

Relatório Especial

Assistência da UE no reforço da administração pública da Moldávia



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 978-92-872-4967-8	ISSN 1831-0982	doi:10.2865/01468	QJ-AB-16-013-PT-C
PDF	ISBN 978-92-872-4974-6	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/403960	QJ-AB-16-013-PT-N
EPUB	ISBN 978-92-872-5000-1	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/728982	QJ-AB-16-013-PT-E

© União Europeia, 2016

Reprodução autorizada mediante indicação da fonte

Relatório Especial

Assistência da UE no reforço da administração pública da Moldávia

(apresentado nos termos do artigo 287.º, n.º 4, segundo parágrafo, 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; Sabine Hiernaux-Fritsch, responsável principal; Laura Gores, responsável de tarefa; Erika Soveges e Alexandre Tan, auditores.



Da esquerda para a direita: E.-D. Hellinakis, S. Hiernaux-Fritsch, H. G. Wessberg, L. Gores, A. Tan, E. Soveges e P. Eklund.

Pontos

Siglas e acrónimos

I-VII **Síntese**

1 -8 **Introdução**

9-11 **Âmbito e método da auditoria**

12-67 **Observações**

12-47 **O apoio orçamental teve um efeito limitado no reforço da administração pública nos setores visados**

13-28 A Comissão poderia ter dado resposta aos riscos com maior rapidez e os programas não foram suficientemente alinhados com as estratégias nacionais

29-34 A condicionalidade não foi suficientemente explorada

35-37 Os fundos adicionais baseados em incentivos não foram bem justificados

38-47 Verificaram-se poucos elementos comprovativos de progressos nos setores visados pelo AOS

48-67 **Os projetos contribuíram parcialmente para o reforço da administração pública**

49-51 Os projetos eram pertinentes mas as análises das necessidades foram afetadas por insuficiências

52-63 Os projetos nem sempre foram bem coordenados com os programas de AOS

64-67 Os resultados nem sempre foram sustentáveis por falta de vontade política e outros fatores externos

68-77 **Conclusões e recomendações**

Anexo I — Lista de contratos auditados

Anexo II — Síntese das classificações dos contratos de apoio orçamental setorial na amostra de auditoria

Anexo III — Síntese das classificações dos contratos de projetos na amostra de auditoria

Respostas da Comissão e do SEAE

AOS: apoio orçamental setorial

ERSJ: Estratégia de Reforma do Setor da Justiça

IEV: Instrumento Europeu de Vizinhança

IEVP: Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria

MCSANUEM: Missão Consultiva Setorial de Alto Nível da União Europeia à República da Moldávia

PEV: Política Europeia de Vizinhança

RFP: reforma das finanças públicas

I

A República da Moldávia é o país mais pobre da Europa. Recebeu, desde 2007, ajudas no montante de 782 milhões de euros através dos instrumentos europeus de vizinhança. Este valor representa quase 37 euros por habitante - o montante mais elevado em todos os países vizinhos orientais da União Europeia (UE). Em 2014, a Moldávia e a UE assinaram um acordo de associação, que contemplava uma zona de comércio livre abrangente e aprofundada.

II

Entre os principais problemas da Moldávia incluem-se a corrupção generalizada e as insuficiências das suas instituições públicas, que têm sido um elemento importante da assistência da UE desde 2007. Uma parte significativa da ajuda é prestada sob a forma de apoio orçamental. Esse apoio envolve a transferência de fundos para o Tesouro Nacional do país parceiro, com a condição de que sejam cumpridos determinados requisitos. A ajuda remanescente é prestada através de projetos.

III

O Tribunal examinou se a assistência da UE contribuiu de forma eficaz para o reforço da administração pública. A amostra de auditoria incluiu quatro programas de apoio orçamental nos setores da justiça, das finanças públicas, da saúde pública e da água. Incluiu igualmente vinte projetos desenvolvidos em diversas autoridades públicas.

IV

O Tribunal concluiu que a assistência da UE apenas contribuiu parcialmente para o reforço da administração pública. Os fatores externos explicam algumas das limitações observadas. Outras falhas podem ser atribuídas às insuficiências na conceção e na execução dos programas e projetos auditados.

V

Tendo em conta os reduzidos progressos registados nos setores-alvo, o Tribunal concluiu que o apoio orçamental teve um efeito limitado no reforço da administração pública. A Comissão poderia ter dado uma resposta mais rápida quando os riscos associados ao apoio se concretizaram. Os programas não foram suficientemente alinhados com as estratégias moldavas. O potencial benefício dos programas foi reduzido pelo facto de a Comissão não ter utilizado plenamente a possibilidade de definir pré-condições para efeitos de desembolso. Algumas das condições específicas foram cumpridas entre a negociação do programa e o início do apoio orçamental setorial ou não eram diretamente mensuráveis. A Comissão poderia ter sido mais rigorosa ao avaliar se as mesmas tinham sido cumpridas. Além disso, a atribuição de fundos adicionais baseados em incentivos não foi plenamente justificada.

VI

A conceção dos projetos foi, de um modo geral, considerada pertinente. A assistência da UE prestada através de projetos foi parcialmente eficaz no reforço da administração pública. A este respeito, o âmbito e o calendário dos projetos nem sempre foram bem coordenados com os programas de apoio orçamental. A assistência técnica específica, no âmbito do apoio orçamental para o desenvolvimento da capacidade administrativa, só começou a ser prestada meses após o início do principal programa de apoio orçamental. Nem sempre foram utilizados outros projetos de assistência técnica e de geminação na elaboração e na assistência a programas de apoio orçamental. De um modo geral, os projetos produziram as realizações esperadas. No entanto, os resultados nem sempre foram sustentáveis por falta de vontade política e outros fatores externos.

VII

O Tribunal formula um conjunto de recomendações para que a Comissão melhore a eficácia da assistência da UE à Moldávia.

01

A Moldávia localiza-se no sudeste europeu, entre a Roménia e a Ucrânia, com uma população de 3,6 milhões de habitantes. Tornou-se uma república independente em 1991, após a dissolução da União Soviética, ainda que a região da Transnístria tenha declarado unilateralmente a independência e continue a ser governada autonomamente.

02

Após um período prolongado de declínio económico, a economia moldava começou novamente a crescer a partir de 1998. No entanto, com um PIB *per capita* de 1 687 euros e uma taxa de pobreza de 12,7%, continua a ser o país mais pobre da Europa¹. A população da Moldávia diminuiu desde a independência, o que se deve essencialmente às baixas taxas de natalidade e às elevadas taxas de migração laboral, tendo as remessas dos emigrantes começado a desempenhar um papel importante na sua vida social e económica.

03

Em 1994, a Moldávia e a União Europeia estabeleceram relações contratuais pela primeira vez, através de um acordo de parceria e cooperação. Em junho de 2014 assinaram um acordo de associação, que prevê uma zona de comércio livre abrangente e aprofundada. Este acordo tem por objetivo desenvolver as relações políticas e económicas, assim como uma integração económica gradual no mercado interno da UE. A zona de comércio livre prevê a eliminação das pautas aduaneiras e dos contingentes pautais, assim como a harmonização da legislação e da regulamentação com as da UE em diversos setores comerciais. De acordo com o Parlamento Europeu, a Moldávia «tem uma perspetiva europeia e pode pedir a adesão à União Europeia, contanto cumpra os princípios da democracia, respeite as liberdades fundamentais e os direitos das minorias e salvaguarde o Estado de direito»².

04

A UE coopera com a Moldávia no âmbito da Política Europeia de Vizinhança (PEV) e, mais especificamente, a sua dimensão regional oriental, a Parceria Oriental. O Instrumento Europeu de Vizinhança (IEV) é um instrumento financeiro da UE dedicado à política de vizinhança para o período de 2014-2020. Substituiu o Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria (IEVP) do período de 2007-2013. No âmbito destes instrumentos, entre 2007 e 2015 foram atribuídos 782 milhões de euros para ajuda bilateral à Moldávia³. Em 2014, a ajuda representava quase 37 euros por habitante — o montante mais elevado em todos os países vizinhos orientais da UE⁴.

- 1 PIB *per capita* em 2014 de acordo com o Eurostat (www.ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/European_Neighbourhood_Policy_-_East_-_economic_statistics); Taxa de pobreza em 2013, de acordo com os últimos Indicadores de Desenvolvimento disponíveis do Banco Mundial (<http://data.worldbank.org>).
- 2 Parlamento Europeu, Comissão dos Assuntos Externos, «Relatório que contém uma proposta de resolução não legislativa sobre o projeto de decisão do Conselho relativa à celebração, em nome da União Europeia, do Acordo de Associação entre a União Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atómica e os seus Estados-Membros, por um lado, e a República da Moldávia, por outro», A8-0022/2014 de 21.10.2014.
- 3 Ao longo do mesmo período, a ajuda contratada ascendeu a 547 milhões de euros e a ajuda paga a 363 milhões de euros. A Moldávia também recebeu ajuda através de projetos regionais no âmbito da cooperação transfronteiriça do IEVP, da assistência macrofinanceira, da Facilidade de Investimento da Política de Vizinhança, do Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento, do Instrumento Financeiro para a Promoção da Democracia e dos Direitos Humanos, e do Instrumento de Estabilidade.
- 4 Os países orientais da PEV são a Arménia, o Azerbaijão, a Bielorrússia, a Geórgia, a Moldávia e a Ucrânia.

Introdução

05

Um dos principais problemas da Moldávia é a insuficiência da sua administração pública. As instituições públicas caracterizam-se por excesso de burocracia, falta de orientação para as funções fundamentais, elevada rotatividade do pessoal e, conseqüentemente, eficiência reduzida. A corrupção também continua a ser um problema, estando a Moldávia classificada em 103.º lugar de um total de 168 no índice de percepção da corrupção da *Transparency International* relativo a 2015. A este respeito, o apoio à administração pública na Moldávia tem sido, desde 2007, um importante elemento de cooperação em todos os setores. No entanto, foi alvo de maior atenção no âmbito do IEV, uma vez que a «reforma da administração pública» é uma das três áreas prioritárias da cooperação para o período de 2014-2017, a par do «desenvolvimento agrícola e rural» e da «reforma da polícia e gestão das fronteiras».

