

Relatório Especial

**Reforço da capacidade
administrativa na antiga
República jugoslava
da Macedónia:
progressos limitados
num contexto difícil**



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

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

Tel. +352 4398-1

Informações: eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx

Internet: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA

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

Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2016

Print	ISBN 978-92-872-4929-6	ISSN 1831-0982	doi:10.2865/3824	QJ-AB-16-012-PT-C
PDF	ISBN 978-92-872-4882-4	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/483680	QJ-AB-16-012-PT-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4886-2	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/510696	QJ-AB-16-012-PT-E

© União Europeia, 2016

Reprodução autorizada mediante indicação da fonte

Relatório Especial**Reforço da capacidade
administrativa na antiga
República jugoslava
da Macedónia:
progressos limitados
num contexto difícil**

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

Os relatórios especiais do Tribunal de Contas Europeu (TCE) apresentam os resultados das auditorias de resultados e de conformidade sobre domínios orçamentais ou temas de gestão específicos. O TCE seleciona e concebe estas tarefas de auditoria de forma a obter o máximo impacto, tendo em consideração os riscos relativos aos resultados ou à conformidade, o nível de receita ou de despesa envolvido, os desenvolvimentos futuros e o interesse político e público.

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria III — presidida pelo membro do TCE Karel Pinxten — especializada nos domínios de despesas das ações externas. A auditoria foi efetuada sob a responsabilidade do membro do TCE Hans Gustaf Wessberg, com a colaboração de Peter Eklund, chefe de gabinete; Emmanuel-Douglas Hellinakis, assessor de gabinete; Torielle Perreur-Lloyd, responsável de tarefa; Stéphanie Girard, Ainhoa Perez Infante e Aurelia Petliza, auditoras.



Da esquerda para a direita: A. Perez Infante, E.-D. Hellinakis, T. Perreur-Lloyd, H. G. Wessberg, A. Petliza, P. Eklund e S. Girard.

Pontos

Siglas e acrónimos

I-IX Síntese

1-13 Introdução

1-5 O caminho para a adesão

6-10 O contexto nacional da reforma

11-13 A assistência financeira de pré-adesão da UE

14-21 Âmbito e método da auditoria

22-66 Observações

22-44 **Parte I — A eficácia da assistência financeira de pré-adesão na contribuição para o reforço da capacidade administrativa**

23-36 A assistência financeira de pré-adesão não conseguiu corrigir algumas das insuficiências significativas da capacidade administrativa em domínios fundamentais

37-38 A maioria das realizações previstas foram conseguidas, mas nem sempre foram exploradas

39-40 Os impactos dos projetos foram frequentemente limitados e nem sempre sustentáveis

41-44 Obstáculos aos progressos no reforço da capacidade administrativa

45-55 **Parte II — O recurso ao regime de gestão descentralizada como meio de reforço das capacidades**

46-49 O país não estava preparado para o volume e a complexidade dos fundos do IPA para os quais a gestão foi descentralizada

50-51 A Comissão tomou medidas, mas é provável que se verifiquem novas anulações das autorizações

52-55 A descentralização da gestão poderia ter sido usada de forma mais ampla como um instrumento de reforço da capacidade da administração pública

- 56-66 **Parte III — O contributo do diálogo político para o reforço da capacidade administrativa**
- 57-60 Embora bem organizado, o diálogo político não contribuiu de forma significativa para o reforço global da capacidade administrativa
- 61-66 Outros mecanismos de diálogo incidiram na necessidade de reforçar a capacidade administrativa, mas não contribuíram para eliminar os obstáculos subjacentes

67-73 **Conclusões e recomendações**

Anexo I — Datas fundamentais nas relações entre a UE e a antiga República jugoslava da Macedónia

Anexo II — Projetos auditados

Resposta da Comissão

IPA: Instrumento de Assistência de Pré-Adesão

AEA: Acordo de Estabilização e de Associação

PEA: Processo de Estabilização e de Associação

ReSPA: Escola Regional de Administração Pública

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

I A antiga República jugoslava da Macedónia apresentou a sua candidatura à adesão à União Europeia (UE) em 2005. Todos os anos, desde 2009, a Comissão tem declarado que o país preenche os critérios políticos obrigatórios para passar à fase seguinte do processo de adesão. O Conselho acordou em que o país cumpre os critérios políticos, mas ainda não tomou qualquer decisão sobre um quadro para a abertura de negociações. Em novembro de 2015, a Comissão afirmou que estava disposta a prorrogar a sua recomendação de abertura de negociações com o país. Porém, subordinou essa decisão à resolução da atual crise política no país e à realização de uma série de prioridades de reforma urgentes.

II Durante o período de 2007-2013, a UE atribuiu 615 milhões de euros ao abrigo do Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA I) para ajudar o país a preparar a sua adesão. O país também recebeu apoio financeiro no âmbito de programas multilaterais que abrangem o conjunto dos Balcãs Ocidentais.

III O Tribunal auditou projetos financiados pelo IPA I em três setores principais: reforma da administração pública (12% da dotação total), transportes (18%) e ambiente (16%). Constatou-se que, apesar da prioridade atribuída ao desenvolvimento das capacidades pela Comissão, registaram-se progressos relativamente limitados no reforço da capacidade administrativa do país durante o período objeto da auditoria. Os projetos auditados produziram, em geral, as realizações previstas, mas frequentemente estas não foram totalmente exploradas. Em alguns casos, os projetos tiveram um impacto limitado e não eram sustentáveis.

IV Todos os projetos auditados do setor da reforma da administração pública incluíram atividades destinadas a reforçar a capacidade administrativa, mas com frequência não corrigiram eficazmente muitas das insuficiências. Alguns dos domínios fundamentais em que já existia legislação sólida (controlo interno, desenvolvimento de uma função pública profissional e independente) receberam pouca assistência no âmbito do IPA durante o período auditado e não houve progressos suficientes na aplicação dessa legislação. Em outros domínios fundamentais (como a luta contra a corrupção e a contratação pública), os projetos IPA tiveram pouco impacto perante a ausência de um apoio ativo das autoridades nacionais.

V Nos setores dos transportes e do ambiente, poucos projetos auditados incidiram no desenvolvimento das capacidades para assegurar uma harmonização com o acervo da UE. Outros tinham por objetivo reforçar a capacidade administrativa mediante uma «aprendizagem pela prática», mas uma análise mais profunda revelou que os investimentos em infraestruturas não previam atividades claramente concebidas para apoiar diretamente este objetivo.

VI

Os projetos auditados nem sempre se enquadravam numa abordagem coerente, coesa e coordenada para reforço da capacidade administrativa. Alguns projetos não deram continuidade à assistência anterior no mesmo setor ou não foram adequadamente seguidos de mais apoio. Verificou-se frequentemente um hiato de quatro anos ou mais entre a determinação da necessidade de assistência e a obtenção dos resultados do projeto.

VII

A Comissão descentralizou a gestão de 76% da dotação de fundos do IPA I para a administração nacional e apoiou a criação e o funcionamento de estruturas de gestão desses fundos. Em consequência, melhorou a capacidade dos setores da administração pública em causa. No entanto, o Tribunal constatou que, durante o período objeto da auditoria, a Comissão não aproveitou a oportunidade fornecida pela experiência de descentralizar a gestão para reforçar as capacidades no resto da administração pública.

VIII

Os mecanismos de diálogo político foram adequados para apoiar as reformas no país. O facto de a capacidade administrativa global não ter melhorado significativamente durante o período auditado ficou a dever-se, em grande parte, à insuficiente vontade política das autoridades nacionais para eliminar alguns dos obstáculos ao reforço da capacidade administrativa. Além disso, a influência da Comissão para incentivar a realização de reformas, nomeadamente em domínios sensíveis, foi consideravelmente reduzida durante este período, devido à ausência do quadro proporcionado por negociações de adesão.

IX

O Tribunal formula uma série de recomendações no sentido de reforçar a capacidade administrativa.

O caminho para a adesão

01

A antiga República jugoslava da Macedónia e a União Europeia (UE) assinaram um Acordo de Estabilização e de Associação (AEA) em 2001, o primeiro nos Balcãs Ocidentais. Na Cimeira de Salonica de 2003, a UE proporcionou a todos os países dos Balcãs Ocidentais¹ uma perspetiva clara de adesão, sob reserva do cumprimento dos critérios de Copenhaga² e das condições do Processo de Estabilização e de Associação (PEA)³. Em 2005, o país passou a ser formalmente um país candidato à adesão à UE.

02

Em 2009, o país tinha conseguido harmonizar grande parte da sua legislação nacional com a legislação da UE. A Comissão reconheceu estes progressos e recomendou a abertura de negociações formais de adesão. No entanto, as negociações de adesão não podem começar antes de os governos de todos os Estados-Membros da UE chegarem a acordo, sob a forma de uma decisão por unanimidade do Conselho da UE. Apesar de concordar que o país tinha cumprido os critérios políticos para a abertura das negociações de adesão, o Conselho não tomou qualquer decisão na sequência da recomendação da Comissão de 2009.

03

O Conselho continuou a não tomar nenhuma medida, apesar das recomendações positivas formuladas pela Comissão em cada um dos cinco anos seguintes. Questões relacionadas com a designação oficial do país⁴ e, mais recentemente, as relações com os vizinhos demonstraram ser um impedimento para se chegar a uma decisão. O processo formal de adesão do país está bloqueado há mais de seis anos. Entretanto, este viu muitos dos outros países dos Balcãs Ocidentais atingi-lo e mesmo ultrapassá-lo⁵.

04

Em 2013, o país entrou num período de crise política e registou-se uma quebra de diálogo político interno⁶ que expôs graves deficiências na governação democrática. Em 2015, foram tornadas públicas situações de interceção de comunicações, sugerindo violações dos direitos fundamentais, politização e corrupção⁷. A Comissão e certos deputados do Parlamento Europeu têm participado ativamente no sentido de facilitar um acordo político para superar a crise atual.

- 1 Os países eram, nessa altura, a Albânia, a Bósnia-Herzegovina, a Croácia, a antiga República jugoslava da Macedónia e a Sérvia e Montenegro.
- 2 Os critérios de Copenhaga, definidos pelo Conselho Europeu em junho de 1993, são os seguintes:
 - a) critérios políticos;
 - b) critérios económicos;
 - c) capacidade para assumir as obrigações decorrentes da adesão.
- 3 O Processo de Estabilização e de Associação, a política da UE para os Balcãs Ocidentais, foi criado com o objetivo de uma futura adesão à UE. Os países dos Balcãs Ocidentais estão envolvidos numa parceria progressiva, tendo em vista a estabilização da região e o estabelecimento de uma zona de comércio livre.
- 4 Esta questão é objeto de mediação das Nações Unidas desde 1994.
- 5 A Croácia é atualmente um dos Estados-Membros da UE. O Montenegro, a Sérvia e a Albânia tornaram-se países candidatos à adesão à UE, tendo o Montenegro e a Sérvia iniciado as negociações de adesão.
- 6 O principal partido da oposição boicotou o Parlamento.
- 7 Ver a introdução ao relatório intercalar da Comissão de 2015 [SWD(2015) 212 final de 10 de novembro de 2015].

05

Em 2014, a Comissão anunciou que não haveria mais adesões à UE antes de 2020⁸. Este abrandamento global no processo de alargamento ficou a dever-se tanto à necessidade de consolidação na UE na sequência dos recentes alargamentos como aos desafios que coloca a integração de uma região ainda emergente de um conflito violento na década de 1990. Ver as principais datas indicadas no *anexo I*.

O contexto nacional da reforma

06

A Comissão presta assistência à antiga República jugoslava da Macedónia para proceder a reformas e preparar-se para a adesão à UE. O processo de reforma consiste em introduzir e aplicar uma legislação nacional que esteja em conformidade com a legislação da UE. A Comissão ajuda a elaborar nova legislação e a reforçar a capacidade administrativa para a sua aplicação.

