7

EXEMPLU DE ANGAJAMENT BUGETAR SUFICIENT LA NIVEL NAȚIONAL

Renovarea celui mai mare tribunal din Serbia

După asasinatul prim-ministrului sârb Zoran Djindjic, în martie 2003, autoritățile au arestat un mare număr de persoane suspectate de activități criminale. Autoritățile sârbe nu dispuneau însă de spații corespunzătoare, care să le permită judecarea cauzelor „de mare calibru” în condiții de siguranță și într-un mod demn. Lucrările de renovare finanțate de la bugetul comunitar au permis, de exemplu, dotarea Tribunalului Regional Belgrad cu o sală de judecată modernă. De la darea acesteia în folosință, în iunie 2006, aici au avut loc 35 de procese în 2006 și 40 de procese în 2007 – majoritatea acestora privind crima organizată la nivel înalt și crimele de război. De atunci, guvernul sârb a alocat resurse considerabile pentru reconstrucția tribunalelor din întreaga țară.

- 23.** Lipsa armonizării priorităților naționale cu cele comunitare conduce la ineficacitatea asistenței acordate. De exemplu, prin intermediul acordurilor de stabilizare și de asociere (ASA), Comisia obligă țările din Balcanii de Vest să pună în aplicare dispozițiile de readmitere²⁰. Însă aceste dispoziții nu au fost puse în aplicare cu succes din cauză că țările beneficiare nu au rezervat suficiente fonduri în acest scop în cadrul bugetelor lor naționale. În Albania, de exemplu, lipsa de personal în cadrul serviciului poliției naționale responsabil de migrație și de controlul frontierelor a periclitat capacitatea țării de a-și îndeplini obligațiile care îi revineau în temeiul acordului. Chiar și atunci când Comisia a finanțat strategia națională în materie de migrație și de readmitere și a subliniat condițiile acordului în cadrul reuniunii comitetelor la nivel înalt, progresele au rămas lente.

²⁰ Țările din Balcanii de Vest și Uniunea Europeană au semnat un acord de readmitere, în cadrul ASA. Acest acord prevede ca țările din Balcanii de Vest și statele membre ale UE să accepte returnarea resortisanților care au intrat sau au rămas ilegal pe teritoriul oricăreia dintre celelalte țări, precum și să accepte migrații ilegale care sunt resortisanți ai unor țări terțe sau apatrizi și care au ajuns pe teritoriul uneia dintre țări trecând prin teritoriul celeilalte. Acordul constrânge, în esență, țările din Balcanii de Vest să partajeze cu Uniunea Europeană responsabilitatea pentru securitatea acesteia din urmă.

RISCURI PENTRU IMPACTUL ȘI SUSTENABILITATEA PROIECTELOR DE INVESTIȚII

- 24.** Șase din cele 16 proiecte de investiții auditate s-au confruntat cu probleme care le afectau sustenabilitatea. Deși țările vizitate au asigurat într-o oarecare măsură întreținerea infrastructurii și a echipamentelor instalate, nivelul acesteia nu era suficient pentru a garanta sustenabilitatea investițiilor. La momentul auditului, beneficiarul nu avea obligația de a prezenta dovezi privind existența unui plan de întreținere corespunzător și a unui buget adecvat alocat în acest scop înainte de primirea finanțării de la UE.

CASETA 8

EXEMPLU DE PROIECT DE INFRASTRUCTURĂ CĂRUIA ÎI LIPSEȘTE IMPACTUL

Comisia a investit peste 3 milioane de euro pentru modernizarea punctului de trecere a frontierei (PTF) de la Kamensko, din Bosnia și Herțegovina, în vederea transformării acestuia într-un PTF de „categoria întâi”, și anume un PTF prin care pot intra și ieși din țară toate tipurile de produse. Cu toate acestea, după finalizarea proiectului UE, guvernul și-a revizuit decizia și a „declasat” punctul de trecere a frontierei de la Kamensko. Ca urmare a acestei decizii, mai multe tipuri de produse (de exemplu, benzina) nu mai pot fi declarate aici. Volumul de trafic a scăzut, deși aceasta este axa rutieră cea mai practică pentru a lega Split (Croația) de zona central-vestică și de cea de nord a Bosniei și Herțegovina. Comisia nu era la curent cu această schimbare.

25. Delegațiile nu erau întotdeauna la curent cu situația din teren, deoarece utilizarea infrastructurii și a echipamentelor nu este monitorizată. În consecință, Comisia nu putea garanta impactul și sustenabilitatea proiectelor de investiții (**caseta 8**).

²¹ Întreținerea vehiculului cu tracțiune integrală al delegației nu se efectuează la Tirana, ci într-o țară vecină.

26. Chiar dacă normele privind achizițiile publice permit includerea de servicii post-vânzare în cadrul acestei proceduri, această dispoziție nu este suficient aplicată. În Albania, delegația a furnizat vehicule cu tracțiune integrală poliției de frontieră deși știa că vor exista probleme legate de întreținerea echipamentului²¹. De asemenea, instituțiile beneficiare însărcinate cu întreținerea nu sunt invitate sistematic să participe în cadrul comitetelor de evaluare a ofertelor în calitate de membri cu drept de vot și nici nu au fost suficient implicate în primele etape ale procedurii de achiziții publice.

CAPACITĂȚILE INSTITUȚIONALE NU ERAU PE MĂSURA INVESTIȚIILOR

27. În multe cazuri, situația pe teren s-a îmbunătățit datorită asistenței acordate de UE pentru echipamente și infrastructură. Totuși, investițiile în sine nu vor conduce la atingerea obiectivelor generale ale unei instituții vizate. De exemplu, construirea unui punct de trecere a frontierei modern nu este suficientă: metodele de lucru ale poliției de frontieră trebuie să evolueze în consecință.

28. Proiectele informatice examinate reprezintă alte exemple de investiții pentru care nu au existat capacitățile instituționale necesare. Chiar și în cazul în care echipamentul furnizat era adecvat pentru activitățile poliției sau ale sistemului judiciar și răspundea nevoilor actuale și viitoare, eficacitatea potențială a proiectelor nu putea fi încă exploatată în mod corespunzător deoarece:

- (a) numai un număr mic de posturi ale poliției de frontieră și de tribunale erau conectate la rețele. De exemplu, în Muntenegru doar trei dintre cele 26 de puncte de trecere a frontierei erau conectate între ele;

- (b) pentru a fi sustenabile, proiectele privind sistemele informatice ale autorităților necesită existența unui cadru legislativ solid și a unor politici de securitate adecvate, având în vedere schimbul de date confidențiale efectuat prin intermediul acestor sisteme. La momentul auditului, nicio țară nu dispunea de o lege privind protecția datelor care să fie pe deplin aliniată la acquis-ul comunitar. În cazul Bosniei și Herțegovinei, o lege privind protecția datelor fusese adoptată în 2006. Totuși, această lege trebuie actualizată pentru a corespunde cerințelor comunitare;
- (c) niciunul dintre cele trei proiecte auditate legate de programe informatice nu dispunea de instrucțiuni scrise privind controlul accesului. Controlul accesului este un proces fundamental care permite controlul și limitarea accesului la resursele unui sistem informatic; acesta ar trebui conceput astfel încât să protejeze sistemul împotriva oricărei intrări sau utilizări neautorizate.

NEVOI IMPORTANTE ÎN MATERIE DE CONSOLIDARE INSTITUȚIONALĂ, ÎNSĂ SCHIMBĂRI LIMITATE CA URMARE A CHELTUIELILOR UE

- 29.** Această secțiune tratează, într-o primă parte, cauzele caracterului limitat al realizărilor din cadrul proiectelor de consolidare instituțională, precum și lipsa unei cuantificări a realizărilor. Sub-secțiunile următoare prezintă factorii determinanți pentru sustenabilitate: stabilitatea personalului-cheie și un mediu fără corupție, factori particulari privind proiectele de formare și asumarea responsabilității la nivelul beneficiarilor.

GESTIONAREA SCHIMBĂRII ȘI CONSOLIDAREA INSTITUȚIONALĂ: CARACTER LIMITAT ȘI CUANTIFICARE INSUFICIENTĂ

- 30.** Un proiect din domeniul justiției și afacerilor interne poate fi considerat ca fiind potențial eficace dacă răspunde la nevoi și insuficiențe recunoscute, dacă conduce la obținerea beneficiilor preconizate, dacă este sprijinit de angajamentul beneficiarului de a-i asigura sustenabilitatea și dacă face parte dintr-o strategie coordonată vizând consolidarea instituțională.
- 31.** Proiectele Comisiei au avut rezultate care au permis ameliorarea situației beneficiarilor. Acest fapt a fost evident mai ales în cazul contractelor de achiziții și a contractelor de lucrări, însă problema cea mai mare a rămas asigurarea sustenabilității proiectelor privind consolidarea instituțională.

32. Pentru acele cazuri în care proiectele privind consolidarea instituțională nu și-au atins obiectivele, Curtea a identificat trei motive principale:

- (a) instabilitatea pe plan administrativ din regiune, de exemplu fluctuația considerabilă a personalului după alegeri;
- (b) formarea a condus la rezultate inferioare celor preconizate;
- (c) lipsa asumării responsabilității la nivel național în ceea ce privește reforma.

²² Prima etapă în procesul implementării descentralizate o constituie acreditarea națională a autorităților beneficiare pe baza evaluării capacităților. Următoarea etapă este reprezentată de delegarea gestionării de la Comisie către țara beneficiară.

33. Auditul a arătat, însă, că și contrariul este posibil: atunci când există stabilitate în cadrul funcției publice, când formarea este bine orientată și când structura de conducere a beneficiarului se angajează în favoarea schimbării, se înregistrează progrese. În Albania, de exemplu, guvernul s-a angajat să finalizeze eforturile privind operațiunile de deminare; în Bosnia și Herțegovina, Curtea Constituțională a soluționat cauzele restante privind drepturile omului care se acumulaseră; iar tribunalul de la Sremska Mitrovica, în Serbia, a devenit un tribunal-model, care utilizează programe informatice de gestionare a cauzelor.

34. Comisia a introdus puțini indicatori specifici pentru gestionarea pe activități în acest domeniu. În diverse declarații de activitate, Comisia observă că s-au realizat progrese în domeniul justiției, libertății și securității în Balcanii de Vest, luând în considerare faptul că judecătorii și procurorii au beneficiat de formare, iar poliția și procurorii și-au îmbunătățit cooperarea. Totuși, modul în care Comisia evaluează impactul acestor activități nu este foarte clar.

35. Comisia obișnuia să evalueze succesul asistenței sale concentrându-se exclusiv pe rata de contractare și pe rata plăților. În 2002, Comisia a început să vizeze consolidarea durabilă a capacităților instituționale, care este mai dificil de evaluat. Țările din Balcanii de Vest se pregătesc pentru instituirea unui sistem descentralizat de implementare a asistenței, ceea ce reprezintă un element pozitiv, deoarece delegarea gestionării indică existența unor capacități în materie suficiente. Cu toate acestea, Comisia nu a integrat încă pe deplin evaluarea consolidării capacităților în cadrul procesului de acreditare a autorităților beneficiare²².