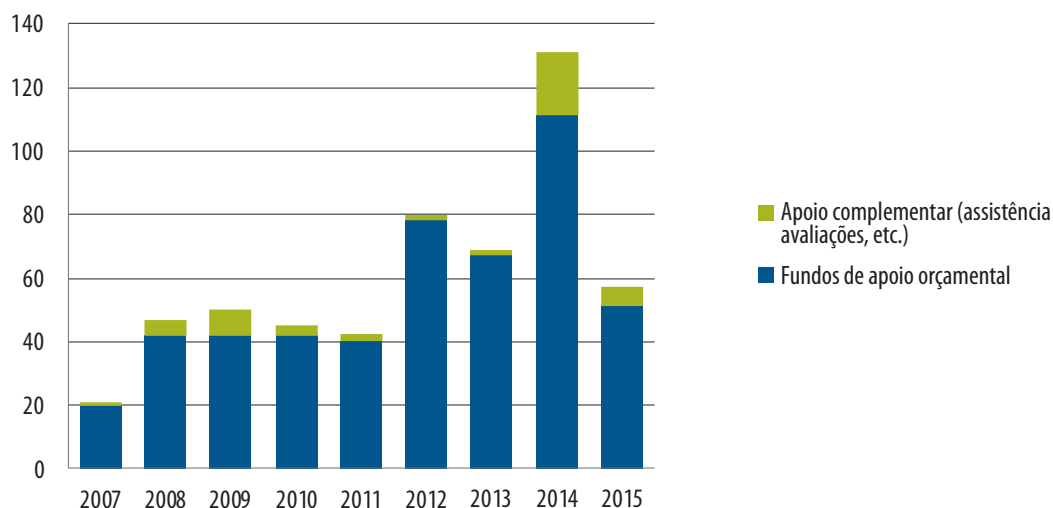
06

O principal método de prestação de ajuda utilizado na Moldávia consiste no apoio orçamental setorial (AOS⁵). Os fundos de apoio orçamental e o apoio adicional prestado através dos mesmos acordos de financiamento representaram 74% da ajuda bilateral desembolsada no período de 2007-2015 (ver também **gráfico 1**). O apoio orçamental envolve a transferência de fundos para o país parceiro, sujeita ao cumprimento das condições acordadas para efeitos de pagamento. O cumprimento dessas condições constitui um requisito fundamental para o apoio orçamental (um princípio conhecido como «condicionalidade»). As parcelas fixas são desembolsadas mediante o cumprimento dos critérios de elegibilidade⁶. As parcelas variáveis são adicionalmente ligadas a progressos registados relativamente a condições específicas.

- 5 O apoio orçamental pode ser prestado através de apoio orçamental setorial (AOS) ou apoio orçamental geral (AOG). Enquanto o AOG contribui para uma estratégia de desenvolvimento nacional, o AOS presta apoio a uma política setorial. Desde 2013, a UE presta AOS através de *Contratos de Reforma Setorial*, anteriormente designados *Programas de Apoio às Políticas Setoriais*. Por uma questão de coerência, o presente relatório utiliza o termo AOS para todos os contratos de apoio orçamental auditados.
- 6 O apoio orçamental da UE está sujeito a quatro critérios de elegibilidade: um quadro macroeconómico estável, uma boa governação das finanças públicas, transparência e controlo do orçamento, e políticas e reformas orçamentais nacionais/setoriais pertinentes e credíveis.

Gráfico 1

Apoio orçamental concedido à Moldávia no período de 2007-2015 (em milhões de euros)



NB: Os fundos são apresentados em função do ano orçamental da decisão subjacente da Comissão.

Fonte: Sistema Comum de Informação Relex (CRIS).

Introdução

07

Na Moldávia, as convenções de financiamento da Comissão também preveem apoio adicional para acompanhar a principal operação do AOS, em especial projetos de assistência técnica para desenvolvimento de capacidades dos organismos públicos («assistência técnica no âmbito do AOS»).

08

A Moldávia também recebeu ajuda através de projetos em diversos domínios. Os projetos incluídos na amostra de auditoria dizem respeito a geminação ou a assistência técnica. A geminação envolve cooperação com autoridades públicas num Estado-Membro da UE, enquanto a assistência técnica é geralmente prestada por peritos externos do setor privado.

Âmbito e método da auditoria

09

A auditoria examinou se a ajuda da UE à Moldávia contribuiu de forma eficaz para o reforço da administração pública, no que se refere à sua capacidade de desempenhar eficaz e eficientemente as diversas funções governamentais, incluindo a prestação de serviços públicos. Os auditores analisaram os dois principais métodos de prestação de ajuda e centraram-se nas duas questões que se seguem:

- a) os programas de AOS contribuíram de forma eficaz para o reforço da administração pública?
- b) os projetos contribuíram de forma eficaz para o reforço da administração pública?

10

A auditoria centrou-se na assistência prestada no âmbito do IEVP e do IEV, entre 2007 e 2014. A amostra de auditoria incluiu:

- a) quatro programas de AOS para promoção da reforma da justiça, incluindo dois em áreas fundamentais da administração pública, a saber, a justiça e a política de finanças públicas, bem como dois outros destinados a melhorar a prestação de serviços de saúde pública e de água;
- b) vinte projetos de reforço das autoridades centrais, designadamente sete projetos no setor da justiça, três projetos consecutivos de prestação de aconselhamento de alto nível aos ministérios moldavos (conhecidos como projetos MCSANUEM, da Missão Consultiva Setorial de Alto Nível da União Europeia à República da Moldávia) e um projeto de apoio à chancelaria de Estado, a autoridade central responsável pela coordenação dos fundos da UE na Moldávia.

11

A amostra do Tribunal abrangeu 40% da ajuda bilateral do IEVP/IEV contratada desde 2007 (ver **anexo I**). Os trabalhos de auditoria foram realizados entre março e setembro de 2015. Os auditores examinaram provas documentais, tais como documentos de programação e de progressos registados, relatórios de acompanhamento e de avaliação. A auditoria incluiu uma análise documental e uma visita no local à Moldávia. Os auditores entrevistaram funcionários das autoridades moldavas, da delegação da UE em Chisinau, do Serviço Europeu para a Ação Externa, da Direção-Geral da Política de Vizinhança e das Negociações de Alargamento, de organizações internacionais, outros doadores, empresas de consultoria e ONG.

O apoio orçamental teve um efeito limitado no reforço da administração pública nos setores visados

12

No presente capítulo, o Tribunal examina o contributo dos programas de AOS para o reforço da administração pública na Moldávia. A auditoria avalia a conceção dos programas, a aplicação da condicionalidade, a base para atribuição de fundos adicionais e o contributo do AOS para o desenvolvimento dos quatro setores auditados: justiça, finanças públicas, saúde e água (ver **anexo II**).

A Comissão poderia ter dado resposta aos riscos com maior rapidez e os programas não foram suficientemente alinhados com as estratégias nacionais

13

Para avaliar a conceção dos programas de AOS, os auditores analisaram se a Comissão tomou as medidas necessárias para analisar e mitigar os riscos associados ao AOS. Os auditores examinaram igualmente se os quatro programas auditados refletiram de forma suficiente as estratégias de reforma nacionais.

A Comissão poderia ter dado uma resposta mais rápida quando os riscos associados ao AOS se concretizaram

14

Apesar de apresentar vantagens tais como a maior apropriação por parte do país, a redução dos custos de transação e uma melhor coordenação dos doadores, o apoio orçamental também se caracteriza por um elevado número de riscos inerentes à sua própria natureza (ver Relatório Especial n.º 11/2010 do Tribunal de Contas Europeu)⁷. O perfil de risco específico do apoio orçamental está relacionado com o facto de utilizar os sistemas do país, na medida em que implica a transferência de recursos financeiros para o tesouro nacional do país beneficiário⁸. Tendo em conta que são integrados nos recursos orçamentais do país beneficiário, os fundos de apoio orçamental também são sujeitos às insuficiências da gestão financeira⁹ do país. O Tribunal avaliou se a Comissão Europeia analisou e limitou corretamente estes riscos.

- 7 Relatório Especial n.º 11/2010, «Gestão, por parte da Comissão, do Apoio Orçamental Geral nos países ACP, da América Latina e da Ásia». (<http://eca.europa.eu>)
- 8 Comissão Europeia, Direção-Geral do Desenvolvimento e da Cooperação — EuropeAid, *Budget Support Guidelines. Programming, Design and Management — A modern approach to Budget Support* (Orientações relativas ao Apoio Orçamental. Programação, conceção e gestão: Uma abordagem moderna do apoio orçamental), setembro de 2012, p. 126.
- 9 Relatório Anual relativo ao exercício de 2014, pontos 8.6 a 8.8 (JO C 373 de 10.11.2015).

15

Em 2012, a Comissão introduziu uma análise mais sistemática dos riscos, comités diretores de alto nível para as operações de apoio orçamental e um sistema de alerta precoce¹⁰ em caso de concretização dos riscos. Trata-se de uma melhoria notável face à anterior abordagem.

16

Tanto a gestão descentralizada¹¹ como o apoio orçamental dependem em larga medida dos sistemas existentes no país. Estes sistemas, designadamente no que se refere ao controlo das finanças públicas, não são certificados pelos serviços da UE. A modalidade de gestão descentralizada para assistência da UE a projetos não é aplicada. Simultaneamente, o apoio orçamental foi o principal método de ajuda utilizado, representando quase três quartos da assistência total paga pela UE à Moldávia no período de 2007-2015.

17

Na Moldávia, os riscos de corrupção são elevados. O índice de perceção da corrupção da *Transparency International* indica que a situação piorou desde 2012 (ver **caixa 5**).

18

Em novembro de 2014, os riscos macroeconómicos concretizaram-se na Moldávia, quando se ficou a saber da perda de mil milhões de dólares norte-americanos de fundos de depositantes, na sequência de um escândalo de corrupção que envolveu três bancos moldavos (ver **caixa 1**). Em dezembro de 2014, o comité diretor de alto nível decidiu estar atento ao caso da Moldávia em 2015, no âmbito da dotação de apoio orçamental, uma vez que o nível de risco tendia a aumentar. Em julho de 2015, após uma análise interna das medidas de atenuação dos potenciais riscos, a Comissão Europeia respondeu com o anúncio público da suspensão dos pagamentos relativos ao apoio orçamental, enquanto se aguardava a celebração de um acordo entre o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Moldávia¹². A parcela de apoio orçamental programada para 2015 também diminuiu significativamente, em comparação com os anos anteriores (ver **gráfico 1**). A situação no setor bancário pôs seriamente em causa a integridade do financiamento concedido pela UE ao orçamento de estado da Moldávia. No entanto, não é possível provar que os fundos da UE tenham estado especificamente envolvidos, uma vez que foram integrados no orçamento geral do Estado.

10 O sistema de alerta precoce será ativado nos casos em que se verificar uma deterioração imediata e grave da situação ou em caso de ocorrência de um acontecimento identificado como um risco, e que tenha um impacto significativo nos objetivos do programa. Nestes casos, a UE tem necessidade de reagir imediatamente, de forma a evitar danos graves para a sua imagem e reputação. Pode ser, por exemplo, o resultado de um caso grave de corrupção ou fraude, ou de infração de valores fundamentais. As delegações da UE devem comunicar imediatamente esses casos aos serviços centrais. Ver *Budget Support Guidelines* (Orientações relativas ao apoio orçamental), p. 132.

