

I

(Comunicações)

TRIBUNAL DE CONTAS

RELATÓRIO ESPECIAL N.º 11/2001

sobre o programa Tacis de cooperação transfronteiriça, acompanhado das respostas da Comissão

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

(2001/C 329/01)

ÍNDICE

	Pontos	Página
RESUMO		3
INTRODUÇÃO	1-6	4
Breve descrição do programa Tacis de cooperação transfronteiriça	1-5	4
A auditoria do Tribunal	6	5
QUADRO JURÍDICO E COORDENAÇÃO COM OUTROS INSTRUMENTOS	7-16	5
Quadro jurídico	7-9	5
Inexistência de financiamentos no âmbito do programa Phare	10-14	6
Coordenação com o programa Interreg	15-16	7
ORÇAMENTAÇÃO E PROGRAMAÇÃO DO PROGRAMA TACIS DE COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA	17-25	7
Montante global do orçamento	17-21	7
Atrasos na afectação dos fundos para pequenos projectos	22	8
Capacidade de gestão dos projectos das autoridades regionais e locais	23-25	8
EXECUÇÃO DO PROGRAMA TACIS DE COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA	26-35	8
Execução financeira	26-29	8
Contratos de obras	30-32	9
Processos de concurso para adjudicação dos contratos de obras	30	9
Isenção do imposto sobre o valor acrescentado e dos direitos aduaneiros	31	9
Actuação das autoridades dos países beneficiários	32	9
Contratos de fornecimentos	33	9
Mecanismo de financiamento de pequenos projectos	34-35	10
IMPACTO DO PROGRAMA TACIS DE COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA	36-53	10
Infra-estruturas de passagem das fronteiras	36-42	10
Gestão das fronteiras	43	11

	Pontos	Página
Ambiente	44-49	11
Desenvolvimento económico	50-51	12
Pequenos projectos	52-53	12
CONCLUSÕES	54-57	12
Impacto do programa para o nível de vida nas regiões fronteiriças	54	12
Impacto transfronteiriço	55	12
Participação das autoridades locais e regionais no programa Tacis de cooperação transfronteiriça	56	13
Conclusão geral	57	13
RECOMENDAÇÕES	58-62	13
ANEXO 1 — Regiões beneficiárias do programa Tacis de cooperação transfronteiriça		15
ANEXO 2 — Esquema de execução do programa Tacis de cooperação transfronteiriça		16
ANEXO 3 — Estruturas de execução dos programas Tacis e Phare de cooperação transfronteiriça e do programa Interreg		17
Respostas da Comissão		18

RESUMO

Breve descrição do programa

I. O programa Tacis de cooperação transfronteiriça foi instituído em 1996, com o objectivo de contribuir para reduzir a diferença entre o nível de vida das regiões fronteiriças ocidentais da Bielorrússia, da Moldova, da Rússia e da Ucrânia e o das regiões adjacentes dos países vizinhos. Propõe-se promover a cooperação entre as autoridades regionais dos dois lados da fronteira e apoiar projectos com um impacto transfronteiriço. O programa, dispondo embora de um orçamento anual reduzido (20-30 milhões de euros), é politicamente importante, por um lado porque, depois da próxima vaga de adesões, a região ficará situada junto à fronteira externa oriental da União Europeia e, por outro, devido à iniciativa política da «Dimensão Nórdica» (ver pontos 1-5).

Quadro jurídico e coordenação com outros instrumentos

II. O quadro jurídico do programa não prevê a coordenação com os programas Phare e Interreg. Apesar de os programas terem objectivos semelhantes, os mecanismos de cooperação criados já anteriormente pela Comissão com vista à execução do programa Phare de cooperação transfronteiriça não foram utilizados neste programa. À excepção do caso da Polónia, os fundos disponíveis no âmbito do programa Phare para projectos conjuntos com os países Tacis são limitados, uma vez que não existem mecanismos de financiamento específicos destinados a financiar as regiões dos países Phare que confinam com os Novos Estados Independentes. As potencialidades de execução de projectos conjuntos em regiões situadas de um e de outro lado da fronteira são assim muito reduzidas (ver pontos 7-16).

Orçamentação e programação do programa Tacis de cooperação transfronteiriça

III. Apesar da importância política deste programa e do grande número de propostas de projectos recebidas inicialmente, em 1999 e 2000 o orçamento que lhe foi afectado sofreu uma redução. Registaram-se atrasos consideráveis na programação dos fundos destinados ao mecanismo de financiamento de pequenos projectos, bem como na prestação de assistência destinada a reforçar a capacidade de gestão das autoridades regionais. Raramente foram financiadas outras infra-estruturas além das fronteiriças, apesar de haver grande procura desses financiamentos (ver pontos 17-25).

Execução

IV. A execução tem sofrido grandes atrasos. No caso dos contratos de obras, têm surgido dificuldades no domínio da obtenção de propostas que não ultrapassem o orçamento indicado no processo de concurso. Por vezes o equipamento só é fornecido após o fim do período previsto para a execução do projecto, devido à morosidade dos processos de fornecimentos da Comissão e a atrasos no desalfandegamento nos países beneficiários. Outro grande problema que se tem colocado no âmbito destes projectos é a concessão de isenção do imposto sobre o valor acrescentado. Os processos de execução do mecanismo de financiamento de pequenos projectos são excessivamente centralizados. A auditoria a uma amostra representativa de pagamentos efectuados no âmbito do programa Tacis de cooperação transfronteiriça não revelou falhas significativas em matéria da legalidade ou regularidade desses pagamentos (ver pontos 26-35).

Impacto

V. O programa de cooperação transfronteiriça sofreu vários atrasos, pelo que até ao fim de 2000 não tivera ainda grande impacto. A maioria dos projectos no sector do ambiente foram afectados pelo facto de não terem tido seguimento, sob a forma de investimentos provenientes quer do programa Tacis, quer de outras fontes. Apesar de o programa ter objectivos de desenvolvimento económico, foram financiados muito poucos projectos importantes nesse domínio. De uma maneira geral, os projectos financiados no âmbito do mecanismo de financiamento de pequenos projectos foram os que produziram melhores resultados em termos da relação custo/eficácia (ver pontos 36-53).

Conclusões e recomendações

VI. Apesar de o programa ter potencialidades para dar resposta a necessidades importantes, até à data tem tido pouco impacto, quer do ponto de vista da melhoria do nível de vida das regiões beneficiárias, quer do da cooperação transfronteiriça, sendo necessário intensificar os esforços no domínio do apoio à participação das

autoridades locais e regionais (ver pontos 54-57). As recomendações formuladas são as seguintes (ver pontos 58-62):

- Os mecanismos de coordenação entre o programa Tacis de cooperação transfronteiriça, o programa Interreg e o programa Phare deverão ser significativamente reforçados;
- Deverá ser considerada a possibilidade de aumentar o orçamento do programa Tacis de cooperação transfronteiriça, de modo a equipará-lo aos financiamentos correspondentes afectados às regiões fronteiriças dos países Phare;
- Deverá ser atribuído mais relevo ao apoio às infra-estruturas e ao investimento;
- O programa deverá atribuir a prioridade a projectos que contribuam directamente para elevar o nível de vida da população das regiões elegíveis;
- Deverá ser afectada ao mecanismo de financiamento de pequenos projectos uma percentagem mais elevada dos fundos, devendo a gestão desses fundos ser descentralizada.

INTRODUÇÃO

Breve descrição do programa Tacis de cooperação transfronteiriça

1. O programa Tacis de cooperação transfronteiriça foi instituído em 1996, por iniciativa do Parlamento Europeu, abrangendo as regiões da Rússia, da Bielorrússia, da Ucrânia e da Moldova ⁽¹⁾ que partilham uma fronteira comum com a União Europeia (Finlândia) e com os países Phare ⁽²⁾. O programa reflecte também a recomendação do Conselho Europeu de Essen de 1994, que sublinhou a importância do reforço da cooperação transfronteiriça na Europa Central e Oriental, para promover o desenvolvimento económico e as relações de boa vizinhança.

2. Foi autorizada para este programa uma dotação total no montante de 132,5 milhões de euros para o período de 1996-2000, o que equivale a cerca de 5 % do orçamento total do programa Tacis ⁽³⁾. Em conformidade com o principal documento político da Comissão nesta matéria ⁽⁴⁾, o programa tem os seguintes objectivos:

- a) Promover o desenvolvimento económico e social das regiões fronteiriças, através do apoio a projectos sustentáveis que reduzam o risco de que a estabilidade da região seja comprometida pela diferença significativa do nível de vida das populações, dos dois lados da fronteira. Nomeadamente, o programa deve prestar assistência às regiões fronteiriças na resolução dos seus problemas de desenvolvimento específicos decorrentes do facto de se situarem na periferia das suas economias nacionais;

- b) Financiar projectos com impacto transfronteiriço que sejam apoiados pelas comunidades dos dois lados da fronteira, cooperação essa que é considerada essencial para garantir um desenvolvimento sustentável;

- c) Financiar prioritariamente projectos relativamente aos quais seja patente a existência de empenhamento, a nível local ou regional.

Estes objectivos são semelhantes aos do programa Phare de cooperação transfronteiriça ⁽⁵⁾.

3. O programa Tacis de cooperação transfronteiriça foi também criado na qualidade de instrumento destinado a disponibilizar fundos complementares para prestação de apoio às regiões fronteiriças russas, com vista a promover a execução de projectos conjuntos com os projectos financiados pelo programa Interreg na Finlândia ⁽⁶⁾. De um modo mais geral, o programa Tacis de cooperação transfronteiriça é o principal instrumento financeiro de que a Comissão dispõe para financiar projectos no contexto da chamada «Dimensão Nórdica» da política da União Europeia. Esta iniciativa, que foi lançada depois de a Finlândia e a Suécia terem aderido à União Europeia, destina-se a desenvolver a Europa do Norte, através da adopção de uma estratégia mais coerente de resposta aos problemas e necessidades da região ⁽⁷⁾. Além disso, o programa contribuirá igualmente para reduzir o isolamento potencial do enclave russo de Kaliningrado.

⁽¹⁾ Para um mapa das regiões elegíveis, ver o anexo 1.

⁽²⁾ Para efeitos do presente relatório, os países Phare são os países beneficiários do programa Phare da União Europeia que partilham uma fronteira comum com os quatro países beneficiários do programa Tacis, a saber, a Estónia, a Hungria, a Letónia, a Lituânia, a Polónia, a Roménia e a República Eslovaca.

⁽³⁾ O programa Tacis de cooperação transfronteiriça é financiado no âmbito de uma rubrica orçamental específica do programa Tacis.

⁽⁴⁾ Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité das Regiões sobre a cooperação transfronteiriça no âmbito do programa Tacis, COM(97) 239 final, Bruxelas, 27.5.1997.

⁽⁵⁾ Ver o artigo 3.º e o n.º 2 do artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 1628/94 e o artigo 3.º e o n.º 3 do artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 2760/98.

⁽⁶⁾ O programa Interreg foi criado em 1990 pela Comissão para prestar assistência às regiões fronteiriças dos Estados-Membros na resolução dos seus problemas de desenvolvimento específicos. A Finlândia passou a ser elegível para o Interreg II a partir da sua adesão à UE, tendo recebido no âmbito do Interreg IIA (1995-1999) o montante total de 34 milhões de euros, afectado a projectos em três regiões fronteiriças adjacentes à Rússia (Sudeste da Finlândia, 9,6 milhões de euros; região da Carélia, 13,9 milhões de euros; região do mar de Barents, 10,5 milhões de euros).

⁽⁷⁾ Os países da região abrangidos pela iniciativa da «Dimensão Nórdica» são a Dinamarca, a Estónia, a Finlândia, a Alemanha, a Islândia, a Letónia, a Lituânia, a Noruega, a Polónia, a Federação Russa e a Suécia.

4. O programa Tacis de cooperação transfronteiriça é considerado também como uma forma de contribuir para o processo de pré-adesão nos países Phare, nomeadamente através da disponibilização de financiamentos complementares que permitam resolver um problema que suscita uma preocupação crescente, a saber, o funcionamento adequado das fronteiras entre os países Phare e os Novos Estados Independentes, que dentro de poucos anos ficarão situados junto à fronteira externa da União Europeia; o programa contribuirá igualmente para promover o desenvolvimento das relações transfronteiriças.

5. O programa é executado essencialmente sob a forma de intervenções de três tipos:

- a) Projectos de melhoria dos postos fronteiriços e das infra-estruturas de passagem das fronteiras, identificados conjuntamente pela Comissão e pelas autoridades nacionais dos países beneficiários;
- b) Os chamados «grandes projectos», geralmente no montante de 1 a 3 milhões de euros. Na Ucrânia, na Bielorrússia e na Mol-

dova, as autoridades nacionais têm tido também uma intervenção importante na concepção desses projectos;

- c) Pequenos projectos, financiados por uma subvenção Tacis no montante máximo de 200 000 euros, identificados e elaborados pelas autoridades regionais e locais. O beneficiário deve contribuir com um co-financiamento de pelo menos 20 %.

No *anexo 2* faz-se uma descrição esquemática dos processos de execução do programa Tacis de cooperação transfronteiriça e no *anexo 3* é apresentado um esquema das estruturas que participam na execução dos programas Tacis e Phare de cooperação transfronteiriça e do programa Interreg. Em princípio, os sectores prioritários têm sido as infra-estruturas de passagem das fronteiras, o ambiente e o desenvolvimento económico. A repartição do orçamento do programa Tacis de cooperação transfronteiriça pelos três tipos de intervenções e pelos diferentes sectores, no período de 1996-2000, é apresentada no *quadro 1*.

Quadro 1

Repartição das dotações do programa Tacis de cooperação transfronteiriça em 1996-2000

(milhões de euros)

	Postos fronteiriços	Grandes projectos	Pequenos projectos	Total	%
Postos fronteiriços	62,9	—	0,1	63,0	48
Ambiente	—	42,2	2,3	44,5	34
Desenvolvimento económico	—	4,8	4,4	9,2	7
Administração pública e assuntos sociais	—	0,8	3,6	4,4	3
Outros	—	0,2	1,5	1,7	1
Não afectado	—	—	9,7	9,7	7
Total	62,9	48,0	21,6	132,5	100

Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

Auditoria do Tribunal

6. Na segunda metade de 2000 foi efectuada uma auditoria ao programa Tacis de cooperação transfronteiriça, com o objectivo de avaliar a eficácia da gestão e o impacto produzido pelo programa, cerca de cinco anos após o início do mesmo. No âmbito da auditoria foram efectuadas análises documentais e entrevistas na sede da Comissão Europeia, reuniões com as autoridades beneficiárias e auditorias a projectos executados nos países beneficiários. As auditorias no local incidiram em 13 dos 15 projectos de montante superior a 1 milhão de euros e numa amostra de 10 dos 46 projectos financiados no âmbito do mecanismo de financiamento de pequenos projectos, em curso de execução ou já concluídos. Foram também efectuadas reuniões em quatro países vizinhos (Estónia, Finlândia, Hungria e Polónia), com o objectivo de avaliar o grau de cooperação transfronteiriça promovida pelo programa.

