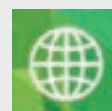


Relatório Especial

# Assistência de pré-adesão prestada pela União Europeia à Sérvia



TRIBUNAL  
DE CONTAS  
EUROPEU

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxemburgo  
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Correio eletrónico: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA  
YouTube: EUAuditorsECA

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

Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2014

ISBN 978-92-9207-055-7  
doi:10.2865/6323

© União Europeia, 2014  
Reprodução autorizada mediante indicação da fonte

*Printed in Luxembourg*

**Relatório Especial**

## **Assistência de pré-adesão prestada pela União Europeia à Sérvia**

(apresentado nos termos do n.º 4, segundo parágrafo,  
do artigo 287.º do TFUE)

## Pontos

### **Acrónimos**

### I-VII **Síntese**

### 1-6 **Introdução**

### 1-4 **Contexto**

### 5-6 **Assistência de pré-adesão prestada pela União Europeia à Sérvia**

### 7-8 **Âmbito e método da auditoria**

### 9-71 **Observações**

### 9-48 **Parte I — Gestão dos projetos do IPA pela Comissão**

### 9-22 **As decisões de financiamento resultaram de estratégias pertinentes**

### 23-38 **A Comissão começou a dar resposta às insuficiências na conceção do projeto que contribuíram para atrasos na execução**

### 39-48 **Em termos gerais, os projetos do IPA produziram as realizações previstas mas os resultados para além das realizações podem não ser sustentáveis**

### 49-71 **Parte II — Gestão da assistência não financeira de apoio à governação pela Comissão**

### 49-63 **A Comissão deu uma resposta abrangente às questões relativas à governação no seu diálogo com a Sérvia, com um impacto cada vez mais positivo**

### 64-71 **Ao aprovar o sistema sérvio de gestão dos fundos da União Europeia, a Comissão não teve totalmente em conta a gestão das finanças públicas da Sérvia**

72-81 **Conclusão e recomendações**

72-79 **Conclusões**

80-81 **Recomendações**

**Anexo I — Lista de projetos do IPA auditados**

**Anexo II — Lista de projetos do IPA analisados para efeitos de exame da governação e da luta contra a corrupção enquanto questões transversais**

**Respostas da Comissão**

**AEA:** Acordo de Estabilização e de Associação

**AGG:** apoio à melhoria da governação e da gestão

**API:** Acordo Provisório sobre Comércio e Matérias Conexas

**CNIPA:** coordenador nacional do IPA

**DAN:** documento de avaliação das necessidades

**DPIP:** documentos de planeamento indicativo plurianual

**DPR:** diálogo permanente reforçado

**DPRF:** despesa pública e responsabilidade financeira

**GFP:** gestão das finanças públicas

**IPA:** Instrumento de Assistência de Pré-Adesão

**OSC:** organização da sociedade civil

**PE:** Parlamento Europeu

**PEA:** processo de estabilização e de associação

**PME:** pequenas e médias empresas

**QFIP:** Quadro Financeiro Indicativo Plurianual

**RAP:** reforma da administração pública

**ROM:** acompanhamento orientado para os resultados (*Results-Oriented Monitoring*)

**SED:** sistema de execução descentralizada

**SIGMA:** apoio à melhoria da administração e da gestão (*Support for Improvement in Governance and Management*)

## I

O apoio financeiro prestado pela União Europeia (UE) à Sérvia desde 2007, através do Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA), tem correspondido a um montante aproximado de 170 milhões de euros anuais. A governação, identificada pela Comissão como o domínio que representa maiores desafios para a Sérvia, recebeu um quarto do financiamento atribuído no âmbito do IPA. A UE complementa o financiamento do IPA com alguns meios não financeiros, tendo em vista ajudar a Sérvia na preparação para a adesão à União.

## II

A auditoria teve por objetivo avaliar se a Comissão tem gerido de forma eficaz o apoio de pré-adesão à Sérvia e, de uma forma mais aprofundada, o seu apoio no domínio fundamental da governação. A auditoria abrangeu o período de 2007-2013 e procurou dar resposta às duas questões que se seguem:

- a) A Comissão tem gerido os projetos do IPA de forma eficaz?
- b) A Comissão tem gerido de forma eficaz a assistência não financeira de apoio à governação?

## III

A auditoria examinou o processo de programação do IPA e 15 projetos financiados pelo IPA em 2007, 2008 e 2009, no âmbito dos programas anuais para a Sérvia, com particular incidência nos resultados dos projetos. A assistência não financeira auditada incluiu o diálogo UE-Sérvia sobre questões de governação e de cooperação, tendo em vista a preparação da Sérvia para a gestão descentralizada dos fundos da UE. O Tribunal examinou igualmente uma outra amostra de dez projetos do IPA relativos aos programas anuais de 2010, 2011 e 2012, para verificar se a governação e a luta contra a corrupção eram questões transversais nos projetos em que a governação não consistia no principal objetivo.

## IV

A auditoria constatou que, em termos globais, a Comissão tem gerido de forma eficaz a assistência de pré-adesão à Sérvia. A assistência financeira de pré-adesão à Sérvia, a par de outras formas de apoio, ajuda efetivamente a Sérvia a executar reformas sociais e económicas e a melhorar a governação no país. Com base na experiência adquirida noutros países beneficiários do IPA, a Comissão tem conferido uma importância cada vez maior às questões relativas à governação, no âmbito do planeamento da sua ajuda financeira e não financeira à Sérvia.

## V

A Comissão tem gerido os projetos do IPA de forma eficaz. A programação da assistência financeira no âmbito do IPA é baseada num quadro estratégico coerente e a forma de selecionar projetos relevantes para a preparação da adesão da Sérvia tem vindo a melhorar gradualmente. Em termos gerais, os projetos auditados produziram as realizações planeadas mas foram afetados por insuficiências em matéria de conceção, execução e sustentabilidade. Ao elaborar os últimos programas anuais do IPA, a Comissão tomou medidas destinadas a dar resposta às insuficiências identificadas pelo Tribunal em projetos anteriores deste instrumento.

## VI

A Comissão foi eficaz na gestão da assistência não financeira à Sérvia no domínio da governação. A auditoria constatou que o diálogo estruturado UE-Sérvia abrangeu de forma adequada os domínios fundamentais da governação e estabeleceu a ligação entre as prioridades políticas e a formulação de políticas. A ênfase atribuída à governação durante o diálogo não era, de um modo geral, explícita na conceção do projeto, mas a maioria dos projetos examinados pelo Tribunal contribuíram indiretamente para uma melhor governação e/ou para a luta contra a corrupção, através das atividades relativas ao reforço da capacidade administrativa. No que se refere à preparação da Sérvia para a gestão descentralizada dos fundos da UE, a auditoria constatou que a abordagem da Comissão foi eficaz no apoio à governação, mas apenas na esfera limitada das estruturas de gestão do IPA. Os trabalhos de auditoria da Comissão relativos às estruturas nacionais do IPA, nos termos do regulamento do IPA, não foram incluídos numa avaliação abrangente da gestão das finanças públicas ao nível do país.

## VII

O relatório formula recomendações concretas em matéria de melhoria da programação, da conceção e da execução de projetos do IPA na Sérvia. No que diz respeito à assistência não financeira, o Tribunal recomenda que a Comissão preste apoio às autoridades sérvias para uma maior racionalização das estratégias nacionais e finalização de um roteiro completo de gestão das finanças públicas, melhore o mecanismo de consulta das organizações da sociedade civil (OSC), durante a conceção do projeto avalie sistematicamente a necessidade de medidas específicas anticorrupção ou outras medidas de boa governação, e tome medidas para integrar o trabalho de auditoria da Comissão sobre as estruturas nacionais do IPA na avaliação, a nível nacional, da gestão das finanças públicas.



## Contexto

### 01

Após a queda do regime de Slobodan Milošević, em outubro de 2000, a Sérvia, o maior país dos Balcãs Ocidentais, tanto em termos de população como de território<sup>1</sup>, deu início ao percurso de pré-adesão à UE, no âmbito do Processo de Estabilização e Associação.

O **gráfico 1** apresenta uma cronologia dos principais acontecimentos que marcaram as relações UE-Sérvia entre 1999 e 2014.

1 O território sérvio ocupa 77 474 km<sup>2</sup> e tem uma população de 7,2 milhões de habitantes (dados de 2014, World Factbook da CIA).

### Gráfico 1

## Datas fundamentais nas relações UE-Sérvia

2014	<ul style="list-style-type: none"><li>21 de janeiro: realização da primeira Conferência Intergovernamental (Conselho da União Europeia, Comissão Europeia e Sérvia), que assinala o início formal das negociações de adesão da Sérvia.</li></ul>
2013	<ul style="list-style-type: none"><li>1 de setembro: entrada em vigor do Acordo de Estabilização e de Associação UE-Sérvia. Início do exame analítico do acervo.</li><li>28 de junho: o Conselho Europeu decide dar início às negociações de adesão com a Sérvia.</li></ul>
2012	<ul style="list-style-type: none"><li>1 de março: o Conselho Europeu confirma a Sérvia como país candidato à União Europeia.</li></ul>
2011	<ul style="list-style-type: none"><li>14 de outubro: a Comissão emite o seu parecer sobre a candidatura da Sérvia à adesão à União Europeia.</li><li>20 de julho: detenção de Goran Hadžić, o último fugitivo procurado pelo Tribunal Penal Internacional para a ex-Jugoslávia (TPIJ)</li><li>26 de maio: detenção de Ratko Mladić.</li></ul>
2010	<ul style="list-style-type: none"><li>1 de fevereiro: entrada em vigor do Acordo Provisório sobre Comércio e Matérias Conexas (parte do Acordo de Estabilização e de Associação UE-Sérvia).</li></ul>
2009	<ul style="list-style-type: none"><li>22 de dezembro: a Sérvia candidata-se à adesão à União Europeia.</li><li>19 de dezembro: direito de viajar sem visto para o espaço Schengen para todos os cidadãos da Sérvia.</li></ul>
2008	<ul style="list-style-type: none"><li>21 de julho: detenção de Radovan Karadžić.</li><li>29 de abril: assinatura do Acordo de Estabilização e de Associação UE-Sérvia, juntamente com o Acordo Provisório sobre Comércio e Matérias Conexas.</li></ul>
2006	<ul style="list-style-type: none"><li>3 de maio: a União Europeia suspende as negociações do Acordo de Estabilização e de Associação UE-Sérvia, afirmando que a Sérvia não coopera totalmente com o Tribunal Penal Internacional para a ex-Jugoslávia (TPIJ).</li></ul>
2005	<ul style="list-style-type: none"><li>1 de outubro: a Sérvia inicia as negociações com a União Europeia sobre a assinatura do tratado internacional designado Acordo de Estabilização e de Associação.</li></ul>
2003	<ul style="list-style-type: none"><li>1 de junho: o Conselho Europeu de Salónica confirma a perspectiva de adesão à União Europeia para os países dos Balcãs Ocidentais.</li></ul>
2001	<ul style="list-style-type: none"><li>1 de abril: detenção de Slobodan Milošević.</li></ul>
2000	<ul style="list-style-type: none"><li>1 de junho: o Conselho Europeu de Santa Maria da Feira estipula que todos os países do Processo de Estabilização e de Associação são potenciais candidatos à adesão à União Europeia.</li></ul>
1999	<ul style="list-style-type: none"><li>26 de maio: proposta da Comissão relativa ao Processo de Estabilização e de Associação, a política da União para os países dos Balcãs Ocidentais, estabelecido com o objetivo de uma eventual adesão à União Europeia.</li></ul>

## 02

O Processo de Estabilização e de Associação, iniciado pela UE em 1999, após uma década de turbulência e de conflitos armados na ex-República Socialista Federativa da Jugoslávia, assentou na ideia de que apenas uma verdadeira perspectiva de integração na União permitiria uma paz duradoura, estabilidade e democracia nos países dos Balcãs. O Processo de Estabilização e de Associação inclui relações contratuais sob a forma de acordos de associação e estabilização (AEA), medidas comerciais que conferem à região acesso livre aos mercados da UE relativamente a quase todos os produtos, e uma assistência financeira substancial proveniente do orçamento da União Europeia.

## 03

A União Europeia impôs à que Sérvia entregasse suspeitos de crimes de guerra ao Tribunal Penal Internacional de Haia e encontrasse uma solução duradoura para as suas relações com o Kosovo, antes de poder fazer progressos significativos em termos da adesão à União. A Sérvia apresentou a sua candidatura de adesão à UE em 22 de dezembro de 2009. Em 1 de março de 2012 foi-lhe conferido o estatuto de país candidato pelo Conselho Europeu, com base nas conclusões do Conselho dos Assuntos Gerais de 28 de fevereiro. Em particular, as conclusões tomaram nota dos progressos registados pela Sérvia no seu diálogo com o Kosovo<sup>2</sup>. Os progressos registados pela Sérvia relativamente ao cumprimento dos elementos políticos dos critérios de Copenhaga<sup>3</sup> e a entrega, às autoridades judiciárias, de diversos alegados criminosos de guerra foram igualmente fatores determinantes na decisão do Conselho.

## 04

As negociações de adesão da Sérvia tiveram início formal em 1 de janeiro de 2014. A Comissão Europeia indicara anteriormente que considerava as questões relativas à governação como o principal desafio para a Sérvia e decidiu que esta área mais difícil fosse abordada numa fase precoce, no âmbito das negociações capítulo a capítulo<sup>4</sup>.

- 2 O diálogo «Belgrado-Pristina» foi mediado pela alta-representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, e vice-presidente da Comissão Europeia, Catherine Ashton, apoiada pelo Serviço Europeu para a Ação Externa.
- 3 Os critérios de Copenhaga, definidos pelo Conselho Europeu em junho de 1993, são os seguintes:
  - a) critérios políticos: estabilidade das instituições capazes de garantir a democracia, o primado do direito, os direitos do homem, e o respeito e a proteção das minorias;
  - b) critérios económicos: existência de uma economia de mercado que funcione efetivamente e a capacidade de fazer face à pressão da concorrência e às forças de mercado da União Europeia;
  - c) capacidade para assumir as obrigações decorrentes da adesão, incluindo a adesão aos objetivos de união política, económica e monetária.
- 4 Para facilitar as negociações de adesão, o processo é dividido em 35 capítulos, correspondentes a políticas da UE. As negociações dos diferentes capítulos não se limitam a aspetos regulamentares e legislativos, incidindo igualmente na criação das estruturas administrativas necessárias e nos progressos alcançados no reforço da sua capacidade de gestão. Os capítulos relativos à governação são essencialmente os capítulos 23 (Sistema Judiciário e Direitos Fundamentais) e 24 (Justiça, Liberdade e Segurança).

### Assistência de pré-adesão prestada pela União Europeia à Sérvia

#### 05

As prioridades da assistência de pré-adesão incluem ajudar os países beneficiários a reforçar a sua capacidade administrativa e apoiar a adoção e a execução do acervo comunitário<sup>5</sup>. Para reforçar a capacidade administrativa, a Comissão financia atividades como o reforço das instituições, a criação de sistemas de gestão e a formação.

#### 06

Ao longo do período de 2007-2013, a UE prestou assistência à Sérvia no domínio da capacidade administrativa através da «componente I» (Assistência à transição e desenvolvimento institucional) do Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA)<sup>6</sup>. O financiamento do IPA (equivalente a uma média anual de cerca de 170 milhões de euros) tem sido atribuído de forma bastante equilibrada a uma vasta gama de setores, tal como indicado no **quadro 1**. O domínio da governação — «justiça e assuntos internos», incluindo a luta contra a corrupção, e a «reforma da administração pública», incluindo a reforma da gestão das finanças públicas (ou GFP) — obteve um quarto do financiamento, o que reflete o reconhecimento, por parte da Comissão, da importância de dar resposta às insuficiências existentes neste domínio.

- 5 O acervo consiste no conjunto de princípios, políticas, leis, práticas, obrigações e objetivos que foram acordados ou desenvolvidos na União Europeia.
- 6 O IPA foi criado pelo Regulamento (CE) n.º 1085/2006 do Conselho, de 17 de julho de 2006, que institui um Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA) (JO L 210 de 31.7.2006, p. 82) e pelo Regulamento (CE) n.º 718/2007 da Comissão, de 12 de junho de 2007, que dá aplicação ao Regulamento (CE) n.º 1085/2006 do Conselho que institui um Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA) (JO L 170 de 29.6.2007, p.1).