11 Em caso de gestão descentralizada, a Comissão pode decidir utilizar os procedimentos de contratação pública ou de concessão de subvenções do país beneficiário. Nos termos do n.º 4 do artigo 18.º do Regulamento (CE) n.º 1638/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de outubro de 2006, que estabelece disposições gerais relativas à criação do Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria.

12 Delegação da UE na Moldávia, *EU Budget Support for the Republic of Moldova — pending the fulfilment of several conditions* (Apoio Orçamental da UE à República da Moldávia - sob condição de cumprimento de diversas condições), Chisinau, 8 de julho de 2015.

Informações gerais sobre a crise bancária na Moldávia

Em novembro de 2014, três bancos moldavos foram colocados sob administração extraordinária pelo Banco Central, após terem emitido empréstimos no montante de mil milhões de dólares norte-americanos. Estas transações não tinham uma justificação económica sólida e resultaram numa deterioração tal dos balanços dos bancos que a sua continuidade deixou de ser viável. As elevadas dívidas acumuladas ao Estado resultantes deste incidente e o custo estimado para salvar os bancos ascendem, no mínimo, a 13% do PIB da Moldávia.

À data da auditoria, as investigações criminais relativas à fraude bancária registavam poucos progressos e não tinha sido elaborada uma estratégia de recuperação. Esta situação desencadeou protestos públicos e contribuiu para um período prolongado de instabilidade política. Entre novembro de 2014 e dezembro de 2015 demitiram-se três governos.

19

O último programa do FMI na Moldávia expirou em 2013. A revisão do último programa não foi concluída, em virtude de desentendimentos relativos às políticas do setor orçamental e financeiro. Em abril de 2014, o Banco Mundial suspendeu o seu apoio orçamental de 45 milhões de dólares norte-americanos, por considerar que os riscos para os fundos públicos decorrentes do setor bancário eram demasiado elevados para proceder a quaisquer transferências para o orçamento de estado da Moldávia.

20

Apesar de ter identificado corretamente os riscos de corrupção e de instabilidade macroeconómica na Moldávia, a Comissão poderia ter respondido com maior rapidez quando os riscos se concretizaram. No contexto da assinatura do acordo de associação/zona de comércio livre abrangente e aprofundado em 2014, a Comissão celebrou, em outubro e novembro desse ano, dois acordos de financiamento, um relativo a operações de AOS no âmbito das reformas das finanças públicas e outro relativo à execução da zona de comércio livre. Em dezembro de 2014 desembolsou, neste âmbito, 16 milhões de euros. Os riscos associados ao setor bancário eram mencionados desde 2012¹³, tanto pelo FMI como pela Comissão.

13 Fundo Monetário Internacional, «*IMF Country Report No 12/288, Republic of Moldova, Staff report for the 2012 Article IV consultation, fifth reviews under the extended arrangement and under the three-year arrangement under the extended credit facility, and requests for waivers for non-observance and modification of performance criteria*» (Relatório do FMI por país n.º 12/288, República da Moldávia, Relatório de avaliação para a consulta de 2012 relativa ao artigo IV, quinto exame no âmbito do acordo alargado e do acordo de três anos ao abrigo do mecanismo de crédito alargado e pedidos de derrogação em caso de incumprimento e alteração dos critérios de desempenho), setembro de 2012; «*IMF Country Report No 14/190, Staff report for the 2014 Article IV consultation and first post-program monitoring discussions*» (Relatório do FMI por país n.º 14/190, Relatório de avaliação para a consulta de 2014 relativa ao artigo IV e primeiras discussões sobre o acompanhamento posterior ao programa), junho de 2014.

Os programas de AOS não foram suficientemente alinhados com as estratégias nacionais e não foi esclarecida a forma como foram determinados os orçamentos de AOS

21

O Tribunal avaliou se os programas de AOS apoiaram estratégias nacionais pertinentes, claramente formuladas e plenamente assumidas pelo país. As condições de desembolso dos fundos de apoio orçamental devem corresponder e estar alinhadas com a estratégia nacional¹⁴.

22

Dois dos quatro programas de AOS da amostra de auditoria não correspondem totalmente às estratégias nacionais. O AOS relativo às finanças públicas apoia uma estratégia nacional sem objetivos relacionados com o setor (ver **caixa 2**) e o AOS relativo ao setor da justiça não contribui diretamente para a execução da estratégia de reforma nacional.

14 Para mais pormenores, ver *Budget Support Guidelines* (Orientações relativas ao apoio orçamental), anexo 3: Avaliação da Elegibilidade das Políticas Públicas.

Caixa 2

As condições específicas não foram suficientemente alinhadas com a estratégia nacional: o AOS para a reforma das finanças públicas

O AOS para a reforma das finanças públicas baseia-se na estratégia de desenvolvimento nacional da Moldávia para 2020, que abrange sete setores, incluindo infraestruturas, regimes de pensão e educação. No entanto, não define quaisquer objetivos em matéria de finanças públicas. A Moldávia tem uma estratégia nacional de gestão das finanças públicas para o período de 2013-2020, composta por uma estratégia global, por planos de ação anuais e por um quadro de acompanhamento.

O acordo de financiamento para o AOS define 12 condições específicas que devem ser cumpridas para efeitos de desembolso das suas três parcelas variáveis. Estas condições não estão previstas na estratégia de desenvolvimento nacional e não refletem diretamente as prioridades definidas na estratégia de gestão das finanças públicas.

Por exemplo, uma das condições diz respeito à criação de um Conselho Orçamental, que não está explicitamente prevista em nenhum dos documentos estratégicos assinados entre a Moldávia e a UE. O mesmo sucede com duas outras condições, que preveem a publicação de um orçamento para os cidadãos¹⁵ e de relatórios semestrais sobre a execução orçamental. O acesso público a informações orçamentais fundamentais obteve a classificação A na avaliação de 2011 da despesa pública e responsabilidade financeira¹⁶.

15 Um orçamento para os cidadãos é uma apresentação não técnica do orçamento de estado, concebida para ser divulgada e compreendida por um segmento da população tão alargado quanto possível.

16 O programa «Despesas públicas e responsabilidade financeira» (PEFA) é uma parceria de multidoadores que tem por objetivo avaliar a situação da despesa pública e dos sistemas de contratação pública e responsabilidade financeira. As avaliações do PEFA analisam o desempenho do sistema de gestão das finanças públicas de um país, através de um conjunto de 31 indicadores, classificados de A a D (www.pefa.org).

23

Apesar de o AOS no setor da justiça referir que o seu objetivo é apoiar a estratégia de reforma do setor da justiça na Moldávia, as condições específicas relacionadas com o sistema judiciário não são expressas nos mesmos termos. Algumas condições do AOS dizem respeito a questões de finanças públicas e não são mencionadas na estratégia de reforma. Não existe, por conseguinte, uma correlação rigorosa entre as ações empreendidas no âmbito da estratégia de reforma do setor da justiça e o AOS. Além disso, é necessária a definição de requisitos adicionais de acompanhamento e de elaboração de relatórios para o AOS.

24

Os programas de AOS destinados a melhorar a prestação de serviços de saúde pública e de água não se basearam em estratégias de reforma moldavas claramente formuladas. As orientações defendem uma orçamentação adequada das estratégias setoriais, para que possam ser elegíveis para efeitos de AOS¹⁷. No entanto, no que se refere ao AOS no setor da saúde, a estratégia nacional não foi suficientemente alinhada com a política nacional de saúde geral, nem foi totalmente refletida nas projeções orçamentais. O AOS no setor da água foi concebido para apoiar a estratégia nacional para a água de 2007. No entanto, esta última revelou-se demasiado ambiciosa, uma vez que se centrava num elevado número de objetivos sem fornecer um plano de ação calendarizado nem um quadro institucional claro para a sua execução.

25

O Tribunal examinou também a base utilizada para a definição dos orçamentos relativos aos programas de AOS. De acordo com as orientações em matéria de apoio orçamental, publicadas em 2012, essa definição deve basear-se num conjunto de critérios, tais como as necessidades de financiamento do país parceiro e o seu compromisso em afetar os recursos de acordo com a respetiva estratégia nacional. Outros critérios incluem a eficácia, a otimização dos recursos e o impacto do apoio orçamental na concretização dos objetivos, o historial e a capacidade de absorção de desembolsos passados, o grau de eficácia com que os objetivos acordados foram alcançados com o apoio orçamental e a orientação para os resultados da estratégia de desenvolvimento.

26

Com base no exame dos programas selecionados, realizado pelo Tribunal, não ficou suficientemente clara a forma como os orçamentos foram definidos. Da amostra de auditoria, o AOS relativo às reformas da política de finanças públicas foi o primeiro programa criado em conformidade com a nova metodologia. No entanto, não foi realizada qualquer avaliação abrangente dos critérios enunciados no ponto 25.

17 Para mais pormenores, ver *Budget Support Guidelines, Annex 3: Assessing Public Policy Eligibility, 3.2. Policy Financing* (Orientações relativas ao apoio orçamental), anexo 3: Avaliação da Elegibilidade das Políticas Públicas, 3.2. Financiamento de políticas).

27

Apesar de as orientações não se aplicarem aos programas de AOS concebidos antes de 2012, foi realizada uma avaliação prévia das necessidades de financiamento para a estratégia de reforma do setor da justiça. No entanto, essa avaliação não produziu informações fiáveis, uma vez que a estimativa inicial de 124 milhões de euros foi reduzida para metade dois anos após a execução¹⁸. Em 2015 foi iniciada uma reavaliação das necessidades de financiamento, com o apoio de um projeto de assistência técnica financiado pela UE (ver ponto 61). No que se refere aos três outros programas de AOS, não houve provas de uma avaliação das necessidades de financiamento.

28

Do mesmo modo, no que se refere ao processo de definição orçamental, o Tribunal constatou que o orçamento planeado variou na fase de elaboração, sem uma justificação clara. Relativamente ao AOS no setor da justiça, cujo orçamento ascendia a 58,2 milhões de euros, uma avaliação externa realizada antes da concessão do programa sugerira um montante de 40 milhões de euros. Durante a execução do AOS no setor da água foi atribuído um aumento pontual de 5 milhões de euros, com base em considerações políticas.

A condicionalidade não foi suficientemente explorada

29

O sistema de acompanhamento do desempenho e os critérios de desembolso são fundamentais no apoio orçamental, fornecendo o enquadramento para a condicionalidade. As parcelas variáveis estão ligadas a progressos registados mediante condições específicas: criam incentivos para a melhoria do desempenho na medida em que a um desempenho parcial corresponde um pagamento parcial. O Tribunal avaliou se as condições para desembolso das parcelas representavam incentivos significativos no âmbito das reformas. Examinou igualmente se os desembolsos se basearam, de forma consistente, no cumprimento dessas condições.