07

A Comissão e outras partes interessadas referiram que, embora a administração pública da antiga República jugoslava da Macedónia continue a trabalhar no sentido da integração na UE, existe um menor empenho em realizar reformas por parte das autoridades nacionais a um nível mais elevado⁹. Regista-se muitas vezes uma falta de vontade de participar em alguns dos importantes investimentos financeiros que são necessários para realizar progressos ao nível das reformas, por exemplo no que respeita a medidas ambientais. Verificou-se também insuficiente liderança política para abordar áreas sensíveis, tais como a luta contra a corrupção.

08

Na ausência de negociações formais de adesão, a Comissão utilizou os capítulos em que as negociações normalmente assentam como orientação¹⁰ para avaliar os progressos anuais realizados no país¹¹. Embora apontando para insuficiências da capacidade administrativa, até 2012, a Comissão concluiu que o processo global de reforma estava, de uma forma geral, a avançar bem no país. No relatório de 2013, a Comissão salientou a inexistência de progressos em alguns domínios e retrocessos em outros. O relatório de 2014 efetuou uma avaliação mais negativa e formulou o aviso de que a Comissão exortava as autoridades a tomarem medidas decisivas para dar resposta às preocupações com o aumento crescente da politização e as lacunas crescentes no que se refere à independência do poder judicial e à liberdade de expressão, de modo a que a sua recomendação pudesse ser mantida nos anos seguintes¹².

- 8 Alocução de abertura na sessão plenária do Parlamento Europeu pelo Presidente da Comissão Europeia, Estrasburgo, 15 de julho de 2014.
- 9 Ver o relatório de 2015 sobre os progressos realizados: «É necessária uma vontade política forte para garantir a independência da administração.» (secção 2.2), «A capacidade de dar uma resposta eficaz [à luta contra a corrupção] está atualmente a ser comprometida pela falta de vontade política e pela interferência política no trabalho dos organismos competentes, o que está a impedir a sua capacidade para agir de forma proativa e não seletiva, em especial em casos de alto nível.» (secção 2.3) e capítulo 23 «A atual falta de vontade política para fazer face aos desafios que subsistem ao mais alto nível está a entravar a capacidade da administração para atingir a sua plena eficácia».
- 10 Os capítulos do acervo (atualmente 35) constituem a base das negociações de adesão. Correspondem aos diferentes domínios do acervo em que são necessárias reformas para satisfazer as condições de adesão.
- 11 Sem abrir e encerrar estes capítulos como seria o caso se o processo de adesão estivesse a funcionar normalmente.
- 12 Relatório de 2014 sobre os progressos realizados na antiga República jugoslava da Macedónia, p. 1.

09

No seu relatório de 2015 sobre os progressos realizados, publicado em novembro de 2015, a Comissão reiterou a sua recomendação de abertura de negociações de adesão com a antiga República jugoslava da Macedónia. No entanto, esta recomendação positiva está subordinada ao êxito da aplicação do Acordo Przino¹³ e à obtenção de progressos substanciais na execução das prioridades de reforma urgentes¹⁴.

10

O **quadro 1** apresenta a síntese, elaborada pelo Tribunal, das insuficiências no plano da capacidade administrativa em alguns domínios fundamentais de reforma que foram salientadas nos relatórios da Comissão sobre os progressos realizados elaborados entre 2011 e 2015.

13 Os quatro principais partidos políticos assinaram o Acordo Przino em junho de 2015. Este acordo estabeleceu as condições a cumprir até à realização de eleições livres e justas e à nomeação de um procurador especial para investigar as questões em torno ou decorrentes da interceção de comunicações. Ver igualmente o ponto 65 e o **anexo I**.

14 Em junho de 2015, a Comissão publicou o documento intitulado «*Urgent reform priorities for the former Yugoslav Republic of Macedonia*» (reformas prioritárias urgentes para a antiga República jugoslava da Macedónia), elaborado com base nas conclusões do grupo de peritos de alto nível. Este documento enumera as reformas prioritárias urgentes a cumprir pela antiga República jugoslava da Macedónia nos domínios do Estado de direito e dos direitos fundamentais, da despolitização da administração pública, da liberdade de expressão e da reforma eleitoral.

Avaliação da capacidade administrativa nos relatórios anuais (2011-2015) sobre os progressos realizados relativamente aos domínios auditados

Capítulo	Instituições	2011	2012	2013	2014	2015
5	Ministério da Economia, unidade das concessões e parcerias público-privadas	Red	Red	Red	Red	Red
	Comissão Estatal de Recursos	Red	Red	Red	Red	Red
14	Inspeção dos transportes rodoviários/estatais	Am	Am	Am	Am	Am
	Autoridade de segurança ferroviária	Red	Red	Am	Am	Am
	Agência aérea/da aviação civil	Red	Red	Red	Am	Ver
21	Redes transeuropeias	Red	Am	Am	Am	Am
22	Fundo Nacional, Serviço Central de Financiamento e de Contratação e Ministérios de tutela	Red	Red	Red	Red	Red
	Programação	Red	Red	Red	Am	Am
	Acompanhamento e avaliação	Red	Am	Am	Am	Am
	Gestão financeira, controlo e auditoria	Red	Red	Red	Am	Am
23	Instituições implicadas na execução da política de luta contra a corrupção	Red	Red	Red	Red	Red
	Tribunais que tratam de processos de alto nível	Red	Red	Red	Red	Red
27	Entidades reguladoras (legislação horizontal)	Am	Am	Am	Am	Am
	Organismos implicados na qualidade do ar	Red	Am	Am	Red	Am
	Organismos implicados na gestão de resíduos	Red	Am	Am	Am	Am
	Organismos implicados no controlo da aplicação da legislação	Red	Red	Red	Red	Red

Red	A capacidade administrativa continua a ser insuficiente/limitada e é necessária uma melhoria substancial/urgente.
Am	A capacidade administrativa aumentou, mas precisa ainda de ser melhorada.
Ver	A capacidade administrativa aumentou; já não são necessárias mais melhorias.

Fonte: TCE com base nos relatórios da Comissão Europeia sobre os progressos registados.

A assistência financeira de pré-adesão da UE

11

A UE presta assistência técnica e financeira aos países candidatos e potenciais candidatos à adesão (Balcãs Ocidentais e Turquia), através do Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA)¹⁵. O IPA I abrangeu o período de 2007-2013, com uma dotação total de 10 mil milhões de euros, dos quais 615 milhões (6%) para a antiga República jugoslava da Macedónia. Seguiu-se o IPA II, com uma dotação indicativa total de 11,7 mil milhões de euros para o período de 2014-2020, incluindo 664 milhões (6%) para a antiga República jugoslava da Macedónia.

12

A assistência financeira ao abrigo do IPA I para o país pode ser apresentada em sete setores de despesas, tal como indicado no **quadro 2**.

15 O IPA I 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 2

Assistência do IPA à antiga República jugoslava da Macedónia em 2007-2013 (milhões de euros)

Setor/domínio de financiamento	Dotação total por setor	Percentagem
Justiça e assuntos internos	64	10%
Reforma da administração pública	71	12%
Desenvolvimento social	67	11%
Desenvolvimento do setor privado	45	7%
Transportes	110	18%
Ambiente	99	16%
Agricultura e desenvolvimento rural	111	18%
Outros	48	8%
TOTAL 2007-2013	615	100%

Fonte: Comissão Europeia.

13

Quando o IPA I teve início, em 2007, os fundos eram, na sua maior parte, geridos diretamente pela Comissão. Todavia, em 2010, a gestão de 76% da dotação do IPA no país tinha sido descentralizada. No âmbito da gestão descentralizada, os fundos atribuídos são geridos por estruturas específicas da administração pública do país. No entanto, a Comissão continua a ser responsável por estes fundos, pelo que procede a verificações das operações.

Âmbito e método da auditoria

14

O objetivo da auditoria consistiu em avaliar se a assistência de pré-adesão da UE contribuiu de forma eficaz para o reforço da capacidade administrativa para aplicar reformas na antiga República jugoslava da Macedónia. Para o efeito, foi analisada tanto a assistência financeira como a não financeira para o reforço da capacidade administrativa ao abrigo do IPA I¹⁶.

15

A auditoria procurou dar resposta a três questões principais:

- a) A Comissão assegura que os projetos do IPA contribuem de forma eficaz para o reforço da capacidade administrativa?
- b) A Comissão utiliza o regime de gestão descentralizada de forma eficaz para reforçar a capacidade?
- c) A assistência não financeira da Comissão apoia de forma eficaz o reforço da capacidade administrativa?

16

O Tribunal selecionou para a presente auditoria três importantes setores em que uma sólida capacidade administrativa é essencial para o êxito da execução da reforma e que representaram 46% da dotação total: reforma da administração pública, transportes e ambiente (ver **quadro 2**). A auditoria incluiu a análise de documentos e a realização de entrevistas com representantes da Comissão e do país beneficiário. Foram utilizadas provas apresentadas nos documentos do programa e dos projetos, avaliações e apreciações relativas ao IPA I e ao país, bem como os relatórios anuais da Comissão sobre os progressos realizados.

17

Para responder à questão de auditoria a), objeto da parte 1 da secção «Observações», foi analisada uma amostra de 17 projetos do setor da reforma da administração pública, dos transportes e do ambiente. Os projetos selecionados do setor da reforma da administração pública incluíram atividades nos domínios fundamentais da contratação pública, combate à corrupção, controlo interno, reforço das capacidades para a gestão descentralizada e assistência à formação da administração pública. As atividades dos projetos tinham por objetivo reforçar a capacidade administrativa, por exemplo, apoiando o desenvolvimento de estratégias, programas, currículos, manuais e procedimentos, proporcionando aconselhamento em matéria de reforço das instituições e organismos em domínios essenciais de reforma e ainda disponibilizando cursos de formação.

16 Os projetos do IPA II ainda não estavam a ser executados no momento da auditoria.

18

A maioria dos projetos nos setores dos transportes e do ambiente não incluía o reforço da capacidade administrativa como um objetivo principal. O Tribunal auditou os projetos que o faziam, bem como projetos que tinham como objetivo complementar reforçar as capacidades através da «aprendizagem pela prática».

19

A maioria dos projetos analisados restringiam-se ao país, mas alguns, por exemplo em matéria de contratação pública, eram projetos multibeneficiários disponíveis para todos os países dos Balcãs Ocidentais. O Tribunal examinou ainda o contributo da Escola Regional de Administração Pública, que também é financiada por um programa multibeneficiários. Os 17 projetos auditados figuram no **anexo II**.

20

Para responder à questão de auditoria b), objeto da parte 2 da secção «Observações», o Tribunal reviu os procedimentos seguidos para avaliar o grau de preparação do país para gerir um sistema de execução descentralizado da assistência do IPA e analisou a forma como a Comissão utilizou a experiência deste regime de gestão para reforçar a capacidade administrativa do país.

21

Para responder à questão de auditoria c), objeto da parte 3 da secção «Observações», o Tribunal analisou a assistência não financeira e examinou os mecanismos de diálogo político instituídos ao abrigo do Acordo de Estabilização e de Associação, bem como de outras estruturas de diálogo, como o diálogo de alto nível sobre a adesão.

Parte I — A eficácia da assistência financeira de pré-adesão na contribuição para o reforço da capacidade administrativa

22

O Tribunal examinou se projetos do IPA deram uma resposta adequada ao reforço da capacidade administrativa em domínios fundamentais da reforma da administração pública (contratação pública, corrupção e controlo interno), bem como nos setores dos transportes e do ambiente. Relativamente aos projetos da amostra, verificou-se se as realizações previstas¹⁷ foram conseguidas e, em seguida, utilizadas pelas autoridades nacionais e se os impactos¹⁸ eram sustentáveis. Analisaram-se também os obstáculos à realização de progressos no sentido de reforçar a capacidade administrativa.