Quadro 1

### Assistência do IPA à Sérvia (2007-2013)

Setor	Dotação (milhões de euros)	Percentagem do total das dotações
Justiça e assuntos internos	117	9,7%
Reforma da administração pública	164	13,6%
Desenvolvimento social	171	14,2%
Desenvolvimento do setor privado	109	9,1%
Transportes	146	12,1%
Ambiente, alterações climáticas e energia	192	16,0%
Agricultura e desenvolvimento Rural	109	9,1%
Outro acervo da UE e atividades horizontais	195	16,2%
<b>Total</b>	<b>1 203</b>	

Fonte: Documentos de planeamento indicativo plurianual para a Sérvia, 2011-2013.

# Âmbito e método da auditoria

## 07

A auditoria teve por objetivo avaliar se a Comissão tem gerido de forma eficaz o apoio de pré-adesão à Sérvia e, de uma forma mais aprofundada, o seu apoio no domínio fundamental da governação. A auditoria procurou dar resposta às duas questões seguintes:

- a) A Comissão tem gerido os projetos do IPA de forma eficaz?
- b) A Comissão tem gerido de forma eficaz a assistência não financeira de apoio à governação?

## 08

Os trabalhos da auditoria, realizados entre maio de 2013 e janeiro de 2014, incluíram:

- a) o exame de 15 projetos financiados pelo IPA, com particular incidência nos resultados dos projetos (ver **anexo I**)<sup>7</sup>. A amostra incluiu oito projetos de governação, de forma a refletir a ênfase da auditoria neste domínio, e sete projetos de outras áreas de intervenção: desenvolvimento social, transportes, energia, desenvolvimento rural e desenvolvimento do setor privado;

- b) o exame documental de uma outra amostra de 10 projetos do IPA selecionados dos programas anuais de 2010, 2011 e 2012 (ver **anexo II**), para verificar se a governação e a luta contra a corrupção eram questões transversais nos projetos em que a boa governação não era o principal objetivo;
- c) o exame do processo de programação do IPA, dos mecanismos de diálogo sobre questões relativas à governação e dos procedimentos em vigor, para avaliar a preparação da Sérvia para gerir um sistema de execução descentralizada (SED) para a assistência do IPA;
- d) as visitas de auditoria decorreram entre 17 e 28 de junho de 2013, na Delegação da União Europeia em Belgrado e respetivos ministérios sérvios implicados, agências<sup>8</sup>, autoridades regionais e locais, e empresas públicas. Foram visitadas instalações do projeto em Belgrado, Horgos, Kragujevac, Kraljevo, Leskovac, Niš, Novi Sad, Obrenovac, Prokuplje, Subotica e Ušće.

- 7 Os 15 projetos do IPA auditados foram selecionados entre os programas anuais para a Sérvia relativos a 2007, 2008 e 2009, uma vez que estes projetos deveriam ter alcançado os resultados esperados no momento da auditoria (meados de 2013). O único programa de apoio orçamental à Sérvia realizado até ao momento, financiado ao abrigo do IPA relativo a 2009, no montante de 100 milhões de euros, também fez parte do âmbito da auditoria.
- 8 Nomeadamente o Serviço de Integração Europeia da República da Sérvia, a Agência Anticorrupção e o Serviço de Adjudicação de Contratos Públicos.

## Parte I — Gestão dos projetos do IPA pela Comissão

### As decisões de financiamento resultaram de estratégias pertinentes

#### 09

O Tribunal examinou se os documentos estratégicos eram coerentes entre si, se continham prioridades claras e indicadores de desempenho, e se a Comissão e as autoridades sérvias desenvolveram um processo de seleção dos projetos mais relevantes para efeitos de financiamento do IPA. O Tribunal também examinou se a assistência do IPA no domínio da governação envolveu, de forma adequada, as organizações da sociedade civil e se a coordenação dos doadores estava a funcionar.

### A assistência do IPA baseia-se num conjunto coerente de documentos estratégicos

#### 10

O quadro de programação do IPA é complexo e consiste em numerosos documentos que definem os objetivos políticos e as prioridades estratégicas (ver pontos 13 e 14 e **gráfico 3**). Apesar disso os documentos são, de um modo geral, coerentes entre si na avaliação das necessidades e das prioridades do país. Os documentos de programação do IPA relativos à Sérvia também são coerentes com a estratégia nacional para integração na União Europeia, assim como com as avaliações nacionais das necessidades.

#### 11

As autoridades sérvias desenvolveram mais de 70 estratégias nacionais e planos de ação para dar resposta a diversas questões de natureza política e socioeconómica, mas a sua qualidade nem sempre foi regular. Além disso, a panóplia de estratégias nacionais não abrangeu dois domínios fundamentais em matéria de governação:

- em virtude da natureza politicamente sensível da descentralização territorial na Sérvia, o processo de descentralização tem sido executado no âmbito de um quadro estratégico que fixa as prioridades nacionais e um calendário para a sua execução.
- não existia uma estratégia global para coordenar a execução da reforma da gestão das finanças públicas (GFP).

#### 12

O governo de coligação, no poder entre julho de 2012 e a primavera de 2014, desenvolveu esforços significativos para consolidar o quadro estratégico sérvio relativo aos preparativos para a adesão à UE, ou seja, a adoção, em dezembro de 2012, de um plano de ação destinado a acompanhar as conclusões dos relatórios de progressos da Comissão e, em fevereiro de 2013, do «plano nacional para aproximação ao acervo». Simultaneamente, a Comissão e o Serviço de Integração Europeia da República da Sérvia (SIES) também adotaram medidas para melhorar a coerência do quadro estratégico sérvio, por exemplo, através dos seus esforços de consolidação das numerosas estratégias nacionais no documento de avaliação das necessidades (DAN) relativo a 2011-2013. A harmonização das estratégias nacionais com os objetivos do IPA tornou-se ainda mais coerente a partir de 2012, em virtude da abordagem setorial.

### Os documentos estratégicos continuam prioridades relevantes e a definição dos objetivos e dos indicadores de desempenho melhorava progressivamente

#### 13

A última parceria europeia com a Sérvia, elaborada em 2007<sup>9</sup>, funcionou como quadro político de encorajamento de reformas, através de uma cláusula de condicionalidade que constitui a base para uma eventual suspensão da assistência financeira<sup>10</sup>. Instituiu um conjunto muito alargado de prioridades a curto e médio prazo, abrangendo os critérios de adesão e a aplicação das normas da UE, mas sem qualquer classificação destas prioridades em função da sua importância para a adesão da Sérvia à União ou para efeitos de receção de financiamento da União Europeia.

#### 14

Os documentos de planeamento indicativo plurianual (DPIP), o documento sérvio de avaliação das necessidades, e os subsequentes documentos de programação definiram um conjunto de objetivos e de indicadores de desempenho, que se revelaram, em muitos casos, demasiado vastos. Esta situação dificultou a avaliação objetiva<sup>11</sup> dos progressos registados nos domínios de intervenção. Os recém-criados subcomités de acompanhamento setorial (SAS, ver ponto 58) confirmaram a gravidade do problema. Por exemplo, os subcomités de acompanhamento setorial do Estado de direito e da administração pública comunicaram, em novembro de 2012, que de um modo geral não era possível medir os progressos em virtude da insuficiente definição de indicadores e recomendaram a melhoria da definição dos indicadores em futuros ciclos de programação<sup>12</sup>.

#### 15

No entanto, com a passagem gradual para uma abordagem setorial, foram sendo introduzidas alterações durante os processos de programação do IPA relativos a 2012 e 2013. Foram acordados nos grupos de trabalho setoriais indicadores RACER<sup>13</sup>, referências e metas para o período até 2020, relacionados com o último documento sérvio de avaliação das necessidades, para inclusão nas fichas<sup>14</sup> de setor e de projeto relativas a 2013.

### A Comissão, juntamente com as autoridades sérvias, tem vindo a melhorar gradualmente a sua metodologia de seleção de projetos relevantes

#### 16

Na primeira parte do período de programação de 2007-2013, a atribuição de prioridades pelo SIES, pela delegação da União Europeia e pelos serviços da sede da Comissão não impediu a seleção de projetos imaturos ou problemáticos. Esses projetos não deveriam ter sido selecionados ou deveriam ter sido mantidos em reserva para um programa anual posterior<sup>15</sup>. Os problemas relevantes em termos de programação, identificados pela Comissão no seu trabalho de acompanhamento incluem falta de apoio das autoridades nacionais, falta de coordenação interinstitucional, conceção insuficiente dos projetos, definição insuficiente dos mandatos, soluções de financiamento insustentáveis e utilização inadequada dos ensinamentos obtidos de projetos anteriores.

- 9 Decisão 2008/213/CE do Conselho, de 18 de fevereiro de 2008, relativa aos princípios, prioridades e condições que figuram na parceria europeia com a Sérvia, incluindo o Kosovo, de acordo com o estatuto definido pela Resolução 1244 do Conselho de Segurança das Nações Unidas de 10 de junho de 1999, e que revoga a Decisão 2006/56/CE (JO L 80 de 19.3.2008, p. 46).
- 10 A assistência depende dos progressos registados no cumprimento dos critérios de Copenhaga e das prioridades específicas da presente parceria europeia (anexo 1, ponto 5 da Decisão 2008/213/CE do Conselho).
- 11 A avaliação da assistência do IPA em matéria de agricultura e desenvolvimento rural no período de 2007-2013 concluiu que a medição do desempenho e do impacto esperados foi uma «área de contínuas insuficiências», o que se deveu à falta de indicadores adequados e mensuráveis nos documentos de programação — Relatório de avaliação pelo Consórcio AESA, janeiro de 2013.
- 12 Ata da reunião do SAS sobre o Estado de direito, de 15 de novembro de 2012, e sobre a reforma da administração pública, de 16 de novembro de 2012.
- 13 RACER significa «Relevantes» (ou seja, estreitamente ligados aos objetivos da intervenção); «reconhecidos por todas as partes interessadas»; «credíveis para os leigos e fáceis de interpretar»; «fáceis de acompanhar» (ou seja, possibilidade de recolha de dados a um baixo custo); e «rigorosos» (ou seja, difíceis de manipular).
- 14 As fichas de setor e de projeto são documentos normalizados, apresentados à Comissão pelo país beneficiário do IPA, relativamente a um determinado ano, após debates entre a Comissão e o país beneficiário. As fichas devem definir claramente, a nível do setor ou do projeto, os eixos prioritários, os objetivos, as operações previstas, os resultados esperados e os respetivos indicadores objetivamente verificáveis, assim como as modalidades de execução previstas, incluindo metas intermédias.

### 17

O nível de cofinanciamento dos projetos e o efeito de alavanca esperado do financiamento do IPA não foram critérios utilizados no processo de seleção. Até 2012, não foram emitidas quaisquer orientações pela Comissão Europeia em matéria de cofinanciamento paralelo relativo ao IPA. A Sérvia comprometeu-se a contribuir com 289 milhões de euros de cofinanciamento para os programas anuais do IPA relativos ao período de 2007-2012, ou seja, 24% do financiamento total nacional e da UE para o IPA<sup>16</sup>. No entanto, foi difícil verificar se o compromisso de cofinanciamento nacional foi cumprido e não existiam orientações sobre as medidas a tomar quando esses compromissos não fossem cumpridos.

### 18

Tanto a delegação da União Europeia como as autoridades sérvias envia-ram esforços genuínos para resolver os problemas identificados e para os ter em conta nos exercícios de programação subsequentes. Além disso, as melhorias introduzidas no processo de seleção pela Comissão e pelo SIES, no âmbito dos programas do IPA relativos a 2012 e 2013, incluíam:

- a) requisitos mais exigentes relativamente ao grau de preparação dos projetos;
- b) um acordo de 2012 entre a Comissão e as autoridades sérvias sobre as orientações relativas a cofinanciamento paralelo.

### O financiamento do IPA relativo à governação envolveu um número crescente de organizações da sociedade civil

### 19

A estratégia de alargamento europeia atribui especial relevo ao reforço das organizações da sociedade civil (OSC) e à sua participação no desenvolvimento de políticas. No âmbito dos programas anuais do IPA para a Sérvia relativos ao período de 2007-2010, foram aprovados quatro projetos de Apoio à Sociedade Civil, correspondendo a um montante total de 9 milhões de euros.

### 20

Desde 2007, o estatuto das OSC e a cooperação do governo com as mesmas melhoraram consideravelmente. Na Sérvia, as OSC encontram-se atualmente muito ativas nos domínios da governação e da luta contra a corrupção<sup>17</sup>. A partir de 2012 passou a ser possível, de um modo mais geral, consultar as OSC sobre a programação do IPA, numa base regular, mas no momento da auditoria a utilização do mecanismo de consulta ainda não estava disseminada.

- 15 Entre maio de 2009 e maio de 2013 verificou-se uma média mensal de 14 projetos considerados problemáticos pela delegação da União Europeia.
- 16 Com base nos dados dos programas anuais do IPA para a Sérvia. O elevado nível de cofinanciamento foi alcançado essencialmente porque, em 2011, as autoridades sérvias comprometeram-se a afetar 122 milhões de euros ao programa municipal de concessão de empréstimos para investimento (MEGLIP) no setor do ambiente, das alterações climáticas e da energia.
- 17 Ver, por exemplo, os resultados do projeto 15, «Diálogo da sociedade civil», na **caixa 8**.

## A coordenação com outros doadores era apenas parcialmente eficaz mas tem vindo a melhorar

### 21

Apesar de alguns esforços, não houve uma disciplina rigorosa na coordenação dos anteriores projetos do IPA com os dos outros doadores, tendo em vista assegurar a complementaridade e evitar duplicações, designadamente no setor relativo ao Estado de direito (ver **caixa 1**).

#### Caixa 1

### Exemplos de lacunas na coordenação do setor relativo ao Estado de direito

O projeto 3, «Sistema judiciário», é um exemplo claro de coordenação insuficiente, desde a conceção até à execução. Com efeito, o sistema de gestão de processos financiado pela União Europeia decorreu em paralelo com outro sistema financiado pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID). A falta de coordenação e de apropriação local relativamente a questões de TI no setor do Estado de direito é demonstrada pelo facto de a maior parte dos investimentos do IPA em TI terem sido executados sem uma estratégia adequada nesta área.

### 22

No entanto, desde a execução da abordagem setorial, a documentação do IPA revela uma melhor e mais sistemática coordenação entre doadores. Atualmente, os doadores são regularmente consultados pelos grupos de trabalho setoriais e, no seu diálogo com a Sérvia, a Comissão conta, em larga escala, com o envolvimento de organizações internacionais nas respetivas áreas de especialização, designadamente o Banco Mundial (relatórios PEFA), o Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento, a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (avaliações SIGMA), a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa, o Conselho da Europa e organizações das Nações Unidas<sup>18</sup>.

### A Comissão começou a dar resposta às insuficiências na conceção dos projetos que contribuíram para atrasos na execução

### 23

O Tribunal examinou se os 15 projetos auditados (ver **anexo I**) prosseguiram objetivos precisos, se se basearam numa avaliação de necessidades específica e se a sua conceção incluiu uma condicionalidade relevante. O Tribunal examinou igualmente se os projetos foram executados em conformidade com o calendário previsto, se foram devidamente acompanhados e se foram tomadas medidas corretivas, quando necessário.

18 A parceria da Comissão com organizações internacionais não se limita à produção de informação para utilização no diálogo. Alguns projetos do IPA são efetivamente executados com o envolvimento dessas organizações, tais como o projeto «Corredor X» (2010) com o Banco Mundial, o projeto «Boa governação local» (2007), e o projeto contra «Branqueamento de capitais» (2010), com o Conselho da Europa; o projeto «Sistema de informação hospitalar» (2008) com o Gabinete das Nações Unidas para Serviços de Projetos, o projeto «Apoio à sociedade civil» (2010) com a OSCE, e o projeto «Apoio ao desenvolvimento das PME» (2012) com o BERD.