QUADRO JURÍDICO E COORDENAÇÃO COM OUTROS INSTRUMENTOS

Quadro jurídico

7. O programa Tacis de cooperação transfronteiriça foi instituído com base no Regulamento (Euratom, CE) n.º 1279/96 do Conselho, de 25 de Junho de 1996, relativo à prestação de assistência aos Novos Estados Independentes e à Mongólia no esforço de reforma e de recuperação da sua economia ⁽¹⁾, no período de 1996-1999. Porém, o regulamento dizia respeito a todo o programa Tacis e a partededicada à cooperação transfronteiriça era

⁽¹⁾ JO L 165 de 4.7.1996, p. 1.

muito reduzida ⁽¹⁾, ao contrário do que se verificou no caso do programa Phare de cooperação transfronteiriça, para o qual a Comissão definiu um quadro de programação e execução detalhado, num regulamento específico da Comissão de 1994, o primeiro ano do programa ⁽²⁾. O novo regulamento relativo à prestação de assistência aos Novos Estados Independentes (2000-2006) não alterou praticamente o programa Tacis de cooperação transfronteiriça, à excepção da introdução de um programa indicativo plurianual (artigo 3.º) e de uma referência à necessidade de coordenação com o programa Phare e com os programas financiados pelos Fundos Estruturais (artigo 14.º) ⁽³⁾.

8. Uma das diferenças particularmente evidentes entre os programas Phare e Tacis de cooperação transfronteiriça reside no facto de a Comissão não ter criado para este último mecanismos de coordenação destinados a promover o diálogo e a cooperação entre os Novos Estados Independentes e os países vizinhos, semelhantes aos que foram instituídos para o programa Phare. Os «Comités Mistos de Programação e Acompanhamento» criados nos termos do regulamento relativo ao programa Phare de cooperação transfronteiriça, constituídos por representantes nacionais e regionais do país Phare e dos Estados-Membros vizinhos, facilitaram a cooperação entre os países fronteiriços no domínio da definição, avaliação e recomendação de novos projectos. A Comissão tinha o estatuto de observador nesses comités, mas detinha o poder de decisão em matéria de selecção dos projectos recomendados pelos comités mistos que seriam financiados efectivamente. A criação de Comités Mistos de Programação e Acompanhamento no âmbito do programa Tacis de cooperação transfronteiriça teria contribuído igualmente para promover a cooperação transfronteiriça, tanto em relação a projectos específicos, como de um modo mais geral, no que se refere ao desenvolvimento das relações bilaterais entre os países em causa, inclusive a nível regional.

9. Acresce que a Comissão, também ao contrário do que se verificou relativamente ao programa Phare de cooperação transfronteiriça, não exigiu que as autoridades dos dois lados da fronteira efectuassem uma análise e elaborassem uma estratégia de desenvolvimento para as regiões fronteiriças elegíveis, e tão-pouco foi elaborado e firmado pelos países com uma fronteira comum um memorando de entendimento anual definindo os projectos a financiar. Consequentemente, não existia um procedimento que permitisse assegurar que a informação relativa aos projectos Tacis de cooperação transfronteiriça a financiar fosse transmitida aos países vizinhos, apesar de esse intercâmbio de informação constituir condição prévia essencial da cooperação transfronteiriça.

Inexistência de financiamentos no âmbito do programa Phare

10. Uma das grandes dificuldades que se colocaram ao programa Tacis de cooperação transfronteiriça consistiu no facto de não estarem disponíveis financiamentos para as regiões fronteiriças

dos países Phare, à excepção do sector das infra-estruturas de passagem das fronteiras (nomeadamente na Polónia), que permitissem executar projectos comuns ou, pelo menos, relacionados. Atendendo a que as autoridades regionais das regiões fronteiriças em causa dos países Phare dispunham geralmente de orçamentos muito limitados, teria sido desejável que o programa Phare disponibilizasse esses financiamentos. Porém, inicialmente o programa Phare de cooperação transfronteiriça abrangia apenas as regiões fronteiriças dos países Phare que confinavam com os Estados-Membros da União Europeia. Se bem que as regiões fronteiriças elegíveis tenham sido alargadas em 1999 de modo a abranger as que se situavam junto às fronteiras entre países Phare, o programa continuava a não abranger as fronteiras entre os Novos Estados Independentes e os países Phare, apesar da disparidade crescente entre o nível de vida das regiões fronteiriças de alguns países Phare situadas junto às fronteiras ocidentais e orientais do país (por exemplo, nos casos da Hungria, da Polónia e da República Eslovaca).

11. Em princípio, o programa Phare Credo, criado em 1996 principalmente para financiar projectos transfronteiriços nas fronteiras entre países Phare, mas para o qual eram também elegíveis as regiões fronteiriças localizadas junto às fronteiras entre os países Phare e os Novos Estados Independentes, poderia ter sido utilizado em conjugação com o programa Tacis de cooperação transfronteiriça. Porém, embora a dotação prevista inicialmente para este programa no período de 1996-1999 ascendesse a 102 milhões de euros, só foram efectivamente celebrados contratos no montante de 11,7 milhões de euros. Nenhum dos 23 projectos (no montante médio de 60 000 euros) a executar em regiões localizadas junto às fronteiras entre os países Phare e os Novos Estados Independentes, relativamente aos quais foram celebrados contratos no montante de 1,4 milhões de euros, estava directamente relacionado com projectos Tacis de cooperação transfronteiriça.

12. O Parlamento Europeu criou em 1998 uma nova rubrica orçamental intitulada «Acção especial a favor da região do mar Báltico», destinada a financiar projectos no Noroeste da Rússia, nos Estados bálticos e na Polónia. A partir de 1999 tem sido afectada a esta rubrica orçamental uma dotação anual de cerca de 10 milhões de euros, financiada a título dos programas Tacis e Phare ⁽⁴⁾. Apesar de ter sido concebido com vista a aumentar a flexibilidade e a promover a adopção de uma estratégia comum pelos programas Interreg, Phare e Tacis, no que se refere à Rússia, este programa duplica em grande medida o programa Tacis de cooperação transfronteiriça.

13. Porém, e este aspecto é ainda mais importante, o facto de a assistência aos países Phare e Tacis ser prestada ao abrigo de dois regulamentos distintos cria desnecessariamente grandes dificuldades a uma cooperação transfronteiriça eficaz. Se bem que, no caso dos programas Phare e Tacis, a necessidade de dois regulamentos distintos seja evidente para estabelecer a distinção entre os países da antiga União Soviética (regulamento Tacis) e os antigos países comunistas da Europa Central e Oriental (regulamento Phare), o objectivo da cooperação transfronteiriça consiste exactamente em atenuar o impacto negativo dessa divisão. Consequentemente, teria sido aconselhável elaborar um novo regulamento, dotado de uma rubrica orçamental própria, que abrangesse as regiões fronteiriças vizinhas dos países Phare e Tacis.

14. A coordenação em grande medida pontual e insuficiente entre os serviços Phare e Tacis da Comissão tem obstado também a uma cooperação mais estreita.

⁽¹⁾ Só é feita referência ao programa Tacis de cooperação transfronteiriça no n.º 10 do artigo 3.º e no n.º 1 do anexo IV.

⁽²⁾ Regulamento (CE) n.º 1628/94 da Comissão, de 4 de Julho de 1994, relativo à execução de um programa de cooperação transfronteiriça entre países da Europa Central e Oriental e Estados-Membros da Comunidade, no âmbito do programa Phare (JO L 171 de 6.7.1994, p. 14).

⁽³⁾ Regulamento (CE, Euratom) n.º 99/2000 do Conselho, de 29 de Dezembro de 1999, relativo à prestação de assistência aos Estados parceiros da Europa Oriental e da Ásia Central (JO L 12 de 18.1.2000, p. 1).

⁽⁴⁾ Em 1998 não foi atribuída uma dotação financeira a esta rubrica orçamental.

Coordenação com o programa Interreg

15. Apesar de a União Europeia ter disponibilizado no âmbito do programa Interreg financiamentos destinados às regiões da Finlândia localizadas junto à fronteira com a Rússia, tem sido difícil definir projectos conjuntos no âmbito dos programas Tacis de cooperação transfronteiriça e Interreg, e isto por várias razões:

- a) O programa Interreg para a Finlândia tem sido geralmente executado através de projectos de dimensões relativamente reduzidas (a contribuição da UE tem variado normalmente entre os 200 000 e os 250 000 euros). Atendendo a este facto, o mecanismo de financiamento de pequenos projectos no âmbito do programa Tacis de cooperação transfronteiriça seria a fonte mais indicada de co-financiamento desses pequenos projectos, uma vez que o limite máximo dos financiamentos concedidos no âmbito deste programa foi fixado em 250 000 euros; no entanto, só 15 % dos fundos Tacis foram dedicados a este instrumento;
- b) Os prazos dos convites à apresentação de propostas de projectos de cooperação transfronteiriça Interreg e Tacis não coincidem, o que dificulta o planeamento de projectos conjuntos;
- c) Os fundos Interreg são programados numa base plurianual, ao passo que os fundos do programa Tacis de cooperação transfronteiriça são afectados anualmente;
- d) Tanto os fundos do programa Interreg como os do programa Tacis de cooperação transfronteiriça só podem ser utilizados no país beneficiário, e não do outro lado da fronteira, o que reduz consideravelmente a latitude de execução de projectos conjuntos;
- e) Ao passo que a selecção de projectos Interreg é efectuada a nível regional, pelas regiões finlandesas beneficiárias e geralmente em consulta com as autoridades russas das regiões vizinhas, o mesmo não se verifica no caso dos projectos Tacis de cooperação transfronteiriça, em que as decisões de financiamento são tomadas a nível da sede da Comissão Europeia ⁽¹⁾.

16. Até 2000, os serviços da Comissão responsáveis pelo programa Tacis de cooperação transfronteiriça e os serviços da DG Regio da Comissão responsáveis pelo Interreg não mantinham contactos sistemáticos destinados a melhorar a coordenação entre os dois instrumentos. A partir de fins de 2000, os dois serviços começaram a desenvolver esforços concertados no sentido de descobrir formas de melhorar a «interoperabilidade» entre os dois instrumentos.

⁽¹⁾ O que cria uma situação em que as autoridades regionais russas têm mais influência na selecção dos projectos Interreg do que na dos projectos Tacis de cooperação transfronteiriça.

ORÇAMENTAÇÃO E PROGRAMAÇÃO DO PROGRAMA TACIS DE COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA**Montante global do orçamento**

17. O orçamento anual do programa Tacis de cooperação transfronteiriça foi fixado em 1996 em 30 milhões de euros. Não foi possível determinar em que bases o orçamento foi fixado a este nível. Este montante foi mantido nos três primeiros anos do programa, mas em 1999 foi reduzido para 20 milhões de euros e em 2000 para 22,5 milhões de euros, no âmbito de uma redução geral do orçamento Tacis, apesar da importância crescente das questões colocadas pela criação iminente de uma nova fronteira externa oriental da União Europeia, pelo desenvolvimento da política da «Dimensão Nórdica» e pela situação específica de Kaliningrado.

18. A dotação orçamental afectada ao programa também não tinha em conta o número considerável de propostas de projectos apresentadas nos dois primeiros anos de vigência do programa. Embora a Comissão não disponha de estatísticas exactas no que se refere ao número de propostas de grandes projectos apresentadas, tudo indica que o número dessas propostas diminuiu muito a partir de 1998.

19. A justificação apresentada pelos países beneficiários para explicar este decréscimo foi que as autoridades locais se deram conta de que os fundos limitados disponíveis para financiar grandes projectos de outros sectores além do dos das infra-estruturas de passagem das fronteiras (que era o sector da competência das autoridades nacionais) reduziam muito as probabilidades de financiamento de um grande projecto e não justificavam os custos de elaboração do mesmo. Efectivamente, o orçamento limitado do programa Tacis de cooperação transfronteiriça não permite financiar em média mais do que dois grandes projectos por ano em cada um dos países beneficiários. Devido ao facto de as disponibilidades financeiras serem tão limitadas, em 1999 e em 2000 não foram publicados na Rússia convites à apresentação de propostas para grandes projectos ⁽²⁾.

20. No que se refere ao mecanismo de financiamento de pequenos projectos, para o qual existem estatísticas relativas ao número de propostas de projectos apresentadas, é evidente que os pedidos de financiamento excederam muito o orçamento afectado ao programa para o período de 1996-1998 (ver quadro 2). O montante total dos projectos «recomendados» para financiamento pelo comité de selecção de projectos da Comissão era superior em 68 % ao montante efectivamente disponível.

⁽²⁾ O orçamento de 2000 da Comissão para a Rússia (4,5 milhões de euros) foi afectado na totalidade ao relançamento do projecto da estação de tratamento de águas residuais de Sortavala. A dotação autorizada inicialmente para este projecto, a título do orçamento para 1996, fora anulada devido ao facto de os fundos não terem sido executados (ver ponto 44).

Quadro 2

Número e montante das propostas de projectos apresentadas no âmbito do mecanismo de financiamento de pequenos projectos

Exercício	Projectos apresentados		Projectos recomendados		Projectos aprovados	
	Número	Montante (milhões de euros)	Número	Montante ⁽¹⁾ (milhões de euros)	Número	Montante (milhões de euros)
1996	91	13,8	39	5,9	16	2,4
1997	133	20,5	42	6,3	30	4,7
1998	121	20,7	47	7,1	26	4,4
Total	345	55,0	128	19,3	72	11,5

⁽¹⁾ Estimativa baseada num montante médio de 150 000 euros por projecto.
Fonte: Comissão Europeia.

21. Apesar de os fundos disponíveis serem limitados, a probabilidade mais elevada de conseguir financiamentos para os projectos apresentados no âmbito do mecanismo de financiamento de pequenos projectos, em comparação com os grandes projectos, tem incentivado as autoridades regionais e locais a apresentarem propostas de pequenos projectos. Em termos de participação das autoridades beneficiárias, nomeadamente das autoridades regionais e locais, o mecanismo de financiamento de pequenos projectos tem sido muito melhor sucedido do que a componente de grandes projectos do programa Tacis de cooperação transfronteira.

Atrasos na afectação dos fundos para pequenos projectos

22. Atendendo a que são afectados todos os anos fundos para pequenos projectos, seria de esperar que fosse possível organizar um ciclo anual regular de elaboração, apresentação e aprovação dos projectos, o que facilitaria a tarefa tanto da Comissão como das autoridades beneficiárias. Na prática, porém, têm-se registado atrasos consideráveis na fase da programação. Os projectos a financiar no âmbito do orçamento para 1996 só foram seleccionados em 1998. Se bem que este atraso possa ser atribuído em parte à necessidade de definir processos de execução e que no exercício de 1997 a situação tenha melhorado, no exercício de 1998 a Comissão foi responsável por atrasos muito significativos, devido à reorganização dos seus serviços. Consequentemente, os projectos só foram seleccionados em Outubro de 2000, o que contribuiu para abrandar muito o ritmo de execução do programa e para o desacreditar nos países beneficiários. Os atrasos foram consequência do facto de a nova direcção da Comissão responsável pela celebração de contratos de ajuda externa ter bloqueado o processo de selecção até que fossem definidas orientações normalizadas de concessão deste tipo de subvenções, aplicáveis a todos os programas de ajuda externa.