Algumas das condições específicas relativas às parcelas foram cumpridas entre a negociação do programa e o início do apoio orçamental setorial ou não eram diretamente mensuráveis

30

Os contratos da amostra de auditoria incluíam condições específicas que exigiam ações limitadas por parte das autoridades moldavas ou foram cumpridas entre a negociação do programa e o início do AOS (ver **caixa 3**). As metas que não são suficientemente ambiciosas reduzem o efeito de incentivo. Existe um risco inerente à inclusão de medidas tomadas antes do início do programa, uma vez que estas poderiam ter sido, totalmente ou em parte, realizadas sem a ajuda.

18 O plano de ação (Decisão n.º 6 do Parlamento, de 16 de fevereiro de 2012, p. 168) prevê 1 989 milhões de leus moldavos (124 milhões de euros, 2012) para a execução da estratégia de reforma do setor da justiça. O Relatório Anual relativo ao exercício de 2014 apresenta uma estimativa de 1 034 milhões de leus (50 milhões de euros, 2014).

Exemplos de condições específicas

Exemplo 1 — Algumas condições específicas exigiam ações limitadas por parte das autoridades moldavas

Uma das condições do AOS às reformas das finanças públicas, que teve início em 2014, prevê a publicação de relatórios semestrais sobre a execução orçamental. A Moldávia já publicava relatórios mensais sobre a execução do seu orçamento há vários anos.

Exemplo 2 — Algumas condições específicas já estavam preenchidas entre a negociação do programa e o início do AOS

O acordo de financiamento para o AOS no setor da saúde foi assinado em 2009. A primeira parcela variável de 13,4 milhões de euros foi desembolsada após uma avaliação de 53 indicadores, 22 dos quais diziam respeito a medidas adotadas em 2008, após a conclusão da negociação do programa.

O AOS no setor da justiça teve início em junho de 2013. Três condições de desembolso - relativas à modernização do sistema de recursos, a alterações ao processo penal e à redução das imunidades dos juizes — foram total ou parcialmente cumpridas de acordo com legislação adotada entre abril e julho de 2012, após a conclusão da negociação do programa.

31

Os quatro contratos continham condições específicas que não eram claramente mensuráveis. Por exemplo, as condições específicas para o AOS no setor da justiça tiveram de ser explicadas melhor após o desembolso da primeira parcela variável, devido a dificuldades em chegar a acordo sobre o seu significado¹⁹. Além disso, o AOS no setor das reformas das finanças públicas tem condições específicas, mas não inclui indicadores separados e nem todas as condições específicas são diretamente mensuráveis. No que se refere ao AOS no setor da saúde, cerca de metade dos indicadores era demasiado vaga²⁰. O AOS no setor da água também incluiu indicadores inverificáveis, agregados ou pouco claros.

As condições nem sempre foram aplicadas de forma consistente para encorajar as reformas

32

As orientações da Comissão em matéria de apoio orçamental estipulam que as parcelas só devem ser desembolsadas após o cumprimento das condições específicas e dos indicadores de desempenho pertinentes. O Tribunal detetou exemplos de falta de coerência na utilização da condicionalidade em três dos quatro programas auditados²¹. Tal como indicado na **caixa 4**, relativamente ao AOS no setor da saúde, os fundos foram desembolsados mesmo quando as condições não tinham sido cumpridas. Do mesmo modo, para os três programas de AOS nos setores da saúde, da justiça e da água, a avaliação do cumprimento de algumas condições poderia ter sido mais rigorosa.

19 Tiveram de ser elaborados quadros explicativos, com o apoio de um projeto de assistência técnica financiado pela UE (ver ponto 61), que foram debatidos no grupo de trabalho que acompanha o AOS.

20 Os exemplos incluem indicadores como «Otimização da estrutura de cuidados de saúde primários», «Análise das opções destinadas a encorajar os investimentos privados no sistema de saúde» ou «Continuação da melhoria do planeamento estratégico no setor da saúde com base no QDMP».

21 No momento da auditoria, o cumprimento das condições específicas ainda não tinha sido avaliado para o programa de apoio orçamental relativo à reforma das finanças públicas, que apenas tivera início no final de 2014.

Os fundos foram desembolsados mesmo quando as condições específicas e os indicadores de desempenho não tinham sido cumpridos

Exemplo 1 — Foram desembolsados mais fundos do que o recomendado no relatório de avaliação externa

As decisões de desembolso dos fundos do AOS basearam-se num relatório de avaliação externa, que examinou o cumprimento das condições específicas ligadas ao desembolso. Em duas das três parcelas variáveis, os desembolsos no âmbito do AOS no setor da saúde desviaram-se das recomendações formuladas no relatório de avaliação externa. Em 2011, a segunda parcela variável ascendeu a um montante total de 13,6 milhões de euros, 9% superior aos 12,5 milhões de euros recomendados, com base na avaliação de 28 condições. A terceira parcela (4,1 milhões de euros), em 2012, foi 11% superior (9 condições avaliadas). A maior parte da diferença resultou do desembolso de fundos reafetados da assistência técnica do AOS para o apoio orçamental, que não estava associado a quaisquer atividades ou condições.

Exemplo 2 — Os desembolsos foram realizados após uma avaliação insuficientemente rigorosa do cumprimento das condições

Uma das condições do AOS no setor da água exigia a afetação de, pelo menos, 600 milhões de leus moldavos, do orçamento nacional para os setores da água e das águas residuais. Em 2012, as dotações totalizavam 252 milhões de leus (42% de 600 milhões de leus), um valor significativamente inferior ao limiar mínimo. Não obstante, a condição foi avaliada como tendo sido parcialmente cumprida e foram desembolsados 42% dos fundos relacionados com a mesma.

Uma outra condição do AOS no setor da saúde exigia que a despesa pública no setor dos cuidados de saúde, ajustada à inflação, não fosse reduzida. Em 2010, o orçamento da Moldávia para a saúde aumentou 5% em termos nominais, em comparação com 2009. No entanto, tendo em conta um nível de inflação de 9% para 2010, a despesa ajustada no setor da saúde diminuiu em termos efetivos, em comparação com o ano anterior. Ainda assim, a condição foi considerada cumprida.

33

De acordo com as orientações da Comissão em matéria de apoio orçamental, a reprogramação dos fundos não desembolsados para parcelas posteriores pode reduzir o efeito inicial de incentivo das condições. No entanto, o AOS no setor da saúde incluiu uma última parcela destinada a reagrupar o saldo dos fundos não desembolsados, remanescentes de parcelas anteriores.

34

No início do programa do AOS no setor da água, em 2009, não estava prevista uma última parcela para os fundos remanescentes. No entanto, foi posteriormente criada uma parcela adicional de 6,1 milhões de euros, nas vésperas da assinatura do acordo de associação/zona de comércio livre, em 2014. Foram identificadas novas condições, em conformidade com os objetivos globais do AOS no setor da água, que permitiram o desembolso de 4,9 milhões de euros dos fundos remanescentes, resultantes do incumprimento das condições associadas a parcelas anteriores.

Os fundos adicionais baseados em incentivos não foram bem justificados

35

Em 2012, a Comissão introduziu o princípio do «mais por mais», que prevê fundos adicionais baseados em incentivos, para recompensar os progressos dos países parceiros em matéria de democracia. Ao abrigo deste regime, as dotações adicionais por país devem depender dos progressos registados no processo de reforma, nos termos da avaliação constante do relatório sobre os progressos realizados no âmbito da PEV, e em conformidade com normas e padrões de referência internacionalmente reconhecidos²².

36

No total, a Moldávia recebeu 93 milhões de euros a este título para os anos de 2012 a 2014, incluindo 28 e 35 milhões de euros através do programa de integração e cooperação no âmbito da Parceria Oriental, em 2012 e 2013, respetivamente, e 30 milhões de euros no âmbito do programa-quadro do IEV em 2014²³. Estes fundos foram essencialmente atribuídos a programas de AOS novos ou em curso.

37

Com base no exame documental do Tribunal, a justificação para a concessão de fundos adicionais à Moldávia não foi clara. Durante três anos, as dotações foram sustentadas por uma análise limitada dos progressos realizados. Os relatórios intercalares no âmbito da PEV não demonstram que a Moldávia tenha registado progressos em matéria de democracia. De acordo com o relatório de 2013, na primeira metade do ano a Moldávia atravessou a sua pior crise política dos últimos anos²⁴, descrita como um colapso institucional²⁵ que prejudicou de forma duradoura a credibilidade das instituições democráticas do país²⁶.

Verificaram-se poucos elementos comprovativos de progressos nos setores visados pelo AOS

38

Na medida do possível e com base nos indicadores e relatórios disponíveis, o Tribunal examinou se os programas de AOS contribuíram para a realização de progressos nos quatro setores auditados: justiça, finanças públicas, saúde e água. Ao avaliar o apoio orçamental a OCDE sugere uma abordagem com três etapas, de acordo com a qual: i) a primeira etapa inclui a avaliação dos recursos, das realizações diretas e das realizações indiretas do apoio orçamental; ii) a segunda etapa inclui a avaliação dos resultados e do impacto das políticas, estratégias e despesas governamentais e iii) a terceira etapa inclui uma análise do contributo do apoio orçamental para as políticas, estratégias e despesas governamentais, que produziram os resultados e o impacto identificados na segunda etapa, a realizar através da combinação e da comparação dos resultados da segunda e da terceira etapas²⁷.

22 Os principais critérios de avaliação dos progressos são a realização de eleições democráticas e credíveis, a liberdade de imprensa e dos meios de comunicação social, um Estado de direito administrado por um poder judicial independente e o direito a um julgamento justo, a luta contra a corrupção, a reforma da segurança e da aplicação efetiva da lei, o controlo democrático das forças armadas e o respeito por outros direitos humanos. (anexo da Decisão de Execução da Comissão C(2012) 4170, de 26 de junho de 2012).

23 10% do orçamento do IEV são reservados à abordagem baseada nos incentivos: os programas-quadro plurinacionais recompensam os progressos verificados no sentido de uma democracia profunda e sustentável e no cumprimento dos objetivos de reformas acordados (Regulamento (UE) nº 232/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2014, que cria um instrumento europeu de vizinhança (JO L 77 de 15.3.2014, p. 27), nº 6 do artigo 7.º, considerando 4; Decisão de Execução C(2014) 2988 da Comissão, de 2 de maio de 2014). O Programa de Integração e Cooperação no âmbito da Parceria Oriental atribuiu fundos adicionais aos parceiros que registam progressos no sentido de uma democracia profunda e do respeito pelos direitos humanos (Decisões de Execução da Comissão C(2012) 4170 de 26 de junho de 2012 e C(2013) 8140 de 27 de novembro de 2013).