**No que se refere à conceção de projetos e de contratos, inicialmente a Comissão não prestou atenção suficiente à definição precisa dos objetivos dos projetos, à avaliação específica das necessidades e aos ensinamentos retirados dos projetos anteriores**

**24**

Todos os projetos examinados corresponderam às prioridades definidas nos documentos de estratégia do IPA mas cerca de metade prosseguiu objetivos demasiado vagos ou irrealistas (ver **caixa 2**). Simultaneamente, a Comissão foi flexível ajustando a lista de objetivos e de prestações esperadas dos projetos quando o longo período de tempo — até quatro ou cinco anos — decorrido entre o esboço do projeto e a prestação efetiva de realizações o tornou necessário<sup>19</sup>. Esta flexibilidade

contrabalançou de forma substancial — ainda que não totalmente — o efeito adverso dos objetivos vagos ou irrealistas iniciais dos projetos.

**25**

Alguns dos projetos auditados foram concebidos e executados sem referência a uma avaliação de necessidades específica, o que em alguns casos resultou na atribuição ineficiente de fundos do IPA (ver **caixa 3**). Em 2012, a Comissão começou a introduzir medidas mais centradas na avaliação das necessidades na fase de conceção da intervenção, como ficou demonstrado no exame realizado pelo Tribunal às fichas de projeto e de setor relativas ao IPA de 2012.

<sup>19</sup> Os longos prazos de execução também são referidos no projeto de relatório da CONT sobre fundos de pré-adesão da União Europeia, ref.: 2011/2033(INI), 20.6.2013, artigo 11.º, p. 25.

**Caixa 2**

**Exemplos de objetivos vagos ou irrealistas para os projetos**

Uma vez que não existia nenhum índice de referência, foi difícil avaliar em que medida foram concretizados os objetivos do projeto, tais como «reforçar o papel do Ministério da Saúde» no projeto 10, «Serviços médicos de emergência»; ou «desenvolver o processo de adesão através da promoção e da melhoria de conhecimentos mútuos e da compreensão da integração da Sérvia na União Europeia» no projeto 15, «Diálogo da sociedade civil Sérvia-UE».

O projeto 7, «Serviço de contratos públicos», inclui um elemento de adjudicação de contratos eletrónica, que posteriormente se revelou ser irrealista.

**Caixa 3**

**Exemplos de avaliação insuficiente das necessidades**

No projeto 14, «Desenvolvimento rural», 40% do equipamento de TI entregue não foi utilizado e algum equipamento ainda se encontrava no armazém do organismo pagador no momento da visita de auditoria.

## 26

Na fase de conceção dos projetos auditados utilizaram-se pouco os ensinamentos retirados da execução de projetos anteriores. As seções das fichas de projeto relativas aos ensinamentos obtidos constituíram essencialmente um exercício formal. Além disso, nenhuma das fichas de projeto auditadas mencionou ensinamentos específicos retirados de projetos idênticos noutros países beneficiários. Com efeito, os mecanismos da Comissão relativos aos ensinamentos obtidos baseavam-se essencialmente nas conclusões de avaliações macroeconómicas, por vezes anos depois da ocorrência do facto, não estando portanto direcionados para proporcionar respostas atempadas na fase da conceção do projeto.

### **As insuficiências na condicionalidade relativa ao lançamento dos projetos e sequenciamento das operações foram progressivamente mitigadas**

## 27

A falta de atenção adequada prestada à condicionalidade e ao sequenciamento na conceção dos projetos pôs diversas vezes em causa a execução harmoniosa e atempada dos projetos do IPA (ver **caixa 4**).

## 28

De um modo geral, a Comissão verificou se existia legislação nacional em vigor para garantir a eficácia da intervenção. No entanto, alguns elementos de dois dos projetos auditados não estavam suficientemente harmonizados com a legislação sérvia, atual ou previsível, e acabaram por não ter utilidade (ver **caixa 5**).

## 29

Relativamente aos projetos compostos por contratos complementares de fornecimento e de reforço de capacidades, a condicionalidade não incluiu uma análise de mercado preparatória aprofundada, especialmente no caso de equipamento especializado ou sensível. Por exemplo, no projeto 1, «Reforma da polícia», não foi solicitado qualquer estudo de mercado. O incumprimento do contrato de fornecimento afetou essencialmente a relevância e a eficácia do contrato complementar de geminação.

### Caixa 4

#### **Exemplos de condicionalidade e sequenciamento insuficientes nos projetos**

O sequenciamento entre os dois contratos de serviços relativos à criação do projeto 9, «Desenvolvimento regional», foi insuficiente. As estratégias de desenvolvimento regional foram elaboradas antes do plano nacional de desenvolvimento regional, o que fez com que tivessem de ser posteriormente readaptadas e harmonizadas com este.

Relativamente ao projeto 12, «Ponte de Žežel», a obtenção da licença de construção necessária não era um requisito prévio mas sim uma atividade englobada no projeto, o que constituiu um problema, uma vez que, na Sérvia, a obtenção de licenças de construção é um processo demorado. Com efeito, o projeto teve início em março de 2011 mas os contratantes só obtiveram as licenças de construção em abril de 2012, o que atrasou o projeto.

### Exemplos de incoerências legais

Um dos elementos do projeto 1, «Reforma da polícia», teve de ser retirado porque o beneficiário invocou que o teste de integridade à polícia não era permitido nos termos da legislação sérvia.

No projeto 10, «Serviços médicos de emergência», os desfibriladores encomendados para exposição e utilização pública não foram utilizados porque a legislação sérvia só permite a utilização de desfibriladores por pessoal médico.

### 30

Simultaneamente, a condicionalidade foi aplicada de forma sólida e rigorosa nos convites à apresentação de propostas, por exemplo, no projeto 15, «Diálogo da Sociedade Civil Sérvia-UE», que beneficiou do elevado nível de compromisso entre as OSC e os seus parceiros de projeto.

### 31

Comparados com o IPA de 2007 e 2008, os documentos de programação posteriores a 2012 refletem uma maior ênfase na condicionalidade. Foram adiadas propostas de projetos em virtude da inexistência de licenças<sup>20</sup> ou reduzidas por inexistência do estudo de viabilidade requerido.

### Ocorreram atrasos na execução dos projetos auditados mas de um modo geral a capacidade de absorção do IPA foi considerada boa pela Comissão

### 32

A execução de todos os projetos auditados foi afetada por atrasos, por vezes significativos, o que pode indicar que a capacidade de execução da intervenção por alguns parceiros de projeto sérvios foi sobrestimada. Registaram-se frequentes problemas relativamente à capacidade de absorção em grandes projetos de infraestrutura, tais como o projeto 12, «Ponte de Žeželj» (ver ponto 43). A melhor absorção dos fundos do IPA refletiu-se no sucesso dos convites à apresentação de propostas, designadamente no que se refere ao regime de subvenções incluído no projeto 5, «Programa de apoio municipal», ao abrigo do qual foram apresentados mais de 200 projetos, dos quais 67 foram financiados e, na sua maioria, concluíram as suas atividades dentro do calendário previsto.

20 Um exemplo consiste no projeto de transporte intermodal, que foi adiado durante diversos anos de programação desde o IPA de 2011 por falta de licenças.

### 33

Simultaneamente, apesar dos atrasos e da prorrogação sem custos adicionais dos contratos na amostra auditada, as elevadas taxas de adjudicação de contratos e de pagamento comunicadas pela delegação da UE para todo o ciclo de programação de 2007-2013 sugerem uma capacidade de absorção bastante elevada a nível nacional, para todo o regime relativo ao IPA.

#### **As intervenções do IPA foram acompanhadas a nível do contrato mas não a nível do projeto**

### 34

As intervenções do IPA não foram acompanhadas sistematicamente ao nível do projeto. Os comités diretores, apesar de erroneamente designados «comités diretores dos projetos», eram apenas responsáveis por alguns contratos e não pela globalidade do projeto.

### 35

A prática relativa às inspeções no local realizadas pela delegação da União Europeia foi variável no início mas a delegação da UE melhorou a situação global em 2011, ao lançar um mecanismo formal para efeitos de acompanhamento interno. O acompanhamento orientado para os resultados (ROM), iniciado em 2009, é hoje em dia um mecanismo de acompanhamento externo habitualmente utilizado para projetos relativos a reforço de capacidades. O Tribunal constatou que, de um modo geral, os relatórios ROM sobre os projetos auditados forneciam informações adequadas sobre o progresso dos projetos.

### 36

Relativamente aos projetos nos quais coexistiam um elemento nacional e um elemento do IPA, tais como o projeto 6, «Apoio aduaneiro», os dois elementos foram geridos separadamente sem qualquer fluxo de informação formal entre as autoridades sérvias e a delegação da União Europeia. As restrições temporais aplicáveis aos elementos nacionais também eram menos exigentes do que as aplicáveis às componentes do IPA. A partir de 2012, o acordo celebrado com as autoridades sérvias sobre cofinanciamento paralelo permitiu que a Comissão intensificasse os seus esforços no sentido de dar resposta a esta falta de coordenação (ver pontos 17 e 18).

#### **A abordagem da Comissão em termos de medidas corretivas foi bastante limitada**

### 37

As medidas corretivas adotadas, quando necessário, pela Comissão, durante o processo de execução, não deram resposta às dificuldades que causaram os atrasos (ver ponto 16). Consistiram essencialmente na prorrogação flexível do contrato, sem quaisquer custos adicionais nem alteração das atividades previstas no mesmo. Quando, por exemplo, um projeto se encontrasse bloqueado por empenho insuficiente das autoridades sérvias, os recursos de financiamento do IPA eram reafectados a outras novas atividades. A Comissão não considerou a adoção de uma reação mais forte, designadamente o adiamento da execução até que as questões fossem resolvidas ou o próprio cancelamento do projeto.

## 38

As condições inscritas na conceção do projeto não foram, de um modo geral, suficientemente restritivas para automaticamente dar origem a medidas corretivas (ver pontos 27 a 29)<sup>21</sup>. Simultaneamente, a delegação da União Europeia abordou e resolveu problemas significativos da parte do beneficiário passíveis de prejudicar os processos de concurso, de adjudicação de contratos e de execução. As questões que não podiam ser resolvidas ao nível da delegação da UE eram enviadas para os comités de acompanhamento e, em última instância, ao Comité Misto de Acompanhamento do IPA.

**Em termos gerais, os projetos do IPA produziram as realizações previstas mas os resultados para além das realizações podem não ser sustentáveis**

## 39

O Tribunal examinou se as realizações e os outros resultados previstos foram concretizados e se os procedimentos de concurso e de adjudicação foram executados de forma adequada. O Tribunal examinou igualmente se as realizações dos projetos e os outros resultados apresentavam hipóteses de sustentabilidade após a conclusão do financiamento do IPA.

## 40

O **quadro 2**, relativo a projetos de governação, e o **quadro 3**, relativo a projetos noutras áreas que não a governação, apresentam uma descrição detalhada das constatações do Tribunal em matéria de realizações e outros resultados dos projetos. A avaliação do Tribunal teve em conta, sempre que disponíveis, as conclusões relevantes dos relatórios e avaliações<sup>22</sup> decorrentes do acompanhamento orientado para os resultados (ROM).

## Os projetos do IPA produziram a maioria das realizações previstas e resultados para além das realizações

### 41

Apesar dos atrasos sistemáticos, os projetos auditados concluídos no momento da auditoria tinham concretizado a maioria das realizações inicialmente planeadas ou revistas durante a execução do projeto. A produção das realizações era, com efeito, um pré-requisito para a execução dos pagamentos finais pela Comissão, o que explica os motivos pelos quais apenas em muito poucos casos as realizações não foram totalmente produzidas após a conclusão do projeto (ver **caixas 7, 9 e 10**). No entanto, algumas das constatações da auditoria levantaram a questão da utilidade a médio ou longo prazo de algumas realizações do projeto, muitas vezes relativamente pequenas (ver ponto 48).

### 42

De um modo geral, os projetos obtiveram bons resultados, mesmo para além das realizações, o que contribuiu para a concretização dos objetivos de assistência do IPA. Globalmente, os oito projetos do IPA relativos à governação auditados ajudaram a reforçar as capacidades das instituições do beneficiário e/ou a melhorar o quadro jurídico nacional (ver **caixa 6**). O Tribunal identificou insuficiências materiais em termos de resultados em quatro projetos relativos à governação (ver **caixa 7**).

- 21 Tal como confirmado pela «Avaliação do domínio relativo ao Estado de direito executado e financiado pelo IPA e por outros doadores na Sérvia» (abrangendo o período de 2007-2011), projeto de relatório, maio de 2013, na qual se afirma que é sempre sinal de conceção insuficiente se um projeto é iniciado em circunstâncias prematuras para a realização adequada das suas atividades (p. 24) e que a condicionalidade deve ser introduzida e prever a possibilidade de suspender a execução do projeto (p. 59).
- 22 Designadamente a avaliação intercalar e a meta-avaliação da assistência do IPA, Relatório de País — Sérvia, ECORYS, agosto de 2013. Ver também as avaliações referidas nas notas de rodapé 22, 24, 28 e 30.

## Caixa 6

**Exemplos de resultados tangíveis dos projetos relativos à governação**

O projeto 2, «Luta contra a corrupção», apoiou com sucesso o reforço da capacidade administrativa da Agência Anticorrupção, designadamente através do fornecimento de soluções de TI. Também contribuiu para melhorar o quadro jurídico e institucional relativo à luta contra a corrupção, participando na elaboração de uma estratégia e de um plano de ação anticorrupção.

O projeto 5, «Programa de apoio municipal», contribuiu para o desenvolvimento das capacidades das administrações locais e para a melhoria da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos. Esta situação foi confirmada pelas auditorias no local realizadas pelo Tribunal em Kraljevo (Sistema de Informações Geográficas) e em Niš (Centro de Atendimento Telefónico e Central de Licenças de Construção). O projeto também contribuiu para melhorar a comunicação e a cooperação entre os municípios e as empresas de utilidade pública ativas nas suas áreas.

## Caixa 7

**Exemplos de resultados mistos de projetos relativos à governação**

No âmbito do projeto 5, «Programa de apoio municipal», o módulo específico de apoio à iniciativa relativa às obrigações municipais teve resultados limitados. A conferência permanente das cidades e dos municípios encorajou o recurso a obrigações municipais como alternativa aos empréstimos bancários tradicionais mas teve de enfrentar a oposição dos bancos e a resistência à mudança por parte dos municípios. O volume de obrigações municipais foi extremamente reduzido. Em meados de 2013, apenas duas cidades tinham emitido obrigações municipais: a cidade de Novi Sad, no montante de 35 milhões de euros, e a cidade de Pančevo, no montante de 1 milhão de euros. O mercado secundário financiado pelo IPA nunca entrou em funcionamento em virtude do reduzido número de emissões.

O projeto 8, «Controlo interno das finanças públicas», foi bem-sucedido na criação de uma Unidade de Harmonização Central (UHC) junto do Ministério das Finanças, mas no momento da auditoria a unidade concentrava todos os seus recursos em atividades de formação e ainda não exercia outras responsabilidades tradicionais de uma UHC, tais como o desenvolvimento de estratégias e normas de auditoria internas. Em especial, a UHC ainda não tinha prestado apoio aos gestores financeiros e auditores internos em matéria de avaliação de riscos e gestão de fraudes. As unidades de auditoria interna previstas foram criadas mas debatiam-se com problemas relativos a pessoal. No entanto, o projeto foi bem-sucedido no desenvolvimento de um regime de certificação para auditores internos.

## Caixa 8

**Exemplos de bons resultados de projetos do IPA não relativos à governação**

Os elementos financiados pelo IPA para o projeto 13, «Eletricidade da Sérvia», alcançaram os resultados esperados em termos de reforço de capacidade de adjudicação de contratos e de instalação de sistemas antipoluição compatíveis com o acervo.

As subvenções das OSC relativas a corrupção, previstas no projeto 15, «Diálogo da sociedade civil», alcançaram resultados sustentáveis tais como o desenvolvimento de metodologias práticas de luta contra a corrupção no setor da saúde, o acompanhamento dos procedimentos de adjudicação de contratos públicos pelos cidadãos e a realização de um inquérito sobre o sistema nacional de integridade.