Capacidade de gestão dos projectos das autoridades regionais e locais

23. Apesar de a própria Comissão ter sublinhado que «uma condição prévia para o êxito da execução de qualquer actividade de cooperação transfronteira é a capacidade local e regional de conceber e desenvolver projectos» ⁽¹⁾, só no segundo ano do programa foram afectados fundos destinados a prestar assistência neste domínio (1997: Iniciativa de reforço da capacidade regional,

675 000 euros). Além disso, a execução efectiva desses projectos só foi iniciada em Abril de 2000, porque a Comissão teve dificuldade em definir os processos mais adequados de celebração de contratos deste tipo.

24. Outro aspecto positivo do mecanismo de financiamento de pequenos projectos reside no facto de muitas autoridades regionais e locais gerirem mais facilmente a subvenção máxima de 200 000 euros atribuída a um pequeno projecto do que os montantes afectados a grandes projectos (1-3 milhões de euros). Essas autoridades têm por vezes dificuldade em utilizar os fundos atribuídos aos chamados grandes projectos, não só devido às dimensões do projecto, como também à elevada percentagem dos fundos destinada a financiar a assistência técnica necessária à execução desses projectos. No caso desses grandes projectos, está prevista em média assistência técnica no montante de 1,3 milhões de euros (cerca de 80 %) e equipamento no montante de 0,35 milhões de euros (cerca de 20 %). Teria sido preferível em muitos casos para as autoridades regionais que esses financiamentos tivessem sido concedidos para a construção de infra-estruturas, tanto do ponto de vista da capacidade de execução dos fundos como do das necessidades reais. No entanto, apesar de o programa proporcionar a possibilidade de financiar infra-estruturas de pequena escala ⁽²⁾, a política da Comissão tem consistido geralmente em apoiar apenas as infra-estruturas de passagem das fronteiras (ver também ponto 44).

25. Na elaboração de grandes projectos, as autoridades regionais russas têm beneficiado geralmente da cooperação das autoridades regionais finlandesas e da assistência de gabinetes de consultoria finlandeses. Na Ucrânia e na Moldova, os ministérios nacionais têm tido com frequência uma intervenção importante na elaboração de propostas de projectos, em alguns casos devido à capacidade insuficiente das administrações regionais.

EXECUÇÃO DO PROGRAMA TACIS DE COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA**Execução financeira**

26. A execução financeira do programa em 31 de Dezembro de 2000 é sintetizada no quadro 3.

⁽¹⁾ Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité das Regiões sobre a cooperação transfronteira no âmbito do programa Tacis, COM(97) 239 final, Bruxelas, 27.5.1997.

⁽²⁾ Ver décimo considerando do Regulamento (CE) n.º 1279/96: «Considerando que, para satisfazer adequadamente as necessidades mais prementes dos Novos Estados Independentes e da Mongólia na sua actual fase de transformação económica, é necessário autorizar a afectação de uma certa parte da dotação financeira a micro-projectos de infra-estruturas no contexto da cooperação transfronteira».

Quadro 3

Execução financeira do programa Tacis de cooperação transfronteiriça no período de 1996-2000

(milhões de euros)

	Autorizações	Contratos	Pagamentos
1996	30,0	23,7	16,1
1997	30,0	29,7	16,4
1998	30,0	28,2	4,8
1999	20,0	6,6	0,4
2000	22,5	0,0	0,0
Total	132,5	88,2	37,7

27. A execução do programa foi geralmente lenta, nomeadamente no que se refere à sua principal componente, as infra-estruturas de passagem das fronteiras. As principais razões desse facto são analisadas nos pontos seguintes. Em consequência dos problemas de execução, foram anuladas autorizações no montante de 6,3 milhões de euros (21 % das autorizações) no fim de 1999, quando terminou o prazo de contratação do orçamento de 1996.

28. Na prática, o montante das autorizações anuladas deveria ter sido mais elevado, pois um montante adicional de 2,6 milhões de euros do orçamento de 1996, previsto para o financiamento de contratos de fornecimentos e serviços relacionados com as infra-estruturas de passagem das fronteiras, também não tinha sido contratado em 31 de Dezembro de 1999. Atendendo, porém, a que a gestão desse montante fora delegada na «Unidade de supervisão do programa» do sector das infra-estruturas de passagem das fronteiras, gerida por uma empresa de consultoria, a Comissão considerou que esses fundos tinham sido já contratados definitivamente.

29. A auditoria a uma amostra representativa de pagamentos efectuados no âmbito do programa Tacis de cooperação transfronteiriça não revelou falhas significativas em matéria de legalidade ou regularidade desses pagamentos.

Contratos de obras**Processos de concurso para adjudicação dos contratos de obras**

30. O programa de apoio às infra-estruturas de passagem das fronteiras na Ucrânia, na Bielorrússia e na Moldova sofreu atrasos significativos devido ao facto de ter havido grande dificuldade em conseguir que fossem apresentadas propostas compatíveis com o orçamento afectado a esses contratos. Os três concursos abertos em 1999 para a construção de infra-estruturas de passagem das fronteiras ⁽¹⁾ nesses países tiveram de ser repetidos, pois em todos os casos só foi apresentada uma proposta e essas propostas ascendiam em média ao dobro do montante previsto no orçamento. A

⁽¹⁾ Kamenny Log (Bielorrússia), Chop (Ucrânia), Leushen (Moldova).

principal justificação desta situação reside no facto de a empresa de consultoria responsável pela preparação dos concursos ter subestimado os custos dos projectos, nomeadamente o montante exigido pelas empresas estrangeiras para cobrir a sua estimativa dos riscos associados à execução de obras nesses países ⁽²⁾. Por outro lado, as condições impostas pela Comissão com vista a assegurar a viabilidade financeira dos empreiteiros obstavam a que os empreiteiros dos Novos Estados Independentes apresentassem propostas válidas.

Isenção do imposto sobre o valor acrescentado e dos direitos aduaneiros

31. Um dos principais problemas que se colocaram em relação aos contratos de obras consistiu em conseguir que as autoridades beneficiárias concedessem aos empreiteiros locais a isenção do imposto sobre o valor acrescentado. Apesar de essa isenção estar prevista nos memorandos de entendimento concluídos entre os países beneficiários e a Comissão, que regulam a execução dos projectos no sector das infra-estruturas de passagem das fronteiras, na prática a Comissão teve dificuldade em conseguir que essa condição fosse respeitada. Devido aos problemas que surgiram por essa razão, os empreiteiros que executaram contratos de obras na Rússia e na Ucrânia tinham apresentado até ao final de 2000 pedidos de indemnização no montante de perto de 2 milhões de euros.

Actuação das autoridades dos países beneficiários

32. A execução do programa nem sempre foi facilitada também sob outros pontos de vista pelos beneficiários dos projectos. Registraram-se atrasos na aprovação dos projectos de infra-estruturas de passagem das fronteiras, nomeadamente em Svetogorsk (Rússia) e em Jagodin (Ucrânia). Regra geral, o processo de decisão foi complicado pelo facto de, nos Novos Estados Independentes, nove serviços diferentes terem competências em matéria dos projectos de infra-estruturas de passagem das fronteiras ⁽³⁾. Embora os beneficiários oficiais das infra-estruturas de passagem das fronteiras fossem as autoridades aduaneiras, a necessidade de coordenação entre as autoridades aduaneiras nacionais, regionais e locais nem sempre era compatível com uma execução rápida dos projectos. Além disso, as competências das autoridades locais em matéria dos projectos de infra-estruturas de passagem das fronteiras situados no seu território geralmente não estavam bem definidas.

Contratos de fornecimentos

33. O financiamento de equipamento representa normalmente 15-25 % do custo de um projecto Tacis de cooperação transfronteiriça. Em cerca de metade de todos os grandes projectos analisados cuja execução estava quase terminada ou fora já concluída, o fornecimento de equipamento tinha sofrido atrasos, provocados pela morosidade dos processos de fornecimento da Comissão, pelo tempo que os beneficiários tinham levado a aprovar as listas de equipamento e pelas demoras no desalfandegamento desse equipamento nos países beneficiários. O resultado é que o equipamento por vezes só chegava perto do fim do prazo de execução previsto para o projecto ou ainda mais tarde.

⁽²⁾ Na Rússia, o problema colocou-se com menos acuidade, pois a proximidade da Finlândia reduz as dificuldades logísticas para as empresas finlandesas.

⁽³⁾ Em comparação, na Finlândia só dois serviços tinham competências em matéria de infra-estruturas de passagem das fronteiras.

Mecanismo de financiamento de pequenos projectos

34. Se bem que fosse de esperar que o mecanismo de financiamento de pequenos projectos fosse executado por processos mais simples e mais flexíveis do que os grandes projectos, não é isso que se tem verificado. Este programa, que se destina principalmente a ser utilizado a nível local e regional, tem sido prejudicado pela sua pesada estrutura de execução e pelo facto de grande parte das decisões serem tomadas muito longe das regiões beneficiárias.

35. Devido ao facto de dispor de recursos humanos limitados para gerir o programa, a Comissão adjudicou grande parte da gestão quotidiana do mesmo a uma empresa de gestão sediada na Dinamarca. Apesar de essa empresa ter aberto escritórios em S. Petersburgo (Rússia) e em Lvov (Ucrânia), a maioria das decisões eram tomadas na sede e deviam ser aprovadas pelos serviços da Comissão em Bruxelas. As delegações da Comissão tinham uma intervenção muito limitada no mecanismo de financiamento de pequenos projectos, apesar do carácter regional deste programa, que deveria exigir que a gestão do mesmo pela Comissão fosse efectuada a partir dos países beneficiários. A morosidade dos processos de fornecimento e pagamento obstava a que os beneficiários pudessem executar os projectos no prazo máximo de 18 meses estabelecido pela Comissão para a execução dos pequenos projectos.

IMPACTO DO PROGRAMA TACIS DE COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA

Infra-estruturas de passagem das fronteiras

36. Cerca de metade da dotação total do programa Tacis de cooperação transfronteiriça para o período de 1996-2000 foi afectada às infra-estruturas de passagem das fronteiras. No entanto, as obras de construção só foram iniciadas em 2000, pelo que, cinco anos depois do arranque do programa, este não tinha tido ainda qualquer impacto neste domínio.

37. As infra-estruturas de passagem das fronteiras constituem um exemplo particularmente elucidativo da vantagem de dispor de um instrumento de financiamento único que abranja os dois lados da fronteira ou, caso isto não seja possível, de assegurar, pelo menos, uma coordenação adequada entre os instrumentos Phare e Tacis. O primeiro grande projecto Phare de apoio às infra-estruturas de passagem das fronteiras com os Novos Estados Independentes foi iniciado em 1993, sem que houvesse uma iniciativa de financiamento Tacis correspondente. Devido ao facto de as infra-estruturas de passagem das fronteiras do lado Phare da fronteira terem sido concluídas sem que as do lado Tacis fossem igualmente beneficiadas, os estrangulamentos continuaram.

38. A primeira medida do programa Tacis de apoio às infra-estruturas de passagem das fronteiras consistiu num estudo de avaliação das necessidades efectuado em 1996 e abrangendo 42 postos fronteiriços situados nas regiões fronteiriças elegíveis para o programa, que constituiu uma abordagem válida de elaboração de uma estratégia de apoio às infra-estruturas fronteiriças. Porém,

um estudo de 1995 ⁽¹⁾ sobre os estrangulamentos nos postos fronteiriços, financiado pelo programa Phare, provava já a necessidade urgente de prestar apoio a dois postos fronteiriços situados na fronteira entre os países da Europa Central e Oriental e os Novos Estados Independentes, onde os tempos de espera eram os mais elevados de toda a Europa Central e Oriental: Zahony-Chop (Hungria-Ucrânia, 28 horas) e Kukuryki-Kozlovitchi (Polónia-Bielorrússia, 24 horas em média, mas atingindo por vezes cinco dias) ⁽²⁾. Consequentemente, teria sido aconselhável financiar prioritariamente a beneficiação desses dois postos fronteiriços, baseando depois a selecção das intervenções seguintes no estudo de avaliação das necessidades.

39. Na realidade, as obras no posto fronteiriço de Chop só foram iniciadas em Outubro de 2000. E o que é ainda mais grave, no posto fronteiriço de Kozlovitchi, que é de longe o principal ponto de travessia entre os países da Europa Central e Oriental e os Novos Estados Independentes, por onde em 1996 transitaram 359 028 veículos pesados de mercadorias, no fim de 2000 ainda não tinham sido efectuados investimentos Tacis nas infra-estruturas de passagem da fronteira.

40. Os dois únicos projectos de construção de infra-estruturas de passagem das fronteiras que estavam quase terminados no fim de 2000 situavam-se na fronteira entre a Rússia e a Finlândia, em Salla-Kelloselkä, 50 km a norte do círculo polar ártico (4,4 milhões de euros) e em Svetogorsk-Imatra (6,8 milhões de euros). O projecto de Salla é considerado como um contributo para o desenvolvimento da região euro-ártica do mar de Barents, na medida em que reduz em 2 a 4 horas a duração dos trajectos de longa distância. Porém, o impacto do projecto deverá ser relativamente limitado, pelo menos a curto prazo, pois em 1996 só 1 727 veículos pesados de mercadorias atravessaram a fronteira nesse ponto, o que equivale a cerca de 0,5 % do número dos que atravessaram a fronteira em Kukuryki-Kozlovitchi. De acordo com as estimativas do estudo de viabilidade do projecto, na sequência da beneficiação das infra-estruturas de passagem da fronteira nesse posto, o número de veículos pesados de mercadorias que atravessariam essa fronteira deveria aumentar, mas apenas até cerca de 5 000 por ano até ao ano 2000.

41. Se bem que o projecto do posto fronteiriço de Svetogorsk-Imatra fosse muito mais justificado em termos do volume de tráfego (1996: 26 000 veículos pesados de mercadorias e 283 000 veículos ligeiros), o facto de a estrada entre Svetogorsk e Vyborg (55 km) se encontrar em muito más condições poderia contribuir para a criação de estrangulamentos depois do fim das obras de construção efectuadas no posto fronteiriço.

42. O impacto da intervenção da Comissão nos postos fronteiriços foi reforçado pelo facto de ter sido adoptada uma abordagem integrada de financiamento da formação e do equipamento, além da componente principal de construção. Porém, teria sido aconselhável que os estudos de viabilidade efectuados incluíssem estimativas das causas dos atrasos, para determinar em que medida esses atrasos eram devidos a deficiências das infra-estruturas ou a processos ineficientes, o que permitiria evitar que fossem financiadas infra-estruturas em excesso. Além disso, o problema importante das deficiências da legislação secundária, que obstavam a

⁽¹⁾ «Central European Border Study: Report of Study Mission to Identify Major Border Crossing Bottlenecks», Julho de 1995.