24 Comissão Europeia, alto-representante da UE para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, documento de trabalho conjunto «*Joint Staff Working Document. Implementation of the European Neighbourhood Policy in the Republic of Moldova. Progress in 2013 and recommendations for action accompanying the document Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Neighbourhood at the Crossroads: Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2013*» (A

39

No entanto, mesmo quando é possível estabelecer uma relação lógica clara entre a ação e os resultados²⁸, pode ser difícil, se não impossível, avaliar a parte dos resultados passível de ser atribuída às intervenções da UE e a parte que se deve a outros fatores²⁹. De facto, é o orçamento do país parceiro que suporta a sua estratégia de desenvolvimento, pelo que as realizações decorrentes do apoio orçamental da UE dizem respeito a alterações que não são consequência apenas do programa de apoio orçamental, mas também de várias outras ações governamentais, programas de assistência e fatores externos³⁰. Apesar destas limitações, os elementos comprovativos revelam que, na Moldávia, o AOS obteve resultados limitados, uma vez que os indicadores e os relatórios não demonstram a realização de muitos progressos em três dos setores-alvo (justiça, saúde e serviços de água). À data da auditoria, ainda era demasiado cedo para avaliar os potenciais efeitos do programa de AOS nas finanças públicas.

40

Até ao momento, foram desembolsados 28,2 de 30 milhões de euros, em duas parcelas, no âmbito do AOS no setor da justiça. O montante foi reduzido, uma vez que apenas 88% das condições foram cumpridas. Algumas realizações, tais como as alterações legislativas, não foram alcançadas no que se refere à fase preliminar de investigação do processo judicial, à justiça juvenil e à intolerância perante a corrupção.

41

Apesar de o relatório intercalar de março de 2015 sobre a PEV considerar que a Moldávia fez, em termos gerais, alguns progressos na execução da estratégia de reforma do setor da justiça, os indicadores internacionais levantam dúvidas sobre a realização desses progressos (ver **caixa 5**).

implementação da política europeia de vizinhança na República da Moldávia. Progressos em 2013 e recomendações de ação que acompanham o documento Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões. A Vizinhança numa Encruzilhada: Implementação da Política Europeia de Vizinhança em 2013), p.5.

25 *Ibidem*, p. 2.

26 *Ibidem*, p. 5.

27 Ver OCDE-CAD, «*Evaluating Budget Support, Methodological Approach*» (Avaliar o apoio orçamental — Abordagem metodológica), p. 3.

28 De um modo geral, os resultados abrangem três categorias: realizações, resultados e impacto. Para definições precisas, consultar o relatório Especial n.º 21/2015, «*Exame dos riscos associados a uma abordagem orientada para os resultados das ações da União Europeia para o desenvolvimento e a cooperação*», p. 7. (<http://eca.europa.eu>)

29 Relatório Especial n.º 21/2015.

30 Relatório Especial n.º 21/2015, p. 23.

Os indicadores internacionais revelam que a Moldávia realizou poucos progressos nas reformas do setor da justiça e na luta contra a corrupção

Diversos grupos de reflexão e ONG publicam indicadores sobre justiça e corrupção em todo o mundo, e apresentam uma perspetiva mista dos progressos registados na Moldávia.

A *Freedom House* baixou a classificação do país (numa escala de 1 a 7) de 4,5 em 2012 para 4,75 em 2015 pelo seu quadro e independência judiciais, tendo a graduação em matéria de corrupção melhorado ligeiramente, de 6 para 5,75³¹.

O Relatório de Competitividade Global 2014-2015 classificou a independência judicial do país em 141.º entre 144 países³².

O indicador do Banco Mundial relativo ao Estado de direito piorou a classificação do percentil 45 em 2012 para 42,7 em 2013, mas melhorou-a para 46,6 em 2014³³.

De acordo com o Instituto de Política Pública, a confiança dos cidadãos na justiça diminuiu na última década, de 41% para 23% no final de 2014³⁴.

A Moldávia perdeu terreno no índice de perceção da corrupção da *Transparency International*: em 2012 foi classificada em 94.º lugar entre 176 países e em 2015 ficou em 103.º lugar entre 168 países. Os moldavos consideram o setor da justiça como o segundo mais corrupto, a seguir à polícia³⁵.

31 <https://freedomhouse.org>

32 http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf

33 <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#countryReports>

34 Instituto de Política Pública da Moldávia, Barómetro da Opinião Pública de novembro de 2014 (<http://www.ipp.md>)

35 <http://www.transparency.org/country#MDA>.

42

No âmbito do AOS no setor da saúde foram desembolsados 43,5 milhões de euros, o equivalente a 99,2% do orçamento. Esta percentagem foi alcançada porque uma última parcela permitiu o desembolso de fundos que ficaram remanescentes por incumprimento das condições impostas nas parcelas anteriores (ver ponto 33). Até esse momento, a taxa de desembolso correspondia a 89,7%.

43

Uma avaliação realizada em 2012 pela Organização Mundial de Saúde apresenta uma perspetiva mista dos resultados alcançados no setor da saúde moldavo. Os progressos continuam aquém das expectativas no que se refere à proteção financeira (ou seja, em que medida as pessoas estão protegidas das consequências financeiras em caso de doença) e à equidade no financiamento do sistema de saúde. O acesso desigual aos serviços de saúde continua a ser um problema. Apesar de ser difícil avaliar a qualidade global da prestação de serviços de saúde, o estudo considera que foram realizados alguns progressos, designadamente no que se refere aos cuidados preventivos³⁶. Em termos gerais, é difícil avaliar de que forma o programa de AOS contribuiu para melhorar os sistemas de saúde e, por conseguinte, a saúde da população da Moldávia. As melhorias na situação socioeconómica³⁷ e o facto de os dados pertinentes não terem sido sistematicamente recolhidos e disponibilizados são outros fatores a ter em conta³⁸. Esta situação explica-se igualmente pelo facto de não ter sido realizada uma avaliação de seguimento do impacto do AOS no setor da saúde após a conclusão do programa, em 2013.

44

O AOS no setor da água ficou aquém das expectativas no que se refere às realizações definidas no acordo de financiamento. Fatores externos, tais como a crise económica que atingiu a Moldávia em 2009 e a instabilidade política no país, associados à fragilidade das instituições no setor da água e à falta de assistência técnica, fizeram com que as condições só tenham sido parcialmente cumpridas relativamente a todas as parcelas variáveis. Por este motivo, a Comissão apenas desembolsou 68% dos fundos da terceira parcela.

36 Observatório Europeu das Políticas e dos Sistemas de Saúde, uma parceria organizada pela OMS, «*Republic of Moldova, Health system review*», *Health Systems in Transition* (República da Moldávia, exame do sistema de saúde, Sistemas de Saúde em Transição), vol. 14, n.º 7, 2012, p. 131-139.

37 É sempre difícil destrinçar o contributo que os cuidados de saúde têm na melhoria da saúde, face a todas as melhorias na situação socioeconómica. Trata-se do caso específico da República da Moldávia, que tem uma população relativamente reduzida, pelo que algumas tendências ao longo do tempo devem ser tratadas com precaução. *Ibidem*, p.135.

38 É difícil avaliar a qualidade global da prestação de serviços de saúde porque os dados necessários para tais indicadores não são recolhidos nem disponibilizados regularmente. Por exemplo, não se utilizam de forma regular medidas baseadas nos resultados comunicados pelos pacientes e as taxas de mortalidade relativa a admissões urgentes nos hospitais não são recolhidas. Os dados sobre a segurança dos pacientes também não são recolhidos nem analisados com regularidade. Por exemplo, ainda que os dados relativos a complicações pós-operatórias sejam, de um modo geral, recolhidos, não são repartidos por causas ou fatores que tenham contribuído para tal, pelo que não podem ser utilizados como indicadores de segurança dos pacientes. *Ibidem*, p. 136.

45

Os serviços públicos no setor da água da Moldávia continuam a ser afetados por insuficiências. Apenas cerca de 50% da população têm acesso a água potável, o setor é considerado subdesenvolvido, a capacidade institucional é frágil e a capacidade de execução dos municípios em matéria de gestão dos sistemas hídricos e de abastecimento é limitada. Num relatório de 2012 relativo ao desempenho do setor da água, o Tribunal de Contas moldavo concluiu que a situação do abastecimento de água e do saneamento nas localidades da República da Moldávia era difícil e estava numa situação de impasse. Num outro relatório de 2012, este Tribunal afirmou que, para alcançar os benefícios esperados no domínio da reabilitação e da construção de sistemas de água potável e de saneamento, era necessário melhorar a administração dos meios públicos orientados para a concretização desses benefícios e do sistema de gestão das autoridades públicas responsáveis pela execução dos projetos no terreno. Apesar disso, um estudo recente da OMS e da UNICEF revela que a utilização das fontes de água e das instalações sanitárias melhorou entre 1995 e 2015³⁹.

46

O valor acrescentado que os fundos de AOS podem conferir aos orçamentos setoriais nacionais é reduzido. O Tribunal constatou ser o caso do AOS no setor da saúde, uma vez que os orçamentos nacionais para a saúde, ajustados à inflação, diminuíram durante a execução do programa, em 2010 e 2011⁴⁰ (ver **caixa 4**, exemplo 2). Esta diminuição foi entendida como um sinal de que foi dada prioridade limitada ao setor e levanta dúvidas sobre a capacidade do Ministério da Saúde para a execução da política nacional de saúde. Um estudo publicado pela OMS em 2012 assinalava que a despesa total com saúde ainda era muito reduzida relativamente a outros países europeus e que isso limitava significativamente o volume e a qualidade do pacote de serviços prestados⁴¹.

47

Do mesmo modo, no que se refere ao AOS no setor da água, foram registados poucos progressos em virtude do período de eleições, da falta de orçamento para investimento no setor e de problemas de gestão no Ministério do Ambiente (ver também **caixa 4**, exemplo 2). Esta situação demonstra a importância de refletir os compromissos assumidos no âmbito das operações de apoio orçamental da UE nos orçamentos de Estado, atribuindo o financiamento necessário para que os ministérios competentes cumpram as condições de desembolso.

39 Cf. OMS / UNICEF, *Joint Monitoring Project for Water Supply and Sanitation* (Projeto Conjunto de Acompanhamento do Abastecimento de Água e do Saneamento), junho de 2015 (wssinfo.org).

40 De acordo com a maioria das fontes, em 2010 e 2011 a despesa do governo com a saúde diminuiu em termos reais, (OMS, *A review of health financing reforms in the Republic of Moldova*, 2012, p. 4; cálculos a partir de dados sobre a inflação (Índice de Preços no Consumidor, deflator do produto interno bruto) do Banco Mundial (<http://data.worldbank.org/country/moldova>) e Índice de Preços no Consumidor do Instituto Nacional de Estatística moldavo (<http://www.statistica.md>)). A despesa real aumentou ligeiramente em 2011, se for utilizado o deflator do PIB do Instituto Nacional de Estatística.