SUSTENABILITATEA CONSOLIDĂRII INSTITUȚIONALE ESTE COMPROMISĂ DIN CAUZA SCHIMBĂRILOR ÎN CADRUL PERSONALULUI-CHEIE ȘI A CORUPȚIEI

- 36.** Numai două dintre cele 15 proiecte de consolidare instituțională au obținut rezultate satisfăcătoare în ceea ce privește sustenabilitatea. Efectul perturbator al schimbărilor din cadrul personalului entității beneficiare a reprezentat o trăsătură comună a proiectelor de consolidare instituțională examinate. Rezultatele pozitive ale proiectelor de formare pentru domeniul consolidării instituționale au fost aproape întotdeauna diminuate de schimbările din cadrul personalului care ocupa poziții-cheie (**caseta 9**).
- 37.** Auditul a arătat și unele exemple pozitive în ceea ce privește consolidarea capacităților, acestea conducând la îmbunătățiri pe plan operațional (**caseta 10**). În pofida fluctuației mari a personalului, obiectivele strategice, și anume menținerea securității și a stabilității și menținerea ordinii publice, au fost atinse. Acest fapt a fost posibil numai datorită asistenței continue acordate de UE.

CASETA 9

SITUAȚIE INSTABILĂ ÎN CEEA CE PRIVEȘTE PERSONALUL DIN CADRUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE DIN ALBANIA ȘI DIN FOSTA REPUBLICĂ IUGOSLAVĂ A MACEDONIEI

În Albania, trei dintre cele opt proiecte auditate în domeniul justiției și afacerilor interne au inclus un modul de formare. Au existat unele rezultate pozitive, însă schimbările din cadrul personalului, de exemplu în domeniul migrației, au continuat să afecteze negativ consolidarea capacităților și au întârziat luarea deciziilor. Imediat după alegerile parlamentare care au avut loc în Albania în 2005, toate cele 20 de persoane angajate în cadrul birourilor regionale de ocupare a forței de muncă pentru a soluționa problemele legate de migrație au fost înlocuite.

În cadrul poliției Fostei Republici Iugoslave a Macedoniei au fost identificate 30 de posturi-cheie de conducere. 28 dintre aceste posturi au făcut obiectul unor schimbări de personal în lunile care au urmat alegerilor din 2006, ceea ce reprezintă o fluctuație a personalului de 93 %.

38. Auditul a constatat că nu exista o cooperare corespunzătoare între agențiile de aplicare a legii, ceea ce a afectat în mod negativ sustenabilitatea proiectelor. De exemplu, deși echipamentele de supraveghere și sistemul de recunoaștere a amprentelor digitale puse la dispoziție erau pertinente pentru poliția bosniacă și ar fi trebuit să permită o creștere a ratelor de detectare în cazurile penale, acestea nu au fost utilizate în mod optim din cauza lipsei de cooperare la nivelul poliției²³.

²³ Trebuie recunoscut faptul că în Bosnia și Herțegovina există 13 forțe de poliție diferite, două la nivel de entitate și zece la nivel de canton, plus poliția autonomă a districtului Brcko.

39. Lupta împotriva corupției poate contribui la creșterea integrității instituțiilor din domeniul justiției și afacerilor interne. Există elemente care indică o ușoară ameliorare a situației în țările auditate, deși progresele înregistrate sunt fragile. Un posibil indicator global al eficacității cheltuielilor UE este indicele de percepție a corupției stabilit de organizația Transparency International. **Anexa IV** indică faptul că evaluarea (clasare și scor) s-a îmbunătățit ușor din 2004.

EXEMPLE DE ÎMBUNĂTĂȚIRI ALE CAPACITĂȚII OPERAȚIONALE

În Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei, unități de poliție specializate au planificat, au executat și au finalizat operațiunea Mountain Storm (Furtună în munți), desfășurată în noiembrie 2007. În cursul acestei operațiuni, a fost descoperit un important depozit secret de arme, suficiente pentru a echipa 650 de soldați, depozit care includea și armament antiaerian. S-a descoperit că acesta aparținea unei organizații descrise inițial ca „grupare aparținând crimei organizate” și considerate apoi celulă teroristă. Operațiunea s-a desfășurat fără a cauza victime în rândul civililor. Potrivit observatorilor internaționali intervievați de Curte, o operațiune de asemenea amploare ar fi fost imposibilă cu câțiva ani în urmă.

În iulie 2008, în urma verdictului din procesul Mountain Storm, 17 persoane au fost condamnate la un total de 192 de ani de detenție. Conform hotărârii judecătorești, grupul urmărea instaurarea unui climat de insecuritate în rândul cetățenilor și periclitarea ordinii constituționale a țării.

În Albania, UE a ajutat poliția să consolideze capacitatea autorităților de aplicare a legii începând din 1997. Asistența acordată poliției va continua cel puțin până în anul 2011.

FORMAREA – MAI MULTE REALIZĂRI PUNCTUALE DECÂT REZULTATE

- 40.** Un element-cheie în cadrul procesului de introducere a reformelor și a schimbării constă în oferirea de formări pentru funcționarii publici (**caseta 11**). Acesta a reprezentat o prioritate majoră pentru Comisie. De exemplu, toate cele trei proiecte regionale²⁴, cu un buget total de zece milioane de euro, au inclus module de formare. Realizările punctuale aferente acestor module de formare (seminarii, ateliere și conferințe) au fost satisfăcătoare, însă impactul lor a fost unul limitat (**caseta 11**).
- 41.** Desigur, faptul de a aduce funcționari publici din diferite țări din Balcanii de Vest pentru a urma împreună aceeași formare reprezintă în sine un obiectiv lăudabil, având în vedere istoria recentă a regiunii. Însă proiectele Comisiei aveau obiective specifice mai ambițioase, cum ar fi dezvoltarea de strategii regionale în ceea ce privește azilul, migrația și vizele, strategii bazate pe un set de norme tehnice și de principii ale UE general acceptate.

²⁴ Din cauza conflictelor din trecut, cooperarea regională a reprezentat o provocare în Balcanii de Vest. În consecință, programul regional al Comisiei s-a axat pe promovarea relațiilor dintre statele din această regiune. UE a indicat în mod clar faptul că o condiție esențială pentru progresul în vederea integrării este reprezentată de cooperarea regională. Aproximativ 10 % din finanțarea alocată programului CARDS a fost canalizată pentru realizarea acestui obiectiv, iar programul regional s-a axat permanent pe statul de drept și pe chestiunile legate de domeniul justiției și afacerilor interne.

CASETA 11

EXEMPLE DE CENTRE DE FORMARE JUDICIARĂ (CFJ)

Curtea a auditat două institute de formare pentru sistemul judiciar. Obiectivul general al CFJ era același, și anume de a deveni institute de formare de sine stătătoare și pe deplin dezvoltate, conforme cu cele mai bune practici europene și care să ofere formare bine orientată și de înaltă calitate pentru judecători, procurori, personalul auxiliar din justiție și avocați.

În Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei, avizul experților UE nu a fost luat în considerare la crearea instituției. Ministerul nu a invitat niciun expert internațional să ia parte la elaborarea proiectului de lege privind CFJ, care ulterior a făcut obiectul unor critici vehemente din partea donatorilor deoarece nu respecta normele europene. Mai mult, programa care prevedea inițial o formare pe parcursul a 24 de luni a fost limitată la 15 luni, ceea ce riscă să conducă la o reducere a impactului formării.

În Serbia, institutul de formare pentru judecători nu avea o orientare bine definită și nu dispunea nici de o bază juridică clară. În plus, programul de formare a formatorilor propunea recurgerea la metode de predare moderne, cum ar fi constituirea de grupuri mici propice interacțiunilor multiple. În realitate, nu s-a oferit decât o formare ex cathedra.

- 42.** Definierea de obiective comune pentru proiectele de formare regionale este o sarcină dificilă în sine deoarece fiecare țară în parte se află într-un stadiu diferit de progres. În general, situația din Croația era mai avansată decât în celelalte țări. Comisia a considerat, în mod justificat, că dimensiunea regională trebuie exploatată în sensul de a pune la dispoziția celorlalte țări beneficiare cunoștințele sistemului național celui mai dezvoltat. Cu toate acestea, Comisia nu a evaluat decât în rare cazuri modul în care formarea a condus la schimbări în cadrul politicilor sau al metodelor de lucru, în pofida faptului că acest demers constituia o bună abordare practică în vederea alinierii la normele UE.
- 43.** Comisia nu a instituit niciun sistem care să-i permită să măsoare performanța proiectului de cooperare judiciară regională, nici chiar după ce a fost criticată de propriile sale servicii de monitorizare²⁵. Indicatorii nu au permis măsurarea impactului deoarece erau axați pe activități și aveau mai degrabă un caracter formal decât bazat pe evaluare, de exemplu numărul de reuniuni sau de conferințe. Obiectivele erau și ele vagi și neclare, cum ar fi consolidarea dialogului regional sau facilitarea cooperării pe plan operațional. În consecință, realizarea acestor obiective nu a putut fi măsurată deoarece ele nu erau direct legate de activități.
- 44.** Proiectele de formare ale Comisiei nu și-au îndeplinit pe deplin obiectivele nici la nivel național, dat fiind faptul că acestea au fost realizate fără implicarea structurilor superioare de conducere. În acest sens, pot fi menționate două cursuri de formare specială din cadrul proiectului privind poliția albaneză (PAMECA II). Au fost oferite „cursuri de conducere strategică” pentru 60 de ofițeri cu grade medii și ofițeri cu grade superioare. Atunci când ofițerii de poliție care au urmat formarea s-au întors la posturile lor pentru a pune în practică principiile teoretice, aceștia s-au confruntat cu rezistența superiorilor lor. Pentru a încerca să se remedieze riscul ca respectivul curs să aibă un impact scăzut, a fost necesară lansarea unui „program pentru personalul de conducere de nivel superior” la care au participat 34 dintre ofițerii de poliție cu cel mai înalt grad. Deși Comisia poate fi felicitată pentru luarea acestei măsuri corective, ar fi fost preferabil să se asigure de implicarea structurilor superioare de conducere înainte de a prezenta cursul nivelului mediu de conducere.

²⁵ Comisia a contractat servicii externe de monitorizare pentru a evalua implementarea proiectelor.

45. Învățarea prin practică și formarea pe teren reprezintă mijloace eficiente de dezvoltare a unei administrații moderne și eficiente. Transferul de responsabilități administrative poate fi realizat atâta timp cât fluctuația personalului nu este una excesivă (**caseta 12**). Proiectele de înfrățire cu statele membre și contractele de subvenționare încheiate cu organizații internaționale sunt utilizate mai frecvent de când programul CARDS a fost reorientat, trecând de la statutul de program axat pe reconstrucție la cel de program axat pe reforme.

CASETA 12

EXEMPLE DE PROIECTE DE ÎNVĂȚARE PRIN PRACTICĂ ÎN BOSNIA ȘI HERȚEGOVINA

Cazul 1: Transferul complet al responsabilităților către beneficiar – Comisia pentru drepturile omului

În 2004, Comisia a semnat un contract de subvenționare cu Curtea Constituțională a Bosniei și Herțegovinei (CCBH) în vederea constituirii în cadrul acesteia din urmă a unui organism judiciar special – Comisia pentru drepturile omului (CDO), ce avea ca scop soluționarea a aproape 9 000 de cazuri restante privind drepturile omului²⁶. În cursul primului an de existență, Comisia pentru drepturile omului a soluționat peste 3 000 de cazuri. Inițial, CDO a funcționat cu personal internațional, însă, începând din 2005, aceasta este formată numai din agenți naționali. În cursul proiectului, aceștia au aplicat în mod cotidian Convenția europeană a drepturilor omului, precum și alte instrumente internaționale. Proiectul a reușit deoarece nouă dintre cei zece agenți care dețineau posturi-cheie au rămas în cadrul Curții Constituționale. În iunie 2007, toate cazurile restante fuseseră soluționate. Potrivit beneficiarului, proiectul a avut o contribuție semnificativă la conștientizarea normelor privind drepturile omului în Bosnia și Herțegovina.