⁽²⁾ Zahony-Chop situa-se no Corredor Pan-Europeu V, Trieste-Budapest-Kiev, ao passo que Kukuryki-Kozlovitchi, o posto fronteiriço onde os veículos pesados de mercadorias atravessam a fronteira Terespol-Brest, se situa no Corredor Pan-Europeu II, Berlim-Varsóvia-Moscovo.

uma melhoria dos processos, só começou a ser convenientemente abordado quando a Comissão iniciou um estudo nesta matéria, em 2000. Seja como for, os baixos salários dos funcionários aduaneiros e a corrupção generalizada são problemas que ultrapassam o âmbito do programa Tacis de cooperação transfronteiriça, mas que contribuem para reduzir o seu impacto.

Gestão das fronteiras

43. O programa Tacis de cooperação transfronteiriça teve pouco impacto do ponto de vista da melhoria dos aspectos da gestão das fronteiras relacionados com a segurança, o que reflecte parcialmente o facto de não existir da parte da Comissão uma abordagem clara de uma situação em que a cooperação é dificultada pelo facto de a gestão das fronteiras ser uma questão política sensível para as administrações dos países beneficiários, nomeadamente da Rússia e da Bielorrússia. A Comissão afectou uma dotação total de 3 milhões de euros para este efeito no âmbito dos programas Tacis de cooperação transfronteiriça de 1996 e 1997, mas um estudo encomendado pela Comissão em 1997 com vista a identificar possíveis projectos não chegou a ser concluído, apesar de ter sido sublinhado, nas conclusões preliminares do mesmo, que os esforços de melhoria da gestão das fronteiras desenvolvidos de um dos lados da fronteira (países Phare) seriam insuficientes na ausência de esforços complementares do outro lado da fronteira (países Tacis).

Ambiente

44. Cerca de um terço da dotação total dos programas Tacis de cooperação transfronteiriça foi afectado a projectos no domínio do ambiente. As contribuições do programa Tacis destinaram-se prioritariamente a financiar assistência técnica e, em menor medida, equipamento; a possibilidade, prevista no regulamento Tacis, de financiar infra-estruturas do sector do ambiente no âmbito do programa de cooperação transfronteiriça foi muito pouco utilizada (ver também ponto 24). Os principais projectos de infra-estruturas do sector do ambiente a que foram concedidos financiamentos foram uma estação de tratamento de águas residuais (ETAR) em Sortavala, na Carélia, junto à fronteira finlandesa. Porém, a autorização no montante de 2,2 milhões de euros concedida em 1996 teve de ser anulada posteriormente, pois os contratos relativos a esses fundos não tinham sido ainda celebrados quando o prazo de validade do programa expirou, principalmente devido a deficiências de concepção dos projectos técnicos. Foi autorizado no âmbito do orçamento para 2000 um novo financiamento no montante de 4,5 milhões de euros destinado a relançar o projecto (o montante superior do novo financiamento deveu-se principalmente ao facto de as especificações do projecto terem sido melhoradas).

45. Foram efectuados estudos de avaliação da qualidade da água e de concepção de uma estratégia de monitorização dessa qualidade nos rios Bug, Latorica e Uzh, na Ucrânia Ocidental (1,98 milhões de euros) e na bacia hidrográfica do rio Prut, na Moldova (2,49 milhões de euros em 1996), mas não foi tida em conta a necessidade de dar seguimento aos projectos através de investimentos destinados a despoluir os rios. O projecto da Ucrânia não previa assim a identificação dos investimentos necessários para reduzir a poluição (por exemplo, em estações de tratamento de águas residuais). No caso do rio Prut, em que o estudo confirmou a existência de graves problemas de saúde pública relacionados com a utilização da água e com a higiene, não eram identificados no estudo os necessários projectos de investimento.

Porém, antes de serem conhecidas as recomendações do primeiro projecto, foi iniciado um novo estudo da mesma bacia hidrográfica, financiado pelo programa de cooperação transfronteiriça (1,27 milhões de euros em 1998), abrangendo uma zona geográfica que se sobrepunha parcialmente à do primeiro estudo. O segundo estudo deve ser considerado prematuro e, atendendo aos graves problemas de saúde pública relacionados com a qualidade da água existentes na Moldova, o financiamento de um novo estudo, de preferência a investimentos em infra-estruturas, tem um interesse duvidoso. Os dois projectos relacionados com o rio Prut teriam tido também mais impacto se tivessem sido disponibilizados fundos para financiar a cooperação com a Roménia.

46. Um dos principais projectos para os quais o programa Tacis de cooperação transfronteiriça disponibilizou financiamentos foi o aterro sanitário de resíduos perigosos de Krasny Bor, nas proximidades de S. Petersburgo (1,4 milhões de euros em 1996) que, segundo a Comissão de Helsínquia para o mar Báltico, constituía um risco ambiental não só para a zona circundante, como também para o próprio Báltico. O projecto acrescentou pouco aos estudos anteriores e teve pouco impacto. A solução que propunha com vista a aumentar a capacidade da estação de incineração com custos módicos, através da compra de uma incineradora em segunda mão, não era viável. Mas principalmente o projecto não resolvia um outro problema, a saber, assegurar que os resíduos perigosos fossem transportados para o aterro oficial de Krasny Bor, em vez de serem depositados em lixeiras clandestinas.

47. O programa Tacis de cooperação transfronteiriça financiou também vários projectos ambientais destinados a promover o ecoturismo, para aumentar os rendimentos da população das regiões fronteiriças. Embora a assistência técnica financiada pelo programa Tacis tenha prestado um contributo útil no domínio da análise dos aspectos ambientais dos projectos, o impacto desses projectos do ponto de vista da promoção do ecoturismo foi muito limitado.

48. O único sector relacionado com o ambiente em que foi possível atrair financiamentos locais e empréstimos dos doadores foi o da energia, com dois projectos de redução das emissões poluentes. Um desses projectos consistia em dois investimentos-piloto relacionados com a substituição dos combustíveis fósseis por aparas de madeira (2,3 milhões de euros em 1997), a executar na República da Carélia, ao passo que o outro previa a aplicação de medidas de economia de energia nas instalações militares de Sneznogorsk, nas proximidades de Murmansk (2,7 milhões de euros em 1997). Embora o impacto transfronteiriço da redução das emissões seja muito limitado, os projectos pareciam ter probabilidades de produzir benefícios tangíveis e replicáveis, em termos de economias de combustível.

49. À data de realização da auditoria, estava previsto que a componente de investimento dos dois projectos fosse financiada pela «Nordic Environmental Finance Corporation» (NEFCO). A Comissão e a NEFCO deveriam tentar reforçar a cooperação nas fases da programação e da elaboração dos projectos, com vista a identificar outras oportunidades de co-financiamento de investimentos no sector do ambiente.

Desenvolvimento económico

50. Apesar de um dos objectivos básicos do programa Tacis de cooperação transfronteiriça consistir em elevar o nível de vida nas regiões fronteiriças dos países beneficiários, os grandes projectos de desenvolvimento económico têm sido muito pouco numerosos. O primeiro projecto deste tipo, que previa a criação de instituições de apoio às pequenas e médias empresas de Uzhgorod, na Ucrânia, só foi iniciado em princípios de 2000 (1,5 milhões de euros em 1998), pelo que à data de realização da auditoria, em Outubro de 2000, era ainda muito cedo para identificar resultados específicos.

51. O apoio ao estabelecimento de relações comerciais transfronteiriças assumiu especial importância a partir do momento em que os países Phare resolveram começar a exigir vistos aos nacionais dos Novos Estados Independentes, no âmbito dos seus preparativos para a adesão ⁽¹⁾. Essas restrições afectarão muito provavelmente o comércio transfronteiriço local, a menos que sejam tomadas medidas de compensação. Apesar de esta questão ser importante, a Comissão não definiu uma estratégia clara de apoio às autoridades regionais na identificação e concepção de projectos adequados.

Pequenos projectos

52. Os projectos financiados no âmbito do mecanismo de financiamento de pequenos projectos que foram objecto de auditorias no local tinham produzido geralmente resultados caracterizados por uma boa relação custo-eficácia e compatíveis com os objectivos a atingir, se bem que os projectos no domínio da administração pública e dos assuntos sociais, a que foram afectados cerca de 30 % dos fundos do mecanismo de financiamento de pequenos projectos, tenham tido um impacto transfronteiriço limitado. As características mais positivas dos pequenos projectos foram as seguintes:

- a) Ao contrário do que se verificou nos projectos de maiores dimensões, uma percentagem relativamente elevada dos fundos (37,5 %) destinou-se a financiar projectos de desenvolvimento económico a nível local, que era a questão mais importante para as populações das regiões beneficiárias e o principal objectivo dos programas Interreg da Finlândia;
- b) O mecanismo de financiamento de pequenos projectos permitiu que o número de instituições dos países beneficiários que dele beneficiaram fosse muito superior ao das que foram beneficiadas pelos grandes projectos;
- c) O facto de o mecanismo de financiamento de pequenos projectos ser gerido por organismos públicos dos Novos Estados Independentes que cooperavam com as autoridades públicas, e não por consultores da Europa Ocidental, facilitou muito a criação de redes sustentáveis, depois de o financiamento dos projectos ter terminado;
- d) A participação dos beneficiários foi reforçada pelo facto de lhes ser exigido um co-financiamento de 20 %.

⁽¹⁾ Por exemplo, a República Eslovaca, cuja fronteira dista apenas 2 km de Uzhgorod, começou a exigir vistos aos cidadãos ucranianos a partir de 2000, no âmbito dos seus preparativos para a adesão.

53. O mecanismo de financiamento de pequenos projectos poderia ser utilizado a nível da administração pública para produzir um impacto transfronteiriço efectivo, através da promoção de propostas de projectos apresentadas por «euro-regiões». Estas euro-regiões são organismos transfronteiriços semelhantes aos da União Europeia, criados nos últimos anos ao longo de quase toda a fronteira entre a Finlândia e a Rússia e nas fronteiras entre os países Phare e os Novos Estados Independentes, que têm potencialidades de vir a ser fóruns importantes de desenvolvimento de uma cooperação transfronteiriça sustentável.

CONCLUSÕES

Impacto do programa para o nível de vida nas regiões fronteiriças

54. Devido ao seu orçamento limitado, o programa Tacis de cooperação transfronteiriça no melhor dos casos só pôde ter um impacto modesto nas regiões fronteiriças elegíveis. Porém, nos seus primeiros cinco anos de existência, o programa nem sequer conseguiu ter esse impacto modesto, em parte devido aos atrasos consideráveis na execução dos projectos. No entanto, esses projectos, sendo embora predominantemente de nível internacional e nacional, mais do que regional, depois de executados prestarão eventualmente um apoio efectivo às regiões beneficiárias, promovendo a criação de ligações transfronteiriças. Os projectos no sector do ambiente produziram também poucos benefícios tangíveis para as populações das regiões fronteiriças, tendo consistido principalmente em estudos e não comportando praticamente investimentos em infra-estruturas. Os grandes projectos no domínio específico do desenvolvimento económico foram muito poucos e o contributo mais significativo do programa de cooperação transfronteiriça nesse domínio foi prestado através do mecanismo de financiamento de pequenos projectos.

Impacto transfronteiriço

55. Se bem que, no caso de alguns grandes projectos, tenha havido em certa medida cooperação transfronteiriça, de um modo geral o programa não concretizou as suas potencialidades nesse domínio, o que se deve principalmente a dois factores. Em primeiro lugar, ao contrário do que se verificou em relação ao programa Phare de cooperação transfronteiriça, a Comissão não criou um fórum conjunto onde as autoridades dos dois lados da fronteira em causa se pudessem encontrar para identificar, elaborar e acompanhar os projectos. Em segundo lugar, o facto de os procedimentos serem diferentes dificultou muito a cooperação entre os beneficiários dos programas Interreg e Tacis de cooperação transfronteiriça, ao passo que os fundos Phare disponíveis para a promoção de projectos conjuntos ou sequer relacionados eram escassos, nomeadamente porque as regiões dos países Phare situadas junto às fronteiras dos Novos Estados Independentes não eram elegíveis para o programa Phare de cooperação transfronteiriça. A única excepção eram os projectos de infra-estruturas de passagem das fronteiras, mas a coordenação entre os programas Phare e Tacis foi muito limitada nesse domínio, pois os postos fronteiriços do lado Phare da fronteira foram geralmente construídos vários anos antes dos que se situavam do lado Tacis.

Participação das autoridades locais e regionais no programa Tacis de cooperação transfronteiriça

56. A capacidade de gestão deficiente de muitas autarquias locais obstou à sua participação no programa. A Comissão demorou muito a prestar apoio ao reforço da capacidade institucional, a nível regional e local, pois o seu principal projecto nesse domínio só foi iniciado em 2000. As autoridades regionais têm muitas vezes dificuldade em executar os fundos destinados a financiar grandes projectos, pelo que o mecanismo de financiamento de pequenos projectos constitui geralmente um instrumento mais eficaz de promoção da participação dessas autoridades no programa.

Conclusão geral

57. O programa Tacis de cooperação transfronteiriça é um instrumento que poderá prestar um contributo importante para a resolução dos problemas relacionados com a criação da nova fronteira externa oriental da União Europeia, na sequência da próxima vaga de adesões, e que permitirá conferir uma expressão mais concreta à iniciativa política da «Dimensão Nórdica». Todavia, até à data tem tido um impacto limitado, não só devido aos atrasos na execução, como também porque os financiamentos disponíveis são muito limitados, porque não foi criado um quadro que permita estabelecer um diálogo transfronteiriço na fase da programação dos projectos, porque não foram disponibilizados financiamentos correspondentes nas regiões situadas junto às fronteiras orientais dos países Phare e porque não foi atribuída a suficiente prioridade ao principal objectivo do programa, a saber, elevar o nível de vida da população das regiões beneficiárias.

RECOMENDAÇÕES

58. Os mecanismos de coordenação entre o programa Tacis de cooperação transfronteiriça, o programa Interreg e o programa Phare deverão ser *significativamente reforçados*:

- a) Para garantir que esses financiamentos sejam utilizados o mais eficiente e eficazmente possível, a Comissão deverá assegurar que o quadro regulamentar facilite a execução de um programa de cooperação transfronteiriça que abranja os dois lados da fronteira (países Phare e Novos Estados Independentes), tendo em conta as perspectivas de alargamento (ver ponto 13);
- b) Para reforçar a coordenação do programa e promover o diálogo entre os beneficiários dos Novos Estados Independentes e os seus homólogos da Finlândia e dos países Phare, a Comissão deverá criar comités semelhantes aos comités mistos de programação e acompanhamento instituídos no âmbito do programa Phare de cooperação transfronteiriça (ver ponto 8);
- c) Deverão ser definidas estratégias de desenvolvimento para as regiões elegíveis e as autoridades dos países Phare deverão ser informadas oficial e sistematicamente no que se refere aos projectos que foram seleccionados para financiamento pela Comissão (ver ponto 9);

- d) Deverá ser criado um grupo de trabalho entre os serviços Phare e Tacis, para melhorar a coordenação entre o programa Tacis de cooperação transfronteiriça e as regiões fronteiriças vizinhas dos países Phare (ver ponto 14). Os esforços recentes dos serviços da Comissão no sentido de reforçar a coordenação entre o programa Tacis de cooperação transfronteiriça e o programa Interreg deverão prosseguir (ver pontos 15-16).