41 Observatório Europeu das Políticas e dos Sistemas de Saúde, uma parceria organizada pela OMS, «*Republic of Moldova, Health system review*», *Health Systems in Transition*, Vol. 14, n.º 7, 2012, p. 43. Ver também OMS, *A review of health financing reforms in the Republic of Moldova*, 2012, p. 3, que afirma que a parcela do orçamento governamental atribuída à saúde é amplamente utilizada como uma indicação da prioridade atribuída pelo governo a este setor, relativamente a outros setores da economia. Revela claramente que a importância atribuída está a diminuir.

Os projetos contribuíram parcialmente para o reforço da administração pública

48

A presente secção examina o contributo dos projetos para o reforço da administração pública na Moldávia. Os auditores analisaram a conceção dos projetos, o apoio prestado pelos projetos a programas de AOS e a sustentabilidade dos resultados (ver **anexo III**).

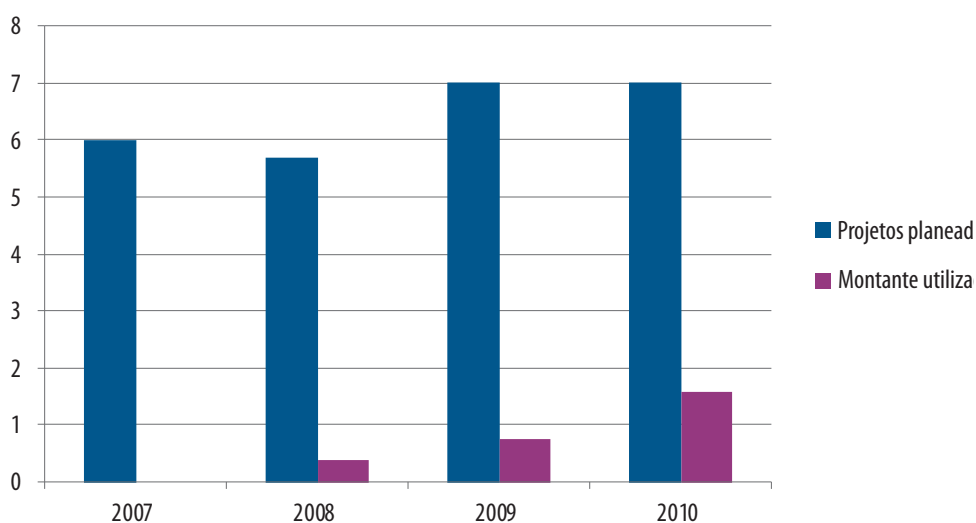
Os projetos eram pertinentes mas as análises das necessidades foram afetadas por insuficiências

49

A UE concedeu um apoio significativo para melhorar a capacidade de gestão e de coordenação da ajuda da UE, por parte das autoridades públicas moldavas. Este apoio foi concedido, em especial, à chancelaria de Estado, que agiu como unidade de coordenação nacional⁴² dos fundos da UE. Este tipo de ajuda é relevante, tendo em conta as limitações das autoridades moldavas em matéria de gestão de fundos, tal como demonstrado, por exemplo, pelos seus problemas na criação de projetos de geminação (ver **gráfico 2**).

42 A unidade de coordenação nacional é responsável pela coordenação da assistência externa prestada pelos doadores a nível nacional.

Gráfico 2 Geminação: projetos planeados e projetos efetivamente realizados no período de 2007-2010 (em milhões de euros)



Fonte: Sistema Comum de Informação Relax (CRIS).

50

Tal como demonstrado no **anexo III** (questão 1.1), os auditores constataram que as análises de necessidades realizadas para os projetos foram, de um modo geral, satisfatórias: apenas dois projetos na amostra de auditoria tiveram por base uma análise insuficiente. No entanto, em nove projetos a análise foi afetada por insuficiências parciais, que resultaram na conceção de projetos que não estavam totalmente em conformidade com as necessidades ou os objetivos da administração moldava.

51

Em alguns casos, estas insuficiências não puderam ser resolvidas durante a execução dos projetos nem em fases posteriores. No que se refere ao projeto de assistência técnica n.º 13 (ver **anexo III**), o consultor envidou esforços para adaptar os termos de referência iniciais vários meses após o início do projeto, na sequência de consultas ao Supremo Tribunal de Justiça, ao Conselho Superior da Magistratura, a tribunais regionais e a outros doadores⁴³. Relativamente às fases I e II do projeto MCSANUEM, a delegação da UE não realizou uma análise estruturada para confirmar as necessidades e os problemas reais com que a administração moldava se confrontava, tendo em vista uma atribuição de prioridades eficaz e orientada de forma mais específica. Esta tarefa foi deixada para os conselheiros individuais. Tendo em conta que não existiam procedimentos de passagem de pasta, cada novo conselheiro tinha de proceder à sua própria análise das necessidades. No entanto, foi prestada mais atenção a essas análises na fase III do projeto.

Os projetos nem sempre foram bem coordenados com os programas de AOS**52**

As duas subsecções que se seguem analisam a coordenação entre o AOS e os projetos em dois tipos diferentes de projetos. O primeiro examina a assistência técnica no âmbito do AOS prevista nos acordos de financiamento do AOS (ver ponto 7 e **gráfico 1**) e o segundo analisa os outros projetos de assistência técnica e de geminação (ver ponto 8).

43 Doze atividades listadas nos termos de referência iniciais deixaram de ser consideradas relevantes, em virtude da redução da procura do beneficiário.

A assistência técnica específica do AOS para o desenvolvimento da capacidade administrativa foi tardia devido aos procedimentos de contratação

53

A Comissão prestou assistência técnica específica para ajudar a administração moldava na execução do AOS no âmbito dos quatro acordos de financiamento auditados. Esta ajuda decorre do facto de os governos dos países parceiros terem muitas vezes limitações em termos de capacidade institucional, que podem prejudicar a execução da estratégia apoiada através do AOS.

54

Porém, esta assistência técnica não está sincronizada com o principal programa de apoio orçamental. Só pode ser iniciada após a assinatura do acordo de financiamento do programa de AOS e, tendo em conta os prazos necessários para os procedimentos de adjudicação e contratação, tem início diversos meses após o programa principal (ver **quadro**).

Quadro Atraso entre o apoio orçamental e a assistência técnica específica do AOS para os contratos auditados¹

Programa de AOS	Assistência técnica prevista no acordo de financiamento de AOS (milhões de euros)	Início do programa de AOS (assinatura do acordo de financiamento)	Início das operações de assistência técnica (assinatura do contrato)	Intervalo de tempo
Saúde	3,15	Fevereiro de 2009	Junho de 2010	16 meses
Justiça	1,8 ²	Junho de 2013	Nenhuma	-
RFP	4	Outubro de 2014	Outubro de 2015	12 meses
Água	3	Agosto de 2009	Setembro de 2011	25 meses

1 Apenas a assistência técnica disponibilizada especificamente através da subvenção do AOS. Existem outros projetos no mesmo setor, por exemplo no setor da justiça.

2 Este montante é utilizado para financiar as missões de avaliação antes do pagamento das parcelas.

Fonte: Sistema Comum de Informação Relex (CRIS).

55

Estes atrasos tiveram um impacto negativo na execução do AOS nos setores da saúde e da água, uma vez que não existia capacidade administrativa nacional suficiente para gerir os programas. No que se refere ao AOS no setor da saúde, diversas condições específicas não foram cumpridas por causa do atraso no início da assistência técnica. Relativamente ao AOS no setor da água, o relatório de acompanhamento de 2012 especifica que uma melhor sincronização entre a ajuda de assistência técnica planeada e o AOS seria benéfica e garantiria uma execução bem-sucedida. No seu relatório final, o contratante recomendou que o apoio orçamental fosse precedido de assistência técnica e não seguido desta, como foi o caso.

Os outros projetos de assistência técnica e de geminação nem sempre foram utilizados para preparar ou apoiar os programas de AOS

56

A delegação da UE prestou atenção à criação de sinergias entre o AOS e os projetos destinados ao mesmo setor. De um modo geral, a geminação e a assistência técnica foram utilizadas para acompanhar os programas de AOS. Tratou-se, por exemplo, do caso de um programa em zonas rurais (ainda que este programa não tenha sido incluído na auditoria). Do mesmo modo, os projetos prepararam o terreno para o AOS, por exemplo para um programa relativo à zona de comércio livre. Por último, quatro projetos de assistência técnica no setor da justiça abrangeram necessidades que estavam relacionadas com as que foram visadas pelo apoio orçamental (ver **anexo III**, projetos n.º 12 a n.º 14).

57

Apesar destes esforços, nos casos auditados, os projetos nem sempre foram utilizados para preparar ou apoiar os programas de AOS (ver pontos 58 a 63 e **caixa 6**). Os principais métodos de prestação de ajuda preferidos pela Comissão foram o apoio orçamental e a geminação, ainda que existisse uma necessidade de assistência técnica e uma elevada procura governamental da mesma, especialmente nos domínios em que o apoio orçamental foi planeado posteriormente, tendo em vista a preparação do domínio para a obtenção de melhores resultados.

A formação dos funcionários moldavos em apoio orçamental foi ministrada tardiamente

Em março de 2014 foi organizada uma primeira sessão de formação completa sobre apoio orçamental para funcionários moldavos, através de um projeto de assistência técnica, representando um montante de 40 000 euros (ver **anexo III**, projeto n.º 9). Nessa data, o apoio orçamental era utilizado há mais de sete anos na Moldávia.

A formação, que durou mais de seis dias e foi ministrada a 24 funcionários, revelou que os mesmos tinham um conhecimento limitado deste método de prestação de ajuda. Os participantes não fizeram progressos significativos, uma vez que as classificações nos testes iniciais e finais apenas melhoraram de 3,2 para 3,9 pontos em 10. As classificações até pioraram em quatro dos dez domínios avaliados.

Estes maus resultados não foram abordados nem seguidos de forma abrangente, uma vez que desde então não foi ministrada qualquer formação completa em apoio orçamental. No entanto, a Comissão organizou diversas mesas redondas e apresentações com uma duração de meio dia, na Moldávia.

58

Em 2011, a Comissão financiou uma avaliação *ex ante* do setor da justiça. Esta avaliação recomendava que fosse colocada ênfase na assistência técnica, enquanto principal método de prestação de ajuda antes da programação do AOS. É necessária assistência técnica prévia tendo em conta que não seria possível para o governo desenvolver uma estratégia de reforma no domínio da justiça sem coordenação com o sistema judicial, constitucionalmente separado do poder executivo. Em 2011, quando a reforma do setor da justiça estava a ser preparada, as insuficiências nos esforços de coordenação do executivo nacional levantaram dúvidas sobre a sua capacidade de criar uma estratégia de reforma coerente, que fosse integralmente aprovada pelo sistema judicial.