## 43

Dos sete projetos auditados relativos a domínios que não o da governação, quatro alcançaram ou estavam em vias de alcançar os resultados previstos para além das realizações (ver **caixa 8**) e dois foram avaliados como parcialmente eficazes (ver **caixa 9**). No momento da auditoria, o sétimo projeto, o projeto 12 «Ponte de Žeželj», estava em curso e esperava-se um atraso de 18 meses. Os grandes projetos de infraestrutura são predominantes nas listas de pontos de estrangulamento e revelam uma situação recorrente de lentidão e incumprimento dos prazos<sup>23</sup>. A União financiara anteriormente dois outros projetos para ajudar a reconstrução da ponte de Žeželj: um projeto CARDS 2004<sup>24</sup> para financiar a especificação pormenorizada da conceção e um projeto do IPA relativo a 2008, para supervisão da reconstrução. Apesar do nível substancial de financiamento e da assistência técnica prestados pela UE, as autoridades sérvias continuam a revelar insuficiências no planeamento e na execução de projetos de investimento. A disponibilização de licenças de construção continua a ser uma questão grave, à qual a Comissão tem vindo a dar resposta na programação do IPA (ver ponto 31).

- 23 Avaliação da eficácia e da eficiência da assistência ao desenvolvimento prestada à República da Sérvia, por setor, Maxima Consulting, referência SWE14/OC01-18, 2014, p. 80.
- 24 Durante o período de 2000-2006, os programas de apoio à Sérvia eram essencialmente financiados ao abrigo do designado Regulamento CARDS — Regulamento (CE) n.º 2666/2000 do Conselho, de 5 de dezembro de 2000, relativo à ajuda à Albânia, à Bósnia-Herzegovina, à Croácia, à República Federativa da Jugoslávia e à antiga República Jugoslava da Macedónia que revoga o Regulamento (CE) n.º 1628/96 e altera os Regulamentos (CEE) n.º 3906/89 e (CEE) n.º 1360/90, bem como as Decisões 97/256/CE e 1999/311/CE (JO L 306 de 7.12.2000, p. 1). CARDS é a sigla de Assistência Comunitária para a Reconstrução, o Desenvolvimento e a Estabilização («Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation»).

### Caixa 9

#### Exemplos de projetos do IPA não relativos à governação parcialmente eficazes

O projeto 11, «Concorrência no setor privado», alcançou parcialmente os resultados esperados em matéria de reforço das instituições: a nível governamental, a estratégia de polos empresariais deve ser reconcebida e existe a necessidade de desenvolver medidas efetivas de apoio para o desenvolvimento de cadeias locais. No que se refere à internacionalização, verificou-se igualmente uma realização parcial dos objetivos: cinco dos oito objetivos foram concretizados.

O projeto 14, «Desenvolvimento rural», também foi parcialmente eficaz. O organismo pagador e a autoridade de gestão tinham sido criados, mas a sua acreditação estava atrasada (em cerca de um ano e meio no momento da auditoria) em virtude de acontecimentos fora do âmbito de controlo do projeto. O Organismo pagador não foi capaz de absorver as atividades previstas para o projeto, especialmente em matéria de formação. O segundo elemento do projeto (Leader) também alcançou parcialmente os resultados. Os esforços de criação das estruturas locais previstas foram bem-sucedidos mas o projeto não conseguiu desenvolver uma massa crítica de pessoal com formação.

## Os procedimentos de concurso e de adjudicação de contratos foram geralmente eficazes

### 44

Os procedimentos de concurso e de adjudicação de contratos foram, em termos gerais, considerados adequados para garantir a concretização atempada das realizações esperadas<sup>25</sup>. No entanto, em quatro projetos auditados verificaram-se problemas graves na contratação da totalidade ou parte do equipamento, especialmente quando se tratava de equipamento especializado e sensível (ver **caixa 10**).

### 45

A Comissão não solicitou qualquer documento de acompanhamento que resumisse o histórico de concursos falhados e não analisou os motivos pelos quais alguns concursos falharam, por vezes repetidamente. Não foram encontradas provas de que as disposições sobre equipamento especializado do guia de programação do IPA 2008 tivessem sido cumpridas<sup>26</sup>.

## A perspetiva de sustentabilidade dos projetos do IPA não foi totalmente satisfatória

### 46

Em dois terços dos projetos auditados, o Tribunal detetou problemas relativos à sustentabilidade de algumas realizações individuais e outros resultados. A sustentabilidade dos benefícios decorrentes da aquisição de bens ficava particularmente em risco quando não eram tomadas decisões fundamentais ou quando o beneficiário não dispunha de recursos orçamentais suficientes e era dependente do doador (ver **caixa 11**). A sustentabilidade dos projetos relativos à governação foi especialmente prejudicada por questões de pessoal e dificultada pelas medidas de austeridade adotadas pelo governo da Sérvia na sequência da crise global (ver **caixa 12**).

25 Uma vez que a delegação da União Europeia realizou os procedimentos de adjudicação de contratos ao abrigo da gestão centralizada, não é possível retirar conclusões sobre os projetos no que se refere à capacidade administrativa das autoridades sérvias no domínio da adjudicação.

26 No que se refere a projetos de investimento ou elementos de projetos que abrangem equipamento especializado ou montantes afetados elevados, a aprovação final da respetiva ficha de projeto está sujeita à apresentação prévia de um estudo de mercado adequado. Quaisquer exceções a esta regra devem ser justificadas pelo coordenador nacional do IPA, por escrito, junto da Comissão Europeia (parte 7.2 do guia de programação do IPA).

## Caixa 10

### Exemplos de problemas em matéria de concursos e adjudicação de contratos públicos

No projeto 1, «Reforma da polícia», o processo de concurso relativo ao equipamento necessário para vigilância discreta caducou e as dotações afetadas acabaram por ser anuladas. A incapacidade de adjudicar o equipamento pôs em causa o compromisso do beneficiário e continua a prejudicar a capacidade do departamento de controlo interno de combater eficazmente a corrupção no seio da força policial, que era um dos principais objetivos do projeto.

No projeto 6, «Apoio aduaneiro», o segundo lote do equipamento financiado pelo IPA (vestuário), acabou por ser retirado do concurso em virtude das dificuldades no cumprimento das normas de origem da União Europeia e foi diretamente financiado pela Sérvia.



## Caixa 11

**Exemplos de riscos para a sustentabilidade**

No que se refere à sustentabilidade do projeto 3, «Sistema judiciário», a decisão fundamental de escolher o sistema (SAPS UE ou AVP EUA) para operar na rede de tribunais sérvios ainda não tinha sido tomada pelas autoridades sérvias no momento da auditoria. A disponibilidade de financiamento para uma implantação a nível nacional não era clara, podendo ser prejudicada por questões relativas ao tempo de vida do *software* e a *hardware* insuficiente ou desatualizado. Cerca de 70% do orçamento relativo a TI para o setor judiciário na Sérvia foi financiado pelo IPA ou por outros doadores, sendo os restantes 30% provenientes do orçamento sérvio, o que não se afigura como solução sustentável para o desenvolvimento de TI nem para garantir a apropriação pelo beneficiário.

A principal questão relativa à sustentabilidade do projeto 9, «Desenvolvimento regional», diz respeito à falta de clareza da estrutura organizativa em matéria de política de desenvolvimento regional, tanto a nível nacional como regional. Não houve um consenso claro sobre o grau de descentralização nem sobre a forma de adaptar a regionalização<sup>27</sup>. Existia um risco substancial de que as agências de desenvolvimento regional apoiadas não tivessem hipóteses de sobreviver sem funções e responsabilidades claras. Também se confrontaram com problemas financeiros significativos e continuavam dependentes dos doadores.

Não houve planeamento nem calendarização da substituição das ambulâncias financiadas pelo IPA, que atingiriam brevemente o fim das suas vidas úteis e apresentavam custos de manutenção cada vez mais elevados. Não era, por conseguinte, certo, que as capacidades desenvolvidas ao abrigo do projeto 10, «Serviços médicos de emergência», pudessem ser mantidas a longo prazo.

27 Avaliação *ex ante* do plano nacional de desenvolvimento regional e das estratégias de desenvolvimento regional, IBF International Consulting, julho de 2012, p. 7.

## Caixa 12

**Exemplos de questões com pessoal em projetos relativos à governação**

A sustentabilidade dos resultados do projeto 8, «Controlo interno das finanças públicas» (CIFP), depende da capacidade do Ministério das Finanças de criar uma equipa permanente e adequada de auditores internos qualificados no setor público. Em virtude de se encontrar em concorrência com o setor privado e com a instituição pública de auditoria, teve dificuldade em finalizar o seu plano de recrutamento e em limitar a rotação do pessoal<sup>28</sup>.

A rotação do pessoal também coloca em risco a capacidade institucional dos novos organismos encarregues da execução do componente do IPA relativo ao desenvolvimento rural, financiado ao abrigo do projeto 14, «Desenvolvimento rural»<sup>29</sup>.

28 As unidades de Auditoria Interna visitadas durante a auditoria confrontavam-se com problemas de pessoal. No Ministério da Justiça, estavam em funções dois auditores internos (não certificados) em vez dos oito previstos. No Ministério das Finanças, dos três auditores internos previstos, apenas se encontrava no ativo um (o chefe de Unidade).

29 Ver também «Avaliação do setor do desenvolvimento agrícola e rural executado e financiado pelo programa IPA e outros doadores», janeiro de 2013, Avaliação setorial, p. 37 a 39.

47

Ainda que a legislação tenha demonstrado ser um obstáculo à eficácia de determinados elementos do projeto (ver ponto 28), em alguns casos contribuiu para a sustentabilidade de projetos inteiros. A nova legislação sérvia sobre adjudicação de contratos públicos, por exemplo, garantiu a sustentabilidade de muitos dos resultados do projeto 7, «Contratos públicos», assim como alguns dos esforços financiados pelas subvenções de ações auditadas no âmbito do projeto 15, «Diálogo da sociedade civil».

**Quadro 2** Projetos do IPA relativos à governação — Avaliação das realizações e outros resultados

Critérios de auditoria	Projeto							
	1. Reforma da polícia	2. Luta contra a corrupção	3. Sistema judiciário	4. Magistrados do Ministério Público e sistema penal	5. Programa de apoio municipal	6. Sistema aduaneiro sérvio	7. Gabinete de adjudicação de contratos públicos	8. Controlo interno das finanças públicas (CIFP) Fase 3
As realizações previstas foram produzidas.								
Os resultados esperados além das realizações foram obtidos.				NA em curso				
Os procedimentos de concurso e de adjudicação de contratos foram preparados de forma adequada para garantir a produção atempada das realizações esperadas.								
A legislação nacional necessária para garantir a eficácia da intervenção estava em vigor.								
O projeto apresentou boas hipóteses de sustentabilidade após a conclusão do financiamento do IPA, em especial: o financiamento pós IPA foi garantido e o beneficiário apropriou-se do projeto e demonstrou capacidade para garantir a sua continuidade.								



48

Não são envidados esforços adequados de acompanhamento em matéria de sustentabilidade. O impacto e a utilidade dos contratos raramente são avaliados após a sua conclusão. Os exercícios ROM *ex post* ainda não foram lançados na Sérvia, para efeitos de verificação da sustentabilidade, a médio e longo prazo, dos resultados dos projetos do IPA. Os próprios projetos/contratos não são responsáveis pelo impacto ou sustentabilidade, a médio ou longo prazo, dos resultados previstos. Esta responsabilidade

cessa imediatamente após a conclusão das atividades contratadas. Falta, em especial, um mecanismo de acompanhamento adequado, para as situações em que a utilidade prática de algumas prestações só possa ser avaliada anos após a conclusão do projeto, designadamente no caso de documentos políticos, protocolos, procedimentos, manuais, análises, estudos diversos, etc., ou nos casos em que tal se encontra explicitamente escrito, como por exemplo nos projetos 1, «Reforma da polícia», e 10, «Serviços médicos de emergência».

Quadro 3

Projetos do IPA não relativos à governação — Avaliações das realizações e outros resultados

Critérios de auditoria	Projeto						
	9. Programa de desenvolvimento regional	10. Serviços médicos de emergência	11. Competitividade no setor privado	12. Ponte de Žeželj	13. Eletricidade da Sérvia	14. Políticas de desenvolvimento rural	15. Sociedade civil
As realizações previstas foram produzidas.				NA em curso			
Os resultados esperados além das realizações foram obtidos.				NA em curso			
Os procedimentos de concurso e de adjudicação de contratos foram preparados de forma adequada para garantir a produção atempada das realizações esperadas.							
A legislação nacional necessária para garantir a eficácia da intervenção estava em vigor.				NA			
O projeto apresentou boas hipóteses de sustentabilidade após a conclusão do financiamento do IPA, em especial: o financiamento pós IPA foi garantido e o beneficiário teve apropriado se do projeto propriedade e capacidade para garantir a sua continuidade							

- Satisfatório
- Parcialmente satisfatório
- Insatisfatório

## Parte II — Gestão da assistência não financeira de apoio à governação pela Comissão

**A Comissão deu uma resposta abrangente às questões relativas à governação no seu diálogo com a Sérvia, com um impacto cada vez mais positivo**

### 49

O Tribunal examinou se o diálogo UE-Sérvia dava, explicitamente, resposta às questões fundamentais em matéria de governação e se incluía a criação de de ações e o seu acompanhamento. Também examinou se as prioridades políticas foram tidas em conta na formulação de políticas e na conceção dos projetos. O Tribunal examinou dez projetos do IPA recentemente executados em domínios que não o da governação (ver *anexo II*), para avaliar em que medida a governação e a luta contra a corrupção estavam integradas nestes projetos como questões transversais.

**Houve um diálogo estruturado sobre governação entre a Comissão e a Sérvia**

### 50

O Acordo de Estabilização e de Associação (ver ponto 2) inclui disposições sobre o diálogo UE-Sérvia no que se refere a questões políticas e a políticas de cooperação<sup>30</sup>. A Comissão instituiu um sistema complexo de reuniões e documentos oficiais e menos formais, a diversos níveis, para permitir um diálogo aprofundado e contínuo com os parceiros sérvios. As estruturas existentes para o diálogo permanente reforçado (DPR), o diálogo sobre o acordo provisório (AP) e o diálogo relativo ao IPA a mais alto nível, estão representados no *gráfico 2*.

O *gráfico 3* ilustra a complexidade de todo o diálogo político e da programação do IPA.