A assistência financeira de pré-adesão não deu uma resposta adequada a algumas das insuficiências significativas da capacidade administrativa em domínios fundamentais

Domínios fundamentais de reforma da administração pública

23

A Comissão considerou que a legislação em matéria de contratação pública em vigor no país até 2007 era moderadamente sólida e relativamente bem adaptada à legislação da UE¹⁹. No entanto houve retrocessos no plano das reformas e uma incapacidade de aplicar a legislação em vigor²⁰. O relatório de 2015 sobre os progressos realizados apontava para a necessidade de eliminar as discrepâncias em relação ao acervo incluindo no que se refere à criação de listas negras de empresas, às condições de utilização dos critérios de adjudicação, à garantia de harmonização com as regras da UE aplicáveis à contratação pública nas áreas da defesa e da segurança, bem como às diretivas da UE de 2014 em matéria de adjudicação de contratos públicos, especialmente no que respeita às concessões²¹.

24

Durante o período auditado, a Comissão salientou a falta de transparência no sistema de contratação pública e a ausência de dados fiáveis sobre as irregularidades²². Embora estas áreas sejam consideradas de alto risco nos relatórios sobre os progressos realizados elaborados a partir de 2011²³, os projetos auditados (ver **anexo II**) não incidem nestas insuficiências.

- 17 Uma realização é o que é produzido ou realizado com os recursos atribuídos a uma intervenção, por exemplo os cursos de formação ministrados na área do desenvolvimento de capacidades. Ver Relatório Especial n.º 21/2015 do Tribunal de Contas Europeu, «Exame dos riscos associados a uma abordagem orientada para os resultados das ações da União Europeia para o desenvolvimento e a cooperação» (<http://eca.europa.eu>).
- 18 Os impactos são consequências socioeconómicas a longo prazo que podem ser observadas durante um determinado período de tempo após a conclusão de uma intervenção, por exemplo, as melhorias de capacidade administrativa. *Ibidem*.
- 19 SEC(2007) 1432 final de 6 de novembro de 2007, Relatório de 2007 sobre os progressos realizados, p. 28-29.
- 20 OCDE, *Peer assistance in public procurement, concessions and public-private partnerships* (Assistência pelos pares na contratação pública, concessões e parcerias público-privadas), Relatório final, outubro de 2011, Relatórios de 2015 sobre os progressos realizados e SWD (2015) 212 final, p. 35-36.
- 21 *Ibid.*
- 22 SEC(2009) 1335 final, Relatório de 2009 sobre os progressos realizados, p. 35; SEC(2010) 1332 final, Relatório de 2010 sobre os progressos realizados, p. 14; SEC(2011) 1203 final, Relatório de 2011 sobre os progressos realizados, p. 14; SWD(2012) 332 final, Relatório de 2012 sobre os progressos realizados, p. 12; COM(2013) 700 final, Relatório de 2013 sobre os progressos realizados, p. 11 e 42; SWD(2014) 303 final, Relatório de 2014 sobre os progressos realizados, p. 25. Ver igualmente a avaliação temática sobre o apoio do IPA à luta contra a corrupção, 2014/348-486/2, p. 74.
- 23 P. 14 do relatório de 2011 sobre os progressos realizados, p. 12 do relatório de 2012 sobre os progressos realizados, p. 11 e 42 do relatório de 2013 sobre os progressos realizados, p. 25 do relatório de 2014 sobre os progressos realizados.

Observações

25

A Comissão mencionou igualmente a necessidade de melhorar a eficiência do sistema de contratação pública. Os projetos auditados disponibilizavam cursos de formação que incidiam principalmente sobre a legislação em matéria de contratação pública e não focavam suficientemente a necessidade de reforçar a capacidade de realização de uma contratação pública eficiente. O primeiro projeto da amostra auditada (ver **anexo II**) apoiou a formação ministrada pelo Gabinete de Contratação Pública, o principal organismo responsável pelo reforço da capacidade das autoridades contratantes. No entanto, a formação facultada por este Gabinete não melhorou significativamente a capacidade administrativa dessas autoridades²⁴.

26

Este Gabinete dispunha já de um sistema eletrónico de contratação pública, que foi criado em 2008. Para melhorar a eficiência global da contratação pública, o projeto 1 incluía uma revisão do sistema, mas não fornecia apoio para a melhorar.

27

A Comissão e as outras partes interessadas têm reiteradamente assinalado as deficiências em matéria de luta contra a corrupção, que devem ser abordadas com carácter prioritário²⁵. As autoridades nacionais assumiram compromissos políticos para combater a corrupção, por exemplo no contexto do Acordo de Estabilização e de Associação. O programa de trabalho do governo para o período de 2011-2015 comprometia o país a uma luta intransigente contra a corrupção. Esta posição levou à adoção de programas nacionais e de planos de ação conexos, mas que não se converteram em ações eficazes e resultados concretos. A Comissão recorreu a vários métodos para dar resposta à luta contra a corrupção. No entanto, perante a ausência de negociações formais de adesão com a antiga República jugoslava da Macedónia, não estava em condições de aplicar a abordagem mais abrangente que é geralmente estabelecida para os países candidatos nos respetivos quadros de negociação²⁶. Por consequência, durante o período auditado, a estratégia da Comissão no sentido de apoiar o reforço das capacidades neste domínio fundamental não foi suficientemente clara.

28

A Comissão recorreu a projetos do IPA I para dar resposta a algumas necessidades isoladas de desenvolvimento de capacidades. O Tribunal auditou dois projetos do setor da reforma da administração pública que tinham por objetivo criar capacidades e que tinham sido, ou estavam a ser, executados no momento da auditoria (ver **anexo II**). O projeto 5 visava reforçar o trabalho da Comissão Estatal de Prevenção da Corrupção, que é o principal organismo responsável pela prevenção da corrupção. No entanto, o projeto não tinha em conta o facto de que essa Comissão não estava em condições de exercer o seu mandato eficazmente devido a um empenho insuficiente das autoridades nacionais neste domínio. Carecia de independência, dado que, por exemplo, não são aplicados critérios claros para a nomeação e o despedimento dos seus quadros superiores²⁷. De acordo com o relatório da Comissão de 2011 sobre os progressos realizados, também não é dotada de recursos adequados, dispo de apenas metade do pessoal necessário para desempenhar as suas funções de forma eficaz²⁸.

24 OCDE (2013), *The Former Yugoslav Republic of Macedonia Priorities Report 2013* (Relatório de 2013 sobre as prioridades da antiga República jugoslava da Macedónia), relatórios de avaliação SIGMA relativos a cada país, 2013/09, OECD Publishing, p. 13.

25 Ver, por exemplo, L. Grozdanoska Dimishkovska, *Nations in Transition* (Nações em transição), p. 424-425 e *Macedonia 2013 Human Rights Report* (relatório de 2013 sobre os direitos humanos na Macedónia), Departamento de Estado dos EUA, p. 17 (<http://www.state.gov/documents/organization/220516.pdf>).

26 Designadamente relatórios de análise e planos de ação conexos, bem como as bases de abertura ou de encerramento dos capítulos em negociação.

27 Ver o relatório financiado pela UE intitulado *Establishing Comparative Indicator-based Monitoring of Anti-corruption Progress in EU candidate, potential candidate countries and Kosovo* (Instituição de um acompanhamento comparativo e baseado em indicadores dos progressos realizados em matéria de combate à corrupção nos países candidatos à UE, nos países potenciais candidatos e no Kosovo), p. 35. Os relatórios da Comissão sobre os progressos realizados referem, em 2011, que foram suscitadas questões sobre os critérios utilizados pelo Parlamento na seleção dos sete novos membros da Comissão Estatal de Prevenção da Corrupção e, em 2013, que a demissão do antigo presidente dessa mesma comissão sem base jurídica clara suscitava preocupação.

28 Ver também a avaliação temática sobre o apoio do IPA à luta contra a corrupção (2014/348-486/2), *Efficient Prevention and Fight against Corruption* (Eficiência da prevenção e da luta contra a corrupção), p. 125, que salientava que a eficácia dependia de o Governo superar fatores como a falta de independência e os condicionamentos orçamentais da Comissão Estatal de Prevenção da Corrupção, bem como a falta de capacidade administrativa dos beneficiários dos projetos.

Observações

29

Na ausência de uma estratégia eficaz do governo em matéria de luta contra a corrupção, a Comissão apoiou as organizações da sociedade civil no papel que podem desempenhar alertando o público para suspeitas de corrupção. O projeto 6 prestou apoio para ajudar a desenvolver e a divulgar as melhores práticas entre estas organizações no sentido de desempenharem essa função. No entanto, o Tribunal constatou que a estratégia da Comissão neste domínio fundamental pode ser melhorada no que toca ao reforço da contribuição potencial destas organizações para o aumento da transparência e da partilha de conhecimentos.

30

Utilizando a assistência pré-IPA, a Comissão ajudou as autoridades nacionais a instituírem legislação adequada em matéria de controlo interno. Quando se iniciou o IPA I, a lei do controlo interno das finanças públicas foi considerada uma boa base para a reforma das estruturas de controlo e de gestão financeira, bem como da auditoria interna²⁹. Durante o período auditado, os projetos do IPA centraram-se na capacidade de controlo e de gestão financeira das estruturas operacionais criadas para a gestão descentralizada dos fundos do IPA, mas não no resto da administração pública.

31

As autoridades nacionais, pela sua parte, realizaram poucos progressos no sentido de reforçar a capacidade administrativa neste domínio e não aplicaram cabalmente a lei do controlo interno das finanças públicas. Por exemplo, a Comissão sublinhou no seu relatório de 2015 sobre os progressos realizados que a maioria das unidades de auditoria interna não dispunha de um número suficiente de auditores e que, embora estes conduzam as suas auditorias com base em planos estratégicos e anuais, estes não se baseiam em riscos operacionais e sistemáticos. Além disso, os trabalhos de auditoria interna incidem principalmente sobre o cumprimento, não incluindo análises das deficiências dos sistemas nem analisando os aspetos de otimização dos recursos, e a garantia da qualidade carece de uma melhor execução.

32

A falta de capacidade das unidades de auditoria interna enfraqueceu o controlo interno e reduziu a atenção dada pelos gestores às conclusões dos auditores internos. Outros doadores, que não a Comissão, prestaram apoio para reforçar as competências dos auditores internos durante o período objeto da auditoria. Por exemplo, a Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional financiou a formação de auditores internos no Centro de Excelência do *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA)* na Eslovénia. No entanto, a estrutura de auditoria interna e o controlo interno, de um modo mais geral, continuam a ser deficientes.

29 SEC(2008)2695 final, Relatório da Comissão de 2008 sobre os progressos realizados, p. 59.

33

A importância de um controlo interno sólido aumentou no âmbito do IPA II, uma vez que a Comissão está a trabalhar com o país no sentido de preparar um programa de apoio orçamental setorial para a gestão das finanças públicas para 2016.

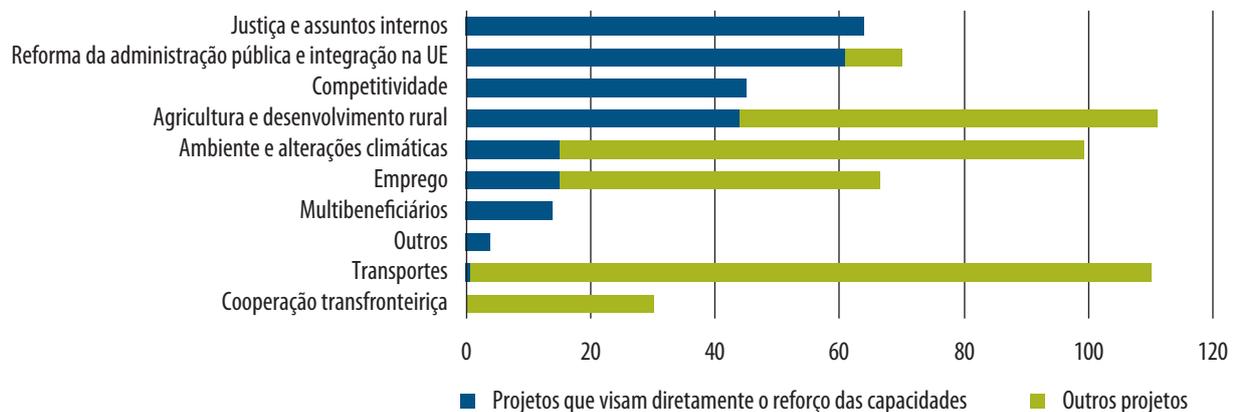
Transportes e ambiente

34

O principal objetivo das dotações do IPA para os setores dos transportes e do ambiente (18% e 16%, respetivamente, das dotações para 2007-2013 — ver **quadro 2**) consistiu em melhorar as infraestruturas regionais. Alguns destes fundos foram reservados para o reforço da capacidade da administração pública para elaborar e aplicar a legislação em conformidade com o acervo da UE. A percentagem dos fundos utilizados para o reforço das capacidades no setor dos transportes (1%) foi de longe menor do que no setor do ambiente (15%), apesar de ambos os setores sofrerem de insuficiências semelhantes em termos de capacidade (ver **gráfico 1**).