59

Em conformidade com esta avaliação, a partir de 2011 foram planeados quatro projetos de assistência técnica no setor da justiça, que sofreram atrasos devido à insuficiência de pessoal na delegação da UE. Um projeto teve início dois meses antes da assinatura do acordo de financiamento para efeitos de AOS, em abril de 2013 e os outros três tiveram início 18 meses depois (ver **anexo III**, projetos n.º 12 a n.º 14).

60

A estratégia relativa ao setor da justiça moldavo foi adotada em 2011, com o objetivo de garantir a elegibilidade para o AOS. A sua execução é prejudicada por progressos inadequados na reforma do Ministério Público e apoio insuficiente por parte do sistema judicial. Uma nova iniciativa de reforma, desenvolvida pelo Conselho Superior da Magistratura, foi publicamente apresentada em maio de 2015, com o apoio logístico do projeto de assistência técnica n.º 13.

61

O projeto de assistência técnica n.º 12 presta atualmente apoio a grupos de trabalho na revisão das estimativas orçamentais para a ERSJ e na explicação das condições específicas para efeitos de AOS (ver pontos 27 e 31). Este projeto de assistência técnica é um exemplo de ajustamento flexível a necessidades adicionais que ocorram durante a execução de um programa de AOS, mesmo quando esse apoio não foi explicitamente previsto no contrato inicial do projeto.

62

O setor de gestão das finanças públicas fornece exemplos de recurso a diversos tipos de apoio, tais como o SIGMA⁴⁴, a assistência técnica, a geminação e o AOS. Os projetos de geminação relativos a contratação pública e ao controlo financeiro interno terminaram em 2012 e 2013, tendo os relatórios sublinhado a necessidade de consolidação dos resultados (ver **anexo III**, projetos n.º 2 e n.º 4). Continuam a ser envidados esforços nestes domínios, através do SIGMA e do diálogo político. No entanto, as condições específicas do AOS às reformas da política de finanças públicas não dão resposta a estas insuficiências. Os conselheiros financiados pela UE (no âmbito do projeto MCSANUEM) foram destacados em instituições com relevância em matéria de gestão das finanças públicas, tais como a Inspeção Fiscal do Estado, mas nenhum assumiu funções em qualquer das três instituições que executam o AOS (Tribunal de Contas, Ministério das Finanças, Parlamento).

63

No entanto, a partir de 2014, a Comissão começou a prestar mais atenção à criação de sinergias entre o AOS e os projetos, tal como demonstrado por um projeto de geminação no Tribunal de Contas da Moldávia (ver **anexo III**, projeto n.º 5) e o destacamento previsto de um conselheiro da MCSANUEM para o Parlamento, em 2016.

44 O SIGMA (Apoio à Melhoria da Administração e da Gestão) é uma iniciativa conjunta da UE e da OCDE. Os peritos do SIGMA prestam assistência em seis domínios fundamentais da administração pública. (<http://www.sigmaxweb.org>)

Os resultados nem sempre foram sustentáveis por falta de vontade política e outros fatores externos

64

Em termos gerais, os projetos produziram as realizações esperadas. Os exemplos de realizações concretas incluem uma plataforma em linha para acompanhamento das atividades realizadas pelas organizações da sociedade civil na Moldávia, a prestação de aconselhamento estratégico a diversos ministérios, um projeto de lei sobre auxílios estatais e um manual de procedimentos para a gestão da ajuda da União Europeia.

65

Registam-se preocupações relativas à sustentabilidade dos resultados alcançados com os projetos, muitas vezes devidas à insuficiente vontade política por parte das autoridades nacionais para ultrapassar alguns dos obstáculos ao reforço das autoridades públicas (ver **caixa 7**). Tal como demonstrado no **anexo III** (questão 1.3), metade dos catorze projetos avaliados suscitavam algumas preocupações e os restantes suscitavam preocupações substanciais.

66

Entre 2011 e 2013, a Comissão prestou assistência técnica para apoiar a chancelaria de Estado moldava, no âmbito do projeto TTSIB (ver **caixa 7**). Apesar de o objetivo deste projeto consistir no desenvolvimento da capacidade da chancelaria de Estado para liderar tecnicamente a identificação, a elaboração e a execução das atividades financiadas pela assistência externa, os consultores do TTSIB também prestaram serviços que substituíram parcialmente as tarefas operacionais do pessoal da chancelaria de Estado. De acordo com os relatórios relativos ao projeto TTSIB, apesar de muitos dos resultados esperados terem sido alcançados, a Chancelaria de Estado não tinha capacidade suficiente para desempenhar as tarefas, absorver a formação e aplicar as competências adquiridas.

67

Como boa prática e tendo em conta a falta de elementos de sustentabilidade em projetos anteriores, na fase III a delegação da UE encorajou o desenvolvimento de estratégias de saída, para os projetos TTSIB e MCSANUEM. Pretendia, com isso, garantir que, antes de partir, cada conselheiro desse resposta às questões relativas à sustentabilidade. No entanto, no caso do TTSIB, a estratégia não foi executada, uma vez que as autoridades moldavas consideraram que a mesma exigia demasiados recursos.

Questões de sustentabilidade com um projeto: assistência técnica para apoiar a Moldávia no desenvolvimento de capacidades de execução dos regimes de ajuda (1,9 milhões de euros)

Um projeto de assistência técnica apoiou a chancelaria de Estado moldava na coordenação global da ajuda da UE e, mais especificamente, no desenvolvimento de capacidades para a aplicação dos instrumentos de geminação, TAIEX⁴⁵ e SIGMA, assim como na elaboração e execução do programa global de reforço institucional (projeto TTSIB, ver **anexo III**, projeto n.º 6).

Após o final do projeto, em 2013, uma parte da função de coordenação da ajuda da UE foi transferida da chancelaria de Estado para o Ministério dos Negócios Estrangeiros. As autoridades moldavas não asseguraram a preservação dos conhecimentos adquiridos ao longo dos anos pela chancelaria de Estado, através da transferência de pessoal formado ou da formação de pessoal do ministério. A delegação da UE programou um projeto de assistência técnica para o ministério, embora com um âmbito mais limitado do que o projeto TTSIB. Existem planos em curso para devolver a função de coordenação à chancelaria de Estado mas, desde 2013, uma parte substancial do pessoal da chancelaria deixou de exercer funções na mesma.

⁴⁵ O TAIEX é o instrumento de Assistência Técnica e Intercâmbio de Informações da Comissão Europeia. Presta apoio às administrações públicas em matéria de aproximação, aplicação e execução da legislação da UE, facilitando igualmente a partilha de boas práticas da UE.

68

A UE confronta-se com desafios significativos no que se refere à execução da assistência na Moldávia. A instabilidade política e macroeconómica e as insuficiências na governação e na administração pública reduzem significativamente a capacidade da Comissão para estimular as reformas.

69

O Tribunal examinou se a assistência prestada pela UE à Moldávia contribuiu de forma eficaz para o reforço da administração pública. Para o efeito, avaliou em que medida a Comissão concebeu e executou bem o apoio financeiro concedido tanto através dos programas de AOS como por projetos tradicionais. A auditoria analisou projetos e AOS nos setores que recebem mais apoio da UE: justiça, finanças públicas, água e saúde.

70

Com base nos trabalhos de auditoria, o Tribunal conclui que a assistência da UE apenas contribuiu parcialmente para o reforço da administração pública. Os fatores externos explicam algumas das limitações observadas. Outras falhas podem ser atribuídas às insuficiências na conceção e na execução dos programas e projetos auditados.

71

Tendo em conta que se registaram poucos progressos nos setores visados, o Tribunal conclui que o apoio orçamental teve um efeito limitado no reforço da administração pública (ver pontos 38 a 47).

72

O Tribunal constatou igualmente que a Comissão poderia ter dado uma resposta mais rápida quando os riscos associados ao apoio se concretizaram. Os programas não foram suficientemente alinhados com as estratégias moldavas (ver pontos 13 a 28).

73

O potencial benefício dos programas foi reduzido pelo facto de a condicionalidade não ter sido suficientemente explorada: algumas das condições específicas foram cumpridas entre a negociação do programa e o início do AOS ou não eram diretamente mensuráveis. A Comissão poderia ter sido mais rigorosa ao avaliar o cumprimento das condições de desembolso (ver pontos 29 a 34). Além disso, a atribuição de fundos adicionais baseados em incentivos não foi plenamente justificada (ver pontos 35 a 37).

Conclusões e recomendações

74

A conceção dos projetos foi, de um modo geral, considerada pertinente. A assistência da UE prestada através de projetos foi parcialmente eficaz no reforço da administração pública.

75

O âmbito e o calendário dos projetos nem sempre foram bem coordenados com os programas de AOS (ver pontos 52 a 63). A assistência técnica específica relativa ao apoio orçamental para o desenvolvimento da capacidade administrativa só começou a ser prestada meses após o principal programa de apoio orçamental. Nem sempre foram utilizados outros projetos de assistência técnica e de geminação na elaboração ou na assistência a programas de apoio orçamental.

76

De um modo geral, os projetos produziram as realizações esperadas. No entanto, os resultados nem sempre eram sustentáveis por falta de vontade política e outros fatores externos (ver pontos 64 a 67).

77

Com base nas conclusões acima enunciadas, o Tribunal formula as seguintes recomendações:

Recomendação 1

Limitar os riscos associados às operações de apoio orçamental

A Comissão deve aplicar as medidas existentes no contexto do sistema de alerta precoce de uma forma mais rigorosa, tendo em vista evitar ou limitar os riscos, e definir de forma mais clara os procedimentos a adotar em caso de concretização dos mesmos. Estes procedimentos devem ser adotados atempadamente.

Recomendação 2

Alinhar os programas de AOS com uma estratégia nacional de reforma bem definida

A Comissão deve melhorar a ligação entre os programas de apoio orçamental e as estratégias nacionais. Deve organizar a ajuda, garantindo que existe um programa de reformas nacionais bem definido. Deve avaliar especificamente a relevância e a credibilidade da estratégia do país em relação aos recursos institucionais e financeiros disponíveis.

Conclusões e recomendações

Recomendação 3 **Reforçar a utilização das condições e dos indicadores de desempenho**

A Comissão deve reforçar a utilização da condicionalidade, o que inclui i) a definição de condições e indicadores de desempenho claros e pertinentes que permitam uma melhor avaliação e demonstração dos resultados, ii) dar uma resposta firme, proporcional e rápida quando o governo moldavo demonstrar um empenho insuficiente no cumprimento do que foi acordado.

Recomendação 4 **Relacionar de forma mais clara os fundos baseados em incentivos com os progressos demonstráveis**

Os fundos baseados em incentivos devem ser atribuídos através de uma aplicação mais rigorosa da metodologia existente.

Recomendação 5 **Coordenar os projetos com os programas de AOS**

A Comissão deve utilizar os projetos de forma mais sistemática para preparar ou apoiar os programas de AOS. A assistência técnica no âmbito do AOS deve ser melhor calendarizada, para que possa prestar apoio aos programas de AOS desde o início.