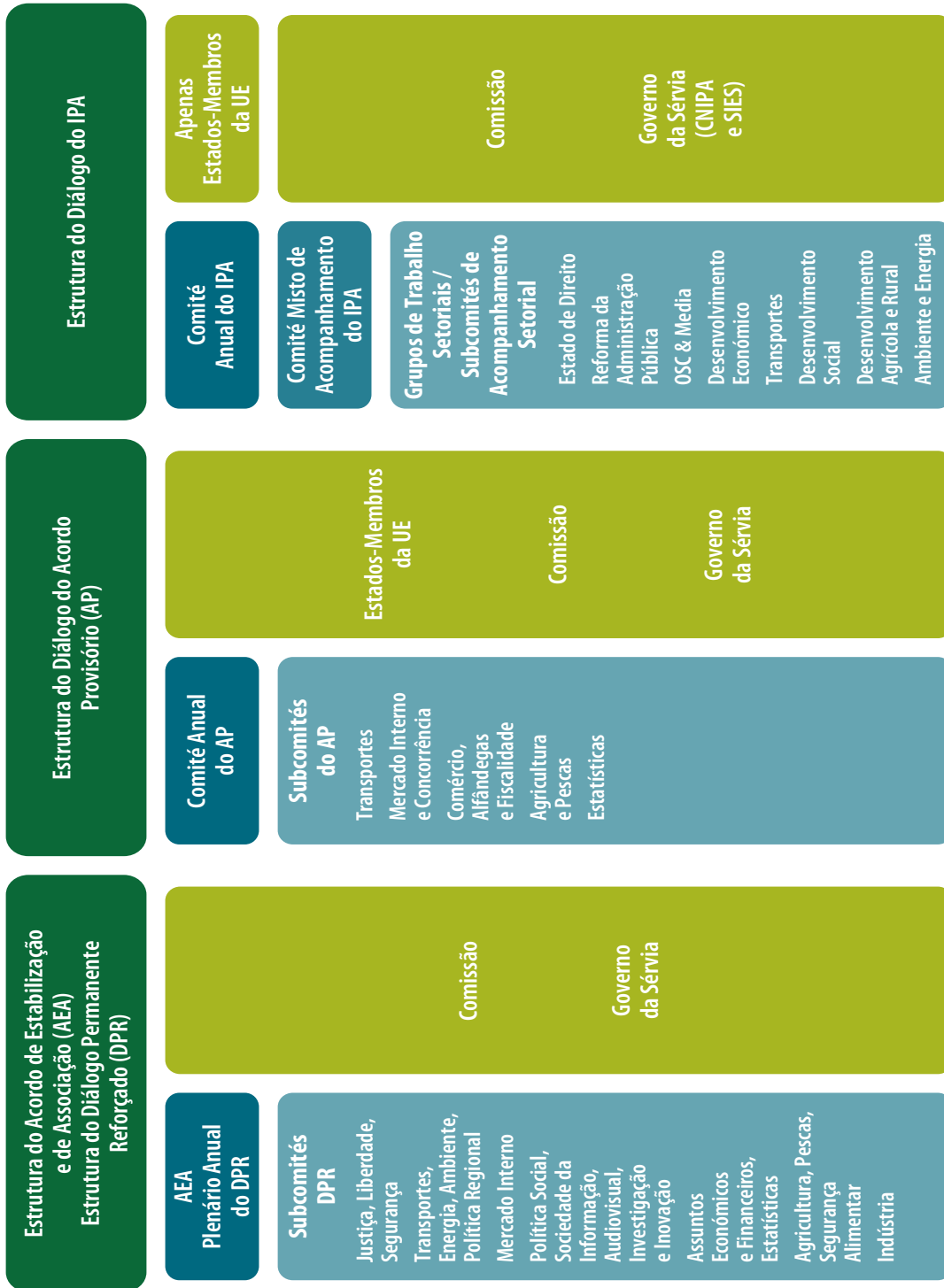
### 51

O DPR conferiu grande importância à reforma da administração pública (RAP) e à reforma do setor da justiça, incluindo a luta contra a corrupção, como parte dos critérios políticos. Estas questões foram abordadas em detalhe, de forma consistente, tanto pelos plenários do DPR como pelos subgrupos DPR designados. A importância atribuída à reforma do sistema judiciário e à luta contra a corrupção para o estatuto da Sérvia enquanto país candidato é demonstrada pelo facto de os capítulos relativos ao acervo (23 e 24) serem abordados numa fase inicial do processo de negociação, com base na experiência adquirida em anteriores rondas de negociações de adesão.

30 Designadamente os títulos II e VIII do AEA.

Gráfico 2

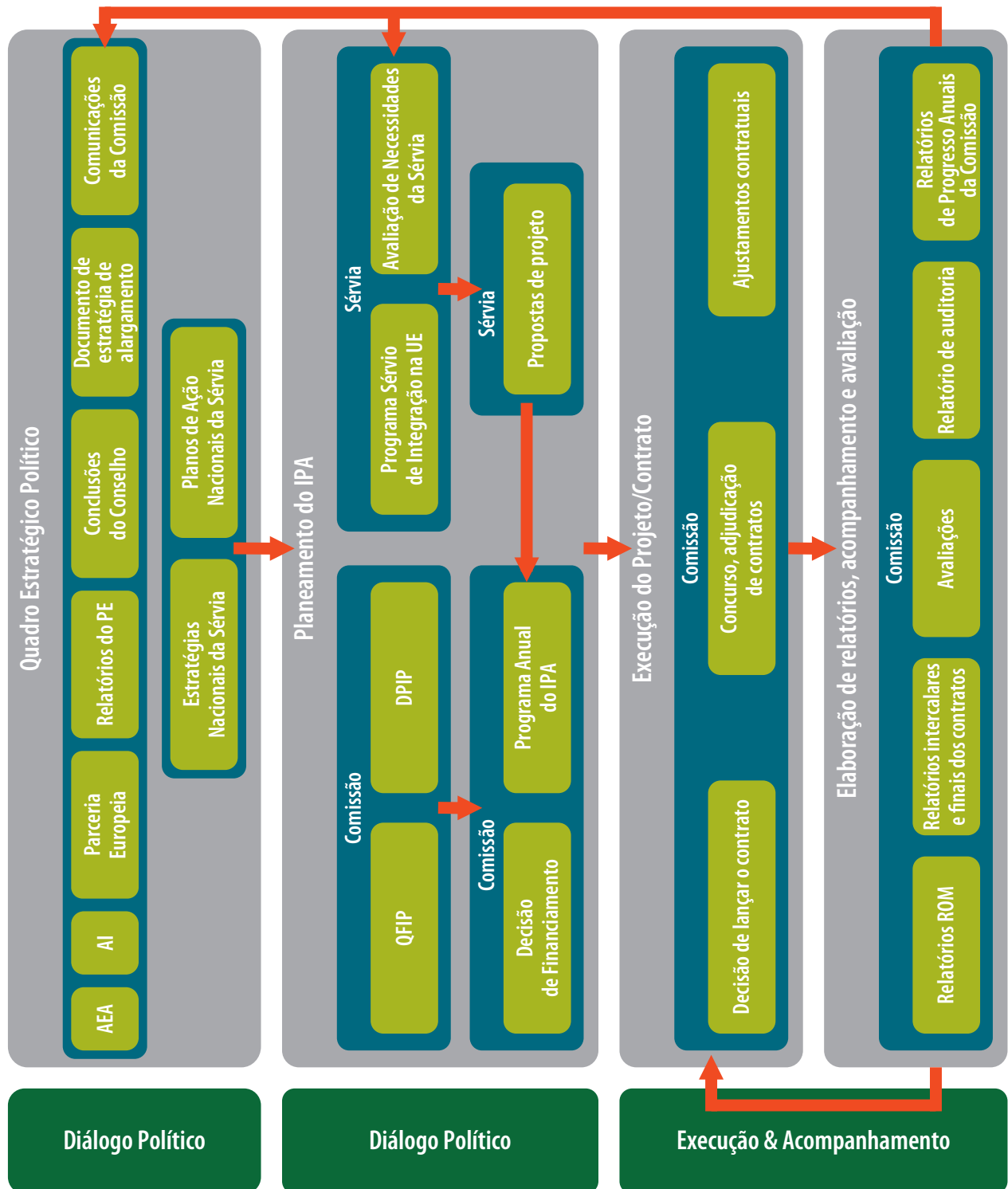
Estruturas do diálogo UE-Sérvia (até setembro de 2013)



Fonte: TCE, com base em informações da Comissão e do SEAE.

Gráfico 3

Principais elementos do diálogo político e do IPA entre a União Europeia e a Sérvia



Fonte: TCE, com base em informações da Comissão e do SEAE.

### 52

A reforma da gestão das finanças públicas (GFP) foi, de um modo geral, abordada pelos plenários do DPR no âmbito do RAP, mas foi objeto de menos ênfase do que os outros domínios de governação. No entanto, alguns tópicos específicos da GFP — tais como a Instituição Pública de Auditoria, o Controlo Interno das Finanças Públicas (CIFP), a Unidade Central de Harmonização, a auditoria interna e a lei orçamental — foram abordados, com maior pormenor, a nível do subgrupo DPR.

### 53

A Comissão teve uma oportunidade adicional de debater as questões relativas à GFP com a Sérvia durante a elaboração dos termos do programa geral de apoio orçamental para a Sérvia, ao abrigo da «componente I» do IPA de 2009. O programa visava apoiar a estabilidade macrofinanceira da Sérvia a curto prazo e permitir que o país prossiga as reformas estruturais, apesar da crise económica<sup>31</sup>. As condições de pagamento centraram-se, designadamente, na fiabilidade dos procedimentos financeiros e administrativos na Sérvia, na apresentação, pelo governo sérvio, de uma nova lei orçamental e na adoção de um documento estratégico sobre controlo financeiro no setor público. Outra condição consistia no lançamento de uma atualização da DPRF, com o objetivo de preparar um roteiro para a GFP. A Comissão considerou que todas estas condições estavam preenchidas em finais de 2010. Apesar de a Sérvia não ter preparado um roteiro específico em matéria de GFP, o Tribunal constatou que a estratégia de RFP para o período de 2013-2016 dá resposta a algumas questões relativas à GFP. Além disso, a legislação de 2012 relativa à adjudicação de concursos públicos retificou um conjunto de insuficiências identificadas nos anos anteriores.

### O diálogo incluiu a criação sistemática de ações relativas à boa governação e ao seu acompanhamento

### 54

As estruturas de vários níveis (ver **gráficos 2 e 3**) forneceram uma base sólida para um diálogo aberto para acordar, estabelecer, acompanhar e controlar as prioridades. As ações relacionadas com aspetos fundamentais da governação foram especificamente reexaminadas anualmente, tanto nas reuniões do plenário do DPR como do subcomité.

### 55

O processo de acompanhamento da Comissão está consagrado nos relatórios anuais sobre os progressos registados. A análise do Tribunal permitiu constatar que os relatórios de progresso da Comissão avaliaram realisticamente os progressos registados nos domínios fundamentais da governação na Sérvia. De acordo com os relatórios, no período de 2007-2013 registaram-se alguns resultados tangíveis na luta contra a corrupção, desde a criação de um quadro institucional (com a colaboração da assistência do IPA), através da participação de OSC, a investigações relativas a casos de corrupção ao mais alto nível. Também se registaram progressos na reforma da administração pública e na reforma do elemento de controlo financeiro da gestão das finanças públicas, bem como progressos notáveis no domínio da adjudicação de contratos públicos. Nos domínios fundamentais da governação, a reforma do setor da justiça foi o que apresentou mais carências, registando poucos progressos desde 2007.

31 100 milhões de euros da dotação para a Sérvia do IPA 2009 destinavam-se ao apoio orçamental. Este montante complementava um programa revisto do FMI de 2,9 mil milhões de euros e empréstimos para a política de desenvolvimento concedidos pelo Banco Mundial.

## 56

Do lado sérvio, a partir de 2010 os planos de ação nacionais para a execução das recomendações da Comissão evidenciaram objetivos e tarefas transparentes e preveem um acompanhamento adequado e um resumo sistemático e facilmente comparável das ações de acompanhamento.

### **O diálogo estabeleceu a ligação entre as prioridades políticas e a formulação de políticas**

## 57

Os principais documentos de programação do IPA para a Sérvia<sup>32</sup> relativos ao período de 2007 a 2013 (essencialmente constituídos a montante pelos documentos principais do diálogo) abrangeram suficientemente os domínios fundamentais da governação, embora a reforma da gestão das finanças públicas tenha sido objeto de menos ênfase. O diálogo refere-se regularmente à assistência do IPA em geral, ou a projetos específicos do IPA, como instrumentos importantes para melhorar a governação na Sérvia. O Comité Misto de Acompanhamento do IPA (ver **gráfico 2**), criado em 2008, abordou aspetos específicos da execução do diálogo ao mais alto nível e abrangeu igualmente o nível estratégico da assistência financeira<sup>33</sup>.

## 58

Em 2012, entraram em funcionamento oito subcomités de acompanhamento setorial no âmbito do Comité Misto de Acompanhamento, que se concentram essencialmente no contexto em que a assistência do IPA é prestada. São geridos pela Comissão e pela Sérvia (SIES), são estruturados de forma transparente e instituíram um instrumento de acompanhamento eficaz e facilmente comparável. Os subcomités de acompanhamento setorial também melhoraram significativamente a coordenação entre a identificação das necessidades nacionais e a assistência do IPA. Por exemplo, os projetos relativos à RAP, ao abrigo dos últimos programas nacionais do IPA procuraram dar resposta a quase todas as prioridades definidas na seção dedicada à RAP do Documento de Avaliação das Necessidades da Sérvia para o período de 2011-2013<sup>34</sup>.

### **A ênfase atribuída à governação durante o diálogo não era, de um modo geral, explícita na conceção do projeto**

## 59

A programação do IPA ao mais alto nível teve especificamente em conta a boa governação, em parte devido aos problemas de governação detetados em anteriores rondas de adesão, que eram considerados um indicador de preparação inadequada dos países envolvidos. No entanto, esta ênfase não foi, de um modo geral, explicitamente refletida ao nível do planeamento do projeto, tanto pela Comissão como pelas autoridades sérvias.

32 SAA, estratégias de alargamento da Comissão, parceria europeia, DPIIP e programas nacionais anuais do IPA.

33 O Comité Misto de Acompanhamento do IPA é copresidido por um representante de alto nível da Comissão (nível de diretor) e pelo Coordenador Nacional do IPA, cargo atualmente desempenhado pelo ministro para a Integração Europeia.

34 Além disso, o aumento da atenção prestada à governação na formulação de políticas está refletido na estratégia de alargamento da UE para o período de 2013-2014, que prevê esforços adicionais substanciais para o desenvolvimento da gestão e do controlo financeiros do setor público.



## Observações

### 60

Menos de metade dos documentos de conceção dos projetos relativos ao período de 2007-2012 continham referências específicas à boa governação. No caso dos projetos em que os aspetos relativos à governação eram relevantes mas não se encontravam entre os principais objetivos, a documentação do projeto referia habitualmente, em termos gerais, a necessidade de transparência. Apenas em alguns documentos relativos à conceção dos projetos a Comissão e as autoridades sérvias referiram especificamente os riscos de corrupção ou eventuais conflitos de interesse. No entanto, a partir de 2011, as referências à boa governação na conceção dos projetos foram reforçadas.

### 61

A lista de questões transversais consideradas na conceção do projeto não incluiu a boa governação nem a luta contra a corrupção. Com efeito, os documentos de conceção do projeto relativos ao período de 2007-2011 limitaram-se a considerar três critérios transversais: igualdade de oportunidades, ambiente e minorias. O envolvimento da sociedade civil e das partes interessadas foi acrescentado em 2012, como quarta questão transversal.

### 62

Nenhum dos projetos examinados (ver **anexo II**) incluiu na sua conceção uma avaliação formal da necessidade de medidas anticorrupção ou outras medidas de boa governação, específicas para o setor beneficiário, com as exceções do projeto E, «Reforçar a legislação a nível central», cuja ficha de projeto teve em conta a corrupção de forma limitada, e do projeto I, «Apoio ao desenvolvimento de PME», que tinha como objetivo explícito a luta contra a corrupção e a economia informal, através da introdução de serviços eletrónicos.

### 63

No entanto, apesar de, na fase de conceção, não incluírem uma referência explícita à luta contra a corrupção ou à governação, a maioria dos projetos examinados contribuiu, de forma indireta, para a luta contra a corrupção e para a melhoria da governação. As atividades de alguns projetos que contribuíram para a divulgação de conhecimentos e para a utilização de boas práticas em matéria de adjudicação de contratos (por exemplo os projetos A «Infraestrutura municipal» e B «Supervisão da construção da estrada ao longo do corredor X») estavam em conformidade com a estratégia nacional anticorrupção. O projeto A, «Infraestrutura municipal», também apoiou a boa governação através de atividades relacionadas com gestão financeira, controlo e auditoria a nível local e atividades relacionadas com a criação de um conjunto de projetos ao abrigo das normas da UE. Os projetos de apoio ao reforço da capacidade administrativa no setor do ambiente e da energia (projetos D «Reforço da inspeção ambiental» e H «Agência da Energia») e no setor da agricultura (projetos C «Gestão eficaz dos solos» e J «Apoio à agricultura») também podem ser considerados como tendo efeitos na redução da corrupção.

## Ao aprovar o sistema sérvio de gestão dos fundos da União Europeia, a Comissão não teve totalmente em conta a gestão das finanças públicas da Sérvia

### 64

O Tribunal examinou se a Comissão avaliou, de forma sistemática, os riscos junto dos organismos de execução do IPA, se as autoridades sérvias adotaram medidas de atenuação adequadas e se as acompanharam, quando necessário, e se este processo fazia parte da avaliação global da Comissão em matéria de GFP.