Gráfico 1

Dotações do IPA por setor (2007-2013) (em milhões de euros)



Fonte: Comissão Europeia.

35

Embora não tenha sido concedida nenhuma dotação do IPA específica para reforçar a capacidade da estrutura operacional para a gestão descentralizada³⁰, os fundos do IPA para os setores dos transportes e do ambiente incluíam a «aprendizagem pela prática» como um objetivo complementar. No entanto, poucas atividades dos projetos 12 a 17 auditados (ver **anexo II**) previam claramente apoio neste sentido. Por exemplo, o facto de o gabinete disponibilizado aos consultores e o gabinete do pessoal local envolvido no projeto 15 se situarem em locais diferentes não facilitou a transferência de *know how*. O projeto 17, por outro lado, deu um bom exemplo dessa transferência, uma vez que o pessoal da administração pública pôde fazer um bom uso do aconselhamento recebido através da assistência técnica da iniciativa JASPERS na preparação do caderno de encargos do projeto³¹.

36

Ao abrigo do IPA II, a Comissão reduziu a dotação global do país em 4 milhões de euros porque as autoridades nacionais recusaram receber apoio para assistência técnica e reforço das capacidades no setor dos transportes. Embora o país perca estes fundos, caso se comprometer a dar resposta às necessidades de reforço de capacidades administrativas e a realizar reformas horizontais, esses fundos podem ser reafetados dentro do programa existente.

A maioria das realizações previstas foram conseguidas, mas nem sempre foram exploradas

37

Antes de proceder aos pagamentos finais para os projetos do IPA que foram concluídos, a Comissão recebe um relatório final do requerente. Para os onze projetos encerrados da amostra auditada, o Tribunal verificou que todas ou a maioria das realizações previstas tinham sido conseguidas. No entanto, relativamente a doze dos projetos auditados, algumas das realizações estavam a ser apenas parcialmente utilizadas, ou não o eram de todo. A **caixa 1** apresenta exemplos de realizações dos projetos que não estavam a ser utilizadas pelas autoridades nacionais.

30 A estrutura operacional inclui as entidades contratantes e os ministérios de tutela.

31 JASPERS é uma parceria de assistência técnica entre a Direção-Geral da Política Regional e Urbana, o BEI e o BERD, que dá pareceres independentes destinados a ajudar os países beneficiários a prepararem grandes projetos de alta qualidade.

Caixa 1

Realizações não utilizadas pelas autoridades nacionais

Os projetos 8 e 9 destinavam-se ao financiamento da ReSPA, uma escola estabelecida em 2006 no Montenegro para apoiar o reforço das capacidades em todos os países dos Balcãs Ocidentais. Todos os anos, a Comissão paga 1,2 milhões de euros para financiar as atividades da escola. Cada país participante, entre os quais a antiga República jugoslava da Macedónia, contribui anualmente com 150 000 euros para os custos de funcionamento da mesma. Embora um representante nacional tenha assento no Conselho de Administração da ReSPA, o Tribunal constatou que o país fazia pouca utilização dos cursos de formação, das avaliações comparativas e do trabalho em rede proporcionado pela escola. O motivo prende-se com o facto de não serem considerados pertinentes para os funcionários da administração pública do país, ou de não serem valorizados por estes.

O projeto 12 visava reforçar a capacidade administrativa e operacional da Inspeção Nacional dos Transportes para fazer cumprir a legislação aplicável ao transporte rodoviário. O projeto foi encerrado em julho de 2014, mas até à data da auditoria, nove meses mais tarde, este serviço não tinha ainda explorado metade das realizações do projeto, como, por exemplo, o plano de desenvolvimento estratégico ou plano de ação, ou os cadernos de encargos preparados para realizar convites à apresentação de propostas.

O projeto 15 criou dois organismos regionais de gestão de resíduos e um sistema de informação da gestão pública dos resíduos. Embora o projeto estivesse concluído em junho de 2012, o sistema de informação da gestão não estava a ser utilizado no momento da auditoria.

38

Por vezes, as realizações não eram utilizadas porque era necessário mais investimento. Ver **caixa 2**.

Caixa 2

Investimentos adicionais necessários para fazer uso das realizações

O projeto 7 visava melhorar o sistema nacional de coordenação da formação e a execução do quadro regulamentar relativo à gestão da administração pública. Uma importante realização deste projeto era a execução de análises funcionais que permitiam identificar lacunas na capacidade administrativa. Este exercício tem um enorme potencial para fundamentar uma estratégia de reforço das capacidades. No entanto, este era apenas um projeto-piloto e embora tenha fornecido orientações para a continuação dos trabalhos de análise, o país pode, com efeito, não concluir o trabalho e utilizá-lo para colmatar as lacunas nas capacidades se não dispuser de assistência financeira suplementar.

O projeto 7 desenvolveu também ferramentas de aprendizagem eletrónica como um método flexível de reforço da capacidade administrativa. Porém, para realizar plenamente o seu potencial, esta realização deve ser mais amplamente disponibilizada e ser integrada numa estratégia global de formação.

O projeto 11 prestava assistência técnica para o reforço da capacidade das estruturas operacionais criadas para gerir os fundos do IPA no regime de gestão descentralizada. As suas realizações consistiram em formadores qualificados, programas de formação, módulos e kits de formação, um conjunto de ferramentas e uma biblioteca de recursos desenvolvidos para reforçar as capacidades em matéria de acompanhamento e avaliação. Após o encerramento do projeto, as autoridades nacionais recorreram aos formadores qualificados, mas apenas por um curto período de tempo. Para continuar a utilizá-los teria sido necessário investimento adicional em pessoal nacional e mais recursos. As autoridades nacionais não empregaram os instrumentos de acompanhamento e de avaliação, pois a sua atualização e colocação em linha teriam um custo.

Os impactos dos projetos foram frequentemente limitados e nem sempre sustentáveis

39

Onze dos projetos auditados tinham alcançado um impacto limitado que, frequentemente, não podia ser sustentado. Alguns destes projetos não incluíam disposições relativas à sua própria sustentabilidade. Em outros casos, as autoridades nacionais não tomaram medidas para assegurar a sustentabilidade dos impactos. Ver **caixa 3**.

Caixa 3

Exemplos de impactos limitados e sem sustentabilidade

O projeto 5 proporcionava assistência à Comissão Estatal de Prevenção da Corrupção para a redação de documentos em apoio de uma estratégia para prevenir a corrupção. Este projeto teve pouco impacto na luta do país contra a corrupção, uma vez que não foi integrado numa estratégia nacional mais abrangente nesse domínio e porque esta comissão não dispunha da independência e dos recursos necessários para controlar eficazmente a aplicação da sua própria estratégia em todas as instituições em causa. O potencial impacto do projeto foi ainda mais enfraquecido, já que a Comissão demorou três anos a dar-lhe seguimento com outro projeto.

O projeto 6 incidia na capacidade das organizações da sociedade civil para combater a corrupção e a criminalidade organizada. O desenvolvimento de melhores práticas e a ligação em rede foram positivos. Contudo, quando o financiamento da UE terminar, é pouco provável que o projeto seja sustentável, pois a única instituição que manifestou interesse em prestar apoio continuado neste domínio carece da autoridade e da capacidade necessárias para prosseguir os trabalhos.



Instalações da estrutura de apoio e formação no âmbito do IPA, Skopje (projeto 10)

Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

O projeto 10 apoiou a criação de uma estrutura de apoio e formação centralizada no âmbito do IPA. Esta estrutura teve pouco impacto no reforço da capacidade administrativa, sendo uma das razões o facto de poucos formadores resultantes do projeto efetivamente ministrarem cursos como previsto. Esta situação ocorreu porque estes formadores não foram dispensados das suas outras atribuições ou não estavam motivados para assumir o que era considerado uma tarefa adicional e pouco gratificante. Após o termo dos contratos iniciais com os formadores, as autoridades nacionais não providenciaram no sentido de encontrar novas modalidades para contratar formadores para a estrutura. Não foi prestado apoio financeiro por parte da Comissão ou das autoridades nacionais para suprir a falta de formadores. Outro motivo foi o facto de as autoridades nacionais não centralizarem formalmente nesta estrutura a formação no âmbito do IPA, pelo que continuaram a realizar-se muitos cursos de formação nos diferentes ministérios da tutela (ver fotografia).

Caixa 3

O projeto 16 dispensou cursos de formação para o pessoal responsável pela medição da qualidade do ar, mas não supriu o principal obstáculo, que é a falta de capacidade em termos de equipamento pronto a funcionar. Além disso, o laboratório de calibração apoiado no âmbito do projeto ainda não recebeu a acreditação ou o pessoal necessário.

O projeto 17 proporcionava uma forma de aplicar o princípio do «poluidor-pagador» e de reforçar a capacidade para o fazer, mas a sua aplicação pelas autoridades nacionais ainda está pendente. O mesmo projeto preparava a introdução de tarifas para assegurar a sustentabilidade das estações de tratamento de resíduos, mas o país ainda não instituiu um organismo regulador competente para a aplicação de tarifas. O projeto não tinha produzido um impacto sustentável até ao momento da auditoria.

40

Muitos dos projetos auditados não obtiveram impacto devido a obstáculos resultantes da falta de flexibilidade da estrutura e da organização da administração pública. Por exemplo, em alguns dos projetos que envolviam autoridades contratantes, o Tribunal verificou que não havia suficiente flexibilidade entre ministérios a fim de permitir intercâmbios de pessoal e de experiência. Além disso, o pessoal administrativo formado no âmbito de três dos projetos auditados com o objetivo de formar outros colegas frequentemente não era libertado para ministrar os cursos e essa atividade não era compensada de nenhuma forma. Em mais de metade dos projetos auditados constatou-se que o pessoal formado nem sempre foi incentivado ou autorizado a utilizar as competências adquiridas, além de que a rotação excessiva dos efetivos e a sua elevada renovação resultaram numa falta de pessoal qualificado.

Obstáculos aos progressos no reforço da capacidade administrativa

41

A Comissão não dispunha de uma estratégia global de apoio ao reforço da capacidade administrativa no país, e os projetos auditados nem sempre se enquadravam numa estratégia coerente, coesa e coordenada. Alguns projetos não decorriam da assistência anterior no mesmo setor e não foram adequadamente seguidos com mais apoio. Esta situação deveu-se muitas vezes ao facto de a Comissão ter de fazer escolhas devido aos recursos limitados disponíveis para uma vasta gama de políticas da UE no país. Além disso, os diferentes projetos eram com frequência muito ambiciosos e estabeleciam inúmeros objetivos.

42

Os objetivos da assistência ao abrigo do IPA foram igualmente prejudicados pela falta de reatividade, flexibilidade e orientação da assistência. Por exemplo, o impacto dos projetos auditados foi frequentemente afetado por decorrerem quatro anos ou mais entre o momento em que se estabelecia a necessidade de assistência e a obtenção dos resultados. Em alguns casos, as necessidades tinham mudado antes de se obterem os resultados. Esta situação prende-se, em parte, com o longo processo de mobilização de fundos do IPA. Além disso, quando os projetos foram selecionados, nem sempre estavam suficientemente amadurecidos, o que reduziu a eficiência da execução.