59. *Deverá ser considerada a possibilidade de aumentar o orçamento do programa Tacis de cooperação transfronteiriça, de modo a equipará-lo aos financiamentos correspondentes afectados às regiões fronteiriças dos países Phare:*

- a) Atendendo à importância das questões relacionadas com a nova fronteira externa oriental da União Europeia alargada e com a nova política da «Dimensão Nórdica» e ao grande interesse suscitado inicialmente pelo programa, que esmoreceu entretanto no que se refere aos grandes projectos (em parte, pelo menos, devido às limitações do financiamento), deverá ser tida em conta a possibilidade de aumentar o orçamento do programa Tacis de cooperação transfronteiriça (ver pontos 17-20);
- b) Deverá ser atribuída mais atenção à prestação de apoio às autoridades regionais e locais na elaboração das propostas de projectos (ver ponto 23);
- c) Para que o programa Tacis de cooperação transfronteiriça possa funcionar eficazmente, é essencial que sejam disponibilizados nas regiões dos países Phare que têm uma fronteira comum com as regiões elegíveis para o programa Tacis financiamentos correspondentes aos deste último programa (ver ponto 10).

60. *Deverá ser atribuído mais relevo ao apoio às infra-estruturas e ao investimento:*

- a) Deverá ser tirado mais partido das disposições que autorizam a utilização das dotações do programa de cooperação transfronteiriça para financiar outras infra-estruturas e investimentos além das do sector das infra-estruturas fronteiriças. Deverá também ser introduzido o co-financiamento em todos os projectos de infra-estruturas, para aumentar os fundos disponíveis e para garantir uma participação mais empenhada dos beneficiários (ver ponto 24);
- b) Deverá ser atribuída mais atenção, na fase de elaboração dos projectos, à possibilidade de conseguir posteriormente co-financiamentos para os projectos de infra-estruturas, por exemplo, consultando a NEFCO e outras instituições financeiras internacionais (ver pontos 44-45 e 49);
- c) Deverão ser acordadas entre a Comissão e os países beneficiários medidas que assegurem a aplicação efectiva das disposições em matéria de direitos aduaneiros e de IVA existentes no contexto da assistência Tacis (ver ponto 31).

61. *O programa deverá atribuir a prioridade a projectos que contribuam directamente para elevar o nível de vida da população das regiões elegíveis:*

- a) A Comissão deverá elaborar orientações destinadas a prestar apoio às autoridades regionais na concepção de projectos de desenvolvimento económico adequados, para que o número de projectos financiados neste importante sector possa aumentar (ver ponto 51);
- b) No que se refere aos projectos no domínio do ecoturismo, deverá ser atribuída mais importância à avaliação da rentabilidade potencial desses projectos e ao desenvolvimento dessas potencialidades durante a execução do projecto (ver ponto 47).
62. *Deverá ser afectada ao mecanismo de financiamento de pequenos projectos uma percentagem mais elevada dos fundos, devendo a gestão desses fundos ser descentralizada:*
- a) Recomenda-se muito em especial que a percentagem do orçamento afectada ao mecanismo de financiamento de pequenos projectos seja aumentada. Apesar de este programa implicar custos administrativos mais elevados do que os dos grandes projectos, esses custos são mais do que compensados pelos benefícios proporcionados pelo programa [ver pontos 15.a), 21, 24 e 52];
- b) Deverá ser criado no âmbito do mecanismo de financiamento de pequenos projectos um ciclo anual regular de apresentação de propostas e celebração de contratos (ver ponto 22);
- c) A gestão do mecanismo de financiamento de pequenos projectos deve ser aproximada dos beneficiários. As Delegações da Comissão estão em posição ideal para desempenhar essas funções (ver ponto 34) ⁽¹⁾.

O presente relatório foi adoptado pelo Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 19 de Julho de 2001.

Pelo Tribunal de Contas

Jan O. KARLSSON

Presidente

⁽¹⁾ O programa Bistro, um outro mecanismo Tacis de pequenos projectos no montante máximo de 100 000 euros, com um orçamento anual de cerca de 5 milhões de euros, é já gerido pelas delegações da Comissão nos Novos Estados Independentes. Uma avaliação independente do programa efectuada em 2000 permitiu concluir que a gestão do programa pelas delegações era eficaz em termos de custos.

ANEXO I

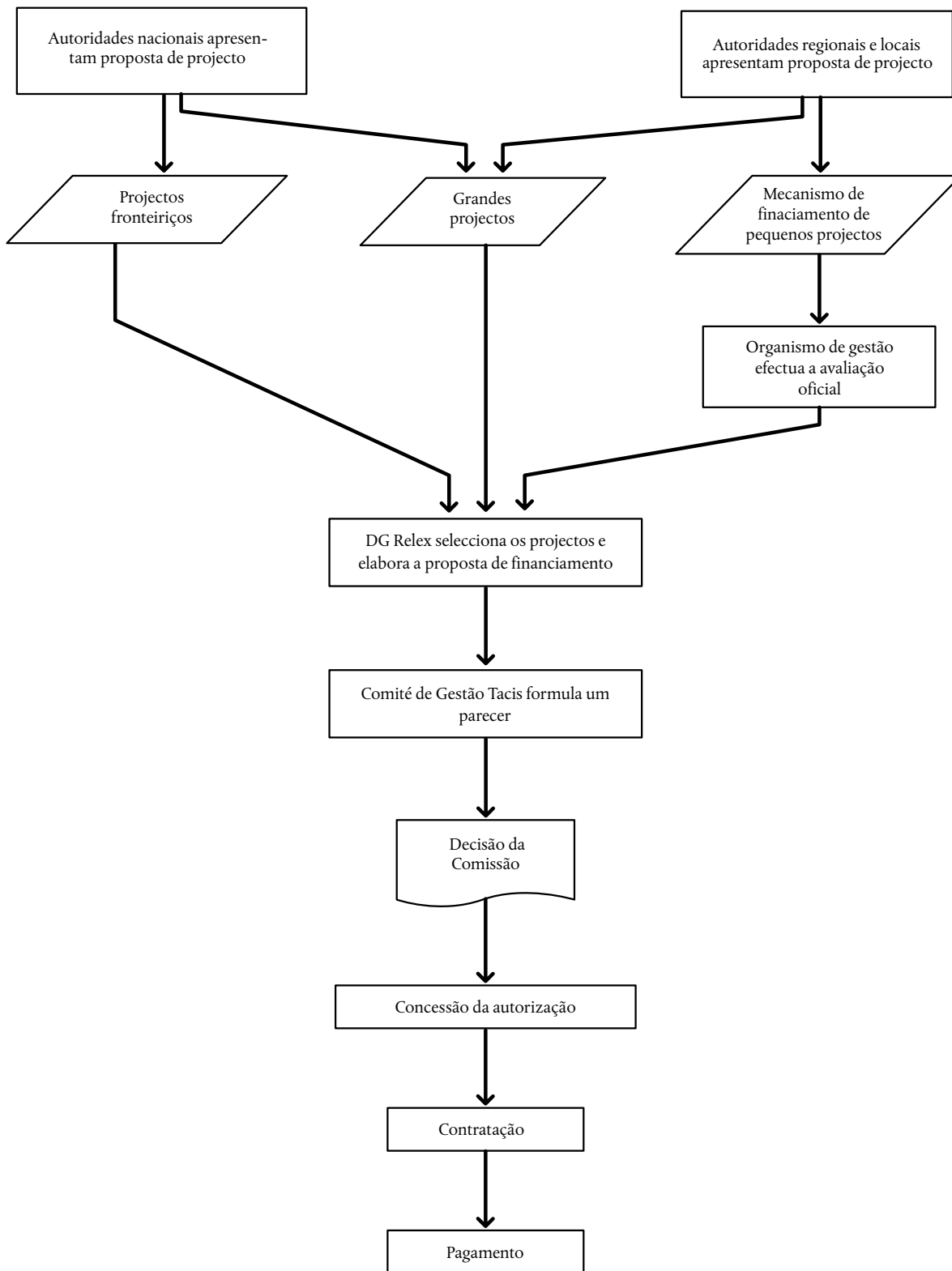
REGIÕES BENEFICIÁRIAS DO PROGRAMA TACIS DE COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA



As regiões elegíveis para o programa Tacis de cooperação transfronteiriça são as assinaladas a preto.

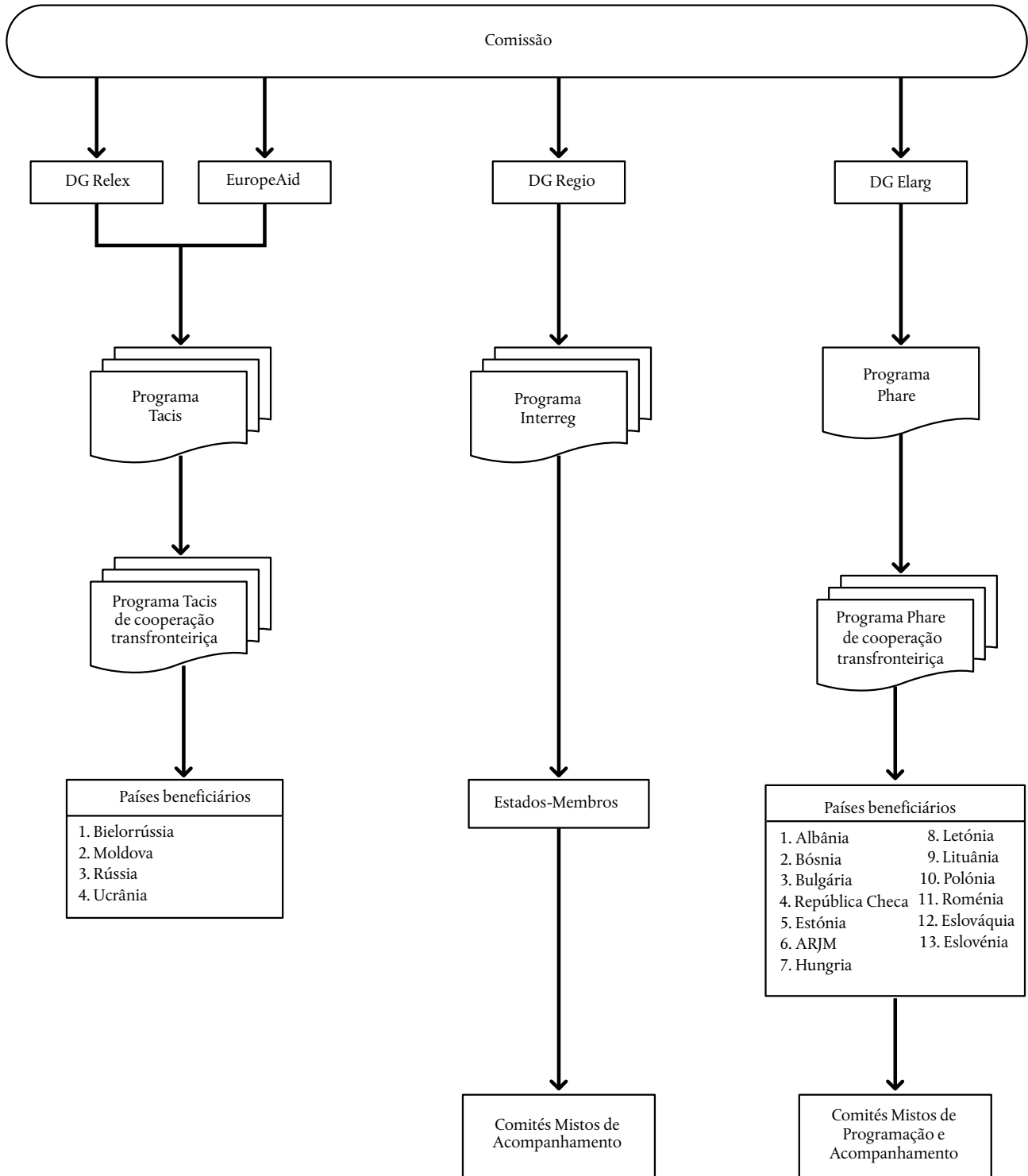
ANEXO 2

ESQUEMA DE EXECUÇÃO DO PROGRAMA TACIS DE COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA



ANEXO 3

ESTRUTURAS DE EXECUÇÃO DOS PROGRAMAS TACIS E PHARE DE COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA E DO PROGRAMA INTERREG



RESPOSTAS DA COMISSÃO**RESUMO*****Quadro jurídico e coordenação com outros instrumentos***

II. O programa Phare de cooperação transfronteiriça e os programas Interreg correspondentes dispõem de mecanismos de execução e financiamento diferentes dos do programa Tacis de cooperação transfronteiriça, que estabelece determinados limites a uma eventual coordenação. No entanto, as novas linhas de orientação Tacis/Interreg, as consultas interserviços, as missões conjuntas Phare/Tacis de coordenação da programação e as reuniões interserviços constituem os primeiros passos no sentido de uma melhoria da coordenação.

Como foi observado na resposta ao n.º 7, as fronteiras Phare-NEI, não podem actualmente beneficiar dos programas PCT Phare, se bem que a Comissão esteja disposta a alargar estes últimos de modo a abranger, nomeadamente, os países Tacis. Entretanto, os projectos transfronteiriços levados a cabo nos países Phare adjacentes aos países Tacis recebem fundos dos programas nacionais Phare.

Orçamentação e programação do programa Tacis de cooperação transfronteiriça

III. A Comissão concorda com o Tribunal quanto à importância atribuída ao PCT. As reduções efectuadas ao orçamento PCT Tacis (de 30 milhões de euros em 1998 para 20 milhões de euros em 1999) reflectem uma diminuição do orçamento geral de Tacis, bem como uma necessidade de fazer face a uma situação excepcional no Cáucaso após a crise russa de 1998, e a uma contribuição em favor do Fundo de Protecção de Chernobyl.

Relativamente a 1999, o orçamento para 2000 aumentou já 12 %, tendo atingido os 22,5 milhões de euros. A pedido da Comissão deverá, em 2001, atingir os 29 milhões de euros.

Um financiamento distinto a partir da rubrica orçamental relativa à acção especial em favor da região no mar Báltico completa os fundos disponíveis, aos quais se vêm acrescentar financiamentos de outras fontes, tais como o programa de cooperação regional, os programas nos domínios da justiça e assuntos internos, os programas aduaneiros e os programas nacionais.

Os primeiros anos de aplicação do mecanismo de financiamento de micro-projectos caracterizaram-se pelo estabelecimento de novos procedimentos que provocaram alguns atrasos a nível da sua execução. O programa está agora a conseguir recuperar esse atraso.

O limite para o financiamento dos investimentos por parte do programa Tacis foi aumentado de 10 % a 20 % pelo novo regulamento que entrou em vigor no início de 2000.