Cazul 2: Transfer incomplet al responsabilităților către beneficiar – Camera pentru crime de război

Camera pentru crime de război (CCR) din Bosnia și Herțegovina este prima instanță publică, permanentă și specializată, constituită pentru a se ocupa de încălcările grave ale dreptului umanitar internațional și ca parte a strategiei de încheiere a mandatului Tribunalului Penal Internațional pentru fosta Iugoslavie²⁷. Conform estimărilor, numărul persoanelor suspectate de crime de război în Bosnia și Herțegovina se ridică la câteva mii. La momentul auditului, transferul de la experții internaționali către experții naționali fusese amânat. Numărul real de procese pe rol depășea numărul prevăzut inițial, ceea ce reprezintă un fapt pozitiv, însă volumul de muncă al Curții depășea cu mult capacitatea acesteia. Această situație a fost agravată de fluctuația judecătorilor internaționali.

²⁶ Există patru tipuri principale de cazuri de încălcare a drepturilor omului în Bosnia și Herțegovina: egalitatea în fața legii, dreptul de proprietate, dreptul la muncă și la educație și persoanele dispărute, așa-numitele cazuri „Srebrenica”.

²⁷ Trimitere la Rezoluția 1503 a Consiliului de Securitate al ONU.

RESPONSABILITATEA PE PLAN LOCAL – UN FACTOR IMPORTANT ÎN CONSOLIDAREA STATULUI DE DREPT

- 46.** Unul dintre obiectivele strategice cel mai frecvent întâlnite în cadrul proiectelor auditate era consolidarea statului de drept în Balcanii de Vest. Conceptul statului de drept, așa cum este înțeles în Europa occidentală, este, în esență, principiul conform căruia nimeni nu este mai presus de lege. Consolidarea statului de drept în Balcanii de Vest este esențială pentru stabilitatea și securitatea din Europa. În pofida anumitor progrese, statul de drept în Balcanii de Vest rămâne în continuare fragil (**caseta 13**).
- 47.** În multe din rapoartele sale privind progresele realizate, Comisia și-a exprimat nemulțumirea față de ritmul lent al reformelor. Abordarea adoptată de Comisie în materie de proiecte are limitele sale; nu este un „panaceu”. Succesul proiectelor Comisiei din domeniul justiției și afacerilor interne necesită o schimbare de atitudine din partea autorităților naționale, precum și o continuitate în cadrul structurilor guvernamentale. Acești factori nu țin de competențele directe ale Comisiei și impactul lor negativ, în special asupra consolidării instituționale, nu trebuie subestimat.

CASETA 13

CONCEPTUL STATULUI DE DREPT ÎN BALCANII DE VEST ESTE UNUL FRAGIL

Statul de drept este fragil în regiune, iar încrederea în guvern și în instituții se situează la un nivel scăzut. Cetățenii nu au încredere în sistemul juridic și au sentimentul că numai anumite categorii sociale beneficiază de pe urma acestuia. La întrebarea „Există persoane care se situează deasupra legii în această țară?”, procentul de răspunsuri pozitive în câteva țări din regiune a fost după cum urmează²⁸:

Muntenegro: 69 %;

Serbia: 81 %;

Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei: 85 %.

Trebuie remarcat faptul că cei care resimt cel mai puternic faptul că societatea are un caracter injust și că indivizii nu sunt egali în fața legii sunt persoanele cele mai educate și cel mai bine informate pe plan politic.

²⁸ A se vedea studiul elaborat de Alina Mungiu-Pippidi: *Deconstructing Balkan Particularism, The Ambiguous Social Capital of South Eastern Europe* (Analiza „particularismului” din Balcani – capitalul social ambiguu al Europei de Sud-Est), 2005.

48. Totuși, Comisia a tras învățăminte din experiențele anterioare. În comparație cu programul de preaderare anterior al Comisiei (Phare), aspectele legate de reformele structurale importante din domeniul justiției și afacerilor interne sunt acum abordate mai devreme în cadrul procesului de extindere.

²⁹ Trimitere la Delevic, Milica *Regional cooperation in the western Balkans* (Cooperare regională în Balcanii de Vest), EU-ISS, *Chaillot Paper* nr. 104, iulie 2007.

49. Până la momentul actual, majoritatea inițiativelor în materie de reformă nu și-au avut originea în cadrul regiunii, ci au provenit de la Comisia Europeană și de la alți agenți externi²⁹. Neasumarea responsabilității care rezultă conduce la slăbirea rezultatelor pe termen lung ale proiectelor. Prima inițiativă serioasă în regiune este Consiliul de cooperare regională, instituit în februarie 2008 ca succesor al Pactului de Stabilitate pentru Europa de Sud-Est. Activitatea Consiliului de cooperare se va axa pe șase domenii prioritare. Unul dintre aceste domenii este cel al justiției și afacerilor interne. La aproape două decenii de la colapsul fostei structuri de securitate și stabilitate din Europa de Sud-Est, această nouă instituție, cu sediul în Sarajevo, dorește să devină primul forum regional de acest tip, cu ajutorul unui cadru de cooperare asumat și coordonat la nivel regional și care vine, de asemenea, în sprijinul integrării europene.

ABORDĂRI ÎN MATERIE DE GESTIUNE ȘI COORDONAREA ÎNTRE DONATORI

50. Această secțiune prezintă rezultatele auditului privind două aspecte orizontale care se referă la ambele tipuri de proiecte: comparația între cele două abordări în materie de gestiune utilizate de Comisie și coordonarea între donatori.

NU EXISTĂ NICIO DIFERENȚĂ SEMNIFICATIVĂ ÎNTRE ABORDĂRILE ÎN MATERIE DE GESTIUNE

51. În Balcanii de Vest, Comisia a utilizat două abordări de bază în materie de gestiune (a se vedea **anexa V**), prin intermediul Agenției Europene pentru Reconstrucție (AER) sau prin intermediul delegațiilor Comisiei. Curtea a analizat rezultatele auditului cu privire la proiecte pentru a stabili dacă există elemente care să demonstreze că o abordare în materie de gestiune a fost mai eficientă decât cealaltă.

52. Dintre cele 30 de proiecte din domeniul justiției și afacerilor interne auditate în țările beneficiare, 18 au fost gestionate de delegațiile Comisiei, iar 12 de AER (a se vedea **anexa I**). Deși performanța globală a proiectelor auditate era una mixtă, nu a existat nicio diferență semnificativă în ceea ce privește gradul de reușită al proiectelor gestionate de delegații în raport cu al celor gestionate de AER. Unul dintre punctele forte ale unei delegații descentralizate rezidă în legătura strânsă dintre dialogul privind politicile și procesul de programare anuală. Pe de altă parte, serviciile centrale ale AER au contribuit la dialog prin furnizarea de expertiză complementară regiunii în ansamblul său.

NICIO ÎMBUNĂTĂȚIRE PE PLANUL COORDONĂRII ÎNTRE DONATORI, CARE ESTE GESTIONATĂ DE CĂTRE BENEFICIARI

53. Comisia s-a angajat să contribuie activ la stimularea coordonării între donatori în Balcanii de Vest. Coordonarea între donatori constituie unul dintre principiile Declarației de la Paris din 2005 privind eficiența ajutorului și ale Codului de conduită al UE în materie de diviziune a muncii, principii la care Comisia a subscris. Curtea a constatat însă dificultăți întâmpinate de Comisie în ceea ce privește punerea în practică, în teren, a principiului coordonării între donatori.
54. Justiția și afacerile interne reprezintă un sector care prezintă interes pentru mai mulți donatori. Comisia, instituțiile financiare internaționale, statele membre și donatorii din țările terțe joacă cu toții un rol activ în Balcanii de Vest (**anexa VI**). Deoarece capacitatea operațională a țărilor beneficiare era încă scăzută, principiul conform căruia țara beneficiară trebuie să gestioneze coordonarea între donatori nu a putut fi aplicat. În plus, beneficiarii nu au primit sprijin suficient, care să le permită să-și îmbunătățească capacitatea de a gestiona coordonarea între donatori. Chiar și atunci când beneficiarii aveau o viziune clară cu privire la modul de implementare a soluției pe care o preferau, aceștia se loveau de lipsa de coordonare între activitățile mai multor donatori (**caseta 14**).

- 55.** Lipsa de coordonare între donatori nu a afectat doar proiectele de investiții. În ceea ce privește consolidarea instituțională, recomandările formulate de diferiți operatori din UE au creat un sentiment de confuzie în rândul beneficiarilor. Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei a fost expusă, în modul cel mai evident, unui exces de sfaturi cu mesaje contradictorii. În perioada 2004-2005, cinci entități distincte ale UE (delegația Comisiei, AER, reprezentatul special al UE, EUPOL-Proxima și misiunea de monitorizare a UE) jucau un rol activ în domeniul dezvoltării poliției. În plus, Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa, Programul de asistență internațională pentru formarea în domeniul anchetelor penale (un proiect privind poliția, finanțat de SUA), precum și un număr de programe bilaterale instituite de state membre ale UE operau simultan în această regiune. Situația a fost prejudiciată mai ales atunci când consilierea cuprindea mesaje contradictorii.

CASETA 14**EXEMPLU DE LIPSĂ DE COORDONARE ÎNTRE ACTIVITĂȚILE DE INVESTIȚII ALE MAI MULTOR DONATORI**

Unul dintre principiile pe care se bazează armonizarea ajutorului se referă la „alinieră” acestuia la elementele locale și la ajutorul necondiționat. Totuși, din cauza lipsei de coordonare între activitățile mai multor donatori, care au oferit cu toții mașini, camioane și camionete provenind din țările lor respective, poliția din Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei utilizează peste 40 de tipuri de vehicule. În consecință, este imposibilă o gestionare eficientă din punct de vedere al costurilor a acestui parc auto. În viitor, poliția intenționează să utilizeze doar 12 tipuri de vehicule.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

- 56.** Stimulentul reprezentat de aderarea la Uniunea Europeană a contribuit la transformarea acesteia în partea interesată cea mai importantă și cea mai influentă din Balcanii de Vest. Spre deosebire de programele de aderare anterioare, Comisia a acordat prioritate domeniului justiției și afacerilor interne și a încercat să abordeze aceste reforme structurale importante mai devreme în cursul procesului de extindere. Proiectele gestionate de Comisie în domeniul justiției și afacerilor interne se desfășoară într-un cadru politic și organizațional dificil. În ciuda acestui cadru dificil, gestionarea asigurată de către Comisie s-a dovedit a fi în mare măsură eficientă. Totuși, auditul realizat de Curte a condus la identificarea unor deficiențe în cadrul gestionării asigurate de Comisie. Dacă s-ar fi luat măsuri în acest sens, rata de reușită a proiectelor ar fi putut fi și mai ridicată, în special în ceea ce privește sustenabilitatea rezultatelor acestora.
- 57.** Concluzia Curții este că analizele nevoilor nu au fost întotdeauna corespunzătoare și că a existat o lipsă de coordonare între donatori. Deși nu toate proiectele de investiții au obținut rezultate pe deplin satisfăcătoare, iar sustenabilitatea acestora este incertă, ajutorul pentru investiții finanțat de Comisie a reprezentat o contribuție importantă și utilă pentru dezvoltarea infrastructurii și a instituțiilor naționale. Pe de altă parte, Curtea a constatat că rezultatele proiectelor de consolidare instituțională nu au fost decât parțial satisfăcătoare, iar sustenabilitatea acestora este puțin probabilă. Acest fapt s-a datorat fragilității constante a situației politice și lipsei de angajare (asumare a responsabilității) din partea beneficiarilor, deoarece majoritatea inițiativelor de reformă nu proveneau de la actori din regiune, ci din partea Comisiei Europene sau a altor părți interesate externe.