43

No âmbito do IPA I, a Comissão não dispunha de fundos que pudesse mobilizar rapidamente para solucionar os problemas à medida que estes surgiam. Um exemplo de como os fundos podem ser utilizados desta forma surgiu durante a recente crise política. A Comissão conseguiu aplicar devidamente fundos num prazo curto e em circunstâncias excecionais para proporcionar um contributo de peritos orientado, rápido e flexível para apoiar prioridades políticas urgentes e sensíveis.

44

A existência continuada de obstáculos à melhoria da capacidade administrativa no país levou a que os objetivos da assistência de pré-adesão nem sempre tenham sido alcançados. Uma questão importante foi a falta de vontade e de compromisso político de alto nível por parte das autoridades nacionais para apoiar os projetos do IPA. Por exemplo, a nível político, continua a existir uma resistência às tentativas de desenvolver uma administração pública independente, forte e representativa (ver **caixa 4**).

Caixa 4

Resistência ao desenvolvimento de uma administração pública independente, forte e representativa

Com o apoio da Comissão, em fevereiro de 2015, o país pôs em vigor um novo quadro jurídico para um serviço público profissional. O principal objetivo da legislação consiste em assegurar que o recrutamento dos funcionários públicos assenta no mérito e na igualdade de tratamento. Embora ainda apresente algumas lacunas, esta legislação constitui uma etapa importante para o desenvolvimento de uma função pública forte, independente e profissional. Dois dias antes da entrada em vigor da lei, o Parlamento adotou uma nova lei sobre a transformação de lugares temporários em contratos permanentes. Esta lei destina-se a contornar os princípios do recrutamento baseado no mérito e permitiu que milhares de agentes temporários passassem a ser funcionários permanentes ou empregados públicos sem a realização de um concurso público.

O projeto 7 proporcionou formação a 600 funcionários administrativos que faziam parte das 2 400 pessoas das comunidades minoritárias³² contratadas pelas autoridades nacionais na sequência do Acordo-Quadro de Ohrid³³ sobre representação equitativa. Embora recebam um salário, as pessoas em causa não exercem uma atividade profissional ativa. O objetivo da referida formação consistia em aumentar a probabilidade de os participantes beneficiarem de ofertas de emprego. No momento da auditoria, a maioria do pessoal formado no âmbito do projeto continuava a ser pago, mas não exercia uma atividade profissional ativa. Não foi alcançado o objetivo de uma representação equitativa na administração pública.

³² Albaneses, sérvios, turcos, ciganos, etc.

³³ O Acordo-Quadro de Ohrid foi um acordo de paz assinado entre o Governo e os representantes da etnia albanesa em 13 de agosto de 2001. O acordo terminou o conflito armado entre o Exército Nacional de Libertação da etnia albanesa e as forças nacionais de segurança e estabeleceu as bases para a melhoria dos direitos das pessoas de etnia albanesa.

Parte II — O recurso ao regime de gestão descentralizada como meio de reforço das capacidades

45

O Tribunal examinou a introdução da gestão descentralizada ao abrigo do IPA I e a forma como a Comissão resolveu as questões que foram suscitadas através deste regime de gestão. Analisou-se igualmente se o recurso a este regime de gestão, por parte da Comissão, reforçava a capacidade administrativa.

O país não estava preparado para o volume e a complexidade dos fundos do IPA para os quais a gestão foi descentralizada

46

A antiga República jugoslava da Macedónia solicitou à Comissão que descentralizasse a gestão dos fundos do IPA para as autoridades nacionais em 2008³⁴. Em 2010, o país foi responsável pela contratação e execução de 470 milhões de euros (76%) do total da sua dotação financeira no âmbito do IPA I, mediante controlos *ex ante* ou *ex post* da Comissão. As autoridades nacionais foram obrigadas a criar estruturas operacionais para a gestão descentralizada dos fundos do IPA.

47

O processo de descentralização foi efetuado em conformidade com as exigências regulamentares. No entanto, a Comissão não era obrigada a determinar se as autoridades nacionais estavam preparadas para gerir o volume e a complexidade dos fundos IPA a serem descentralizados. Para o regime de gestão descentralizada funcionar com eficácia é necessária uma capacidade suficiente das estruturas operacionais.

48

Logo após o início da descentralização, as autoridades nacionais não conseguiram respeitar os prazos para a apresentação dos processos de concurso para o controlo *ex ante* pela Comissão. Esta situação ficou a dever-se, em muitos casos, à qualidade insuficiente dos documentos apresentados, que tiveram de ser devolvidos. Foi o caso de um terço destes documentos em 2014. O ritmo de celebração de contratos abrandou. No final de 2014, os atrasos levaram à anulação das autorizações³⁵ no montante de 70 milhões de euros de fundos ao abrigo do IPA I (11% dos fundos do IPA atribuídos ao país) e 244 milhões de euros permaneciam por autorizar (cerca de 40% do total). Em muitos casos, as anulações de autorizações resultaram na perda de projetos destinados a financiar reformas fundamentais. Por exemplo, foram atribuídos 33 milhões de euros para 2010, mas a anulação de 12 dos 31 projetos apresentados para financiamento resultou na perda efetiva de 10 milhões de euros (33%) para o financiamento de reformas no país.

34 Ver os artigos 11.º e 14.º do Regulamento (CE) n.º 718/2007.

35 A Comissão anula a autorização de fundos autorizados para um projeto quando estes não são utilizados no prazo fixado. Estes fundos são perdidos para o projeto em causa.

49

A Comissão atribuiu os atrasos a um processo de tomada de decisões altamente centralizado, que impede decisões atempadas, bem como à falta de recursos materiais e de pessoal suficiente e devidamente qualificado, a alegações de ingerência política no domínio da contratação pública e à falta de cooperação interinstitucional. Deficiências deste tipo já tinham sido salientadas pela Comissão no resto da administração pública antes da descentralização da gestão. Se a Comissão tivesse tido mais em conta as lacunas já identificadas na administração pública, poderia ter concluído que a decisão de descentralizar a gestão deveria ser adiada ou que deveria ser descentralizado um menor volume de fundos do IPA dentro dos condicionalismos previstos nos regulamentos aplicáveis.

A Comissão tomou medidas, mas é provável que se verifiquem novas anulações de autorizações

50

Com base na experiência anteriormente adquirida com outros países candidatos e potenciais candidatos à adesão, a Comissão esperava que os primeiros anos da gestão descentralizada fossem um período de aprendizagem e de transferência de conhecimentos. Trabalhou com o país para resolver as causas dos atrasos na contratação e na execução dos fundos do IPA. No entanto, esperava-se uma nova anulação significativa de autorizações dos fundos do IPA I em 2015, 2016 e 2017.

51

Em 2015, a Comissão tomou medidas para melhorar a situação dos fundos do IPA I, por exemplo, centralizando de novo a gestão de alguns projetos do IPA e acelerando os procedimentos de contratação através da redução do número de controlos *ex ante*. No âmbito do IPA II, a Comissão está atualmente a avaliar o melhor nível de descentralização e tenciona ser mais seletiva quanto aos tipos de projetos a descentralizar para serem geridos pelas autoridades nacionais.

A descentralização da gestão poderia ter sido usada de forma mais ampla como um instrumento de reforço da capacidade da administração pública

52

Quando a gestão foi descentralizada em 2010, o principal objetivo era preparar o país para a futura gestão dos fundos estruturais e agrícolas da UE. Por conseguinte, a tónica incidia na criação de estruturas capazes de assegurarem a gestão descentralizada e no reforço das capacidades do pessoal administrativo empregado por essas estruturas.

53

A descentralização da gestão implicou um investimento significativo de recursos por parte do país, bem como da Comissão. Por exemplo, o país afetou 436 agentes administrativos para trabalhar nas estruturas operacionais, o que representou um custo salarial anual de 4,7 milhões de euros (valores de 2014). Tanto a Comissão como o país proporcionaram formação para a criação de estruturas operacionais e para a programação, contratação e execução dos projetos do IPA.

54

A descentralização da gestão reforçou a capacidade das estruturas operacionais. O controlo interno é mais sólido e as decisões operacionais são, na sua maioria, adotadas a um nível adequado, com menos interferências políticas do que noutras partes da administração pública. A realização de rigorosos controlos *ex ante* pela delegação da UE representou uma nova oportunidade de «aprendizagem pela prática»³⁶. As estruturas operacionais tornaram-se «centros de excelência» em termos de capacidade administrativa.

55

Embora o reforço da capacidade administrativa não fizesse parte dos objetivos da gestão descentralizada, a Comissão poderia ter utilizado melhor a experiência adquirida para incentivar as autoridades nacionais a transferirem conhecimentos para o resto da administração pública, por exemplo, através da «aprendizagem pela prática». As estruturas operacionais para a gestão descentralizada eram vistas como organizações paralelas e mesmo separadas do resto da administração pública. Por exemplo, não figuravam na estratégia de reforma da administração pública do país para 2010-2015. Na análise da amostra de projetos auditados, o Tribunal observou que poucos conhecimentos e experiência acumulados das estruturas operacionais eram transferidos para o resto da administração pública. Assim, a experiência da descentralização da gestão não contribuiu significativamente para uma melhoria global da capacidade administrativa do país.

36 O controlo *ex ante* é uma componente necessária da gestão descentralizada nesta fase, para proteger os interesses financeiros da UE.

Parte III — O contributo do diálogo político para o reforço da capacidade administrativa

56

O Tribunal examinou a forma como as principais estruturas criadas no âmbito do AEA para permitir o diálogo político entre a Comissão e a antiga República jugoslava da Macedónia foram utilizadas para contribuir para o reforço da capacidade administrativa. Examinou também o contributo do diálogo político fora dessas estruturas formais e através de outras estruturas criadas durante o período objeto da auditoria, a fim de compensar a ausência do quadro para o diálogo que seria proporcionado pelas negociações de adesão.

Embora bem organizado, o diálogo político não contribuiu de forma significativa para o reforço global da capacidade administrativa

57

As principais estruturas para o diálogo político foram criadas no âmbito do AEA. Trata-se do Conselho de Estabilização e Associação, do Comité de Estabilização e Associação, de sete subcomités de estabilização e associação e do grupo especial para a reforma da administração pública. A Comissão e os representantes nacionais reúnem-se com regularidade no âmbito destas instâncias para dar resposta às necessidades de realizar reformas e à insuficiente capacidade do país.

58

Ao mais alto nível, o diálogo tem lugar no Conselho de Estabilização e de Associação³⁷, tanto para avaliar os progressos ao nível do cumprimento dos critérios políticos e económicos de adesão (critérios de Copenhaga) como sobre a cooperação financeira. Durante o período auditado, o debate muitas vezes centrou-se na necessidade de combater os obstáculos que continuam a comprometer o reforço da capacidade administrativa. Algumas das áreas fundamentais abrangidas foram as seguintes:

- a) a necessidade de melhorias políticas e de uma melhor aplicação das regras para obter resultados mais concretos na luta contra a corrupção;
- b) a necessidade de respeitar e reforçar a independência da administração pública;
- c) a necessidade de aplicar os princípios da transparência, do mérito e da representação equitativa a todos os níveis no país.

37 Nas reuniões participam a Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança/ vice-presidente da Comissão (ou o seu representante), o Comissário responsável pela Política Europeia de Vizinhaça e Negociações de Alargamento e ministros ou secretários de Estado do país.

59

Os representantes da Comissão e do país debateram igualmente as insuficiências da capacidade administrativa nas reuniões anuais dos subcomités e do grupo especial para a reforma da administração pública. Embora a natureza dos debates em todas as estruturas do AEA para o diálogo político se tenha intensificado durante o período objeto da auditoria, as questões continuam a ser as mesmas.