## Os organismos de execução do IPA foram sujeitos a uma análise de riscos sistemática mas não foi feita uma avaliação global da gestão das finanças públicas antes de a gestão dos fundos da União Europeia ser descentralizada

### 65

O Regulamento IPA prevê que, sempre que possível, a gestão dos fundos da UE seja descentralizada da Comissão para os países candidatos, de forma a aumentar a apropriação, por parte do país beneficiário, da gestão da assistência da União. Isto é feito através dos novos organismos nacionais, conhecidos coletivamente como sistema de execução descentralizada, que executam a assistência de pré-adesão. Antes de decidir conferir poderes de gestão<sup>35</sup> a um país beneficiário, a Comissão deve garantir que o país em causa cumpre as condições estipuladas, especialmente no que se refere aos seus sistemas de gestão e de controlo<sup>36</sup>.

### 66

Para concretizar a descentralização, inicialmente com e em seguida sem os controlos *ex ante* da Comissão, a Sérvia está a seguir um roteiro detalhado com valores de referência e prazos indicativos. No âmbito do roteiro, as estruturas<sup>37</sup> de execução do IPA foram sujeitas a avaliações de riscos sistemáticas no quadro da sua acreditação pelas autoridades sérvias e pela Comissão. No entanto, o processo de acreditação dizia apenas respeito às estruturas criadas para a gestão descentralizada dos fundos do IPA. Não existia um requisito legal para a realização de uma avaliação abrangente do progresso geral registado em matéria de GFP, prevenção da corrupção e luta contra a mesma na Sérvia. Consequentemente, o procedimento de acreditação DIS foi eficaz ao apoiar a governação na esfera limitada das estruturas de gestão do IPA mas não fez parte de uma estratégia global no domínio da GFP a nível nacional.

### 67

Uma capacidade de auditoria interna suficientemente desenvolvida no Ministério das Finanças e nos outros ministérios competentes deverá contribuir positivamente para o sistema de gestão e de controlo necessário para a gestão descentralizada. Apesar de alguns progressos recentes<sup>38</sup>, a capacidade de auditoria interna nacional ainda se encontra nos primórdios da prestação de um apoio eficaz para efeitos de gestão descentralizada dos fundos da UE. O relatório<sup>39</sup> SIGMA de 2013 indicava que não tinha sido adotada qualquer política em matéria de fraudes e irregularidades na gestão financeira e que a unidade de harmonização central<sup>40</sup> no Ministério das Finanças não disponibilizara apoio metodológico suficiente aos gestores financeiros e auditores internos em matéria de avaliação de riscos e fraude.

35 No quadro da gestão descentralizada, a Comissão pode confiar a gestão de certas ações ao país beneficiário, mantendo a responsabilidade final pela execução do orçamento geral.

36 N.º 2 do artigo 56.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho, de 25 de junho de 2002, que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias (JO L 248, 16.9.2002, p.1), e artigos 11.º e 19.º do Regulamento (CE) n.º 718/2007, que institui um Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA).

37 A gestão descentralizada implica que a Sérvia crie estruturas de adjudicação de contratos públicos, pagamento, acompanhamento e elaboração de relatórios sobre os programas do IPA.

38 Ver conclusões sobre o projeto 8, «Controlo interno das finanças públicas», nas **caixas 7 e 12**.

39 Avaliação SIGMA da Sérvia, abril de 2013, coordenação, execução e prioridades da reforma da administração pública.

40 A unidade de harmonização central tem por função desenvolver e harmonizar a capacidade de auditoria interna do serviço público. Ver igualmente **caixas 7 e 12**.

### 68

Na sua estratégia de alargamento de 2013, a Comissão tomou medidas adequadas, sublinhando a necessidade de abordar, em primeiro lugar, os aspetos fundamentais com os países do alargamento. Mencionou especificamente que os sistemas de GFP terão de ser significativamente reforçados para reduzir o risco de fraude ou corrupção. Além disso o apoio orçamental setorial do IPA depende do cumprimento das normas exigidas em matéria de GFP.

### **Foram adotadas e acompanhadas medidas destinadas a atenuar os riscos**

### 69

Foram adotadas medidas importantes para atenuar os riscos identificados nos organismos de execução do IPA e a sua execução foi acompanhada pela Comissão. Depois de conferir os poderes de gestão, a Comissão continua a supervisionar o sistema, acompanhando quaisquer questões pendentes (por exemplo, constatações de auditoria subsistentes de médio e baixo risco). Um importante fator de atenuação dos riscos é o facto de a Comissão poder retirar ou suspender a delegação de competências de gestão se os requisitos deixarem de estar preenchidos.

### 70

Os riscos associados à rotação do pessoal<sup>41</sup> e às alterações políticas durante a execução da gestão descentralizada, que poderiam resultar na perda de experiência e de sinergias, não podem ser facilmente resolvidos na fase de delegação de competências de gestão e requerem um acompanhamento ativo. Por outro lado, depois de contratado, o pessoal frequenta essencialmente ações de formação e dispõe de poucas oportunidades de adquirir experiência prática porque ainda não existem operações. Esta situação acarreta mais riscos em termos de desmotivação e de elevada rotação do pessoal.

### 71

Um outro risco presente nas estruturas do IPA consiste nas atuais restrições à proteção de autores de denúncias de irregularidades, nos termos estabelecidos na estratégia nacional anticorrupção para o período de 2013-2018. As autoridades sérvias preparam atualmente nova legislação sobre denúncia de irregularidades, de forma a obter a confiança dos potenciais autores de denúncias.

41 O relatório SIGMA relativo a 2013 estima a taxa em 15%-20% por ano. Revela igualmente que as alterações no governo resultaram em taxas de rotação mais elevadas, especialmente no que se refere aos quadros superiores.

## Conclusões

### 72

Em termos globais, a Comissão gere de forma eficaz a assistência de pré-adesão à Sérvia. A assistência financeira de pré-adesão à Sérvia, a par de outras formas de apoio, ajuda efetivamente a Sérvia a executar reformas sociais e económicas e a melhorar a governação no país. Com base na experiência adquirida noutros países beneficiários do IPA, a Comissão tem colocado uma ênfase cada vez maior nas questões relativas à governação durante o planeamento da sua assistência financeira e não financeira à Sérvia.

### A Comissão tem gerido os projetos do IPA de forma eficaz?

### 73

Em termos globais, a Comissão tem gerido de forma eficaz os projetos do IPA na Sérvia. A programação da assistência financeira do IPA é baseada num quadro estratégico coerente e a forma de selecionar projetos relevantes para a preparação da adesão da Sérvia tem vindo a melhorar gradualmente (ver pontos 9 a 22).

### 74

Os projetos auditados, tanto no domínio da governação como noutros domínios, produziram largamente as realizações previstas (ver pontos 39 a 43) mas foram afetados por problemas relativos:

- a) à sua conceção. Não foi prestada atenção adequada à definição de objetivos, à avaliação das necessidades, aos ensinamentos retirados de projetos anteriores e à condicionalidade para lançamento de projetos e sequenciamento de operações (ver pontos 24 a 31);
- b) à sua execução. Os projetos auditados dos programas anteriores do IPA foram afetados por atrasos, por vezes significativos; as intervenções foram acompanhadas de forma sistemática ao nível do contrato mas não ao nível do projeto e as medidas corretivas adotadas pela Comissão limitaram-se praticamente a alterações nas atividades; alguns procedimentos individuais de concurso e de adjudicação de contratos não foram totalmente eficientes ou eficazes (ver pontos 32 a 38, 44 e 45);
- c) à sua sustentabilidade. Em dois terços dos projetos, as perspetivas de sustentabilidade eram questionáveis; em especial, a sustentabilidade de projetos relativos à governação encontrava-se em risco por causa de questões de pessoal (ver pontos 46 a 48).

### 75

A abordagem de gestão flexível da Comissão atenuou os efeitos de algumas destas insuficiências de conceção e, ao elaborar os mais recentes programas anuais do IPA, a Comissão tomou medidas para dar resposta às insuficiências identificadas em anteriores programas do IPA (ver pontos 27 a 31 e 38).

### **A Comissão tem gerido de forma eficaz a assistência não financeira de apoio à governação?**

#### **76**

Em termos gerais, a Comissão foi eficaz na gestão da assistência não financeira à Sérvia no domínio da governação. Utilizou o seu diálogo com a Sérvia de forma eficaz, para dar resposta a questões relativas à governação e à luta contra a corrupção. Melhorou gradualmente a sua abordagem para poder ter em conta essas questões na formulação de políticas e conceção de projetos. A Comissão foi eficaz na ajuda à governação no âmbito das estruturas de financiamento da União Europeia, mas não teve totalmente em conta a gestão nacional das finanças públicas (ver pontos 50 a 71).

#### **77**

A Comissão instituiu um diálogo estruturado com a Sérvia sobre questões relativas à governação. O diálogo abrange, de forma adequada, as principais áreas relativas a governação, inclui a criação de ações e o seu acompanhamento, e estabelece a ligação entre as prioridades políticas e a formulação de políticas. A estratégia de alargamento da UE e o regulamento alterado do IPA prestam uma atenção cada vez maior à governação financeira e económica dos países candidatos (ver pontos 50 a 58).

#### **78**

O Tribunal constatou que a ênfase conferida à governação no diálogo e no processo de programação refletiu-se, em menor escala, na conceção dos projetos. A atenção prestada aos riscos relativos à governação foi limitada ou completamente inexistente nos segmentos da documentação do projeto relativos à condicionalidade, aos ensinamentos obtidos no passado e às questões transversais. No entanto, apesar da inexistência de uma menção explícita à necessidade de aplicar medidas anticorrupção ou outras medidas de boa governação na maioria dos projetos recentes que examinou, o Tribunal constatou que a maioria destes projetos contribuíra, de forma indireta, para a luta contra a corrupção e para a melhoria da governação, através das suas atividades relacionadas com o reforço de capacidades administrativa (ver pontos 59 a 63).

#### **79**

Ao aprovar o procedimento de acreditação DIS, a Comissão avaliou as estruturas sérvias para gestão dos fundos da UE. Avaliou sistematicamente os riscos ao nível das estruturas do IPA e acompanhou as medidas adotadas para os atenuar. No entanto, em conformidade com os requisitos legais, o processo de acreditação abrangiu apenas os organismos de execução do IPA, o que significa que o DIS não estava ligado a uma avaliação preliminar abrangente da gestão das finanças públicas e da luta contra a corrupção a nível nacional (ver pontos 65 a 71).

### Recomendações

#### 80

Para melhorar a programação, a conceção e a execução dos projetos do IPA, a Comissão deve:

- a) tornar o processo de atribuição de prioridades e de seleção mais transparente e documentá-lo de forma mais sistemática, refletindo as fases individuais de atribuição fundamentada de prioridade aos projetos;
- b) melhorar o processo de obtenção de ensinamentos, através do desenvolvimento de uma base de dados específica, que incorpore os ensinamentos retirados de projetos anteriores na Sérvia e noutros países beneficiários relevantes. Os ensinamentos obtidos devem ter em conta o histórico ou a tipologia dos concursos sem resultados ou repetidos. Também deve ser considerada a hipótese de introdução, na base de dados, das recomendações significativas dos relatórios finais do contrato. A base de dados pode ser agrupada de acordo com os principais domínios utilizados na programação do IPA;
- c) documentar sistematicamente a avaliação de necessidades, sublinhando as realizações esperadas dos projetos e dos contratos, designadamente para melhorar a apropriação pelo beneficiário das necessidades identificadas;
- d) reforçar o princípio da condicionalidade. Em especial, deve verificar-se antecipadamente, em termos mensuráveis e específicos, se o beneficiário tem capacidade de realizar o que se pretende com um projeto de elevada qualidade, se os elementos do projeto são compatíveis com o quadro jurídico nacional e se as licenças de construção necessárias estão disponíveis. O reforço da condicionalidade deve ajudar a reduzir o número de projetos que não estão prontos para execução, em especial os grandes projetos de infraestrutura;
- e) criar um sistema de elaboração regular de um breve relatório de progressos, para garantir uma pista adequada de auditoria para a totalidade do projeto, em vez dos diferentes contratos. Os relatórios gerais devem incluir uma lista completa dos contratos associados a um determinado projeto/setor;
- f) criar um sistema para verificar a utilidade das realizações do projeto (incluindo estudos, análises, procedimentos, protocolos e material de formação) a médio e longo prazo. A atribuição de uma maior ênfase à utilidade final deve ajudar a recentrar as atenções, da produção de realizações e do cumprimento dos objetivos em termos de contratos e de pagamento, para resultados mais duradouros.

### 81

No que se refere ao seu diálogo estruturado com a Sérvia em matéria de governação e de sistema de execução descentralizada, a Comissão deve:

- a) insistir, junto das autoridades sérvias, na necessidade de racionalizar melhor o seu conjunto de estratégias nacionais, finalizar um roteiro completo de GFP e, se necessário, prestar apoio técnico nessa matéria;
- b) adotar medidas, aquando da programação do IPA, que permitam melhorar o processo de consulta das OSC ativas no respetivo domínio de governação;
- c) emitir orientações para garantir que a necessidade de medidas específicas anticorrupção ou outras medidas de boa governação seja, sempre que se revele relevante, avaliada na fase de conceção do projeto;
- d) na sua avaliação das reformas da GFP a nível nacional, verificar que os trabalhos de auditoria realizados pela Comissão no contexto do processo de acreditação DIS são integralmente tidos em conta.

O presente relatório foi adotado pela Câmara III, presidida por Karel PINXTEN, membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 21 de outubro de 2014.

*Pelo Tribunal de Contas*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*Presidente*

## Lista de projetos do IPA auditados

Série n.º	Título	Programa nacional / /Projeto n.º	Orçamento (milhões de euros) <sup>1</sup>
<b>Projetos relativos à governação</b>			
<b>Justiça e Assuntos Internos — Luta contra a corrupção e capacidade administrativa</b>			
1.	<i>Police reform: internal affairs</i> (Reforma da polícia: assuntos interno)s	2007/6	1,0
2.	<i>Fight against corruption</i> (Luta contra a corrupção)	2008/5	2,5
3.	<i>Improvement of efficiency and transparency of judiciary system</i> (Luta contra a corrupção)	2007/4	2,6
4.	<i>Improvement of transparency and efficiency (prosecutors and penal system)</i> (Reforço da transparência e da eficiência (magistrados do Ministério Público e sistema penal))	2008/8	4,5
<b>Reforma da administração pública (RAP)</b>			
5.	<i>Municipal support programme</i> (Programa de Apoio Municipal)	2007/2	22,5
6.	<i>Harmonisation of the Serbian Customs Enforcement Division with the standards, organisation and operational methodology of EU enforcement agencies</i> (Harmonização do Serviço de Controlo Aduaneiro sérvio com as normas, a organização e a metodologia operacional dos serviços policiais da União Europeia)	2008/6	4,4
<b>Gestão das finanças públicas (GFP)</b>			
7.	<i>Support for the Public Procurement Office</i> (Apoio ao Gabinete de Adjudicação de Contratos Públicos)	2007/7	2,0
8.	<i>Support for the development of public internal financial control (PIFC) phase 3</i> (Apoio ao Desenvolvimento do Controlo Interno das Finanças Públicas (CIFP), fase 3)	2008/2	2,0
<b>Projetos não relativos à governação</b>			
<b>Desenvolvimento Social</b>			
9.	<i>Regional economic and social development programme</i> (Programa Regional de Desenvolvimento Económico e Social)	2007/13	23,3
10.	<i>Health sector reform emergency medical services</i> (Reforma do setor da saúde, serviços médicos de emergência)	2007/16	10,0
<b>Desenvolvimento do Setor Privado</b>			
11.	<i>Support for private sector competitiveness</i> (Apoio à concorrência no setor privado)	2007/22	3,5
<b>Transportes</b>			
12.	<i>Žeželj bridge — rebuilding Serbian infrastructure</i> (Ponte de Žeželj — Reconstrução de infraestruturas sérvias)	2009/4	30,0
<b>Ambiente, alterações climáticas e energia</b>			
13.	<i>Environmental protection at the Electric Power of Serbia company</i> (Proteção ambiental na empresa Eletricidade da Sérvia)	2008/17	11,0
<b>Agricultura e desenvolvimento rural</b>			
14.	<i>Capacity building to implement rural development policies to EU standards</i> (Reforço das capacidades para executar as políticas de Desenvolvimento Rural segundo as normas da UE)	2007/32	4,4
<b>Outro acervo da União Europeia e questões horizontais</b>			
15.	<i>Support for civil society I</i> (Apoio à sociedade civil I)	2007/12	2,0
	<i>Support for civil society II</i> (Apoio à sociedade civil II)	2008/11	2,5
<b>Total</b>			<b>128,4</b>