TABELUL 1

PRINCIPALELE CONCLUZII CU PRIVIRE LA PROIECTELE DE INVESTIȚII ȘI LA CELE DE CONSOLIDARE INSTITUȚIONALĂ

Întrebare de audit	Nevoi		Realizările proiectelor	Rezultate	
	Pertinență	Evaluare		Atinse	Sustenabile
Investiții	S	PS	S	S / PS	S / PS
Consolidare instituțională	S	S	S	PS	NS

Apreciere: S = Satisfăcătoare, PS = Parțial satisfăcătoare și NS = Nesatisfăcătoare;
S / PS reprezintă faptul că aprecierea se situează între „satisfăcătoare” și „parțial satisfăcătoare”.

- 58.** Deși performanța globală a proiectelor auditate a fost una mixtă, în ceea ce privește abordările în materie de gestiune nu a existat nicio diferență semnificativă între gradul de reușită atins în cadrul proiectelor gestionate de delegații în raport cu cele gestionate de Agenția Europeană pentru Reconstrucție.

RECOMANDAREA 1

Motivele pentru care Comisia s-a implicat în sectorul justiției și afacerilor interne din Balcanii de Vest sunt clare, însă rezultatele proiectelor ar fi și mai bune dacă:

- (a) în cadrul conceperii proiectelor din domeniul justiției și afacerilor interne, Comisia ar acorda importanța cuvenită obiectivelor acestora și ar asigura instituirea unor indicatori de impact pentru activitățile respectivelor proiecte;
- (b) s-ar asigura o mai bună concordanță între proiectele de investiții și cele privind consolidarea instituțională;
- (c) coordonarea între toți donatorii activi din regiune, inclusiv Comisia în calitate sa de donator principal, ar fi mai eficace; de exemplu, un donator ar putea finanța sau cofinanța un proiect conceput de alt donator;
- (d) comunitatea donatorilor ar revizui procesul de atribuire a contractelor pentru achiziția de echipamente. Acolo unde este posibil, ar trebui avute în vedere fonduri comune pentru investiții gestionate de țările beneficiare, chiar dacă procesul de atribuire a contractelor de achiziții va trebui în continuare supravegheat îndeaproape de organizațiile beneficiare.

RECOMANDAREA 2

Sustenabilitatea proiectelor ar putea fi îmbunătățită dacă:

- (a) ar crește implicarea din partea beneficiarilor, de exemplu în cadrul procedurilor de achiziții publice;
- (b) nici un proiect nu ar fi lansat fără un plan de întreținere;
- (c) Comisia ar monitoriza de o manieră mai strictă repartizarea echipamentelor și a infrastructurii finanțate de UE, ar evalua utilizarea acestora și ar lua, acolo unde este cazul, măsurile corective necesare;
- (d) Comisia ar utiliza indicatori de impact pentru a măsura rezultatele;
- (e) furnizarea asistenței tehnice ar fi completată în mod corespunzător de o încurajare activă în favoarea schimbării instituționale.

RECOMANDAREA 3

Aspectul regional ar fi consolidat dacă intervențiile privind infrastructura din domeniul gestionării integrate a frontierelor ar fi concepute și implementate astfel încât să încurajeze cooperarea regională. De exemplu, ar trebui acordată prioritate punctelor comune de trecere a frontierei, finanțate din alocarea la nivel regional.

Prezentul raport a fost adoptat de Curtea de Conturi la Luxemburg, în ședința sa din 15 și 16 iulie 2009.

Pentru Curtea de Conturi



Vítor Manuel da Silva Caldeira
Președinte

PROIECTELE CARDS AUDITATE ÎN DOMENIUL JUSTIȚIEI ȘI AFACERILOR INTERNE ȘI O EVALUARE A EFICACITĂȚII ACESTORA

	DESCRIEREA PROIECTULUI	Programul anual CARDS	SUMA ÎN EURO (contracte)	
Investiții				
Albania	Echipamente de birou pentru posturi de poliție	2001	419 093	
Albania	Construcția închisorii de la Fushe Kruja	2001	2 874 708	
Albania	Curți de apel la Korça și Vlora	2003	1 636 375	
Albania	Controlul la frontiere și gestionarea frontierei verzi	2003	2 127 106	
Bosnia și Herțegovina	Supravegherea și construirea PTF de la Kamensko	2001	3 349 597	
Bosnia și Herțegovina	Construirea PTF de la Gorica	2002	2 971 834	
Bosnia și Herțegovina	Supravegherea și reabilitarea de localuri pentru autoritățile judiciare din BH	2002	2 310 367	
Bosnia și Herțegovina	Echipamente destinate forțelor de poliție	2003	1 576 604	
Bosnia și Herțegovina	Supravegherea și construirea sediului poliției de frontieră a BH	2003	2 589 621	
Bosnia și Herțegovina	Furnizarea unui sistem informatic de telecomunicații	2003	2 597 772	
Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei	Furnizarea de vehicule destinate poliției de frontieră	2003	2 799 813	
Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei	Construirea unui centr de primire pentru solicitanții de azil	2002	1 419 580	
Munte negru	Construirea punctelor de trecere a frontierei D. Brijeg și S. Polje	2001	3 685 662	
Munte negru	Echipamente informatice și echipamente speciale destinate poliției de frontieră	2003	1 683 038	
Serbia	Construirea și supravegherea punctului de trecere a frontierei de la Batrovci	2002-2003	5 134 209	
Serbia	Renovarea și întreținerea sălii principale a tribunalului din Belgrad	2003	1 196 963	
Serbia	Materiale pentru poliția de frontieră	2003	2 782 209	
		Subtotal	41 154 551	

	PROIECT FINALIZAT ÎN	GESTIONAT DE	NEVOI		REALIZĂRI FINALIZATE	REZULTATE	
			PERTINENȚĂ	EVALUARE		OBȚINUTE	SUSTENABILITATE
			Satisfăcător (S), Parțial satisfăcător (PS), Nesatisfăcător (NS)		Da / Parțial nu	S, PS, NS, N/A	Satisfăcător / Nesatisfăcător / N/A
	septembrie 2005	Delegație	NS	NS	Da	NS	Nesatisfăcător
	martie 2007	Delegație	S	NS	Parțial	PS	Nesatisfăcător
	mai 2006	Delegație	S	S	Da	S	Nesatisfăcător
	februarie 2006	Delegație	S	NS	Da	PS	Nesatisfăcător
	octombrie 2005	Delegație	S	S	Da	PS	Nesatisfăcător
	nu a debutat niciodată	Delegație	S	S	Nu	N/A	N/A
	decembrie 2004	Delegație	S	PS	Da	S	Satisfăcător
	iulie 2005	Delegație	S	S	Da	S	Satisfăcător
	iulie 2008	Delegație	PS	PS	Da	PS	Satisfăcător
	decembrie 2006	Delegație	S	S	Da	S	Satisfăcător
	iunie 2005	AER	S	PS	Da	PS	Nesatisfăcător
	noiembrie 2006	AER	PS	S	Da	S	Satisfăcător
	iulie 2005	AER	PS	S	Parțial	PS	Satisfăcător
	martie 2005	AER	S	S	Da	S	Satisfăcător
	august 2006	AER	S	S	Parțial	PS	Satisfăcător
	mai 2005	AER	PS	S	Da	S	Satisfăcător
	mai 2005	AER	S	NS	Da	S	Satisfăcător

	DESCRIEREA PROIECTULUI	Programul anual CARDS	SUMA ÎN EURO (contracte)	
Consolidare instituțională				
Albania	Strategia națională privind migrația	2001	1 000 000	
Albania	Programul albanez de luptă împotriva minelor	2002	2 000 000	
Albania	Verificarea inițială a solicitanților de azil și a migranților	2003	2 000 000	
Albania	Pameca II – misiune polițienească	2004-2005	6 314 404	
Bosnia și Herțegovina	Asistență acordată parchetului din BH	2002	916 668	
Bosnia și Herțegovina	Asistență acordată Comisiei pentru drepturile omului	2003	645 705	
Bosnia și Herțegovina	Asistență acordată Consiliului superior al judecătorilor și procurorilor	2004	3 120 986	
Bosnia și Herțegovina	Asistență acordată Secretariatului pentru crime de război din BH	2004	3 500 000	
Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei	Institut de formare pentru sistemul judiciar	2001	1 188 405	
Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei	Asistență pentru strategia de reformă a poliției naționale	2001	1 457 533	
Serbia	Centru de formare judiciară	2004	2 499 175	
Serbia	Consolidarea instituțională a Ministerului Justiției	2004	1 491 029	
Regional	Instituirea unui cadru compatibil cu cel comunitar în materie de azil, de migrație și de vize	2002	2 922 700	
Regional	Sprrijinirea și coordonarea strategiilor de gestionare integrată a frontierelor în Balcanii de Vest	2002-2003	1 999 984	
Regional	Instituirea unui sistem judiciar independent, fiabil și funcțional și consolidarea cooperării judiciare	2003	5 499 579	
		Subtotal	36 556 168	
Investiții și consolidare instituțională				
Serbia	Asistență informatică acordată administrației tribunalelor pentru gestionarea cauzelor	2004	3 232 093	
		TOTAL	80 942 812	

Criterii de audit privind pertiniența: Obiectivele proiectului respectau prioritățile stabilite pentru țară în materie de JAI.

Criterii de audit privind evaluarea nevoilor: Proiectele erau justificate și dacă fuseseră luate în considerare abordări alternative.

Criterii de audit privind realizările: Activitățile finalizate au condus la realizările preconizate.

Criterii de audit privind rezultatele obținute: Asistența finanțată de EU a fost utilizată în mod eficace.

Criterii de audit privind sustenabilitatea: Rezultatele proiectelor erau sustenabile pe plan financiar și operațional.