60

Ainda que as estruturas de diálogo político criadas no âmbito do AEA estivessem bem adaptadas ao processo de adesão, enquanto esse processo estava em curso, durante o período auditado não contribuíram positivamente para o reforço da capacidade administrativa. A situação explica-se, em parte, pela falta de vontade política das autoridades nacionais. A ausência de progressos formais no sentido da adesão reduziu igualmente a influência potencial da Comissão para incentivar o país a reforçar a capacidade administrativa. Por exemplo, o quadro de negociações de adesão inclui, geralmente, uma análise de cada domínio político (futuro capítulo de negociação) para determinar a preparação do país neste domínio. Com base nesse exercício, a Comissão pode recomendar que determinadas condições («bases de abertura, provisórias ou de encerramento») sejam satisfeitas antes de cada capítulo poder ser aberto para negociações ou encerrado. Esta estrutura não existe atualmente no país.

Outros mecanismos de diálogo incidiram na necessidade de reforçar a capacidade administrativa, mas não contribuíram para eliminar os obstáculos subjacentes

61

A Comissão tem mantido constantemente com a antiga República jugoslava da Macedónia um diálogo bilateral sobre temas específicos de interesse para o país. O pessoal administrativo dos ministérios e a Comissão têm contactos frequentes sobre um amplo leque de questões, que proporcionam a esse país a oportunidade de descobrir os métodos da UE e de compreender a sua política de alargamento, tendo sido realizados progressos em alguns domínios sensíveis. Por exemplo, a Comissão ajudou o país a elaborar e manter um «registo» dos casos de corrupção. Esta iniciativa teve o efeito positivo de aumentar as informações disponíveis sobre as alegações de corrupção que são acompanhadas pelas autoridades nacionais. No entanto, o registo não fornece informações sobre as alegações às quais não foi dado seguimento.

62

A estratégia de apoio da Comissão aos países candidatos e potenciais candidatos à adesão foi alterada em 2014, quando o diálogo foi centralizado na Direção-Geral da Política de Vizinhança e das Negociações de Alargamento. Na maior parte dos domínios de ação, o país já não participa num diálogo com as direções-gerais competentes da Comissão, mas com centros setoriais de conhecimentos temáticos especializados criados no âmbito da reorganização de 2015 da referida Direção-Geral. Outra alteração é que, ao abrigo do IPA II, a gestão descentralizada nos setores dos transportes e do ambiente já não é apoiada pela Direção-Geral da Política Regional e Urbana³⁸. Esta é uma questão que preocupa os setores da administração pública em causa, que consideram que estão atualmente privados de uma importante fonte de apoio ao reforço da capacidade administrativa do país.

63

Na ausência do quadro providenciado pelas negociações de adesão (ver ponto 60), o país perdeu a dinâmica da reforma em muitos domínios importantes. Para contrabalançar esta situação, a Comissão explorou formas alternativas de diálogo político. Em 2012, criou o diálogo de alto nível sobre a adesão, que deveria servir de ponte para a abertura de negociações. O diálogo incidia em objetivos acordados entre o comissário responsável pela Política Europeia de Vizinhança e Negociações de Alargamento e o primeiro-ministro³⁹. Abrangia questões semelhantes às suscitadas nas estruturas do AEA, incluindo a necessidade de reforçar a capacidade administrativa e de eliminar os obstáculos à execução da reforma. O diálogo teve lugar ao mais alto nível político e a nível técnico. Na sequência de alegações de fraude nas eleições legislativas de 2012, o principal partido da oposição boicotou o Parlamento durante mais de dois anos. Em resultado, o diálogo foi interrompido a nível político de 2013 a setembro de 2015, embora tenham sido realizados alguns progressos em questões técnicas.

64

Reconhecendo a necessidade de avançar, não obstante a ausência de um enquadramento para o diálogo, em 2013, a Comissão afirmou que «mediante convite do Conselho», estaria disposta a iniciar os trabalhos preparatórios para «o exame analítico do acervo da UE, começando pelos capítulos consagrados ao poder judicial e aos direitos fundamentais, bem como à justiça, liberdade e segurança»⁴⁰. O Conselho não deu seguimento a esta afirmação.

38 A Direção-Geral da Política Regional e Urbana irá retomar esta função quando se considerar que o país está mais próximo da adesão.

39 Os domínios visados incluem os que estão abrangidos no âmbito da presente auditoria: o Estado de direito (incluindo a política de luta contra a corrupção) e os direitos fundamentais, a reforma eleitoral, as relações interétnicas, a reforma da administração pública (incluindo a gestão dos recursos humanos, os procedimentos administrativos e a descentralização) e a governação económica (incluindo a gestão das finanças públicas).

40 COM(2013) 700 final, «Estratégia do Alargamento e Principais Desafios para 2013-2014».

65

Na sequência da publicação, em 2015, de gravações de escutas de conversas telefónicas oficiais que sugerem o envolvimento de membros do Governo em fraude eleitoral e outras atividades de corrupção, a Comissão promoveu um regresso à mesa das negociações para impedir uma maior deterioração da situação. Durante o ano de 2015, a Comissão encetou um diálogo constante com o país para encontrar uma solução para a atual crise interna, que resultou na mediação, por parte da UE, do Acordo Przino entre os principais partidos políticos. A Comissão apresentou igualmente um documento sobre as reformas prioritárias urgentes para dar uma resposta a questões sistémicas (ver ponto 9) em domínios fundamentais como o Estado de direito e o sistema judicial, a despolitização da administração pública e a liberdade de expressão.

66

O empenho da Comissão na crise atual fornece-lhe a oportunidade de obter compromissos da parte do Governo quanto à eliminação dos obstáculos de longa data ao reforço da capacidade administrativa do país.

67

O Tribunal conclui que se registaram relativamente poucos progressos a nível do reforço da capacidade administrativa nos domínios fundamentais durante o período objeto da auditoria. Face a um contexto difícil, em muitos dos projetos examinados, a Comissão não assegurou suficientemente a eficácia da sua contribuição para o reforço da capacidade administrativa.

68

Todos os projetos auditados do setor da reforma da administração pública incluíam atividades destinadas a reforçar a capacidade administrativa, mas não conseguiram colmatar adequadamente muitas insuficiências. Para alguns dos domínios fundamentais em que já existia legislação sólida (por exemplo, o controlo interno e o desenvolvimento de uma função pública profissional e independente), a assistência no âmbito do IPA durante o período auditado foi reduzida e não houve progressos significativos na aplicação dessa legislação. Em outros domínios fundamentais (como a luta contra a corrupção e os procedimentos de contratação pública), os projetos do IPA tiveram pouco impacto devido à ausência de um apoio ativo das autoridades nacionais (ver pontos 23-33).

Recomendação 1 **Prestar uma assistência concreta para as prioridades definidas**

A Comissão deve concentrar a sua assistência ao reforço da capacidade administrativa no que respeita às prioridades definidas que tenham em conta as insuficiências significativas em domínios fundamentais. Os domínios em que, durante a auditoria do Tribunal, se verificou a existência de uma necessidade de melhorias são, nomeadamente:

- i) a eficiência do sistema de contratação pública, por exemplo prosseguindo o desenvolvimento da contratação pública eletrónica;
- ii) a transparência das despesas públicas, por exemplo melhorando a disponibilidade e a qualidade de dados sobre casos de corrupção comunicados, a fim de permitir o controlo por parte da sociedade civil e do público em geral;
- iii) o controlo interno, por exemplo melhorando o estatuto e as competências profissionais dos auditores internos.

69

No setor do ambiente e, especialmente, dos transportes, poucos projetos auditados incidiram no desenvolvimento de capacidades para se adequarem mais ao acervo da UE. Outros tinham por objetivo reforçar a capacidade administrativa mediante uma «aprendizagem pela prática», mas não incluíam atividades destinadas claramente a apoiar este objetivo (ver pontos 34-36).

Recomendação 2 Intensificar os esforços para reforçar a capacidade

Nos setores dos transportes e do ambiente, a Comissão deve:

- i) intensificar os esforços para reforçar a capacidade administrativa no que respeita a contratação, execução e gestão dos projetos, proporcionando, por exemplo, formação adaptada às autoridades adjudicantes, promovendo melhor as atividades de «aprendizagem pela prática» e disponibilizando um acesso mais alargado à iniciativa JASPERS;
- ii) obter um forte compromisso das autoridades nacionais no sentido de adaptar a legislação nacional à legislação da UE e fortalecimento da ligação entre o reforço das capacidades e o apoio da UE.

70

Os projetos auditados eram, de um modo geral, sólidos e bem geridos, mas os resultados foram frequentemente obtidos apenas parcialmente ou não foram objeto de um seguimento adequado. A maioria dos projetos produziu as realizações previstas, mas frequentemente estas não foram totalmente exploradas. Muitas vezes, os projetos alcançaram apenas impactos limitados e nem sempre sustentáveis. O impacto foi igualmente afetado porque os projetos eram ambiciosos e repartidos entre um vasto leque de prioridades (ver pontos 37-40).

Recomendação 3 Acompanhar melhor as realizações e a sustentabilidade do impacto

A Comissão deverá fazer uma melhor utilização dos instrumentos da política nesta matéria para reforçar o empenho das autoridades nacionais no processo de reforma, incluindo um acompanhamento prolongado e ativo dos resultados e do impacto. Esta atividade deve ser controlada de perto nos comités de acompanhamento do IPA.

71

Os projetos auditados nem sempre se enquadravam numa abordagem coerente, coesa e coordenada de reforço da capacidade administrativa. Alguns projetos não deram continuidade à assistência anterior no mesmo setor e não foram adequadamente seguidos com mais apoio. Verificou-se frequentemente um hiato de quatro anos ou mais entre a determinação da necessidade de assistência e a obtenção dos resultados do projeto (ver pontos 41-44).

Conclusões e recomendações

Recomendação 4 Orientar melhor a assistência

Os projetos do IPA devem respeitar uma sequência e estar integrados numa estratégia coerente. Ao planear os projetos, a Comissão deve:

- i) ordenar melhor as prioridades em etapas sucessivas e refleti-las na programação e execução dos fundos do IPA;
- ii) empregar uma maior parte da dotação do IPA no sentido de prestar apoio rápido, flexível e orientado para apoiar questões urgentes e sensíveis ao nível da política e do acervo.

72

A gestão descentralizada dos fundos do IPA permitiu uma valiosa transferência de conhecimentos. No entanto, ter-se-iam registado menos atrasos e anulações de autorizações se a descentralização tivesse sido aplicada mais gradualmente. Embora o reforço da capacidade administrativa não fizesse parte dos objetivos da descentralização da gestão, a experiência adquirida poderia ter sido utilizada com mais eficácia pelas autoridades nacionais de modo a contribuir para uma melhoria global da capacidade administrativa da administração pública (ver pontos 46-55).

Recomendação 5 Recorrer mais à gestão descentralizada para reforçar as capacidades

A Comissão deve utilizar o sistema de gestão descentralizada de forma mais seletiva no que se refere ao volume de fundos e à complexidade e sensibilidade dos projetos a descentralizar. Depois de determinar exemplos de boas práticas nas estruturas operacionais criadas para a gestão descentralizada, a Comissão deve incentivar as autoridades nacionais a tornarem essas práticas extensivas a outros setores da administração, por exemplo, para incentivar a delegação do poder de decisão ao nível adequado e reforçar os sistemas de controlo interno.

73

Os mecanismos de diálogo político eram adequados para apoiar as reformas no país, mas não contribuíram de forma significativa para o reforço global da capacidade administrativa durante o período auditado. Esta situação deveu-se à falta de vontade política no país para ultrapassar alguns dos obstáculos à reforma e à redução da influência da Comissão para incentivar reformas em domínios sensíveis perante a ausência do enquadramento de diálogo proporcionado por negociações de adesão. A Comissão continuou a estar estreitamente envolvida em 2015 na mediação de um acordo político para ultrapassar a crise política no país. Esta posição proporcionou-lhe a oportunidade para relançar o ímpeto de reforma (ver pontos 57-66).