Execução

IV. O programa registou alguns atrasos, que devem no entanto ser vistos à luz de um determinado contexto. A construção de novos postos de fronteira constitui um processo extremamente moroso, em especial devido ao elevado número de serviços implicados nos países parceiros.

No início do programa, alguns atrasos foram causados pela necessidade de criar um quadro para a conclusão de contratos de trabalho. Esta tarefa foi concluída em Janeiro de 1999, tendo já permitido uma execução mais rápida.

As dificuldades a nível da obtenção de propostas válidas para as obras a realizar deveram-se às estimativas de custos excessivamente modestas efectuadas por uma empresa de consultoria e à depreciação do euro.

Para além disso, tanto a Comissão como os países beneficiários retiraram ensinamentos de experiências anteriores, o que permite igualmente acelerar a execução do programa.

Impacto

V. Os primeiros resultados do programa de cooperação transfronteiriça tornaram-se patentes na primeira parte de 2001, altura em que se concluiu a construção dos elementos de base de dois postos de fronteira. Os dois postos adicionais serão concluídos em 2001, dois outros em 2002, devendo ter início no Outono de 2001 a construção de mais dois outros.

Os estudos financiados por Tacis no sector do ambiente constituem um requisito indispensável a novos investimentos. Em diversos casos, o montante desses investimentos excede as possibilidades dos fundos Tacis. Tais financiamentos são, de uma forma geral, da responsabilidade das instituições financeiras internacionais (IFI), muito embora o novo Regulamento Tacis [Regulamento (CE, Euratom) n.º 99/2000] preveja a possibilidade de um co-financiamento.

No início, as autoridades locais e regionais depararam com algumas dificuldades a nível da concepção de projectos de desenvolvimento económico de grande envergadura. O mecanismo de financiamento de micro-projectos permitiu uma abordagem mais gradual.

Conclusão e recomendações

VI. Foram adoptadas medidas tendo em vista intensificar a coordenação entre os programas PCT Tacis, Interreg e Phare, graças à elaboração de linhas de orientação e à realização de missões conjuntas. A Comissão está a tomar medidas tendo em vista aproximar Tacis e Interreg. As linhas de orientação terão de ser revistas de forma a ter em conta, nomeadamente, a perspectiva do alargamento e a política regional global da União Europeia.

Os países beneficiários do PCT Tacis receberão assistência através dos programas Tacis de cooperação regional e dos programas nacionais. O orçamento afectado à cooperação transfronteiriça, e nomeadamente a rubrica orçamental consagrada às acções especiais em favor da região do mar Báltico permaneceram inalterados apesar de uma redução geral do orçamento Tacis. Isto significa que a parte do orçamento respeitante à cooperação transfronteiriça total registou efectivamente um aumento relativamente ao orçamento total.

Os projectos do programa de cooperação transfronteiriça contribuem, de forma substancial, para uma melhoria das condições de vida. Como exemplo, pode citar-se a região fronteiriça ocidental da Ucrânia, em que são principalmente as empresas da Europa Ocidental que produzem têxteis, mobiliário e calçado. Estas empresas fornecem emprego à população local e geram receitas para a economia local e para o Estado. Esta produção está, no entanto, dependente da rapidez das travessias de fronteira. A Comissão continuará a ter em conta projectos específicos destinados a intensificar o desenvolvimento económico local nas regiões fronteiriças.

A partir de 2001, a Comissão aumentará o orçamento do mecanismo de financiamento de micro-projectos.

INTRODUÇÃO

Breve descrição do programa Tacis de cooperação transfronteiriça

1-5. O PCT teve início mais tarde que o programa principal Tacis e que o programa PCT Phare, dispondo de recursos relativamente limitados. Inicialmente foi necessário criar novos procedimentos e práticas, apenas sendo possível avaliar o impacto do programa após o seu lançamento.

É conveniente estabelecer uma distinção entre o programa PCT Tacis e o programa Phare correspondente. Muito embora os objectivos de base de ambos os programas sejam idênticos, o seu contexto político é completamente diverso, fazendo o último parte de uma assistência à pré-adesão destinada a facilitar a transição de Phare para os futuros programas Interreg. Os beneficiários do programa PCT Tacis são os países NEI, cujas relações com a União Europeia se encontram ainda em fase de desenvolvimento. Estes diversos pontos de partida reflectem-se a nível dos procedimentos de tomada de decisões, gestão e nos recursos afectados aos dois programas.

6. A auditoria foi efectuada durante o segundo semestre de 2000 e abrange um período que termina em Dezembro de 2000. Muito embora alguns grandes projectos ambientais tenham sido concluídos em 2000, a maior parte dos projectos abrangidos pelo PCT, que constitui a principal vertente da cooperação transfronteiriça, terão de ser concluídos em 2001 e 2002.

QUADRO JURÍDICO E COORDENAÇÃO COM OUTROS INSTRUMENTOS

Quadro jurídico

7. Os anteriores e actuais regulamentos Tacis oferecem um quadro integrado para os diferentes tipos de assistência Tacis aos países NEI (nacional, regional, transfronteiriça, segurança nuclear).

A Comissão adoptou o Regulamento (CE) n.º 1628/94 que instituiu o programa transfronteiriço Phare em coordenação com Interreg. Este regulamento da Comissão foi substituído pelo Regulamento (CE) n.º 2760/98 que alarga nomeadamente o programa PCT Phare às fronteiras entre os países candidatos (futuras fronteiras internas da União Europeia) sob reserva do estabelecimento, em cada uma das regiões fronteiriças, de um Comité Misto de Cooperação, da elaboração de um documento comum de programação transfronteiriça numa perspectiva plurianual, incluindo o desenvolvimento de estratégias comuns para a região, considerada como uma entidade geográfica e sócio-económica única.

No âmbito do novo regulamento PCT Phare, o programa PCT Phare foi orientado para a adesão e preparação dos países candidatos para a sua futura participação em Interreg. Este objectivo não se aplica, obviamente, ao PCT Tacis.

8. Uma vez que o regulamento PCT Phare não se aplica às regiões fronteiriças dos países candidatos adjacentes aos países NEI, não foram criados, para essas regiões fronteiriças, os comités mistos de cooperação previstos no artigo 7.º do regulamento PCT Phare.

Na perspectiva do novo alargamento, não pareceria adequado tentar construir uma nova estrutura institucional entre os países candidatos e os NEI. As actuais directrizes da Comissão no que respeita a um financiamento conjunto de Tacis e Interreg serão revisto sempre que necessário, tendo em conta nomeadamente a política regional da União Europeia.

9. A partir de 2000 a Comissão alterou os seus procedimentos de programação para o conjunto do programa PCT Tacis. De acordo com o novo regulamento Tacis, a Comissão elaborou, pela primeira vez, um documento de estratégia e um programa indicativo que cobrem diversos anos e fornecem um quadro coerente para as intervenções relativas a esta parte do programa. Estes dois documentos, aprovados após consulta com os serviços pertinentes da Comissão, servem de quadro ao programa de acção anual.

Para além disso, o programa de postos de fronteira, que constitui a principal vertente do PCT, funciona de forma a ter em conta tanto as carências como os projectos de ambos os lados da fronteira. É feita referência a esses estudos durante o processo de programação.

No que se refere às estratégias de desenvolvimento para as regiões fronteiriças beneficiárias, a Comissão está a examinar a possibilidade de as preparar para as regiões em causa.

Inexistência de financiamentos no âmbito do programa Phare

10. O alcance geográfico do Regulamento PCT Phare [Regulamento (CE) n.º 1628/94 da Comissão] limitava-se, inicialmente, às fronteiras entre os países Phare e a União Europeia, tendo no entanto sido alargado às fronteiras entre os países candidatos a partir de 1999. O novo regulamento PCT Phare [Regulamento (CE) n.º 2760/98 da Comissão] referia num dos seus considerandos que, numa fase posterior, as fronteiras com outros países vizinhos que beneficiam de outros programas de assistência comunitária poderão igualmente tornar-se elegíveis. Esta atitude exprime a vontade da Comissão de alargar ainda mais o programa PCT Phare de modo a incluir as fronteiras com, nomeadamente, os países Tacis. Entretanto, uma vez que os projectos transfronteiriços levados a cabo nas regiões fronteiriças dos países Phare adjacentes aos países Tacis não são financiados através do programa PCT Phare, beneficiam de fundos dos programas nacionais Phare.

Trata-se de uma forma geral de projectos relativos a postos de fronteira, mas também de pequenos projectos intercomunitários («people-to-people») executados no contexto do mecanismo para micro-projectos.

11. O programa Credo, que era um programa plurianual Phare, gerido com o auxílio de um gabinete de assistência técnica, recebeu uma dotação de 12 milhões de euros em 1996, tendo a sua execução sido concluída em 2000.

Se bem que a Comissão pretendesse inicialmente afectar, a este programa, um montante global de 102 milhões de euros ao longo de um período de quatro anos, decidiu-se alargar o programa PCT Phare (que, até 1998, cobria apenas as fronteiras entre os países UE e os países candidatos), às fronteiras entre os países candidatos, com vista a prepará-los igualmente para Interreg.

Para além disso, em sintonia com a política geral da Comissão que consiste em suprimir progressivamente diversos programas plurianuais em benefício dos programas Phare nacionais, os PCT entre os países candidatos são igualmente geridos no âmbito do sistema de execução descentralizada Phare. Desde 1999, cerca de um terço da dotação total PCT Phare foi afectada às fronteiras entre países candidatos, o que representa um montante de mais de 50 milhões de euros por ano. As fronteiras entre os países candidatos e os NEI poderiam beneficiar de uma assistência a partir dos programas nacionais Phare.

12. A Comissão concorda com o Tribunal em que o conceito de uma rubrica orçamental para um programa de acções especiais em favor da região do mar Báltico coincide com o conceito PCT.

13. A Comissão reconhece que um regulamento específico abrangendo ambos os lados da fronteira poderia, no passado, ter facilitado a cooperação transfronteiriça. No entanto, decidiu adoptar uma série de medidas práticas destinadas a coordenar o financiamento fornecido pelos dois instrumentos, nomeadamente graças a consultas sistemáticas e à organização de missões conjuntas durante o processo de programação.

14. Os programas Phare e Tacis são geridos de forma diferente: um deles está já a ser executado a nível local pelos países parceiros no âmbito do sistema de execução descentralizada Phare, enquanto o outro é gerido a nível central a partir de Bruxelas. Estão a ser desenvolvidos melhores acordos de cooperação: estão actualmente a ser lançadas pela Comissão, em resposta às conclusões da auditoria, missões conjuntas Phare e Tacis.

Coordenação com o programa Interreg

15-16. Muitos dos aspectos referidos pelo Tribunal no que respeita à falta de harmonização dos procedimentos, foram sistema-

ticamente abordados no Guia Prático da Comissão relativo à aproximação entre Interreg e Tacis, publicado em Abril de 2001. Os serviços da Comissão colaboraram estreitamente com vista à preparação deste guia, que define claramente as medidas que a Comissão está a tomar a fim de melhorar a coordenação e inclui recomendações, destinadas aos eventuais candidatos, sobre como elaborar os projectos.

A Comissão insistirá, especificamente, na harmonização dos convites para a apresentação de propostas. Durante o processo de selecção será dada prioridade aos projectos com uma dupla dimensão: Interreg e Tacis. A introdução do programa indicativo de quatro anos para o PCT Tacis permite uma coordenação plurianual. Este programa foi adoptado em 2000, devendo ser actualizado no Verão de 2001.

ORÇAMENTAÇÃO E PROGRAMAÇÃO DO PROGRAMA TACIS DE COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA

Montante global do orçamento

17. A dotação orçamental de 30 milhões de euros foi fixada com base numa avaliação política do interesse dos projectos, tendo em conta o equilíbrio entre as necessidades e os recursos para o conjunto do programa Tacis. Pretendeu-se desenvolver o programa na perspectiva do alargamento. No entanto, os cortes gerais ao orçamento do programa Tacis afectaram igualmente o PCT, em especial em 1999.

Desde 1999, o programa atingiu novamente o seu nível inicial, se se tiver em conta a rubrica orçamental separada para as acções especiais em favor da região do mar Báltico, introduzida pelo Parlamento, e agora integrada na rubrica orçamental PCT. É óbvio que as questões relativas à cooperação transfronteiriça exigem uma atenção acrescida. Aquando de futuros exercícios de programação, a gestão das fronteiras beneficiará igualmente dos programas nacionais Tacis.

19. Um aumento dos fundos poderia, efectivamente, provocar um aumento da procura, dando origem a um maior número de candidaturas para projectos. Está no entanto em jogo um outro factor, que consiste na capacidade limitada das autoridades locais em apresentarem propostas de projecto bem concebidas. A Comissão criou a iniciativa regional para o desenvolvimento das capacidades (Regional Capacity Building Initiative) tendo em vista resolver esta questão, e está a considerar a hipótese de alargar o seu período de duração, dada a melhoria da qualidade das propostas de projectos verificada no decurso de 2001. Muito embora possa ser benéfico disponibilizar mais infra-estruturas do que no

passado, tal deverá resultar de uma avaliação técnica das necessidades dos projectos individuais. O equilíbrio entre a cooperação técnica e as infra-estruturas ou equipamentos não deveria ser afectado por obstáculos políticos.

Um projecto apresentado, em 1996, no âmbito de um concurso foi anulado, tendo vindo a ser executado em 2000 com um orçamento muito maior. Por conseguinte, não foram realizados concursos em 2000.

20. O orçamento do mecanismo de financiamento dos micro-projectos foi afectado pelas restrições orçamentais gerais à semelhança de outras componentes do programa, não tendo a oferta podido satisfazer a procura. O mecanismo constitui uma das quatro prioridades mencionadas no programa indicativo e a sua parte do orçamento total tem-se situado entre os 10 % e os 25 %.

21. O mecanismo foi concebido tendo em vista satisfazer as necessidades das autoridades locais e regionais, as únicas com direito a apresentar projectos no âmbito deste mecanismo. O mesmo não acontece no caso dos grandes projectos, em que outras entidades para além das autoridades locais e regionais podem apresentar propostas de projectos, e em que a dimensão da operação proposta a torna frequentemente demasiado complexa para ser gerida pelas autoridades locais e regionais.

22. A Comissão está a conseguir recuperar o seu atraso. O quarto convite para apresentação de propostas (ano orçamental 1999) foi lançado em Dezembro de 2000, tendo o prazo para a apresentação das propostas sido fixado para Março de 2001. Está actualmente previsto um quinto prazo para a apresentação de propostas para o final de 2001 a título do exercício orçamental 2000.

23. O problema da capacidade das autoridades regionais e locais em contribuírem para a concepção dos projectos foi abordado no âmbito dos programas nacionais Tacis, tendo peritos na União Europeia elaborado os termos de referência do projecto com base nos esquemas iniciais apresentados pelas autoridades locais. Esse tipo de assistência técnica poderia aplicar-se igualmente no âmbito dos projectos de cooperação transfronteiriça.

A iniciativa regional de desenvolvimento das capacidades registou algumas dificuldades a nível dos procedimentos do concurso e adjudicação dos contratos durante os dois primeiros anos de funcionamento. A execução foi acelerada desde Abril de 2000 após a assinatura dos contratos.