N/A = nu se aplică

		NEVOI		REALIZĂRI FINALIZATE	REZULTATE		
		PERTINENȚĂ	EVALUARE		OBȚINUTE	SUSTENABILITATE	
	PROIECT FINALIZAT ÎN	GESTIONAT DE	Satisfăcător (S), Parțial satisfăcător (PS), Nesatisfăcător (NS)		Da / Parțial nu	S, PS, NS, N/A	Satisfăcător / Nesatisfăcător / N/A
	ianuarie 2005	Delegație	S	S	Da	NS	Nesatisfăcător
	mai 2006	Delegație	S	S	Da	S	Satisfăcător
	februarie 2006	Delegație	S	S	Da	PS	Nesatisfăcător
	decembrie 2007	Delegație	S	PS	Da	PS	Nesatisfăcător
	mai 2005	Delegație	S	PS	Da	PS	Nesatisfăcător
	martie 2005	Delegație	S	S	Da	S	Satisfăcător
	ianuarie 2006	Delegație	S	S	Da	S	Nesatisfăcător
	ianuarie 2008	Delegație	S	S	Da	S	Nesatisfăcător
	octombrie 2005	AER	S	S	Da	S	Nesatisfăcător
	septembrie 2005	AER	S	PS	Da	PS	Nesatisfăcător
	octombrie 2007	AER	S	PS	Parțial	NS	Nesatisfăcător
	septembrie 2007	AER	S	S	Parțial	PS	Nesatisfăcător
	decembrie 2005	SC ale DG ELARG	S	S	Da	PS	Nesatisfăcător
	martie 2007	SC ale DG ELARG	S	S	Da	PS	Nesatisfăcător
	aprilie 2007	SC ale DG ELARG	S	NS	Da	PS	Nesatisfăcător
	noiembrie 2005	AER	S	S	Da	PS	Satisfăcător

METODOLOGIA ȘI EȘANTIONUL DE AUDIT

1. Activitățile de audit au inclus o examinare a documentelor de strategie și de planificare, cum ar fi documente de strategie de țară, programe indicative multianuale și documente cu privire la parteneriate europene, precum și rapoarte de monitorizare și de evaluare. Un eșantion de 30 de proiecte din cadrul programelor anuale pentru perioada 2001-2005 a făcut obiectul unui audit în următoarele țări din Balcanii de Vest: Albania, Bosnia și Herțegovina, Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei, Muntenegru și Serbia. Proiectele au fost gestionate fie de Agenția Europeană pentru Reconstrucție, fie de către delegațiile Comisiei Europene¹. În plus, au fost auditate și trei proiecte regionale gestionate de DG Extindere (DG ELARG) la Bruxelles.
2. Au fost auditate contracte cu o valoare totală de aproximativ 81 de milioane de euro, reprezentând 17 % din angajamentele JAI în cadrul programului CARDS pentru perioada 2001-2006. Proiectele au fost selectate pe baza următoarelor criterii: (i) importanța financiară, (ii) acoperirea tuturor subsectoarelor JAI și (iii) includerea tuturor tipurilor de contracte, și anume de subvenție, de servicii, de achiziții și de lucrări. Pentru a se putea formula observații fundamentate cu privire la realizările, rezultatele și sustenabilitatea proiectelor, 29 din cele 30 de proiecte naționale au făcut obiectul unor inspecții la fața locului.

¹ AER și-a încetat activitatea la sfârșitul anului 2008. Agenția avea centre operaționale în Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei, în Muntenegru și în Serbia. Delegațiile CE implementează programe în Albania și în Bosnia și Herțegovina. AER avea, de asemenea, un centru operațional în Kosovo și există o delegație în Croația, însă acestea nu au fost auditate.

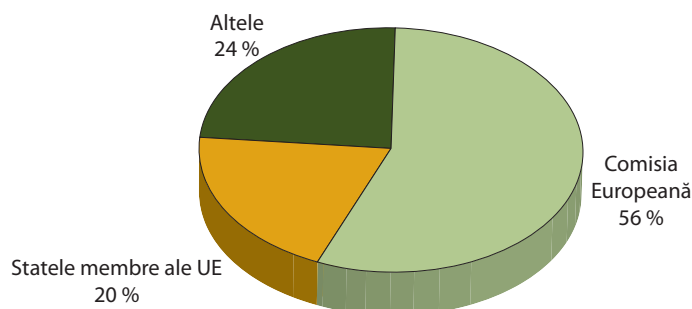
TABELUL 1: NUMĂRUL DE PROIECTE ELIGIBILE PE ȚARĂ ÎN APRILIE 2007

Țara	Numărul de proiecte	Suma în milioane de euro
Albania	21	38
Bosnia și Herțegovina	30	48
Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei	12	15
Program regional	6	15
Serbia și Muntenegru	14	21
Total	83	137
Auditate	33	81
Acoperire	40 %	59 %

- 3.** Auditul s-a axat pe proiecte care atinseseră faza de „maturitate”, fără a fi însă prea vechi, limitându-se astfel la proiectele care debutaseră cel mai devreme cu 48 de luni și cel mai târziu cu 18 luni înainte de data începerii auditului. Pentru proiectele corespunzând acestor criterii, suma aferentă contractelor în țările auditate se ridica la 137 de milioane de euro, iar auditul a acoperit 59 % din această sumă. Cu excepția unui singur caz, în care proiectul nu fusese demarat niciodată (punctul de trecere a frontierei de la Gorica în Bosnia și Herțegovina), toate celelalte proiecte erau finalizate. Prin urmare, a existat suficient material pentru a identifica și a analiza principalele probleme legate de eficacitate.

ANEXA III

TOTALUL SUBVENȚIILOR ALOCATE ÎN PERIOADA 2006-2008, 4 240 DE MILIOANE DE EURO PE SURSĂ



Sursa: Biroul comun al Comisiei Europene și al Băncii Mondiale pentru Europa de Sud-Est.

ANEXA IV

NIVELUL CORUPȚIEI PERCEPUTE – BALCANII DE VEST

	2008		2007		2006		2005		2004	
	Clasare	Scor IPC	Clasare	Scor IPC	Clasare	Scor IPC	Clasare	Scor IPC	Clasare	Scor IPC
Albania	85	3,4	105	2,9	111	2,6	126	2,4	108	2,5
Bosnia și Herțegovina	92	3,2	84	3,3	93	2,9	88	2,9	82	3,1
Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei	72	3,6	84	3,3	105	2,7	103	2,7	97	2,7
Muntelegru	85	3,4	84	3,3	N/A		97	2,8	97	2,7
Serbia	85	3,4	79	3,4	90	3,0				

Indicele de percepție a corupției (IPC) este calculat pentru 180 de țări, cu clasarea pe locul 1 a țării percepute ca fiind cea mai puțin coruptă și pe locul 180 a țării percepute ca fiind cea mai coruptă.

Scorul IPC variază între 0 și 10 și exprimă nivelul corupției percepute, cu alte cuvinte, cu cât scorul este mai mic, cu atât nivelul corupției percepute este mai ridicat.

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

STRUCTURILE DE GESTIONARE ALE COMISIEI ÎN BALCANII DE VEST

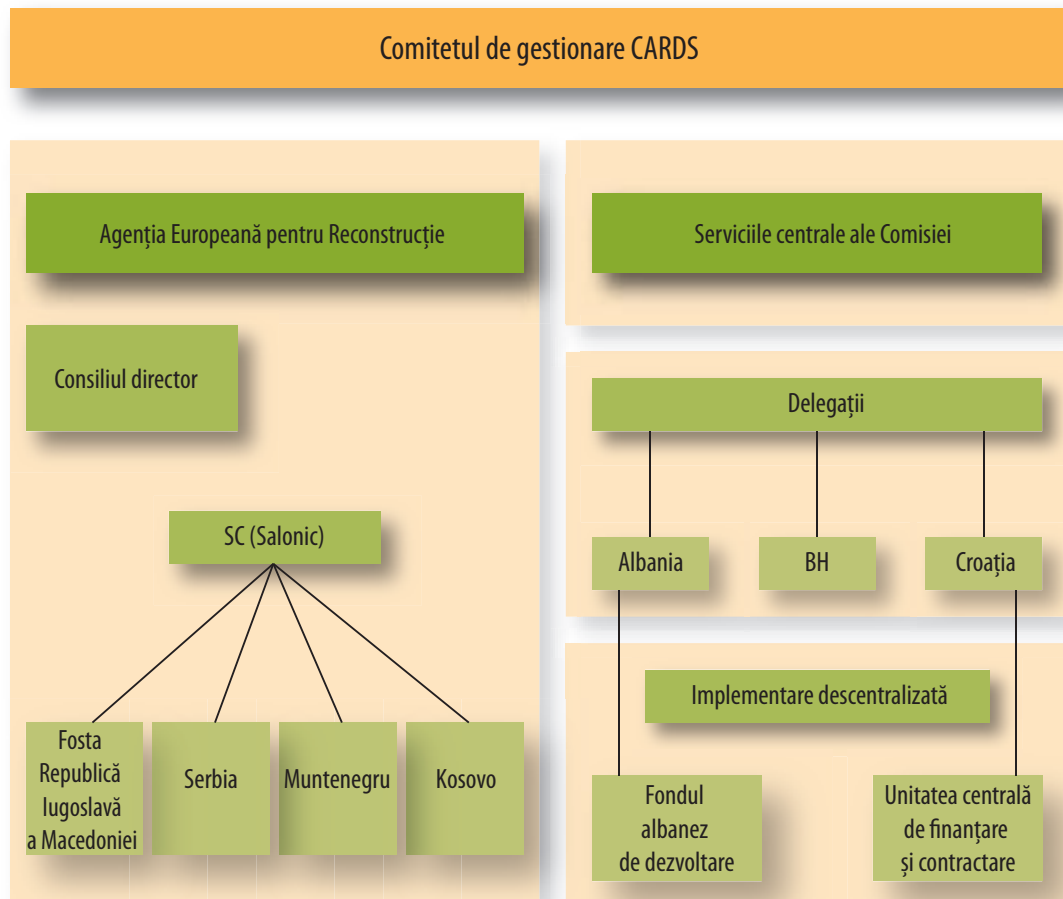
Programul CARDS este implementat în principal prin intermediul a două structuri de gestionare dintr-un total de patru structuri distincte (a se vedea **diagrama 1**):

- (a) Delegațiile Comisiei Europene în Albania, Bosnia și Herțegovina și Croația asigură gestionarea proiectelor, de la identificarea și formularea acestora până la fazele de ofertare, de atribuire a contractelor, de implementare și de evaluare¹.
- (b) Agenția Europeană pentru Reconstrucție (AER)², o agenție independentă a UE, gestionează programul în Serbia și în Muntenegru, inclusiv în Kosovo, și în Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei. Aceasta a fost creată ca răspuns la necesitatea de a acționa rapid și eficient pentru a aborda nevoile urgente ale populației din Kosovo după conflict, în perioada imediat următoare crizei din 1999.
- (c) DG Extindere (și anterior EuropeAid) gestionează programele regionale direct de la nivelul serviciilor centrale.
- (d) Agențiile de implementare din țările beneficiare sunt responsabile de gestionarea în mod descentralizat a programelor de dezvoltare a comunităților locale în Albania și a unei părți din programul CARDS 2002 în Croația.

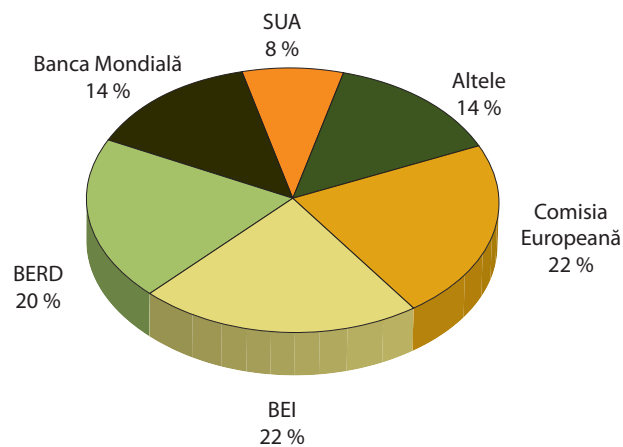
¹ Procesul de descentralizare a început în Bosnia și Herțegovina în 1998 în vederea ameliorării ritmului de acordare a ajutorului extern al CE, asigurând totodată proceduri financiare solide.

² AER a fost înființată în februarie 2000, predecesorul acesteia, Grupul operativ pentru Kosovo, începându-și activitatea deja în 1999. În 2001, mandatul agenției a fost extins la Serbia și la Muntenegru, iar în 2002, la Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei.