Recomendação 6 **Utilizar o diálogo político para obter o compromisso de reforço da capacidade administrativa**

Face às novas oportunidades de reforço da capacidade administrativa para conseguir uma melhor execução de reformas, a Comissão deve utilizar o diálogo político para:

- i) assegurar um compromisso firme no sentido de reforçar a capacidade de luta contra a corrupção e melhorar a transparência;
- ii) exigir que o país prossiga com o «registo» dos casos de corrupção, a fim de que se torne um instrumento importante para avaliar os progressos na luta contra a corrupção;
- iii) concentrar-se mais no acompanhamento dos resultados para inverter o retrocesso da reforma da administração pública, incluindo a aplicação de legislação em domínios como a contratação pública e o controlo financeiro interno público;
- iv) acordar metas e prazos, para uma abordagem estruturada no sentido de eliminar os obstáculos que se colocam ao reforço da capacidade administrativa para executar domínios fundamentais do acervo.

O presente relatório foi adotado pela Câmara III, presidida por Karel PINXTEN, membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 1 de março de 2016.

Pelo Tribunal de Contas



Vítor Manuel da Silva Caldeira
Presidente

Datas fundamentais nas relações entre a UE e a antiga República jugoslava da Macedónia

1999	<ul style="list-style-type: none"> 26 de maio — Processo de Estabilização e de Associação para os países da Europa do Sudeste.
2000	<ul style="list-style-type: none"> 24 de janeiro — O Conselho adota diretrizes de negociação para um Acordo de Estabilização e de Associação (AEA).
2001	<ul style="list-style-type: none"> 9 de abril — Assinatura do AEA, o primeiro na região.
2003	<ul style="list-style-type: none"> 21 de junho — Na Cimeira UE-Balcãs Ocidentais de Salonica, a UE reitera o seu apoio ao futuro europeu dos países dos Balcãs Ocidentais.
2004	<ul style="list-style-type: none"> 22 de março — O país apresenta um pedido de adesão à UE.
	<ul style="list-style-type: none"> 1 de abril — O AEA entra em vigor.
2005	<ul style="list-style-type: none"> 16 de dezembro — Deliberando sob recomendação da Comissão, o Conselho concede ao país o estatuto de candidato.
2007	<ul style="list-style-type: none"> 30 de outubro — O acordo quadro IPA e o acordo de financiamento para o programa nacional IPA 2007 foram assinados.
2008	<ul style="list-style-type: none"> 1 de janeiro — Entram em vigor os acordos de facilitação de vistos e de readmissão.
2009	<ul style="list-style-type: none"> 7 de outubro — A Comissão recomenda avançar para a fase 2 do AEA.
	<ul style="list-style-type: none"> 14 de outubro — A Comissão recomenda a abertura de negociações de adesão.
	<ul style="list-style-type: none"> 8 de dezembro — Conclusões do Conselho dos Assuntos Gerais (CAG). Não é tomada qualquer decisão sobre a primeira recomendação da Comissão de abrir negociações de adesão.
2010	<ul style="list-style-type: none"> 19 de dezembro — Concedido o direito de viajar sem visto para o espaço Schengen.
	<ul style="list-style-type: none"> 9 de novembro — A Comissão recomenda a abertura de negociações de adesão.
2011	<ul style="list-style-type: none"> 14 de dezembro — Conclusões do Conselho dos Assuntos Gerais. Sem qualquer decisão sobre a recomendação da Comissão de abrir negociações.
	<ul style="list-style-type: none"> 12 de outubro — A Comissão recomenda a abertura de negociações de adesão.
2012	<ul style="list-style-type: none"> 5 de dezembro — Conclusões do Conselho dos Assuntos Gerais. Não é tomada qualquer decisão sobre a recomendação da Comissão de abrir negociações.
	<ul style="list-style-type: none"> 15 de março — O comissário Stefan Füle lança o diálogo de alto nível sobre a adesão com a Comissão.
	<ul style="list-style-type: none"> 7 de maio e 17 de setembro — O comissário Stefan Füle assiste às reuniões plenárias no âmbito do diálogo de alto nível sobre a adesão.
	<ul style="list-style-type: none"> 10 de outubro — A Comissão recomenda a abertura de negociações de adesão.
	<ul style="list-style-type: none"> 11 de dezembro — Conclusões do Conselho dos Assuntos Gerais. Sem qualquer decisão sobre a recomendação da Comissão de abrir negociações.
2013	<ul style="list-style-type: none"> 24 de dezembro — Durante um debate aceso sobre o orçamento de 2014, o presidente do parlamento nacional ordena a retirada dos deputados da oposição e de todos os jornalistas. O principal partido da oposição dá início a um boicote das sessões parlamentares.
	<ul style="list-style-type: none"> 16 de outubro — A Comissão recomenda a abertura de negociações de adesão.
2014	<ul style="list-style-type: none"> 17 de dezembro — Conclusões do Conselho dos Assuntos Gerais. Não é tomada qualquer decisão sobre a recomendação favorável da Comissão.
	<ul style="list-style-type: none"> 8 de outubro — A Comissão declara que o país «continua a cumprir de forma satisfatória» os critérios para a adesão à UE e, pelo sexto ano consecutivo, recomenda a abertura de negociações.
	<ul style="list-style-type: none"> 16 de dezembro — Conclusões do Conselho dos Assuntos Gerais. Não é tomada qualquer decisão sobre a sexta recomendação da Comissão para iniciar as negociações de adesão.

2015	<ul style="list-style-type: none"> • 31 de janeiro — O procurador acusa o principal líder da oposição de «conspirar com um serviço de informações externas para derrubar o governo». A UE manifesta a sua preocupação quanto à deterioração do diálogo político no país e apela a uma investigação independente e transparente.
	<ul style="list-style-type: none"> • 10 de fevereiro — O líder da oposição inicia a divulgação de escutas telefónicas, alegando que o Governo efetuava uma vigilância ilegal de cerca de 20 000 cidadãos.
	<ul style="list-style-type: none"> • 18 de fevereiro — O comissário Hahn visita Skopje e manifesta a sua profunda preocupação com as notícias da vigilância de milhares de cidadãos, apelando a que o caso seja exaustivamente investigado.
	<ul style="list-style-type: none"> • 21 de abril — o Conselho dos Assuntos Gerais exprime a sua profunda preocupação face à deterioração da situação no país e insta os líderes políticos a encontrarem rapidamente uma solução.
	<ul style="list-style-type: none"> • 9 e 10 de maio — Confrontos na cidade de Kumanovo, ao norte, provocam a morte de 8 polícias e de 14 presumíveis membros de um grupo armado de etnia albanesa.
	<ul style="list-style-type: none"> • 2 de junho — O comissário Hahn reúne-se com os líderes dos quatro principais partidos políticos e é assinado o Acordo Przino.
	<ul style="list-style-type: none"> • 22 e 23 de junho — O Conselho dos Assuntos Gerais da UE em matéria de política externa exorta todas as partes para que honrem o acordo de 2 de junho e executem todas as recomendações da Comissão.
	<ul style="list-style-type: none"> • 15 de julho — Acordo sobre um protocolo para aplicar o Acordo Przino. Os principais elementos incluem o regresso do partido da oposição ao Parlamento em 1 de setembro, um governo de tecnocratas a partir de 15 de janeiro e eleições legislativas em 24 de abril de 2016.
	<ul style="list-style-type: none"> • 15 de setembro — Nomeação de um procurador especial para investigar as questões decorrentes da interceção de comunicações.
	<ul style="list-style-type: none"> • 18 de setembro — O comissário Hahn visita Skopje para uma reunião plenária no âmbito do diálogo de alto nível sobre a adesão.
	<ul style="list-style-type: none"> • 2 de outubro — O primeiro-ministro Gruevski reafirma que as prioridades do país são a adesão à UE e à NATO e a resolução do litígio de longa data quanto à designação do país.
	<ul style="list-style-type: none"> • 5 de novembro — A Comissão afirma que está disposta a prorrogar a sua recomendação de abertura de negociações. Porém, subordinou essa decisão à continuação da aplicação do acordo político de junho/julho e à realização de progressos substanciais na execução das prioridades de reforma urgentes».

Fonte: Comissão Europeia.

Projetos auditados

Projeto n.º (no texto)	Designação do projeto	Contrato n.º	Montante contratado (euros)
Contratação pública			
1.	Apoio ao sistema de contratação pública	260-590	986 442
2.	Apoio à melhoria da governação e da gestão	253-091 + 296-874	10 204 081 3 061 225
3.	Programa de apoio à melhoria da governação e da gestão (SIGMA), subprograma para o reforço da capacidade institucional na região beneficiária do IPA.	319-423	10 000 000
4.	Formação no domínio da contratação pública nos Balcãs Ocidentais e na Turquia	248-580	3 962 000
Corrupção			
5.	Apoio à elaboração de documentos estratégicos de acompanhamento e dos planos de ação correspondentes para a prevenção e repressão da corrupção e dos conflitos de interesses	252-831	165 968
6.	Intercâmbio das melhores práticas da UE no domínio do controlo da luta contra a corrupção a nível local	10-39880	138 500
Iniciativa de reforço das capacidades			
7.	Assistência técnica ao Ministério da Sociedade da informação e da Administração e reforço da execução do sistema nacional de coordenação da formação	10-14592	1 095 000
8.	Funcionamento da Escola Regional de Administração Pública e organização das suas atividades	256-128	2 400 000
9.	Funcionamento da Escola Regional de Administração Pública e organização das suas atividades	331-241	3 500 000
10.	Assistência técnica para o mecanismo de apoio e formação do IPA para a antiga República jugoslava da Macedónia no âmbito do Regulamento IPA 2007	240-984	969 000
11.	Reforço da capacidade das instituições para gerirem e executarem os programas operacionais	260-772	1 599 710
Transportes			
12.	Reforço da capacidade administrativa e operacional da Inspeção Nacional dos Transportes	09-42802	732 750
13.	Supervisão da ligação restante ao longo do corredor X para o nível do troço de autoestrada Demir Kapija-Smokvica	09-24859/1	8 977 500
14.	Preparação da conceção pormenorizada e da documentação do concurso para a construção do novo troço ferroviário Kichevo-fronteira com a República da Albânia integrado no corredor VIII e da documentação do concurso para a supervisão das obras de construção efetuadas no país beneficiário	11-28412/1	7 752 425
Ambiente			
15.	Reforço da capacidade administrativa, a nível central e local, para a aplicação e o controlo do cumprimento da legislação em matéria de gestão de resíduos	244-793	1 297 150
16.	Reforço das capacidades, a nível central e local, para a gestão ambiental em matéria da qualidade do ar	245-323	1 000 000
17.	Assistência técnica para o desenvolvimento do estudo tarifário nacional da água	10-10139/1	785 000

Fonte: Extraído da base de dados da Comissão Europeia.

Síntese

V

O objetivo dos investimentos do IPA I em infraestruturas nos domínios do ambiente e dos transportes era reforçar a capacidade administrativa através de projetos de aprendizagem pela prática. O que significa que o país desenvolve indiretamente conhecimentos em adjudicação de contratos nestes setores em conformidade com o quadro jurídico dos fundos estruturais.

VI

Embora reconhecendo que o Sistema de Execução Descentralizada (DIS) poderá abrandar o processo de definição das necessidades e a obtenção de resultados, a Comissão gostaria de salientar que o processo de programação da assistência financeira, bem como a execução destes programas e a aferição dos seus resultados, constituem um exercício sequencial e complexo que em geral se prolonga por vários anos, independentemente do tipo de projetos ou do seu modo de gestão.

VII

O objetivo do DIS era criar um sistema funcional para a gestão descentralizada dos fundos da UE. As autoridades nacionais poderiam ser incentivadas a utilizá-lo como uma boa prática em toda a administração pública. A antiga República jugoslava da Macedónia está atualmente a preparar um programa de reforma completo da gestão das finanças públicas, que se baseará num diagnóstico exaustivo dos subsistemas de gestão das finanças públicas e deverá reforçar a capacidade de toda a administração pública neste domínio.

Introdução

12

A Comissão concorda com esta apresentação dos setores das despesas. A Comissão gostaria de fornecer as seguintes informações complementares. Em conformidade com o Regulamento IPA I, a assistência será programada e executada de acordo com as seguintes componentes:

1. Assistência à transição e desenvolvimento institucional (esta componente abrange todos os setores).
2. Cooperação transfronteiras (esta componente abrange o setor da cooperação territorial).
3. Desenvolvimento regional (esta componente abrange os setores do ambiente e dos transportes).
4. Desenvolvimento dos Recursos Humanos (esta componente abrange o setor da educação, do emprego e das políticas sociais).
5. Desenvolvimento Rural (esta componente abrange o setor da agricultura).