24. Todas as dotações Tacis são concedidas sob a forma de subvenções, mesmo quando são utilizadas para investimentos, muito embora os empréstimos sejam mais adequados à dimensão da maior parte dos projectos de investimento e exijam um maior empenhamento por parte dos beneficiários. As subvenções implicam um custo de oportunidade, pelo que nunca devem ser consideradas como «gratuitas».

O limiar de 20 % imposto pelo regulamento Tacis no que respeita ao montante das dotações disponíveis para a realização de investimentos reflecte estas preocupações. Poder-se-ia no entanto argumentar que os projectos Tacis deveriam mais frequentemente conduzir a projectos de investimento para os quais o financiamento houvesse sido assegurado previamente.

O mecanismo de financiamento dos micro-projectos tem por objectivo o desenvolvimento de capacidades e, de uma forma geral, os investimentos em infra-estruturas não são considerados como um aumento das capacidades. O montante de 200 000 euros não deve ser visto como um limiar para este mecanismo uma vez que a participação local pode ser superior a 20 %. O montante de 50 000 euros não constitui também o limite mínimo uma vez que a facilidade pode financiar projectos de menor envergadura.

Os projectos de cooperação transfronteiriça constituem uma prioridade para a Comissão, uma vez que os programas PCT abrangem as actuais e futuras fronteiras e a importância atribuída aos postos de fronteira está em conformidade com o regulamento Tacis de 1996 (n.º 10 do artigo 3.º) e com o regulamento Tacis de 2000 [n.º 4, alínea b), do artigo 2.º].

25. A capacidade das autoridades da Ucrânia e da Moldávia para prepararem projectos tem sido consideravelmente inferior à das autoridades russas, que foram auxiliadas pelos seus homólogos finlandeses.

EXECUÇÃO DO PROGRAMA TACIS DE COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA

Execução financeira

27. A lenta execução da parte do programa consagrada aos postos de fronteira explica-se pela grande quantidade de trabalhos preparatórios necessários (estudos de viabilidade, elaboração dos contratos de trabalho, memorandos de entendimento, preparação dos concursos, etc.). Estes trabalhos preparatórios, a que se vieram acrescentar diversos problemas relacionados com os beneficiários, tais como a necessidade de obter autorizações de construção, constituíram os principais motivos para os atrasos verificados.

Antes que as obras de construção possam ter início, até nove ministérios devem participar na aprovação da concepção dos postos de fronteira. Estes procedimentos são frequentemente extremamente complexos e morosos.

Quase todos os projectos de obras financiados a partir do orçamento de 1996 a 1999 serão concluídos até 2002. Em dois dos postos de fronteira (Salla e Svetogorsk na Rússia) as obras de construção dos elementos de base terminaram em 18 de Janeiro de 2001, devendo as instalações entrar em funcionamento no Outono do mesmo ano. As instalações de Leushen (Moldávia) e

Kamenny Log (Bielorrússia) serão concluídas em 2001. Os projectos de Jagodin e Chop deverão ser concluídos em meados de 2002. As obras relativas aos dois outros postos de fronteira financiados no âmbito do orçamento PCT para 1999 deverão ter início em Setembro/Outubro de 2001.

O problema suscitado pela ausência de um quadro para a conclusão dos contratos de trabalho, que constituía um dos principais motivos para os atrasos verificados durante a fase de arranque, foi já solucionado não devendo de futuro impedir a continuação do programa.

Os atrasos relacionados com os estudos serão evitados. O programa baseia-se num estudo, que identifica possíveis projectos a financiar.

Muito embora tenham sido efectuados estudos de concepção bastante completos, a questão da concepção das obras voltou de novo a colocar-se a pedido do beneficiário no momento em que as obras deveriam ter tido início. Este problema será evitado no futuro, uma vez que se solicitará aos Estados parceiros que se encarreguem da concepção dos projectos.

Um outro factor que afectou as obras de construção foram as condições atmosféricas difíceis na região que, durante o Inverno, podem atrasar os trabalhos durante vários meses. Foi o que aconteceu em Salla e Svetogorsk, em que muito embora os contratos de obras tenham sido assinados em Outubro, as obras só puderam efectivamente ter início em Abril do ano seguinte.

O programa está agora a ser executado de forma muito mais rápida, na sequência da criação de um quadro, como o comprova a recente conclusão das obras de construção dos dois postos de fronteira.

28. Uma vez que a Comissão não dispunha dos recursos necessários para a gestão do programa, os fundos foram confiados à PSU, o que estava na altura em plena sintonia com as práticas e os regulamentos da Comissão.

30. Verificaram-se dificuldades a nível da obtenção de propostas válidas devido às estimativas de custos incorrectas apresentadas pela empresa de consultoria à qual foi confiada essa tarefa. A depreciação do euro relativamente ao dólar afectou também este processo.

Os empreiteiros dos NEI poderão ter dificuldades a nível da apresentação de propostas para os contratos Tacis, muito embora sejam elegíveis para os mesmos. Alguns destes empreiteiros ultrapassaram estas dificuldades apresentando propostas no âmbito de um consórcio com empreiteiros da União Europeia. O problema está igualmente a ser abordado no quadro dos seminários locais que se destinam a familiarizar as empresas dos NEI com os processos de concurso da Comissão.

31. As dificuldades que se prendem com a isenção de IVA constituem um problema que a Comissão partilha com outros dado-

res. Esta isenção faz parte do memorando de entendimento (bem como das regras gerais) assinado entre a Comissão e os países beneficiários. Os regulamentos relativos às isenções fiscais para os projectos PCT Tacis são susceptíveis de diversas interpretações por parte das diversas autoridades. A Comissão continuará a abordar esta questão ao mais alto nível nos países beneficiários de forma a garantir, no futuro, uma aplicação correcta dos regulamentos relativos às isenções fiscais.

Graças aos esforços da Comissão, o problema foi resolvido em grande parte até meados de 2001, no que respeita aos postos de fronteira, tendo os pedidos da Rússia e da Ucrânia diminuído consideravelmente.

32. No passado foram os empreiteiros que se responsabilizaram pela concepção e construção dos postos de fronteira. Tal como foi descrito no relatório, tal revelou-se extremamente difícil. A Comissão pretende alterar este procedimento, solicitando aos países beneficiários que, de futuro, preparem eles mesmos os planos de concepção dos projectos. Se necessário, poderão beneficiar de assistência técnica. O objectivo consiste em garantir que os beneficiários se apropriem dos projectos, desde o início, e obter o acordo de todas as partes antes do lançamento do PCT Tacis.

33. Como consta do relatório, verificaram-se atrasos a nível da entrega do equipamento e dos materiais de construção. Muito embora seja verdade que a Comissão nem sempre foi tão rápida como seria de esperar, a principal causa destes atrasos tem que ver com os países beneficiários. O tempo que demoraram a aprovar as listas de equipamento provocou maiores atrasos do que problemas aduaneiros. Em alguns casos, o fornecimento de equipamentos exigiu o acordo de nove ministérios. Em alguns países, como é o caso da Rússia, o processo de aprovação demorou mais de seis meses, apesar de a Comissão ter instado frequentemente o beneficiário para tomar uma decisão. Esta situação poderá vir a melhorar à medida que as autoridades se forem familiarizando com o funcionamento do programa Tacis.

As regras da Comissão exigem, relativamente a todos os projectos, e nomeadamente os que dizem respeito ao ambiente, que os gestores do projecto, empreiteiros e beneficiários respeitem um certo número de etapas. A aplicação destas medidas é mais demorada nos NEI, facto que nem sempre é reconhecido no momento em que é estabelecida a duração dos projectos. Este aspecto não era evidente a princípio e, muito embora possam ser introduzidas melhorias a nível das diversas componentes de um projecto quando a assistência técnica está associada à entrega de equipamentos e à construção de infra-estruturas, a duração dos futuros projectos poderá, se necessário, ser superior ao actual período de dois anos.

34. A Comissão procurou aproximar o mecanismo de financiamento dos micro-projectos dos beneficiários, mas muito embora este mecanismo continue a ser gerido a partir de Bruxelas, os procedimentos gerais dos regulamentos Tacis continuam a ser de aplicação.

35. A agência dinamarquesa de gestão tem funcionado como secretariado administrativo, assistindo a Comissão no seu trabalho quotidiano: divulgar informações sobre o programa, fornecer orientação quanto à preparação das candidaturas para os projectos, apoiar projectos seleccionados durante o período de duração do contrato, fornecer orientações e aprovar pequenas alterações a nível da aplicação dos projectos, elaborar documentos necessários à introdução de grandes alterações aos contratos que exijam a aprovação da Comissão. A selecção dos projectos, as alterações importantes dos contratos, a aprovação dos pagamentos, etc., devem ser efectuados pela Comissão.

Uma certa forma de assistência adicional à gestão é essencial, dado o grande número de projectos que exigem grande atenção. A partir de 2002, com a eliminação progressiva dos gabinetes de assistência técnica, este trabalho terá de ser efectuado pelo pessoal interno. Não foi ainda tomada qualquer decisão sobre a possível desconcentração da gestão dos projectos para as delegações. Outros programas plurinacionais, tais como o programa regional Tacis, não estão a ser objecto de desconcentração, uma vez que os seus projectos não dizem respeito a países específicos. Uma vez que todos os projectos CTF Tacis são executados num único país Tacis, a gestão dos mesmos poderia ser desconcentrada de forma idêntica ao programa nacional Tacis.

IMPACTO DO PROGRAMA TACIS DE COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA

Infra-estruturas de passagem das fronteiras

36. A construção de novos postos de fronteira constitui uma tarefa morosa e complexa. Em alguns dos países beneficiários os serviços da Comissão têm de estabelecer contactos e negociar com até nove organismos responsáveis pelos postos de fronteira. Antes do início das obras de construção é necessário proceder a trabalhos preparatórios extremamente morosos (contratos de trabalho, avaliações de impacto ambiental, projectos e propostas).

Não foi possível avaliar o impacto do programa antes do final de 2000, mas os primeiros resultados são actualmente claramente visíveis.

37. A primeira ajuda significativa concedida por Phare no que se refere às fronteiras dos NEI teve início em 1993, mas muitos dos postos de fronteira dos países Phare foram financiados a partir dos orçamentos nacionais dos respectivos países. Em certos casos, os países NEI efectuaram investimentos correspondentes a partir dos fundos nacionais do Estado parceiro correspondente. Por outras palavras, a maior parte dos investimentos importantes efectuados na fronteira oriental do Phare receberam assistência através dos orçamentos nacionais e não através do programa Phare.

A falta de informação e de coordenação entre os países Phare e Tacis, não imputável às equipas que gerem os dois programas, está frequentemente na origem de estrangulamentos.

38-40. No início, a programação do CTF Tacis foi influenciada pela adesão da Finlândia e da Suécia à União Europeia e pelo facto de os Estados-Membros da União Europeia partilharem, pela primeira vez, fronteiras terrestres e marítimas com a Rússia. Por conseguinte, o programa foi inicialmente orientado para a Rússia do nordeste, muito embora não tenha sido negligenciadas a Bielorrússia, a Ucrânia e a Moldávia.

Em 1996 foram afectados à Bielorrússia 2,9 milhões de euros, nomeadamente aos postos de fronteira de Kozlovitchi (tráfego de cargas) e Varshavsky Most (tráfego de passageiros) na região de Brest. Devido às estimativas de custos inexactas efectuadas por uma empresa de consultoria, não foi possível levar a bom termo o processo de concurso para Varshavsky Most, tendo-se decidido adiar as obras relativas ao posto de fronteira até à data de início do novo terminal de Kozlovitchi 2 (K2).

A Comissão disponibilizou 7 milhões de euros do seu orçamento CTF 2000 para a região de Brest (novo terminal Kozlovitchi 2). Para além disso, pretende afectar um financiamento adicional a esta região no âmbito do orçamento para 2002, a fim de garantir a construção desse importante terminal. Os 7 milhões de euros serão, no entanto, suficientes para dar início às obras de construção.

O impacto do posto de fronteira de Salla não deve ser visto exclusivamente em termos do número de camiões que o utilizam. A longo prazo, promoverá igualmente o desenvolvimento da região setentrional, facilitando as travessias de fronteira.

41. Na sequência de obras de melhoramento, a estrada S. Petersburgo-Oblast permite o tráfego de camiões durante o Verão e o tráfego de passageiros durante todo o ano.

42. Verifica-se a necessidade de equipamentos, de acções de formação sobre os procedimentos, bem como infra-estruturas, e o programa de cooperação transfronteiriça abrange estes três sectores, sendo completado pelos programas Tacis relativos às alfândegas, à justiça e aos assuntos internos.

As dimensão e capacidade dos postos de fronteira são determinados por estimativas do volume de tráfego. Esses cálculos pressupõem a aplicação de técnicas de controlo modernas, pelo que as infra-estruturas não deverão ser de dimensão demasiado grande. Os atrasos que se continuam a verificar após as obras de renovação de um posto de fronteira dever-se-ão seja a um aumento do tráfego seja a procedimentos de controlo inadequados.

O resultado do estudo sobre a legislação aduaneira a que o Tribunal fez referência demonstrou que, nos quatro países em causa, os atrasos ocorridos se deviam à aplicação da legislação aduaneira e não à própria legislação. Estão já disponíveis os meios legislativos necessários para aplicar as técnicas de controlo modernas mas será necessário organizar acções de formação e melhorar o direito derivado.

A Comissão está consciente dos problemas associados aos baixos salários e à corrupção e toma precauções a nível da concepção e da gestão dos projectos. Os programas nacionais Tacis incluíram projectos destinados a contribuir para a luta contra a corrupção.

43. O programa CTF incluiu duas propostas de financiamento distintas para a gestão das fronteiras, apresentadas respectivamente em 1996 e 1997, num montante total de 3 milhões de euros.

A maior parte desta dotação (2 milhões de euros) destinava-se a um projecto a realizar na Rússia sobre o impacto de Schengen a nível da futura fronteira UE-Rússia após o alargamento. Inicialmente, as autoridades russas acolheram favoravelmente o projecto, que no entanto acabou por fracassar devido a uma falta de empenhamento clara por parte dos diversos organismos russos implicados na fase preparatória do projecto. Decidiu-se, por conseguinte, afectar parte dos fundos à conclusão do posto de fronteira de Salla na Rússia.

Os fundos remanescentes foram utilizados para um projecto de demarcação das fronteiras entre a Bielorrússia e a Lituânia e para a realização de conferências e grupos de trabalho sobre a cooperação transfronteiriça, que constitui claramente uma actividade de gestão das fronteiras.

O programa Tacis em matéria de justiça e assuntos internos financia igualmente actividades nos quatro países em causa, reforçando a sua capacidade geral de gestão das fronteiras.

Ambiente

44. O projecto de 1996 em Sortavala teve, efectivamente, de ser anulado. Isto deveu-se não só a problemas a nível da sua concepção mas também devido à falta de progressos a nível dos trabalhos preparatórios a realizar pelas autoridades locais. No entanto, o projecto corresponde a uma necessidade real, pelo que foi novamente inscrito no programa para 2000.