DIAGRAMA 1: STRUCTURA DE GESTIONARE A CARDS



TOTALUL SUBVENȚIILOR ȘI AL ÎMPRUMUTURILOR ALOCATE ÎN PERIOADA 2006-2008, 10 488 DE MILIOANE DE EURO PE SURSĂ



Sursa: Biroul comun al Comisiei Europene și al Băncii Mondiale pentru Europa de Sud-Est.

RĂSPUNSURILE COMISIEI

SINTEZĂ

I.

Domeniul justiției și afacerilor interne (JAI) a continuat să fie o prioritate în cadrul programării Instrumentului de asistență pentru preaderare (IPA). Suma totală alocată proiectelor din acest domeniu a fost de 58,6 milioane de euro în 2007 și 75,5 milioane de euro în 2008.

III.

- (a) Comisia a acordat întotdeauna prioritate sprijinului oferit țărilor pentru îndeplinirea cerințelor care decurg din criteriile politice, inclusiv în domeniul justiției și afacerilor interne, astfel cum s-a putut observa în cazul programelor anterioare PHARE, Facilitatea de tranziție și CARDS. JAI continuă să fie o prioritate în cadrul IPA.
- (b) Sustenabilitatea proiectelor depinde în mod esențial de angajamentele țărilor beneficiare și de resursele alocate unui proiect după finalizare. Comisia abordează acest aspect prin impunerea unor condiții pentru fiecare proiect și a cofinanțării de către beneficiari.
- (c) În general, necesitățile au fost identificate în cadrul rapoartelor privind progresele realizate, care includ o evaluare a situației actuale în domeniul JAI în țările candidate și în cele potențial candidate.
- (e) În opinia Comisiei, consolidarea instituțională atinge eficacitatea maximă atunci când este sprijinită de o puternică voință politică în direcția reformei.
- (f) Agenția Europeană pentru Reconstrucție a reprezentat un instrument eficient în domeniul pentru care a fost concepută, datorită vitezei cu care și-a îndeplinit misiunea, un aspect esențial în faza de reconstrucție.

RĂSPUNSURILE COMISIEI

IV.

- (b) În general, Comisia combină investițiile în echipamente și infrastructură cu consolidarea instituțiilor și a capacităților. Furnizarea de echipamente și infrastructură se îmbină cu ajutorul pentru formare și reformele organizaționale.
- (c) În cadrul IPA, Comisia a pus mai mult accentul pe eficacitatea ajutoarelor și se angajează să asigure, pe teren, o coordonare eficientă între donatori. Astfel, începând din 2007, Comisia a organizat diverse conferințe de coordonare între donatori și a avut inițiative concrete, pe teren, de coordonare la nivel de sector, inclusiv pregătirea de proiecte comune cu alți donatori.
- (d) Întrucât Regulamentul financiar permite Comisiei să pună în aplicare măsuri externe, împreună cu alți actori, acest tip de acțiune va fi avut în vedere atunci când se consideră că poate fi aplicat.

V.

- (a) În prezent, beneficiarii sunt implicați în procesul de atribuire a contractelor de achiziții, de la pregătirea proiectelor până la evaluarea ofertelor (un reprezentant al beneficiarului fiind întotdeauna prezent ca membru cu drept de vot). La nivel mai general, pentru a spori responsabilitatea beneficiarilor, se organizează în mod periodic reuniuni de coordonare regională, la care participă serviciile centrale ale CE, delegațiile CE și beneficiarii, aceștia din urmă fiind consultați încă din faza de început cu privire la documentul de planificare multianuală și la fișele de prezentare a proiectului.
- (b) În vederea sporirii sustenabilității și asumării responsabilității asupra proiectelor în cadrul programelor IPA 2007 și 2008, fișele de proiect includ condiții speciale privind întreținerea infrastructurii.
- (c) În luna martie 2009, Comisia a lansat un proiect de asistență financiară regională în vederea îmbunătățirii monitorizării în domeniul JAI a performanței autorităților și a asistenței financiare.
- (d) Asistența financiară este complementară procesului politic de stabilizare și asociere. Rapoartele privind progresele realizate și parteneriatele europene includ recomandări speciale referitoare la schimbările instituționale necesare. De asemenea, unele proiecte sprijină în mod direct reformele în domeniul JAI. De exemplu, în cadrul programării IPA 2009, au loc discuții cu beneficiarii pentru a se crea programe mai eficiente, care să răspundă nevoilor acestora în domeniul JAI, din perspectiva integrării regionale în UE și în legătură cu documentul de strategie, rapoartele de țară și parteneriatele de aderare/europene.

RĂSPUNSURILE COMISIEI

INTRODUCERE

2.

După CARDS, domeniul JAI continuă să fie o prioritate în cadrul programării IPA.

Liniile directe pentru programele anuale de acțiune indică faptul că sumele care urmează a fi alocate în conformitate cu criteriile politice, inclusiv proiectele JAI din cadrul componentei IPA pentru asistență tehnică și consolidare instituțională, ar trebui să reprezinte între 30 % și 35 % din total. În anul 2007, suma totală alocată proiectelor din acest domeniu a fost de 58,6 milioane de euro și de 75,5 milioane de euro în 2008.

3.

- (a) Evaluarea riscurilor efectuată de către Comisie confirmă constatările Curții. Cu toate acestea, riscurile legate de sustenabilitate și asumarea responsabilității cu privire la proiectele din cadrul programelor IPA 2007 și 2008 sunt, în prezent, atenuate de condițiile și măsurile incluse în proiecte, cum ar fi cofinanțarea acestora.
- (c) Comisia aplică principiile unei bune și eficiente gestionări financiare și evaluează nivelul riscurilor asociate fiecărui proiect. Contractele nu vor fi semnate, sau pot fi suspendate, în cazul în care nu există o asigurare rezonabilă că vor fi îndeplinite condițiile pentru punerea în aplicare a proiectului.

OBSERVAȚII

13.

În punerea în aplicare a proiectelor anuale, Comisia a fost nevoită să țină seama de circumstanțele în continuă schimbare, menținându-se, în același timp, în limitele obiectivelor strategice mai generale.

Caseta 1 — Exemple de proiecte de investiții strategice și nestrategice

Cazul nr. 2: Proiect care nu respectă programul anual

Necesitatea consolidării capacităților în domeniul azilului a fost identificată la nivel de politică. Raportul periodic al Comisiei din 2002 invita țara în cauză „să își îmbunătățească capacitatea de a prelucra cererile de azil”, în timp ce prima misiune de evaluare în domeniul JAI, care a avut loc în luna iunie 2002, aprecia că „ar trebui înființate centre de primire adecvate pentru solicitanții de azil”.

14.

Atunci când proiectele sunt finanțate, cadrul strategic este întotdeauna luat în considerare.

Comisia a încurajat în mod constat Ministerul Justiției și Ministerul de Interne să își dezvolte procedura de selecție.

Caseta 3 — Exemple de repartizare și de utilizare ineficiente și ineficace ale echipamentelor finanțate de UE

Motocicletele furnizate prin programul CARDS au fost alocate unităților de poliție de frontieră pentru patrulare la frontiera verde. Ministerul de Interne s-a angajat să asigure echipamentul de protecție. S-a lansat o licitație, iar la începutul anului 2009 a fost selectată o ofertă.

RĂSPUNSURILE COMISIEI

Responsabilitatea achiziției de echipamente a aparținut inițial Ministerului Muncii și Politicii Sociale. Comisia și ICNUR (Înaltul Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați) au sesizat împreună guvernul cu privire la acest aspect. O parte din echipamente au fost instalate în centru până în luna aprilie 2008, iar restul la sfârșitul verii 2008.

De atunci, Comisia și-a intensificat supravegherea generală, prin vizite la fața locului efectuate de personal din cadrul delegației CE, raportări periodice privind utilizarea bunurilor și contacte strânse cu poliția de stat din Albania.

Caseta 5 — Exemplu de proiect pentru un punct de trecere a frontierei care nu a fost pus în aplicare

Pe baza angajamentului ferm al Consiliului de Miniștri din Bosnia și Herțegovina și al municipalității din Grude, potrivit căruia procesul de expropriere ar fi urmat să se încheie până la sfârșitul lunii septembrie 2004, Comisia a semnat, în luna octombrie a aceluiași an, contractul de achiziții de lucrări în valoare de 2,9 milioane de euro pentru construirea punctului de trecere a frontierei de la Gorica. Această situație nu era neobișnuită, având în vedere incertitudinile de ordin juridic datorate transferului de competențe în materie de vamă și frontieră de la entități către statul Bosnia și Herțegovina. În plus, punctul de trecere a frontierei de la Gorica a fost desemnat ca prioritate de construcție de către Ministerul Federal al Transporturilor din Bosnia și Herțegovina. În acest caz particular, Comisia s-a confruntat cu rezistența neașteptată a autorităților locale, care se opuneau expropriării din motive de evaluare a terenului; statul nu a putut soluționa această situație.

În vederea sustenabilității și asumării responsabilității asupra proiectelor în cadrul programelor IPA 2007 și 2008, fișele de proiect includ măsuri de evitare a dificultăților legate de autorizația de construcție și de proprietatea asupra terenului.

Administrația fiscală pentru impuneri indirecte din Bosnia și Herțegovina (*Indirect Taxation Administration – ITA*) intenționează să construiască un post vamal intern în localitatea Mostar (în cadrul centrului său regional din Mostar), pe care l-ar deține în proprietatea sa. În acest caz, ITA ar putea colecta 100 % din veniturile obținute datorită utilizării punctului vamal. Construirea de posturi vamale interne este, de asemenea, prevăzută în strategia Bosniei și Herțegovinei privind gestionarea integrată a frontierelor (versiunea revizuită a fost adoptată în iulie 2008). ITA preconizează construirea a patru posturi vamale interne în Bosnia și Herțegovina, în cadrul a patru centre regionale ale sale, respectiv Mostar, Sarajevo, Banja Luka și Tuzla.

19.

Decizia de a construi sau nu un punct comun de trecere a frontierei depinde de o serie de factori, costul fiind doar unul dintre aceștia. În plus, există câteva exemple de puncte comune de trecere a frontierei între țările din Balcanii de Vest (sau între acestea și țările vecine) care au beneficiat de fonduri UE. Cu siguranță, un punct comun de trecere a frontierei poate consolida cooperarea între cele două țări în cauză, însă există și alte căi de cooperare bilaterală la frontieră.

În prezent, Comisia analizează dacă acquis-ul Schengen privind punctele comune de trecere a frontierei între statele din Balcanii de Vest și vecinii acestora se va aplica în cazul unei cereri de azil depuse de un solicitant de azil pe teritoriul țării terțe (însă în mod fizic la un punct comun de trecere a frontierei). Perspectiva UE asupra țărilor din Balcanii de Vest impune luarea în considerare a unor astfel de reflecții interne ale sale atunci când se fac recomandări de politică în legătură cu aceste țări.

RĂSPUNSURILE COMISIEI

Caseta 6 — Exemplu de investiție care vizează consolidarea statului de drept

Construcția Curții de Apel din Vlora, Albania

În perioada care s-a scurs de la efectuarea auditului, furnizarea de energie electrică s-a îmbunătățit semnificativ în întreaga țară și, în consecință, a scăzut foarte mult frecvența întreruperilor în rețeaua de distribuție a energiei electrice. În paralel cu aceasta, de la începutul anului 2009, Ministerul Justiției a majorat bugetul operațional și de întreținere pentru întregul aparat judiciar.