1 Cofinanciamento nacional não incluído.



### Lista de projetos do IPA analisados para efeitos de exame da governação e da luta contra a corrupção enquanto questões transversais

Série n.º	Título	Programa Nacional / Projeto n.º	Orçamento (milhões de euros)
A.	<i>Municipal infrastructure support programme — MISP 2010</i> (Programa Municipal de Apoio a Infraestruturas – MISP 2010)	2010/3	31,1
B.	<i>Supervision of road construction works along corridor X</i> (Supervisão dos trabalhos de construção ao longo do corredor X) (Secções Grdelica – Vladicin Han e Pirot – Ciflc)	2010/15	10,0
C.	<i>Institutional capacity building and support for agriculture and rural development in Serbia</i> (Reforço da capacidade institucional e apoio à agricultura e ao desenvolvimento rural na Sérvia)	2010/20	2,8
D.	<i>Strengthening the Serbian Environmental Inspectorate and relevant stakeholders</i> (Reforço do Serviço de Inspeção Ambiental sérvio e respetivas partes interessadas)	2010/23	2,5
E.	<i>Strengthening legislation, policy and coordination capacities at central level</i> (Reforço da legislação e das capacidades políticas e de coordenação a nível central)	2011/3	6,5
F.	<i>Socioeconomic development in the Danube region</i> (Desenvolvimento socioeconómico na região do Danúbio)	2011/13	18,5
G.	<i>Municipal environment grant-loan investment programme</i> (MEGLIP) (Programa Municipal de Concessão de Empréstimos para Investimento)	2011/17	19,1
H.	<i>Capacity-building for the Energy Agency</i> (Reforço das capacidades da Agência de Energia)	2011/19	1,5
I.	<i>Support for SME development</i> (Apoio ao desenvolvimento de PME)	2012/7	6,2
J.	<i>Support for agriculture and rural development (in particular measures 1.4 and 2)</i> (Apoio à agricultura e ao desenvolvimento rural) (em especial as medidas 1.4 e 2).	2012/10	15,6
<b>Total</b>			<b>113,8</b>

## Resumo

### IV

O IPA está centrado nas necessidades e as suas prioridades baseiam-se em avaliações do nível de cumprimento dos critérios relacionados com a UE, em especial os que constam do documento de estratégia da Comissão sobre o alargamento e dos relatórios anuais. Os critérios de atribuição têm em conta a capacidade da Sérvia para utilizar e gerir os fundos, bem como o seu respeito das condições de adesão. Desta forma, o IPA estabelece a ligação entre o quadro político do alargamento e o processo orçamental da União.

### VI

A Comissão reconhece o facto de o sistema de execução descentralizada (DIS) ter sido criado para a gestão dos fundos do IPA. A Sérvia está atualmente a preparar um programa abrangente de reforma da gestão das finanças públicas (GFP), que se baseia num diagnóstico global dos subsistemas de GFP. Por conseguinte, vai realizar-se uma avaliação da Despesa Pública e da Responsabilidade Financeira (DPRF).

## Observações

### 11

A Comissão já ajudou o Governo a melhorar a qualidade dos seus documentos estratégicos através de uma série de medidas de atenuação financiadas pelo IPA. Durante o último ano, a Comissão realizou uma série de avaliações setoriais sobre a assistência anterior do IPA e de outros doadores à Sérvia, a fim de apoiar os preparativos para o IPA II, com o objetivo de apoiar a aplicação de estratégias setoriais/programas coerentes através de uma abordagem setorial.

### 11 Primeiro travessão

O apoio (limitado) concedido pelo IPA ao processo de descentralização tinha por base a estratégia de reforma da administração pública (RAP) adotada pelo Governo da Sérvia em 2004 e os planos de ação conexos. Os domínios específicos do apoio do IPA derivaram diretamente dos planos de ação da estratégia de RAP. O projeto 5 selecionado (programa de apoio municipal) centrou-se na criação de capacidades na administração local em domínios prioritários para a integração na União Europeia. Além disso, em conformidade com o plano de ação relativo à estratégia de RAP, o projeto foi concebido para apoiar a elaboração da estratégia de descentralização, como solicitado pelo ministro então responsável pela descentralização. No entanto, o projeto foi condicionado pela falta de vontade política. Em todo o caso, as realizações das componentes do projeto continuam a ser utilizadas pelo recentemente criado Conselho de Descentralização, que voltou a ser convocado no outono de 2013 para proceder à elaboração da estratégia. No novo Governo, o mandato para a elaboração da estratégia de descentralização foi atribuído ao Ministério do Desenvolvimento Regional e às administrações locais autónomas.

A Comissão concorda que qualquer novo apoio ao abrigo do IPA II a um eventual processo de descentralização deverá basear-se numa clara estratégia nacional de descentralização e no respetivo plano de ação.

### 11 Segundo travessão

A Comissão reconhece que não existe uma estratégia global em matéria de GFP que abranja todos os seus aspetos essenciais. Pelo contrário, os diferentes aspetos da GFP foram cobertos por estratégias específicas, como a estratégia orçamental ou a estratégia de controlo financeiro interno do setor público (CFIP), o que constituiu a base estratégica para o apoio a projetos específicos do IPA, mesmo na ausência de uma estratégia global formal de GFP. A nova estratégia de alargamento «prioridade aos elementos fundamentais», adotada em outubro de 2013, coloca uma tónica especial na governação económica e na gestão das finanças públicas, prevendo que os países do alargamento devem elaborar planos de ação específicos em matéria de GFP. Por conseguinte, o apoio ao abrigo do IPA II neste domínio terá por base um quadro mais

coerente em matéria de GFP do que no passado. É importante notar que a nova estratégia de RAP da Sérvia para o período 2013-2016 também abrange a GFP. Trata-se de uma melhoria importante em relação ao passado, dado que destaca o facto de a GFP dizer respeito a todos os utilizadores do orçamento, não só ao Ministério das Finanças, e que é necessário assegurar a coordenação e coerência na execução. Além disso, a planeada avaliação da DPRF vai contribuir para uma perspectiva global dos sistemas de GFP existentes.

### 13

O objetivo das parcerias europeias tem sido proporcionar um quadro de referência geral, em vez de um quadro de políticas setoriais, para indicar as áreas prioritárias para as reformas e fornecer orientações gerais para a assistência financeira nessas áreas prioritárias, esperando-se que o país respeite os princípios e prioridades destacadas no programa. Estes princípios têm sido sistematicamente acordados com a Sérvia e foram refletidos nos programas nacionais durante os primeiros anos de programação do IPA. A estratégia de alargamento, que é objeto de uma atualização anual, e os relatórios anuais sobre os progressos realizados por país, proporcionam um quadro mais específico e relevante para a adesão.

### 14

A Comissão reconhece a necessidade de melhorar os indicadores na programação da assistência do IPA e abordou esta questão no quadro do IPA II. Os documentos de planeamento indicativo plurianual, que vão definir a orientação estratégica de longo prazo para o financiamento do IPA por país, incluem um anexo com indicadores pormenorizados a diversos níveis. Nomeadamente, também incluem indicadores nos domínios da governação económica e da luta contra a corrupção.

### 16

A Comissão reconhece que, nos programas IPA anteriores, alguns projetos foram selecionados devido à sua importância para a Sérvia com base em garantias dadas pelo Governo relativamente à sua correta execução. Nos programas do IPA de 2012 e 2013 já foram introduzidos requisitos muito mais rigorosos no que diz respeito a maturidade dos projetos, requisitos que serão aplicados de forma ainda mais sistemática no âmbito do IPA II. Através da assistência do IPA, a Comissão apoiou o desenvolvimento de uma nova metodologia para a seleção dos projetos de investimento que farão parte da carteira nacional única de projetos. Esta metodologia destina-se a ajudar o Governo sérvio a avaliar a) a definição de prioridades e b) a maturidade dos projetos/programas nos setores de infraestruturas.

### 20

A Comissão concorda com a importância das organizações da sociedade civil (OSC) e continuará a incentivar e apoiar a sua participação na programação do IPA.

### Caixa 3

Os fornecimentos foram sincronizado com os contributos de uma geminação destinada a apoiar o plano de desenvolvimento institucional do organismo pagador (OP). Tinham sido atribuídos 105 lugares ao OP no quadro da organização do Ministério da Agricultura. Durante o período de vigência do projeto, o Governo foi remodelado por três vezes, o que provocou atrasos nos recrutamentos previstos para o OP.

### 26

Foram tomadas medidas para melhorar a capacidade de retirar ensinamentos das experiências anteriores e, desse modo, melhorar o processo de programação do IPA II (2014-2020). Os ensinamentos retirados e as recomendações das avaliações setoriais no âmbito da componente I do IPA na Sérvia foram aplicados na conceção do programa IPA 2014. Um quadro com as recomendações para cada setor individual e para a programação no seu conjunto foi introduzido no documento de base inicial dos grupos de trabalho setoriais no âmbito do processo de programação para 2014.

**27**

Desde o IPA de 2012 as condicionalidades da programação são utilizadas de forma direcionada, estando claramente definidas de modo mensurável nas fichas setoriais/de projeto, e foram aplicadas durante o período de execução. Numerosos projetos foram adiados na fase de programação porque as condições prévias ainda não estavam reunidas. Em todo o caso, a Comissão tenciona aplicar as condições de forma mais rigorosa e tornou claro ao Governo sérvio que só os projetos com a devida maturidade serão incluídos na programação.

**33**

Com efeito, os relatórios do gestor orçamental subdelegado da Comissão mostram que, de forma consistente ao longo dos anos, os objetivos foram atingidos e existem elevadas taxas de adjudicação de contratos, o que, por conseguinte, demonstra uma elevada capacidade de absorção.

**37**

A Comissão reagiu, em especial nos primeiros comités de acompanhamento, com vista a salvaguardar a execução bem sucedida dos projetos em curso, o que resultou numa gestão flexível dos contratos. Este processo evoluiu para mecanismos de acompanhamento reforçados e decisões mais rigorosas aplicadas numa base casuística quando surgiram dificuldades durante a execução.

### **Caixa 7 — Resposta ao primeiro parágrafo**

O volume de obrigações municipais emitidas pela cidade de Novi Sad representa a segunda maior operação de contração de empréstimos pelas autarquias locais na Sérvia. Os resultados alcançados no âmbito deste programa ainda estão a influenciar o mercado em 2014, estando previsto, por exemplo, a emissão de outras obrigações municipais pelas cidades de Sabac e o município de Stara Pazova. A conferência permanente das cidades e dos municípios continua a receber pedidos de apoio à emissão de empréstimos obrigacionistas municipais, que representam uma alternativa aos empréstimos tradicionais. A Comissão é de opinião que, sem este apoio, o mercado de

obrigações municipais da Sérvia poderia deixar de existir e os municípios continuariam a ter de enfrentar elevadas taxas de juro nos empréstimos bancários. Por conseguinte, o apoio às obrigações municipais foi um importante ponto de partida para o mercado de crédito das autarquias locais na Sérvia, para a estrutura de financiamento e a realização de poupanças nos orçamentos locais.

### **Caixa 7 — Resposta ao segundo parágrafo**

O apoio financeiro do IPA está a ajudar o Governo no cumprimento dos critérios da UE e vem complementar o diálogo sobre as políticas setoriais. No seu diálogo político com as autoridades sérvias, em especial no subcomité em causa do AEA e no relatório prospetivo sobre o capítulo 32, a Comissão destacou as deficiências a nível de atividades da UCH e de pessoal nas unidades de auditoria interna das estruturas relevantes. Por conseguinte, espera-se que se verifiquem melhorias a curto prazo no quadro das negociações de adesão. Apesar de o projeto de 2008 não ter sido suficiente para resolver todas as dificuldades, deu um contributo considerável para que se atingisse um nível de preparação que permitiria à Comissão propor a abertura do capítulo 32.

**43**

Não podem extrair-se conclusões generalizadas sobre a eficácia do apoio da UE no domínio das obras públicas com base nesse projeto específico. A maioria dos atrasos foram avaliados pelo engenheiro como sendo imputáveis ao adjudicatário. Além disso, em especial a partir do IPA de 2011, este tipo de dificuldades é agora abordado através da melhoria das ligações entre os elementos da política setorial e a programação.

**45**

A Comissão reconhece que não existe um documento de síntese com o histórico de concursos falhados. No entanto, os motivos do cancelamento ou anulação dos concursos são analisados caso a caso e tomados em consideração para efeitos de um eventual relançamento.

### Caixa 10 — Resposta ao primeiro parágrafo

O procedimento de concurso para o projeto de reforma da polícia falhou porque a única proposta foi apresentada após o termo do prazo formal. Após o fracasso do procedimento de concurso, o beneficiário (a unidade de assuntos internos do Ministério do Interior) continua empenhada no projeto, embora as questões ligadas à falta de autonomia da unidade, ao pessoal necessário e ao apoio dos quadros superiores do Ministério do Interior continuem a afetar a capacidade do departamento de assuntos internos para combater eficazmente a corrupção na polícia. Estas questões foram objeto de cartas enviadas ao ministro pelo chefe da delegação e pelo embaixador do parceiro de geminação.

### Caixa 11 — Resposta ao primeiro parágrafo

A Comissão já aplicou os ensinamentos retirados desta experiência. No programa IPA de 2012, este aspeto da informática para a justiça tem como a primeira atividade a realização de uma análise das necessidades. Qualquer nova assistência só poderá ser utilizada após a conclusão desta análise das necessidades.

### Caixa 11 — Resposta ao segundo parágrafo

A Comissão concorda que a ausência de um quadro claro de política regional representou um risco para a sustentabilidade. No entanto, não existe um único modelo da UE que pudesse ter sido proposto, dado que os aspetos organizacionais têm de ser definidos a nível nacional, sendo uma decisão política do Governo sérvio. A sustentabilidade tornou-se uma fonte de preocupação quando se tornou evidente que a Sérvia não criou um quadro legislativo e de política regional no início do processo, nem mecanismos de financiamento claros. A Comissão deseja salientar que todas as agências de desenvolvimento regional financiadas pela União Europeia permaneceram operacionais após a conclusão do projeto e do financiamento da União. Embora continuem em grande medida dependentes dos projetos, a maioria destas agências têm obtido o reconhecimento regional e beneficiado de programas de cooperação transfronteiriça, fundos nacionais, fundos de doadores bilaterais e também de receitas provenientes de serviços prestados ao setor privado. Uma lição importante a retirar do programa consiste em organizar uma sequenciação clara das atividades em que, por exemplo, a adoção do quadro

estratégico e legislativo é uma condição prévia para a concessão de apoio suplementar.

### Caixa 11 — Resposta ao terceiro parágrafo

O projeto pode ser considerado como assistência pontual às estruturas municipais, que só então passariam a ser responsáveis pela manutenção e aquisição de infraestruturas e equipamentos para os seus estabelecimentos de saúde.

No momento da compra, o Ministério da Saúde tentava adquirir mais veículos para cobrir mais necessidades (a frota deveria ter 1 000 veículos mas a Sérvia só dispunha de cerca de 400, incluindo os 252 veículos doados pela UE). No entanto, os recursos financeiros são cada vez mais escassos e os orçamentos municipais só dispunham de orçamento para reparações e aquisições esporádicas.

A adjudicação de contratos efetuada pela UE poderia ser considerada como um auxílio à reabilitação de emergência, uma vez que essas aquisições foram efetuadas antes de 1991 e esses veículos eram realmente necessários para o sistema. De outro modo, as implicações para a prestação de serviços de saúde à população teriam sido graves.

Estes veículos continuam a ser os mais recentes disponíveis no país e são plenamente utilizados, tendo o projeto aumentado a capacidade de forma que continua a ser sustentável. A renovação dos veículos depende do desenvolvimento económico futuro do país.