A utilização dos fundos Tacis para o financiamento de infra-estruturas é promovido pelo novo regulamento Tacis.

A Comissão pretende igualmente intensificar a cooperação com as IFI, em especial a NEFCO (Nordic Environmental Finance Corporation) tendo em vista o desenvolvimento de futuros programas.

45. O financiamento de investimentos no sector ambiental deve ser precedido pela realização de estudos de viabilidade e acompanhado pela criação de novas instituições e pelo estabelecimento de um novo tipo de relações institucionais. O programa Tacis atribui um carácter prioritário a estes aspectos. Para além disso, Tacis

tem vindo a financiar pequenos ou médios investimentos, como foi o caso do projecto Sortavala (orçamento PCT Tacis 2000) tendo no entanto procurado não perder de vista o facto de que as subvenções implicam custos de oportunidade, não sendo por conseguinte «gratuitas». O co-financiamento de investimentos por parte de Tacis justifica-se nos casos em que a taxa económica de rentabilidade ultrapasse a taxa financeira de rentabilidade o que, como é óbvio, é frequentemente o caso no sector ambiental. A adicionalidade constitui uma condição prévia indispensável à concessão de subvenções, tanto no que respeita aos projectos de assistência técnica como aos projectos de investimento. Ou seja, o financiamento de subvenções deverá constituir uma fonte de financiamento de último recurso. O financiamento de investimentos deverá de uma forma geral incumbir às instituições financeiras internacionais. No entanto, a Comissão admite que existe uma margem para uma cooperação cada vez maior entre os seus projectos ambientais Tacis e os projectos de investimento a jusante: terá tendência para seleccionar cada vez mais projectos a ser seguidos por investimentos, e preferencialmente investimentos cujo financiamento está garantido.

Os projectos do rio Prut não se duplicam uma vez que são complementares: um deles diz respeito ao próprio rio enquanto o outro abrange os seus afluentes. Os resultados de ambos os projectos estarão disponíveis dentro em breve o que permitirá aosadores, incluindo a Comissão e os governos, ocuparem-se da necessidade de investimento para a bacia do rio no seu conjunto.

46. O projecto forneceu orientação quanto à aplicação de um sistema de acompanhamento dos resíduos perigosos dos produtores oficiais até Krasny Bor. O projecto apresentou recomendações tendo em vista reduzir o número de transportadores de resíduos autorizados com vista a aumentar a eficiência do sistema de controlo. A sua aplicação será obviamente da responsabilidade das autoridades de S. Petersburgo.

47. Estes projectos não foram ainda concluídos (parques de Karelia) e o turismo ecológico, dada a sua natureza, não aumentará de forma significativa antes da sua conclusão e subsequente publicidade positiva.

48. A Comissão concorda com a conclusão segunda a qual é provável que os projectos destinados a reduzir as emissões energéticas perigosas tragam vantagens tangíveis e potencialmente replicáveis. No entanto, a diminuição das emissões nas zonas de fronteira terá efeitos mínimos uma vez que se Sneznogorsk é uma pequena cidade isolada e que a fronteira finlandesa se situa a uma distância considerável.

49. O objectivo do programa ambiental conjunto da Comissão consiste em identificar as oportunidades de co-financiamento para investimentos no sector ambiental. A Comissão procura activamente no âmbito deste programa incentivar projectos de co-financiamento com a NEFCO e outras instituições financeiras internacionais, estando previsto para 2001 no âmbito do plano de acção um projecto de co-financiamento específico.

Esta cooperação deverá ser aprovada após o lançamento da Northern Dimension Environmental Partnership (NDEP) prevista pelo Conselho Europeu de Goteborg.

Desenvolvimento económico

50-51. O relatório indica correctamente que, até à data, foram poucos os projectos de desenvolvimento económico iniciados através do PCT. No entanto, esta situação registou algumas mudanças uma vez que existe um projecto importante em curso, outro aprovado e preparado para lançamento tendo sido propostos ainda outros projectos no âmbito do programa para 2001.

O primeiro projecto de desenvolvimento económico, em Uzhgorod na Ucrânia, está a fornecer ensinamentos preciosos quanto à concepção de futuros projectos do mesmo tipo. Embora não tenha decorrido ainda tempo suficiente para avaliar o impacto deste projecto, é já evidente que a sua futura sustentabilidade poderia ter sido intensificada se o mesmo tivesse sido concebido para funcionar no âmbito da rede de projectos de desenvolvimento de empresas estabelecido na Ucrânia através do programa nacional Tacis. Esta ligação está a ser efectuada à medida que o projecto se aproxima da sua conclusão. Deveria igualmente ter sido prestada mais atenção à identificação de um parceiro na Hungria ou na Eslováquia, aspecto que está a ser mais difícil de remediar.

A curta duração dos projectos Tacis pode igualmente afectar a sua sustentabilidade. Está prevista uma duração de dois anos, muito embora projectos paralelos financiados a partir do programa nacional sejam geralmente executados ao longo de um período de quatro a cinco anos através de projectos de acompanhamento. Todos estes aspectos serão tomados em consideração no âmbito de futuros projectos de cooperação transfronteiriça. No entanto, a experiência obtida com outros projectos Tacis sugere que a maior parte dos projectos de desenvolvimento institucional, do sector privado ou de turismo ecológico necessitam de três a cinco anos para alcançarem uma certa sustentabilidade.

Estes elementos foram já tomados em consideração aquando da concepção de um projecto idêntico em Ungheni, na Moldávia, financiado a partir do programa PCT 2000. Estão a ser efectuados preparativos para uma visita do beneficiário de Ungheni ao projecto de Uzhgorod, tendo já sido identificado um parceiro local em Iasi, na Roménia. Todas as partes envolvidas estão conscientes da importância dos preparativos para a adesão da Roménia, muito embora sejam vistas como uma combinação de factores negativos (à medida que o regime fronteiriço se vai tornando mais rígido) e positivos (o facto de a fronteira se transformar numa fronteira com a própria União Europeia). A motivação para levar avante este projecto é, por conseguinte, bastante grande de ambos os lados da fronteira.

Pequenos projectos

52-53. Sempre que possível, os aspectos positivos do mecanismo de financiamento de micro-projectos serão incorporados nos grandes projectos. A título de exemplo, os dois projectos de desenvolvimento económico acima mencionados envolvem o co-financiamento dos beneficiários, que neste caso assumiu a forma de instalações doadas ao projecto.

53. Desde 1999, o mecanismo foi igualmente aberto a associações, o que significa que é actualmente acessível às euro-regiões.

CONCLUSÕES

Impacto do programa para o nível de vida nas regiões fronteiriças

54. O orçamento PTC Tacis é efectivamente limitado, mas está associado ao montante global do orçamento Tacis. Os indícios do impacto do programa não eram ainda evidentes nesta fase da sua aplicação, mas a construção dos elementos de base de dois grandes postos de fronteira foi concluída pouco após a auditoria, devendo outros postos de fronteira ser completados em 2002.

Reconhece-se o impacto positivo do mecanismo de financiamento de micro-projectos. As críticas do Tribunal relativamente à ausência de um vínculo com os investimentos no âmbito dos programas ambientais tomados em consideração graças a uma reorientação do instrumento «Joint Environmental Programme». A criação da NDEP permitirá uma melhor coordenação entre as subvenções e os investimentos das IFI.

O desenvolvimento económico tem beneficiado apenas de uma parcela limitada dos recursos do programa Tacis devido à prioridade atribuída a outros aspectos.

Impacto transfronteiriço

55. O regulamento Phare sobre a cooperação transfronteiriça prevê comités mistos de cooperação responsáveis pela preparação de documentos de programação conjuntos numa perspectiva plurianual para as regiões fronteiriças entre os países da Europa Central e da União Europeia, mas uma vez que o regulamento Phare está sobretudo orientado para a adesão e a cooperação com os países da União Europeia, não foi elaborada uma estratégia conjunta idêntica para as fronteiras entre os países Phare e Tacis.

O desenvolvimento de uma guia prática relativo à coordenação do financiamento Interreg e Tacis está já a melhorar a coordenação entre estes dois instrumentos e deverá continuar a fazê-lo ao longo dos próximos anos.

Foram já adoptadas medidas tendo em vista melhorar a coordenação. Um exemplo consiste numa série de conferências financiadas pelo programa PCT que teve início no final de 1999 e que reuniu guardas de fronteira e funcionários aduaneiros de ambos os lados da fronteira. Grupos de trabalho organizados no âmbito das conferências desenvolveram um manual das melhores práticas/normas utilizadas nos postos de fronteira, que foi aprovado por todos os representantes dos países Tacis e Phare. Tudo isto facilita a travessia das fronteiras e os procedimentos aduaneiros.

56. Foram envidados esforços no sentido de prestar assistência às autoridades locais e regionais através do mecanismo para micro-projectos.

No que respeita aos grandes projectos, a Comissão atribuirá uma atenção especial à questão da capacidade de absorção aquando da elaboração das suas propostas finais para o programa.

57. A Comissão considera que, em Dezembro de 2000, era demasiado cedo para proceder a uma avaliação do impacto total do programa CTF. Os países beneficiários do CTF Tacis recebem ajuda transfronteiriça através dos programas de cooperação regional e dos programas nacionais Tacis. O orçamento CTF, incluindo a rubrica orçamental relativa à acção especial em favor da região do mar Báltico, permaneceu inalterada apesar de uma diminuição geral do orçamento Tacis. Tal significa que a parte do orçamento relativa à cooperação transfronteiriça do total registou efectivamente um aumento. Em última análise, o orçamento para o programa, que o Tribunal considera limitado, é decidido pela autoridade orçamental. O quadro do programa Phare para o diálogo transfronteiriço, bem como todo o regulamento Phare CTF, estão relacionados com o processo de pré-adesão.

RECOMENDAÇÕES

58. A Comissão envidará todos os esforços no sentido de promover a coordenação entre Interreg e Tacis. O guia prático prevê, especificamente, alterações destinadas a ter em conta os futuros desenvolvimentos.

- a) A Comissão interpreta a recomendação do Tribunal no sentido do estabelecimento de um quadro regulamentar que pudesse facilitar um programa transfronteiriço, cobrindo tanto os países Phare e NEI, como incluindo medidas tais como a introdução de mecanismos de coordenação melhorados. A Comissão está disposta a considerar a possibilidade de alargar o programa PCT Phare de modo a incluir as fronteiras NEI/Phare. Para tal, seria necessário proceder a uma revisão das actuais linhas de orientação sobre a aproximação de Tacis e Interreg, tendo em conta nomeadamente a perspectiva da adesão e a política regional global da União Europeia.
- b) Se bem que o regulamento PCT Phare preveja já a criação de comités mistos para elaborar documentos de programação para as regiões fronteiriças dos Estados da Europa Central e da União Europeia, está essencialmente orientado para a adesão, não tendo sido elaborada uma estratégia conjunta para as fronteiras entre os países Phare e Tacis.

A Comissão está empenhada em intensificar a coordenação entre Interreg e Tacis.

- c) A Comissão acolhe com satisfação a recomendação do Tribunal sobre estratégias de desenvolvimento e está a examinar a possibilidade de preparar tais estratégias no que se respeita às regiões em causa.

Um primeiro passo nesta direcção consiste no estudo da euro-fronteira de Brest que foi apresentada à Comissão em Junho

de 2001, e que vai muito para além de propostas no sentido de apoiar projectos de infra-estrutura, abrangendo uma vasta gama de sectores de grande importância para o desenvolvimento da região de Brest, incluindo um plano de desenvolvimento estratégico.

- d) Está a ser considerada a possível criação de um grupo inter-serviços em matéria de interoperabilidade.

59. A duração da iniciativa regional de desenvolvimento das capacidades, destinada a auxiliar as autoridades locais e regionais a elaborar propostas para projectos, foi recentemente alargada.

- a) e b) Não foi possível demonstrar que a diminuição do interesse esteja associada a uma diminuição do financiamento. Esta diminuição do interesse em grandes projectos poderá igualmente reflectir a limitada capacidade de concepção dos potenciais beneficiários. A Comissão está disposta a fornecer mais assistência a nível da concepção do projecto tal como foi sugerido.

A Comissão intensificou recentemente os seus esforços no sentido de auxiliar as autoridades locais, nomeadamente no contexto da coordenação Interreg/Tacis. Em Junho de 2001 realizou-se um seminário em Helsínquia, estando um outro previsto para o Outono, em S. Petersburgo.

- c) Um considerando do regulamento PCT Phare prevê a possibilidade de alargar o programa a países vizinhos que beneficiam de outros programas de assistência UE e os serviços da Comissão estão a analisar a possibilidade de promover uma melhoria da cooperação.

60. A importância dada à assistência técnica, por oposição às infra-estruturas em investimentos, deve ser considerada no contexto de um orçamento limitado e de uma parte relativamente vasta de postos fronteiriços, em que as despesas incidiram sobretudo nas infra-estruturas.

- a) Poderá ser promovida uma utilização adequada da facilidade para financiamento de actividades fora do sector fronteiriço. O co-financiamento destinado a garantir o empenhamento dos beneficiários apenas funcionará se o montante exigido for exequível.
- b) A possibilidade de atrair investimentos por parte das IFI será extremamente difícil, a não ser que as mesmas sejam associadas ao projecto inicial. É possível que tal aconteça no caso da NEFCO, dadas as relações já existentes, mas menos provável no caso das outras IFI.
- c) A Comissão continuará a analisar esta questão ao mais alto nível, nos países beneficiários, de forma a garantir uma correcta aplicação dos regulamentos que permitem as isenções fiscais.

Graças aos esforços efectuados pela Comissão, o problema foi já resolvido em grande parte em meados de 2001 no que respeita aos postos de fronteira.

61.

- a) Se bem que concorde que os projectos de desenvolvimento económico devem ser concebidos com base em linhas de orientação adequadas, a Comissão considera que a existência desse documento não permitiria, em si mesmo, aumentar substancialmente o número de projectos.
- b) Os projectos Tacis de assistência ao turismo ecológico deverão incluir um objectivo de sustentabilidade financeira, à semelhança dos projectos baseados em empresas. Isto significa que os projectos exigiriam mais do que o período de um ou dois anos geralmente permitido, e que deveriam ser adoptadas disposições tendo em vista, sempre que necessário, projectos de acompanhamento.

62.

- a) A partir de 2001, a Comissão aumentará o seu orçamento para o mecanismo de financiamento de micro-projectos. Os valores indicativos para 2001, 2002, 2003 são de 4,4, 4,5 e 5,0 milhões de euros respectivamente.
 - b) Em Abril de 2001 a Comissão introduziu um ciclo anual regular para as propostas relativas ao mecanismo de financiamento de micro-projectos e para a adjudicação dos contratos.
 - c) A Comissão concorda em que a gestão do mecanismo deveria ser muito mais próxima dos beneficiários, mas uma vez que os outros programas plurinacionais não estão a ser objecto de desconcentração, o mecanismo continuará a ser gerido a partir de Bruxelas.
-