În acest sens, trebuie menționat că administrarea și gestionarea bugetului în instituțiile judiciare devin din ce în ce mai transparente și mai standardizate.

23.

Albania a încheiat cu Comunitatea un acord de readmisie, care a intrat în vigoare la 1 mai 2006, iar Bosnia și Herțegovina, Muntenegru, Serbia și Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei au încheiat, la rândul lor, asemenea acorduri care au intrat în vigoare la 1 ianuarie 2008. Fiecare dintre aceste acorduri prevede că punerea lor în aplicare va fi monitorizată de un comitet comun de readmisie, format din reprezentanți ai Comisiei și ai autorităților naționale. Comitetele comune se întrunesc în reuniuni periodice la care participă și reprezentanți ai statelor membre. Punerea corectă în aplicare a acestor acorduri constituie o condiție a ridicării obligației de obținere a vizelor pentru UE. Evaluările efectuate în acest sens au confirmat că acordurile sunt puse în aplicare în mod corect și în intervalul de timp prevăzut.

24.

Între timp, situația s-a îmbunătățit: în vederea sustenabilității și asumării responsabilității asupra proiectelor din cadrul programelor IPA 2007 și 2008, fișele de proiect includ condiții specifice privind întreținerea infrastructurii.

25.

Comisia este conștientă de faptul că o mai bună monitorizare a activelor ar putea influența în mod pozitiv impactul și susținabilitatea proiectelor de investiții.

Caseta 8 — Exemplu de proiect de infrastructură fără impact

În prezent, operațiunile la punctele de trecere a frontierei sunt reglementate de instrucțiunea emisă de directorul ITA. Potrivit autorităților relevante din Bosnia și Herțegovina, această instrucțiune nu reprezintă un document valabil pentru reclasificarea (declasarea) oficială a punctului de trecere a frontierei, deoarece, pentru a fi valabilă, o asemenea decizie trebuie adoptată de instituțiile relevante din Bosnia și Herțegovina și publicată în Monitorul Oficial, ceea ce nu s-a întâmplat în acest caz. Autoritățile susțin că instrucțiunea respectivă nu ar putea fi considerată drept o decizie oficială de reclasificare, cu toate că regimul de funcționare a punctului de trecere a frontierei este reglementat de documentul în cauză.

26.

În prezent, beneficiarii sunt implicați în procesul de atribuire a contractelor de achiziții, de la pregătirea proiectului până la evaluarea ofertelor (un reprezentant al beneficiarului fiind întotdeauna prezent ca membru cu drept de vot).

RĂSPUNSURILE COMISIEI

Serviciile post-vânzare nu pot fi cuantificate în momentul licitației și, în general, ele depășesc perioada de punere în aplicare a programelor Comisiei. De obicei, asigurarea serviciilor post-vânzare reprezintă o cerință în cadrul licitațiilor de achiziții comunitare, însă contractul pentru prestarea unor asemenea servicii trebuie să fie negociat de beneficiar și nu este finanțat de CE.

Capacitățile instituționale nu erau pe măsura investițiilor

27.

În general, Comisia combină investițiile în echipamente și infrastructură cu consolidarea instituțiilor și a capacităților. În ceea ce privește gestionarea frontierelor, dotarea cu echipamente și infrastructură se îmbină cu ajutorul pentru formarea poliției de frontieră și pentru reformele organizaționale. Obiectivele generale pentru fiecare țară se bazează pe o strategie de gestionare integrată a frontierelor.

28.

Proiectul reprezintă o etapă în cadrul unei strategii pe termen mai lung. Furnizarea echipamentelor informatice a avut ca rezultat îmbunătățirea semnificativă a metodelor de lucru și transferul imediat de date între secțiile de poliție conectate și unitatea informatică centrală a ministerului, fiind prelucrate ulterior de departamentele de poliție relevante. Acesta a fost obiectivul imediat al proiectului. Extinderea în continuare a rețelei este planificată să se desfășoare în mai multe etape.

(a) În Muntenegru, șapte puncte de trecere a frontierei (acoperind 85% din trafic) sunt, în prezent, conectate la baza centrală de date și la baza de date a Interpol. Un alt punct de trecere a frontierei urma să fie conectat până în iunie 2009. În cadrul dialogului în curs privind liberalizarea vizelor, Muntenegru a declarat că toate punctele de trecere a frontierei vor fi conectate la baza centrală de date până la sfârșitul anului 2009 și că acest proces va fi finanțat din fonduri naționale.

(b) Între timp, în celelalte țări din Balcanii de Vest au fost adoptate noi legi privind protecția datelor¹. În câteva țări mai sunt încă necesare măsuri legislative și administrative suplimentare pentru asigurarea unui nivel suficient de protecție a datelor cu caracter personal.

(c) Responsabilitatea elaborării instrucțiunilor scrise privind controlul accesului revine autorităților naționale. Comisia sprijină, de asemenea, punerea în aplicare a procedurilor de control al accesului, prin intermediul asistenței tehnice sau a înfrățirii.

34.

Strategiile de reformă în domeniul JAI conțin indicatori de performanță. Au fost elaborate note politice care oferă orientare în ceea ce privește programarea și rezultatele care urmează a fi realizate cu asistență financiară. Evaluările inter pares efectuate de experți din statele membre prezintă situația generală și recomandă obiective care ar trebui atinse cu ajutorul asistenței acordate în viitor. În plus, raportul anual privind progresele realizate conține o evaluare a gradului în care sunt respectate valorile libertății, securității și justiției (de exemplu statul de drept, respectarea drepturilor fundamentale) în fiecare dintre țările din Balcanii de Vest.

¹ Noi legi privind protecția datelor au fost adoptate în 2007 (Croatia) și în 2008 (Albania, Serbia, Muntenegru și Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei).

RĂSPUNSURILE COMISIEI

Caseta 9 — Situație instabilă în ceea ce privește personalul din cadrul administrației publice din Albania și din Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei

Personalul insuficient și fluctuația acestuia în urma alegerilor reprezintă motive de îngrijorare. Comisia și-a propus să reamintească în mod periodic autorităților naționale și locale importanța păstrării personalului ca garanție a creșterii eficacității administrației publice.

Pentru perioada care a trecut de la efectuarea auditului se pot raporta unele îmbunătățiri în domeniul migrației; Direcția pentru politici de migrație din cadrul Ministerului Muncii din Albania a fost consolidată, angajându-se, de asemenea, personal suplimentar.

Ministerul a operat schimbări în conformitate cu legislația în vigoare, bazate în principal pe așa-numita performanță nesatisfăcătoare. Aceasta a provocat o încetinire temporară a procesului de reformă, fapt evidențiat de către Comisie. Nii angajați au avut nevoie de o perioadă de acomodare, însă indicatorii de performanță pentru cei care ocupă toate pozițiile în cauză sunt comparativ mai buni în prezent decât cu trei ani în urmă.

Caseta 10 — Exemple de îmbunătățiri ale capacității operaționale

Este posibil ca asistența comunitară să fi contribuit la asigurarea capacității infrastructurale și organizaționale și a competențelor necesare pentru planificarea și executarea unei operațiuni de asemenea importanță, însă nu a reprezentat un factor direct sau indirect în executarea sa.

38.

Deși Comisia încurajează diversele servicii să coopereze, tensiunile interne și elaborarea politicilor fragmentată, lipsită de coordonare între stat și entitățile din Bosnia și Herțegovina constituie principala obstacol în calea funcționării normale a instituțiilor și a creării de structuri de stat mai funcționale și mai eficiente. Lipsa unui consens politic în ceea ce privește direcția principală în care trebuie să se îndrepte țara afectează, de asemenea, rezultatele asistenței financiare.

Caseta 11 — Exemple de centre de formare judiciară (CFJ)

Inițial, Ministerul Justiției nu a invitat pe niciunul dintre experții internaționali ai proiectului să participe la elaborarea legii care reglementează Academia de formare a judecătorilor și procurorilor. Ca urmare a presiunii exercitate de comunitatea donatorilor, experții au fost, în cele din urmă, consultați, iar unele dintre recomandările acestora au fost incluse în textul final al legii. Cu toate acestea, legea actuală prezintă încă deficiențe care trebuie soluționate. Ministerul Justiției a inclus pregătirea unor amendamente pe agenda legislativă a anului 2009.

În prezent, academia este complet funcțională, atât pentru formarea inițială, cât și pentru cea continuă. În ceea ce privește pregătirea inițială, prima generație de studenți a absolvit academia în februarie 2009, iar a doua generație urmează, în prezent, cursuri. Cât despre formarea continuă, academia și-a lărgit în mod constant sfera de activități și categoriile de specializare oferite.

RĂSPUNSURILE COMISIEI

Autoritățile locale au luat decizia de a abandona o strategie, aprobată anterior, de formare a formatorilor, care viza îmbunătățirea metodelor de predare.

Pe perioada punerii în aplicare a proiectului, Comisia s-a confruntat cu o schimbare a priorităților, din cauza faptului că diferiți miniștri ai Justiției, președinți ai Curții Supreme și directori de centre de formare judiciară au opinii diferite în ceea ce privește rolul CFJ.

41.

Întrucât proiectele lansate în cadrul programului au fost primele proiecte regionale CARDS în domeniul JAI, în perioada mai-iunie 2002, experți din statele membre UE au efectuat misiuni de evaluare a JAI în regiune și au identificat mai multe nevoi comune importante, pe care proiectele lansate ulterior au urmărit să le acopere.

43.

Pentru proiectele viitoare, se vor întocmi rezumate ale progreselor realizate în îndeplinirea obiectivelor specifice. Comisia dorește să sublinieze că toate rezultatele prevăzute în descrierea de proiect au fost atinse.

44.

Comisia a învățat din aceste experiențe anterioare și acum acționează potrivit unei abordări formale, care îl așează pe beneficiar în centrul procesului de asistență, acesta asumându-și deplina responsabilitate pentru obiectivele, metodele și rezultatele anticipate.

În cadrul IPA, prioritatea este sporirea responsabilității beneficiarilor asupra proiectelor.

Caseta 12 — Exemple de proiecte de „învățare prin practică” în Bosnia și Herțegovina

Cazul 2: Transfer incomplet al responsabilităților către beneficiar – Camera pentru crime de război

În ceea ce privește transferul de personal, perioada de punere în aplicare a proiectului privind crimele de război era de cinci ani, respectiv din 2005 până în 2009, inclusiv. De la efectuarea auditului, perspectiva încheierii mandatelor tuturor judecătorilor și procurorilor internaționali a fost reconsiderată, avându-se în vedere, în mod special, cauzele rămase pe rol și reducerea cu 15 % a bugetului Curții în 2009. În consecință, din motive politice, tehnice și bugetare, Curtea (și Parchetul) se pronunță în favoarea continuării mandatului acestora după expirarea termenului-limită prevăzut inițial pentru luna decembrie 2009.

46.

În prezent, Comisia consideră că gradul în care sunt respectate valorile libertății, securității și justiției, precum statul de drept și drepturile fundamentale, în principalele țări terțe (inclusiv țările care au făcut obiectul prezentului audit) este un indicator important al impactului, conex unuia dintre obiectivele generale ale spațiului de libertate, securitate și justiție.

47.

Istoricul punerii în aplicare a mai multor proiecte de consolidare instituțională arată că, în mod repetat și consecvent, Comisia a încercat să exercite o influență pozitivă pentru a încuraja sustenabilitatea proiectelor.

RĂSPUNSURILE COMISIEI

48.