### Caixa 12 — Resposta ao primeiro parágrafo

A Comissão concorda com o facto de ser difícil recrutar pessoal de auditoria interna em alguns ministérios. No entanto, a Sérvia informou a Comissão de que foram criadas funções de auditoria interna no âmbito de 76 entidades beneficiárias do orçamento (55 a nível central e 21 a nível da administração local). Estas entidades representam 90% dos fundos públicos. Todos os ministérios criaram unidades de auditoria interna, mas em dois ministérios estes postos ainda não estavam preenchidos. As entidades beneficiárias de orçamentos mais reduzidos podem, entretanto, criar uma unidade de auditoria interna comum ou celebrar acordos com entidades que dispõem de serviços de auditoria interna e utilizar os seus auditores.

Esta questão será incluída no capítulo 32 das negociações, esperando-se por conseguinte que se obtenham progressos, e será acompanhada de perto antes do encerramento do capítulo.

### Caixa 12 — Resposta ao segundo parágrafo

A Comissão reconhece que a dificuldade de retenção do pessoal especializado nas principais estruturas administrativas é um desafio para os países candidatos. Esta questão será objeto de acompanhamento em todos os domínios durante as negociações, dado que um capítulo só pode ser encerrado quando a legislação esteja totalmente alinhada com a da UE e quando a capacidade administrativa seja considerada suficiente para a execução das políticas da União.

#### 48

Já foram tomadas medidas para atenuar as deficiências no domínio da sustentabilidade. O calendário de 2014 relativo ao acompanhamento orientado para os resultados inclui uma série de exercícios de acompanhamento ex post orientados para os resultados, com o objetivo de verificar a sustentabilidade a médio e longo prazo dos resultados dos projetos IPA.

#### 59

A abertura formal das negociações de adesão com a Sérvia em janeiro de 2014, começando com os capítulos relativos ao Estado de direito (capítulo 23 «Sistema judiciário e direitos fundamentais» e capítulo 24 «Justiça, liberdade e segurança») colocam grande ênfase na necessidade de garantir um Estado de direito sólido e previsível que crie o contexto favorável a uma melhor governação global em matéria de ambiente. Tal implica, em especial e a título prioritário, mecanismos eficazes e dissuasivos de luta contra a corrupção a todos os níveis e em todos os setores, incluindo a nível do projeto.

#### 61

Em todos os períodos de programação, as questões transversais foram incluídas no quadro mais geral das questões relacionadas com o Estado de direito. Ainda que não tenham sido explicitamente mencionadas em anos anteriores, a Comissão aborda estas questões de forma transversal, reconhecendo no entanto que a inclusão de referências explícitas pode proporcionar uma maior clareza a este respeito.

#### 66

A Sérvia está atualmente a preparar um programa abrangente de reforma da gestão das finanças públicas (GFP), que se deve basear num diagnóstico global dos subsistemas de GFP. Por conseguinte, vai realizar-se uma avaliação da gestão da despesa pública e da responsabilidade financeira (DPRF). Um programa de reforma da GFP abrangente e fiável constitui um dos requisitos fundamentais para as negociações de adesão da Sérvia à União Europeia e, ao mesmo tempo, representa igualmente um dos elementos fundamentais para o planeamento e a execução das reformas a longo prazo.

A avaliação da DPRF vai proporcionar ao Governo da Sérvia uma perspetiva do desempenho global a nível de GFP que permitirá avaliar a situação atual em áreas essenciais e identificar as limitações e os riscos relacionados com a execução de uma nova estratégia de reforma da GFP. Esta incluirá igualmente a avaliação das estruturas do IPA no âmbito das autoridades sérvias.

#### 67

A Comissão concorda com a necessidade de realizar mais esforços para proteger os interesses financeiros da UE. A função de auditoria interna foi progressivamente criada de forma a lidar com uma gestão de base descentralizada. O número de auditores internos e de auditorias realizadas tem vindo a aumentar ao longo do tempo. No entanto, continua a ser necessário criar um sistema de controlo interno eficaz e operacional de acordo com os requisitos previstos na lei relativa ao sistema orçamental em muitas autoridades orçamentais e entidades beneficiárias. A nível do controlo interno, é dada especial atenção à verificação ex post do cumprimento da legislação e à deteção de potenciais irregularidades, como demonstra o trabalho realizado pelos auditores internos, os inspetores orçamentais dos serviços centrais, bem como a Instituição de Auditoria do Estado. No entanto, de acordo com o princípio da responsabilização da gestão, a tónica deve passar gradualmente por responsabilizar os gestores pela criação e aplicação de medidas de GFP adequadas, apoiadas por serviços de auditoria interna, para prevenir antecipadamente a ocorrência de irregularidades.

### 70

A Comissão introduziu medidas destinadas a atenuar os riscos decorrentes da elevada taxa de rotação do pessoal. O pessoal toma parte ativa nas tarefas desempenhadas pela delegação na atual estrutura centralizada, a fim de beneficiar da experiência prática em casos reais, antes de efetuar as suas próprias operações quando a estrutura descentralizada vier a ser introduzida. Essas tarefas incluem o papel de observadores nos comités de avaliação, participarem nas missões de verificação e nos controlos no local de projetos.

### 71

O reforço da proteção dos autores de denúncias de irregularidades é um elemento importante que já está identificado no relatório de avaliação sobre o capítulo 23. O desenvolvimento de um sistema de proteção dos autores de denúncias deverá ocupar um lugar de destaque no plano de ação que a Sérvia está atualmente a preparar para dar resposta ao critério de abertura deste capítulo. Foi elaborado um projeto de lei sobre a proteção dos autores de denúncias, que está em vias de adoção.

## Conclusão e recomendações

### 74 a)

A Comissão reconhece algumas deficiências na conceção dos projetos, em especial nos primeiros projetos do IPA. Por conseguinte, a Comissão melhorou as suas fichas de setor a este respeito. As avaliações setoriais financiadas pelo IPA retiraram os devidos ensinamentos da execução do IPA I (2007-2012). As recomendações destas avaliações foram enviadas aos grupos de trabalho e estão em vias de ser refletidas no âmbito da programação do IPA II. Algumas das recomendações específicas abordadas no quadro das avaliações setoriais já estão refletidas no novo quadro do IPA II [Regulamento (UE) n.º 231/2014], no Regulamento de Execução Comum [Regulamento (UE) n.º 236/2014] e nos projetos de convenções-quadro a celebrar com cada beneficiário individual.

### 74 b)

A Comissão reconhece que houve problemas isolados na execução de projetos anteriores, que foram abordados pela entidade adjudicante a fim de salvar a boa execução contratual e assegurar a boa gestão financeira dos contratos. A complexidade e nível de exigência técnica dos procedimentos de adjudicação conduziram a algumas falhas, tendo os concursos sido anulados e relançados.

### 74 c)

A Comissão reconhece a dificuldade de recrutar e manter pessoal qualificado nas estruturas administrativas como um desafio transversal em todos os países candidatos. Esta questão será objeto de acompanhamento durante as negociações, dado que um capítulo só pode ser encerrado quando a legislação esteja totalmente alinhada com a da União Europeia e quando a capacidade administrativa seja considerada suficiente para a execução das políticas da UE.

### 76

A Sérvia está atualmente a preparar um programa abrangente de reforma da gestão das finanças públicas (GFP), que se deve basear num diagnóstico global dos subsistemas de GFP. Por conseguinte, vai realizar-se uma avaliação da gestão da despesa pública e da responsabilidade financeira (DPRF). Um programa de reforma da GFP abrangente e fiável constitui um dos requisitos fundamentais para as negociações de adesão da Sérvia com a União Europeia e, ao mesmo tempo, representa igualmente um dos elementos fundamentais para o planeamento e a execução das reformas a longo prazo.

### 78

Em todos os períodos de programação, as questões transversais foram incluídas no quadro mais geral das questões relacionadas com o Estado de direito. Ainda que não tenham sido explicitamente mencionadas em anos anteriores, a Comissão aborda estas questões de forma transversal, reconhecendo no entanto que a inclusão de referências explícitas pode proporcionar uma maior clareza a este respeito.

### 80 a)

A Comissão aceita a recomendação. O processo de definição e seleção de prioridades já tinha sido globalmente melhorado durante a vigência do IPA I. Esperam-se novos progressos para os projetos do IPA II, em consonância com a metodologia recentemente desenvolvida e com a passagem a uma abordagem setorial que irá aumentar as ligações entre as prioridades políticas e a programação da assistência. As principais prioridades políticas da programação serão refletidas no documento de estratégia por país e as lacunas serão avaliadas anualmente pela Comissão no seu documento de estratégia e nos relatórios de acompanhamento. Na sequência da abertura das negociações de adesão para cada setor, a programação deve estar diretamente ligada às prioridades identificadas nos capítulos relevantes, em primeiro lugar nos relatórios analíticos e, posteriormente, nos critérios de abertura ou de encerramento, sempre que aplicáveis. Outra melhoria clara em matéria de investimento poderia resultar do desenvolvimento de uma carteira nacional única de projetos estratégicos nos domínios dos transportes, energia, ambiente e infraestruturas empresariais, que seria adotada pelo Governo e utilizada como a única base para o apoio do IPA a projetos de infraestruturas.

### 80 b)

A Comissão aceita a recomendação. No contexto das avaliações setoriais temáticas, os ensinamentos retirados da execução de projetos relevantes para os países e/ou setores já são partilhados, nomeadamente através das avaliações setoriais financiadas pelo IPA que retiraram os devidos ensinamentos da execução do IPA I (2007-2012). Assim, algumas das recomendações específicas abordadas no quadro das avaliações setoriais já estão refletidas no novo quadro do IPA II [Regulamento (UE) n.º 231/2014], no Regulamento de Execução Comum [Regulamento (UE) n.º 236/2014] e nos projetos de convenções-quadro a celebrar com cada beneficiário individual. Também estão refletidos na programação do IPA II, quando aplicáveis. Para efeitos de monitorização e de comunicação interna, um quadro específico reflete a evolução das medidas tomadas para executar as principais conclusões e recomendações das avaliações anteriores relativas tanto aos diferentes setores como às formas de assistência. Além disso, no contexto da criação de um quadro de acompanhamento e elaboração de relatórios para cumprir os requisitos de informação resultantes do quadro jurídico do IPA II, a Comissão

tenciona estudar a possibilidade de estabelecer um instrumento eficiente e eficaz que abranja igualmente os procedimentos de adjudicação de contratos, possivelmente tirando partido das ferramentas existentes. Além disso, em consonância com as orientações recentemente atualizadas da DG Alargamento sobre a avaliação, está prevista uma avaliação das atuais práticas e instrumentos de acompanhamento, bem como o reforço das sinergias entre a avaliação e as funções de monitorização, que contribuirá para assegurar o acompanhamento coerente das conclusões e recomendações anteriores.

### 80 c)

A Comissão aceita esta recomendação e tenciona tomá-la em consideração melhorando o quadro lógico das intervenções no âmbito dos documentos de ação no âmbito do IPA II, nomeadamente no que respeita aos resultados e realizações das atividades, bem como melhorando a documentação relacionada com as avaliações das necessidades anexada aos documentos de ação.

### 80 d)

A Comissão aceita esta recomendação. De facto, já está a ser em larga medida tida em conta porquanto, desde o IPA de 2012, as condicionalidades da programação são utilizadas de forma direcionada, estando claramente definidas de modo mensurável nas fichas setoriais/de projeto, e foram aplicadas durante o período de execução. Numerosos projetos foram adiados na fase de programação porque as condições prévias ainda não estavam reunidas. Em todo o caso, a Comissão tenciona aplicar as condições de forma mais rigorosa e tornou claro ao Governo sérvio que só os projetos com a devida maturidade serão incluídos na programação. Esta política será ainda reforçada, no que diz respeito às infraestruturas, através do estabelecimento da carteira única de projetos, que incluirá uma avaliação individual de todos os projetos quanto ao nível de maturidade (e ao cumprimento das condicionalidades).



### 80 e)

A Comissão aceita esta recomendação. Está planeada uma melhoria da pista de auditoria para a totalidade do projeto, que deverá ser incluída no relatório de 2014 do gestor orçamental subdelegado, ou seja, para os contratos que estão incluídos na estratégia anual de fiabilidade de 2014 e no plano de auditoria para 2014 e para os exercícios seguintes. Os resultados, conclusões e recomendações das auditorias e verificações no local serão apresentados nos relatórios de síntese que contêm os dados relativos a todo o projeto/ /setor. Estes relatórios devem ser melhorados de forma a facilitar e dar resposta às recomendações.

### 80 f)

A Comissão aceita esta recomendação e tenciona criar um sistema que inclua amostras desses controlos nos seus planos anuais de auditoria e verificações no local.

### 81 a)

A Comissão aceita a recomendação. A Comissão está a apoiar a avaliação da despesa pública e da responsabilidade financeira, a fim de proporcionar ao Governo da Sérvia uma ampla perspetiva do desempenho a nível da GFP. Essa avaliação incidirá sobre a situação em domínios fundamentais e identificará as limitações e os riscos relacionados com a execução de uma nova estratégia de reforma da GFP. Esta incluirá igualmente a avaliação das estruturas do IPA no âmbito das autoridades sérvias. A Sérvia está atualmente a preparar um programa abrangente de reforma da gestão das finanças públicas (GFP), que se baseia num diagnóstico global dos subsistemas de GFP. Os progressos serão orientados e acompanhados de perto durante as negociações do capítulo 32 sobre o controlo financeiro.

### 81 b)

A Comissão aceita esta recomendação e acolhe com agrado um maior envolvimento das OSC nas políticas e processos de programação. De facto, considera que estas medidas já estão em grande medida em vigor. A Comissão já forneceu apoio do IPA à criação de um gabinete para a cooperação com a sociedade civil. Este gabinete foi instituído em 2010. Em 2010, as autoridades nacionais também estabeleceram um mecanismo denominado OSSC (organizações setoriais da sociedade civil) para a participação da sociedade civil no planeamento, programação e acompanhamento da assistência do IPA. O mecanismo OSSC está organizado numa base setorial. Foram registados os representantes das OSC para cada setor. O apoio do IPA tem sido prestado através de assistência técnica para a conceção do mecanismo OSSC, com vista a reforçar a sua influência sobre um conjunto mais vasto de políticas. Embora as OSC já tenham sido regularmente consultadas sobre a programação do IPA, no passado a utilização deste mecanismo foi bastante limitada.

### 81 c)

A Comissão aceita esta recomendação e vai emitir orientações a fim de garantir que, quando relevante, as necessidades setoriais específicas de luta contra a corrupção, ou outras medidas em matéria de boa governação, são avaliadas na conceção dos projetos.

### 81 d)

A Comissão aceita esta recomendação e vai garantir que o trabalho de auditoria realizado no âmbito da acreditação e a decisão de atribuição da gestão a partir de março de 2014, vão ser tidos em conta no processo de reforma da GFP.



## COMO OBTER PUBLICAÇÕES DA UNIÃO EUROPEIA

### Publicações gratuitas:

- um exemplar:  
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- mais do que um exemplar/cartazes/mapas:  
nas representações da União Europeia ([http://ec.europa.eu/represent\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/represent_pt.htm)),  
nas delegações em países fora da União Europeia ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_pt.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_pt.htm)),  
contactando a rede Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_pt.htm](http://europa.eu/europedirect/index_pt.htm))  
ou pelo telefone 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito em toda a União Europeia) (\*).

(\*) As informações prestadas são gratuitas, tal como a maior parte das chamadas, embora alguns operadores, cabinas telefónicas ou hotéis as possam cobrar.

### Publicações pagas:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

### Assinaturas pagas:

- através de um dos agentes de vendas do Serviço das Publicações da União Europeia ([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_pt.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_pt.htm)).

O presente relatório avalia se o apoio da União Europeia, num montante aproximado de 1,2 mil milhões de euros durante o período de 2007-2013, foi eficaz na preparação da Sérvia para a adesão à União Europeia. Os projetos auditados produziram as realizações previstas mas foram afetados por insuficiências em matéria de conceção, execução e sustentabilidade. Em termos gerais, o Tribunal conclui que a Comissão tem se concentrado corretamente nas questões relativas à governação durante o planeamento da sua assistência à Sérvia. Conclui igualmente que o apoio da União Europeia ajuda efetivamente a Sérvia a executar reformas estruturais e a melhorar a gestão das finanças públicas.



TRIBUNAL  
DE CONTAS  
EUROPEU



Serviço das Publicações