As últimas três componentes previam projetos do tipo abrangido pelos fundos estruturais e apenas estavam acessíveis para os países candidatos autorizados a gerir fundos de forma descentralizada.

13

O apoio do IPA I aos projetos do tipo abrangido pelos fundos estruturais, como, por exemplo, os investimentos no domínio do ambiente e dos transportes, apenas era permitido por lei ao abrigo do DIS para o país. No âmbito da gestão descentralizada, os fundos autorizados são geridos por estruturas específicas no seio da administração pública, que estão especificamente autorizadas para o efeito.

Observações

27

Na ausência de um quadro de negociação, a Comissão está a utilizar os instrumentos disponíveis para apoiar o reforço de capacidades neste domínio. O país adotou em 2015 um plano de ação que prevê medidas concretas, com prazos específicos, e atribui responsabilidades numa série de domínios prioritários, nomeadamente o combate à corrupção. A Comissão examina regularmente os progressos alcançados na aplicação deste plano de ação e está a acompanhá-lo ao mais alto nível. A Comissão está a abordar esta matéria no seu relatório de progresso e nas Prioridades Urgentes de Reforma. Além disso, em conformidade com o plano de ação para as Prioridades Urgentes de Reforma elaborado pelo país, é dado um papel de relevo ao combate à corrupção, estabelecendo-se objetivos e prazos muito claros. O combate à corrupção é igualmente objeto do Diálogo de Alto Nível sobre a Adesão, no âmbito do qual são também fixados metas e prazos com vista a resolver o problema. A consecução de todos os objetivos fixados depende, em última análise, das autoridades nacionais, que têm de demonstrar a vontade política necessária a este respeito.

29

A Comissão tem uma abordagem clara sobre a forma de apoiar as organizações da sociedade civil, tal como delineado na Comunicação da Comissão [COM (2012)492, de 12 de setembro de 2012] e nas «Orientações para o apoio da UE à sociedade civil nos países do alargamento, 2014 -2020» e desenvolve um intenso diálogo com essas organizações em todos os principais setores, incluindo o combate à corrupção. A Comissão estuda em permanência novas formas, inovadoras, de apoiar as organizações da sociedade civil.

Caixa 2 — Primeiro travessão

No que respeita ao projeto 7, o país adotou, em 14 de fevereiro de 2014, uma lei que torna obrigatório efetuar uma análise funcional antes de cada alteração de organograma. É importante que as autoridades nacionais garantam a correta aplicação dessa lei.

Caixa 2 — Terceiro travessão

O atual quadro legal do país não permite que a administração pública desembolse fundos adicionais às pessoas responsáveis por estas formações.

Caixa 3 — Quarto travessão

Embora a Comissão concorde com a observação relativa ao projeto 16, é necessário salientar que a UE presta uma substancial assistência técnica em termos de desenvolvimento de capacidades e em termos de equipamento nesta área. No entanto, a qualidade do ar é um problema complexo, que exige um investimento substancial de recursos financeiros e humanos para criar um sistema credível, exigindo também uma manutenção regular e a renovação do equipamento pelas autoridades nacionais.

A UE forneceu 13 das 17 estações de controlo da qualidade do ar que constituem a espinha dorsal da rede nacional de monitorização da qualidade do ar. Atualmente, o projeto de geminação em curso no domínio da qualidade do ar (ao abrigo do IPA 2012) ajuda o Ministério na preparação dos documentos com vista à acreditação do laboratório de calibração.

Caixa 3 — Quinto travessão

No que diz respeito ao projeto 17, em 15 de janeiro de 2016 a lei relativa à fixação de preços para os serviços de água foi aprovada pelo Parlamento nacional (Jornal Oficial n.º 7/16, publicado em 18.1.2016) e a entidade reguladora está prestes a ser criada. Trata-se de um processo que necessita de mais tempo para ser concluído.

O prazo de aplicação da lei será setembro de 2016, ao passo que a adoção de uma nova metodologia tarifária está prevista para o final de outubro de 2016. A aplicação da nova metodologia tarifária terá início em 1 de janeiro de 2018 e em 1 de janeiro de 2019, respetivamente, para os municípios acima e abaixo de 10 000 pessoas.

41

A fim de reforçar e de melhorar a coerência e a coordenação, ao abrigo das novas perspetivas financeiras do IPA II, a Comissão introduziu um critério setorial, que permite uma abordagem mais aprofundada dos setores. Consegue-se assim também garantir a coerência da assistência e a coordenação dos intervenientes e doadores.

42

Com efeito, a assistência do IPA baseia-se em programas, sendo o processo de definição das necessidades, preparação dos programas de assistência financeira e execução destes programas, bem como a respetiva obtenção de resultados, um exercício sequencial e complexo que se prolonga por vários anos. Ao abrigo do IPA II, a Comissão programa a sua assistência com base na duração dos projetos, a fim de reduzir este período. Além disso, a assistência de tipo dos fundos estruturais, ao abrigo do IPA I, foi objeto de um processo de acreditação, que decorreu no período em que os programas já estavam aprovados, o que também afetou a adjudicação de contratos e a execução e absorção destes fundos.

47

A Comissão gostaria de fornecer as seguintes informações complementares. Os programas CARDS 2005-2006 foram utilizados para apoiar os novos funcionários das estruturas operacionais e proporcionar-lhes a formação necessária para garantir que o pessoal tinha os conhecimentos necessários para operar no âmbito do DIS. Nos anos seguintes, a capacidade das estruturas operacionais viu-se enfraquecida devido a uma elevada rotação do pessoal. A Comissão sempre sublinhou a necessidade de uma política de retenção de pessoal adequada, integrando-a mesmo no plano de ação DIS 2013. O Governo tem de estar plenamente empenhado em garantir uma capacidade suficiente nas estruturas operacionais.

49

A Comissão gostaria de fornecer as seguintes informações complementares. De acordo com os Regulamentos 1085/2006 e 718/2007, a assistência de tipo dos Fundos Estruturais não está disponível para o país senão em modo descentralizado. Ao abrigo do IPA II, a Comissão tornou-se mais seletiva na descentralização da gestão dos fundos para o país.

50

Juntamente com a redução do número de controlos *ex ante* e com a descentralização mais seletiva dos fundos ao abrigo do IPA II, a Comissão está a acompanhar de perto os planos de adjudicação de contratos elaborados pelas autoridades nacionais e aconselhou igualmente o país a estabelecer prioridades para os projetos, a fim de reduzir o risco de novas anulações de dotações. A Comissão está a acompanhar a execução do plano de ação para o DIS elaborado pelas autoridades nacionais para resolver os problemas relacionados com a execução do IPA.

Conclusões e recomendações

67

Embora a Comissão concorde, em geral, com a conclusão geral do Tribunal, muitas das realizações foram conseguidas, e o apoio prestado ao país, em alguns casos, contribuiu para o reforço da capacidade administrativa. A título de exemplo, no domínio dos contratos públicos, a assistência ao abrigo do IPA foi determinante para a criação da Comissão Estatal de Recursos.

Recomendação 1

A Comissão aceita a recomendação. A avaliação das despesas públicas e da responsabilização financeira confirma que estes domínios devem ser reforçados a fim de assegurar que o sistema de gestão das finanças públicas funciona devidamente. Além disso, a assistência da UE deve ser consentânea com as medidas a definir no programa de reforma da gestão das finanças públicas, atualmente em preparação.

69

O objetivo dos investimentos do IPA I em infraestruturas nos domínios do ambiente e dos transportes era reforçar a capacidade administrativa através de projetos de aprendizagem pela prática. O que significa que o país desenvolve indiretamente conhecimentos em adjudicação de contratos nestes setores, em conformidade com o quadro jurídico dos fundos estruturais.

Recomendação 2

A Comissão aceita a recomendação. Além disso, a Comissão continuará a disponibilizar formação e apoio JASPERS ao país.

Recomendação 3

A Comissão aceita a recomendação. A Comissão está neste momento a analisar as realizações e a sustentabilidade no âmbito dos comités setoriais e mistos de acompanhamento do IPA. Esta ação será ainda reforçada com a criação do quadro de desempenho ao abrigo do IPA II, em que são introduzidos indicadores, com metas e bases de referência, a nível de projeto e de programa. Além disso, a Comissão está a rever a execução de cada programa, após o seu encerramento, e reserva-se o direito de recuperar fundos se existirem divergências entre os resultados esperados e os fundos utilizados.

71

O processo de programação da assistência financeira e de execução e aferição dos resultados destes programas é um exercício sequencial e complexo. Ao abrigo do IPA II, a Comissão introduziu uma abordagem setorial, que permite uma abordagem mais aprofundada dos diferentes setores, garantindo além disso a coerência da assistência e a devida coordenação das partes interessadas e dos doadores. A Comissão presta muito maior atenção à duração dos projetos a fim de reduzir o risco de lacunas entre a sua programação e a sua execução. Para o efeito, foi introduzida, ao abrigo do IPA II, a reserva única de projetos.

Recomendação 4

A Comissão aceita a recomendação. Ao abrigo do IPA II, a Comissão introduziu uma abordagem setorial, que permite uma abordagem mais aprofundada dos diferentes setores, garantindo além disso a coerência da assistência e a devida coordenação das partes interessadas e dos doadores.

Recomendação 5

A Comissão aceita a recomendação. Ao abrigo do IPA II, a Comissão tornou-se mais seletiva no que diz respeito ao volume dos fundos e à complexidade dos projetos. A descentralização baseia-se na avaliação da capacidade das estruturas nacionais competentes para a execução de projetos.

Recomendação 6

A Comissão aceita a recomendação.

Recomendação 6 i)

As autoridades nacionais devem não só reforçar a capacidade administrativa, mas também demonstrar um forte empenhamento político para combater a corrupção e melhorar a transparência, o que pode ser avaliado através de instrumentos já existentes, como o relatório de progresso, o diálogo de alto nível sobre a adesão e as prioridades urgentes de reforma.

Recomendação 6 ii)

A Comissão trabalhou, na última década, para ajudar o país a preparar um «registo» de casos de corrupção e continuará a apoiar o desenvolvimento deste «historial».

Recomendação 6 iv)

Na ausência de um quadro de negociação, a Comissão continuará a utilizar os instrumentos existentes, como o relatório de progresso, o diálogo de alto nível sobre a adesão e as prioridades urgentes de reforma para avaliar a capacidade das autoridades nacionais para implementar os principais domínios do acervo. Por exemplo, o plano de ação elaborado pelas autoridades nacionais no que diz respeito às prioridades urgentes de reforma contém objetivos e prazos para a implementação das prioridades nos principais domínios. Além disso, a nova abordagem relativamente à forma do relatório permite uma melhor definição de objetivos em relação a alguns capítulos. Todavia, só serão alcançados resultados concretos e duradouros se as autoridades nacionais demonstrarem o empenho político necessário na implementação destas atividades.

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),
nas delegações em países fora da UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_pt.htm),
contactando a rede Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_pt.htm)
ou pelo telefone 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito em toda a UE) (*).

(*) 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>).

Neste relatório, o Tribunal examina se o apoio prestado pela Comissão à antiga República jugoslava da Macedónia contribuiu de forma eficaz para o reforço da capacidade administrativa do país no sentido de preparar a sua adesão à UE. O Tribunal concluiu que se registaram progressos relativamente limitados durante o período auditado (2007-2013). Este resultado ficou a dever-se, em grande parte, à insuficiente vontade política do país para eliminar alguns dos obstáculos ao reforço da capacidade administrativa e à reduzida influência da Comissão em domínios fundamentais devido à ausência de um quadro de negociações de adesão. Ao mesmo tempo, o Tribunal assinala insuficiências na gestão dos projetos auditados efetuada pela Comissão.



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Serviço das Publicações