Pentru a spori responsabilitatea beneficiarilor, se organizează în mod periodic reuniuni de coordonare regională, la care participă serviciile centrale ale CE, delegațiile CE și beneficiarii. În plus, aceștia din urmă sunt consultați încă din faza de început cu privire la documentul de planificare multianuală și la fișele de prezentare a proiectelor.

În ceea ce privește programarea regională JAI în cadrul IPA 2009, au loc discuții cu beneficiarii pentru a se crea programe mai eficiente, care să răspundă nevoilor acestora, din perspectiva integrării regionale în UE și în legătură cu documentul de strategie, rapoartele de țară și parteneriatele de aderare/europene.

49.

În prima jumătate a anului 2008, Consiliul de cooperare regională a preluat rolul de instrument al fostului Pact de stabilitate, care constă în facilitarea cooperării donatorilor regionali în domeniul JAI și, în prezent, organizează conferințe în acest sens.

De asemenea, în acest context, sunt organizate reuniuni de cooperare între donatori în cadrul unor inițiative individuale, precum Inițiativa regională privind migrația, azilul și refugiații (MARRI) și Inițiativa regională anticorupție (RAI).

52.

Agenția Europeană pentru Reconstrucție și-a îndeplinit cu succes mandatul de reconstrucție și stabilizare post-criză. Comisia consideră că agenția a reprezentat un instrument eficient în domeniul pentru care a fost concepută, datorită vitezei cu care și-a îndeplinit misiunea, un aspect esențial în faza de reconstrucție.

53.

Coordonarea donatorilor este deja considerată o prioritate în cadrul CARDS. La sfârșitul anului 2005 a avut loc la Bruxelles o reuniune pe această temă, în cadrul căreia s-au prezentat cele mai bune practici din Albania și s-au discutat diverse aspecte ale coordonării.

În cadrul IPA, dorința de a asigura, pe teren, o coordonare eficientă între donatori a devenit o prioritate majoră: alte conferințe privind eficacitatea ajutoarelor în Balcanii de Vest și în Turcia au fost organizate la Bruxelles, în octombrie 2008, și la Tirana, în aprilie 2009, iar o conferință privind evoluția ulterioară este programată în octombrie 2009.

54.

Comisia depune eforturi permanente în vederea îmbunătățirii coordonării între donatori. La începutul anului 2008, a fost reînființată o rețea internă pentru îmbunătățirea coordonării politicilor și a programării în domeniul JAI. În cadrul acestei rețele, au loc reuniuni periodice în care sunt implicate și delegațiile CE. În acest context, s-au elaborat note tematice, incluzând recomandări privind politica și programarea în domeniul reformei judiciare, precum și al luptei împotriva corupției și criminalității organizate.

RĂSPUNSURILE COMISIEI

Caseta 14 — Exemplu de lipsă de coordonare între activitățile de investiții ale mai multor donatori

Din 2002, toți donatorii au echipat autoritățile locale cu vehicule pe care le-au lăsat acestora, la terminarea proiectelor lor. Abordarea necoordonată, în sensul lipsei unei planificări strategice a bugetului din partea autorităților locale, și reacția organizațiilor internaționale la penuria de vehicule au creat, în câțiva ani, un parc auto neomogen, ale cărui costuri de întreținere sunt în continuă creștere. Problema a fost identificată de Ministerul de Interne. Anul trecut, acesta a inițiat o evaluare coordonată a parcului său auto, organizând o licitație și achiziționând ulterior aproximativ 50 de vehicule. Toate vehiculele provin de la un singur producător important de autoturisme din UE și se preconizează că acest fapt va avea o influență pozitivă asupra cheltuielilor de întreținere.

55.

Problema recomandărilor contradictorii, limitate la anumite aspecte și la o perioadă specifică, a fost între timp rezolvată, deoarece ceilalți actori au părăsit terenul. Această problemă nu mai există datorită promovării de către Comisie a armonizării progresive a recomandărilor.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

56.

Domeniul JAI continuă să fie o prioritate în cadrul programării instrumentelor de asistență pentru pre-aderare și, între timp, s-au introdus măsuri pentru a asigura sustenabilitatea rezultatelor proiectelor.

57.

În eforturile de coordonare a donatorilor, Comisia menține contacte regulate, în vederea coordonării asistenței de politică și financiare, cu Consiliul European, Comisia de la Veneția, Înaltul Comisar al Națiunilor Unite pentru Refugiați, Organizația Internațională pentru Migrație, Tribunalul Penal Internațional pentru Fosta Iugoslavie, precum și cu donatori bilaterali. Sunt organizate cu regularitate reuniuni între delegațiile CE și ambasaderele statelor membre, pentru coordonarea asistenței financiare bilaterale acordate de către aceștia, cu asistența din partea Comunității. În toamna anului 2008 și în luna aprilie 2009, Comisia a organizat conferințe cu principalii donatori, în scopul îmbunătățirii metodelor de coordonare între aceștia. Următoarea conferință, care se va axa în principal pe aspectele practice ale coordonării pe teren, este programată să aibă loc în luna octombrie 2009.

În prima jumătate a anului 2008, Consiliul de cooperare regională a preluat rolul de instrument al fostului Pact de stabilitate, care constă în facilitarea cooperării între donatorii regionali în domeniul JAI și, în prezent, organizează conferințe în acest sens. De asemenea, sunt organizate reuniuni de cooperare între donatori prin intermediul inițiativelor regionale.

RĂSPUNSURILE COMISIEI

Recomandarea 1

- (a) Comisia stabilește în prezent indicatorii de impact care fac parte din ciclul de gestionare pe activități. Aceștia includ gradul în care sunt respectate în momentul de față valorile libertății, securității și justiției în principalele țări terțe, inclusiv în țările în care s-a efectuat auditul; valorile includ statutul de drept și respectarea drepturilor fundamentale.
- (b) În general, Comisia îmbină investițiile în echipamente și infrastructură cu consolidarea instituțională și a capacităților, iar furnizarea de echipamente și infrastructură se îmbină cu ajutorul pentru formare și reformele organizaționale.
- (c) În prezent, sunt analizate aspectele practice ale coordonării între donatori; în ceea ce privește această posibilitate, Comisia a luat inițiative, în cadrul unui „târg al proiectelor” organizat în primăvara anului 2009.
- (d) Întrucât Regulamentul financiar permite Comisiei să pună în aplicare măsuri externe, împreună cu alți actori, acest tip de acțiune va fi avut în vedere atunci când se consideră că poate fi aplicat.

Recomandarea 2

- (a) În prezent, beneficiarii sunt implicați în procesul de atribuire a contractelor de achiziții, de la pregătirea proiectului, până la evaluarea ofertelor (un reprezentant al beneficiarului fiind întotdeauna prezent ca membru cu drept de vot). La nivel mai general, pentru a spori responsabilitatea beneficiarilor, se organizează în mod periodic reuniuni de cooperare regională, la care participă serviciile centrale ale CE, delegațiile CE și beneficiarii, aceștia din urmă fiind consultați încă din faza de început cu privire la documentul de planificare multianuală și la fișele de prezentare a proiectului.
- (b) În vederea sustenabilității și asumării responsabilității asupra proiectelor în cadrul programelor IPA 2007 și 2008, fișele de proiect includ condiții speciale privind întreținerea infrastructurii.
- (c) Comisia cunoaște situația și, în luna martie 2009, a lansat un proiect de asistență financiară regională pentru îmbunătățirea monitorizării în domeniul JAI a performanței autorităților și a asistenței financiare.
- (d) Comisia stabilește în prezent indicatorii de impact care fac parte din ciclul de gestionare pe activități. Aceștia includ gradul în care sunt respectate în momentul de față valorile libertății, securității și justiției în principalele țări terțe, inclusiv în țările în care s-a efectuat auditul; valorile includ statutul de drept și respectarea drepturilor fundamentale.

RĂSPUNSURILE COMISIEI

(e) Asistența financiară este complementară procesului politic de stabilizare și asociere. Rapoartele privind progresele realizate și parteneriatele europene includ recomandări speciale referitoare la schimbările instituționale necesare. De asemenea, unele proiecte sprijină în mod direct reformele în domeniul JAI. De exemplu, în cadrul programării IPA 2009, au loc discuții cu beneficiarii pentru a se crea programe mai eficiente, care să răspundă nevoilor acestora în domeniul JAI, din perspectiva integrării regionale în UE și în legătură cu documentul de strategie, rapoartele de țară și parteneriatele de aderare/europene.

Recomandarea 3

Comisia este de acord cu faptul că un punct comun de trecere a frontierei poate, cu siguranță, să consolideze cooperarea între cele două țări în cauză, însă există și alte căi de cooperare bilaterală la frontieră.

Aspectele practice legate de aplicabilitatea acquis-ului Schengen privind punctele comune de trecere a frontierei în cazul cererilor de azil vor fi luate în considerare atunci când se fac recomandări politice în legătură cu aceste țări.

Curtea de Conturi Europeană

Raportul special nr. 12/2009
Eficacitatea proiectelor Comisiei din domeniul justiției
și afacerilor interne pentru Balcanii de Vest

Luxemburg: Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene

2009 — 57 p. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-469-2

doi:10.2865/83231

Cum vă puteți procura publicațiile Uniunii Europene?

Publicații de vânzare:

- prin EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- de la librăria pe care o frecvențați, menționând titlul, editura și/sau numărul ISBN;
- contactând direct unul dintre agenții noștri de vânzări. Puteți obține datele de contact ale acestora vizitând <http://bookshop.europa.eu> sau trimițând un fax la +352 2929-42758.

Publicații gratuite:

- prin EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- la reprezentanțele sau delegațiile Comisiei Europene. Puteți obține datele de contact ale acestora vizitând <http://ec.europa.eu> sau trimițând un fax la +352 2929-42758.

ÎN CADRUL PREZENTULUI RAPORT, CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ ANALIZEAZĂ EFICACITATEA PROIECTELOR COMISIEI EUROPENE DIN DOMENIUL JUSTIȚIEI ȘI AFACERILOR INTERNE PENTRU BALCANII DE VEST. RAPORTUL TRATEAZĂ ATÂT PROIECTELE DE INVESTIȚII, CÂT ȘI PROIECTELE PRIVIND CONSOLIDAREA INSTITUȚIONALĂ DIN CELE PATRU SUBDOMENII ALE SECTORULUI JUSTIȚIE ȘI AFACERI INTERNE: AZIL ȘI MIGRAȚIE, GESTIONAREA INTEGRATĂ A FRONTIERELOR, SISTEMUL JUDICIAR ȘI POLIȚIA.

ÎN CONTEXTEL UNUI CADRU POLITIC ȘI ORGANIZAȚIONAL DIFICIL, GESTIONAREA ASIGURATĂ DE CĂTRE COMISIE PENTRU PROIECTELE DIN DOMENIUL JUSTIȚIEI ȘI AFACERILOR INTERNE S-A DOVEDIT A FI ÎN MARE MĂSURĂ EFICACE. TOTUȘI, CURTEA A IDENTIFICAT DEFICIENȚE, ÎN SPECIAL ÎN CEEA CE PRIVEȘTE ASUMAREA RESPONSABILITĂȚII ȘI SUSTENABILITATEA REZULTATELOR. RAPORTUL CONȚINE RECOMANDĂRI CARE AR PUTEA AJUTA COMISIA LA FURNIZAREA UNEI ASISTENȚE MAI EFICIENTE ȘI MAI EFICACE.



CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ



Oficiul pentru Publicații

ISBN 978-92-9207-469-2



9 789292 074692