Recomendação 6 **Garantir a sustentabilidade dos projetos**

A Comissão deve garantir que as questões relativas à sustentabilidade são integradas no planeamento de todos os projetos, avaliando de forma mais sistemática a capacidade e o empenho político das autoridades públicas em manter os resultados.

O presente Relatório Especial foi adotado pela Câmara III, presidida por Karel PINXTEN, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 19 de abril de 2016.

Pelo Tribunal de Contas



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

Lista de contratos auditados

Projetos				
Ano de contrato	Estado	Designação do contrato	Montante previsto (euros)	Pago (euros)
Reforma da justiça				
2009	Encerrado	Apoio à modernização do Sistema Prisional e à Reforma Penal da Moldávia	850 500	850 500
2010	Encerrado	Avaliação do Estado de direito e da Administração da Justiça para a programação setorial	198 193	198 193
2011	Encerrado	Apoio à elaboração do Apoio Orçamental Setorial e à preparação de concursos no setor da justiça	139 304	139 304
2012	Em curso	Acompanhamento da reforma do setor da justiça para o aumento da prestação de contas por parte do governo	274 105	246 695
2013	Em curso	Apoio à coordenação da reforma do Setor da Justiça na Moldávia	2 231 800	1 476 324
2014	Em curso	Aumento da eficiência, da prestação de contas e da transparência dos tribunais na Moldávia	2 078 700	709 357
2014	Em curso	Apoio aos processos de Investigação, Acusação e Defesa na Moldávia	2 007 500	872 085
			7 780 102	4 492 458
Outra Administração Pública Central				
2009	Encerrado	Apoio às reformas da GFP da Moldávia	114 474	114 474
2010	Encerrado	Missão Consultiva Setorial de Alto Nível da UE (MCSANUEM)	3 152 441	3 152 441
2010	Encerrado	Apoio ao Sistema de Contratação Pública na República da Moldávia	914 008	914 008
2011	Encerrado	Apoio à Execução e Aplicação da Política de Concorrência e de Auxílios Estatais	926 244	926 244
2011	Encerrado	Apoio à execução do Programa Global de Reforço Institucional na República da Moldávia	111 370	111 370
2011	Em curso	Apoio ao governo da Moldávia em matéria de luta contra a corrupção e da reforma do Ministério do Interior, incluindo polícia e proteção dos dados pessoais	2 853 790	2 832 718
2011	Encerrado	Assistência técnica ao governo da República da Moldávia para apoiar o desenvolvimento de capacidades para aplicação dos instrumentos de Geminção, TAIEX e SIGMA e prestação de apoio na elaboração e execução do Programa CIB	1 900 859	1 900 859
2011	Encerrado	Reforço da Gestão das Finanças Públicas na República da Moldávia	1 369 926	1 369 926
2012	Encerrado	Missão Consultiva Setorial de Alto Nível da UE (MCSANUEM II)	2 864 015	2 864 015
2013	Em curso	Missão Consultiva Setorial de Alto Nível da UE (MCSANUEM III)	2 977 291	2 840 539
2013	Em curso	Formação sobre Apoio Orçamental da EU prestada ao governo da Moldávia	39 148	37 533
2014	Em curso	Desenvolvimento de capacidades de gestão dos programas de reforço institucional da UE	225 018	211 448
2014	Em curso	Consolidação e Reforço da Auditoria Pública Externa na República da Moldávia	1 598 069	779 546
			19 046 653	18 055 121
Total			26 826 755	22 547 579

Projetos				
Ano de contrato	Estado	Designação do contrato	Montante previsto (euros)	Pago (euros)
Administração pública — Funções transversais				
2013	Em curso	Apoio ao Setor da Justiça	58 200 000	28 200 000
2014	Em curso	Apoio às Reformas da Política de Finanças Públicas na Moldávia (RFPF)	33 000 000	8 000 000
			91 200 000	36 200 000

Administração Pública — Prestação de Serviços Públicos				
2009	Encerrado	Programa de Apoio à Política Setorial de Saúde	43 114 336	43 114 336
2009	Encerrado	Programa de Apoio à Política Setorial no setor da água IEVP AAP 2009	35 777 200	35 777 200
2010	Encerrado	Assistência Técnica relativa ao Apoio Orçamental Setorial no setor da saúde	2 992 753	2 992 753
2010	Em curso	Reabilitação do sistema de abastecimento de água no município de Nisporeni, República da Moldávia	5 000 000	4 500 000
2011	Em curso	AT para execução do Programa de Apoio à Política Setorial no setor da água	2 771 010	1 611 437
2012	Encerrado	PAPS no setor da água IEVP AAP 2009 — Adenda 01 ao acordo de financiamento 2009/020-520 (5 milhões de euros adicionais na componente de apoio orçamental)	5 000 000	5 000 000
2013	Encerrado	EaPIC — Moldávia — ampliação do Programa de Apoio à Política Setorial no setor da saúde (2008/19655)	6 000 000	6 000 000
			100 655 299	98 995 726
Total			191 855 299	135 195 726
Total global			218 682 054	157 743 305

Síntese das classificações dos contratos de apoio orçamental setorial na amostra de auditoria

TÍTULO		Apoio às reformas da política de finanças públicas da Moldávia (RFPF)	Apoio às reformas no setor da justiça	Programa de apoio à política setorial no setor da água	Programa de AOS «Apoio político setorial ao programa de saúde»	
Duração do contrato, meses		60	72	108	60	
ANO DO CONTRATO		2014	2013	2009	2009	
QA2: Os programas de AOS contribuíram de forma eficaz para o reforço da administração pública?	2.1. Os programas de AOS foram bem concebidos?	O programa contribuiu para uma estratégia global clara				
		Existiam prioridades nacionais claramente formuladas, nas quais se baseou o AOS				
		Os objetivos do programa correspondem às prioridades nacionais				
		Antes da concessão de AOS os riscos políticos e económicos foram avaliados como limitados				
		O risco fiduciário foi limitado através de uma avaliação <i>ex ante</i> do custo da reforma				
		Existiam motivos documentados, claros, objetivos e relevantes para utilizar o AOS como modalidade de prestação ajuda				
	As avaliações e os ensinamentos anteriores foram tidos em conta					
	2.2. Os programas de AOS foram bem executados?	A administração moldava executou o programa de forma completa e oportuna	programa em curso	programa em curso		
		A assistência técnica foi orientada, oportuna e criou uma capacidade sustentável		N/A		
		As parcelas só foram desembolsadas mediante o cumprimento das condições	não foram desembolsadas parcelas variáveis			
		Os objetivos eram diretamente mensuráveis				
		Os reforços orçamentais foram justificados	N/A			
		O quadro de acompanhamento inclui objetivos SMART e indicadores mensuráveis				
		Existiam informações disponíveis para definir valores de referência e acompanhar/avaliar os progressos				
	O acompanhamento e a avaliação foram contínuos					
	Foram tomadas medidas corretivas quando o programa não decorria como previsto	programa em curso	programa em curso			
	2.3. Os programas de AOS produziram resultados concretos e sustentáveis?	Foram alcançados os resultados / realizações esperados	programa em curso	programa em curso		
		As condições estimularam as reformas de forma eficaz	não foram desembolsadas parcelas variáveis	programa em curso		
		O programa teve um impacto positivo na capacidade administrativa	programa em curso	programa em curso		
		O AOS prestou ajuda relevante e criou capacidades sustentáveis na administração da Moldávia	programa em curso	programa em curso		
As ações financiadas são claramente adicionais, quando comparadas com as empreendidas pela Moldávia antes da ajuda						
O AOS teve os efeitos pretendidos	programa em curso	programa em curso				

Legenda: Foram definidas as seguintes classificações:

Critério cumprido
 Critério parcialmente cumprido
 Critério não cumprido

Síntese da classificação dos contratos de projetos na amostra de auditoria

N.º do projeto	ANO DO CONTRATO	Duração do contrato, meses	TÍTULO
1	2009	2	AT — Apoio às reformas da GFP da Moldávia
2	2010	24	Geminação — Apoio ao Sistema de Contratação Pública
3	2011	30	AT — Apoio ao governo da Moldávia em matéria de luta contra a corrupção, reforma do Ministério do Interior (componente III)
4	2011	24	Geminação — Reforço da Gestão das Finanças Públicas
5	2014	24	Geminação — Consolidação e Reforço da Auditoria Pública Externa
6	2011	38	AT — Apoio ao governo moldavo no desenvolvimento de capacidades para aplicação da Geminação, do TAIEX e do Programa SIGMA & CIB (TTSIB)
7	2011	21	Geminação — Apoio à Execução e Aplicação da Política de Concorrência e de Auxílios Estatais
8	2011	5	Estudo — Apoio à execução do Programa CIB
9	2014	3	AT — Formação sobre Apoio Orçamental da UE prestada ao governo da Moldávia
10	2014	12	AT — Desenvolvimento de capacidades de gestão dos programas de reforço institucional da UE
11	2012	24	Acompanhamento da Reforma do Setor da Justiça para o Aumento da Prestação de Contas por parte do Governo (PROMOLEX)
12	2013	36	AT — Apoio à Coordenação da Reforma do Setor da Justiça na Moldávia
13	2014	36	AT — Aumento da eficiência, da prestação de contas e da transparência dos tribunais na Moldávia (ATRECO)
14	2014	36	AT — Apoio aos processos de Investigação, Acusação e Defesa
15	2009	24	Geminação - Modernização do sistema prisional
16	2010	26.5	Missão Consultiva Setorial de Alto Nível da UE MCSANUEM I
17	2012	20	Missão Consultiva Setorial de Alto Nível da UE MCSANUEM II
18	2013	18	Missão Consultiva Setorial de Alto Nível da UE MCSANUEM III
19	2010	18	<i>Avaliação do Estado de Direito (atividade de consultoria)</i>
20	2011	17	<i>Apoio na elaboração do AOS (atividade de consultoria)</i>

QA1:Os projetos contribuíram de forma eficaz para o reforço da administração pública?

1.1. Os projetos foram bem concebidos?		1.2. Os projetos foram bem executados?					1.3. Os projetos produziram resultados concretos e sustentáveis?				
O projeto foi suportado por uma análise das necessidades	As avaliações anteriores /os ensinamentos obtidos foram tidos em conta	A administração moldava executou o projeto de forma completa e oportuna	Existem sinergias ou coordenação com programas de AOS em curso	O quadro de acompanhamento inclui objetivos SMART e indicadores mensuráveis	Existiam informações disponíveis para definir valores de referência e acompanhar/avaliar os progressos	O acompanhamento e a avaliação foram contínuos	Foram tomadas medidas corretivas quando o projeto não decorria como previsto	Foram alcançados os resultados/realizações esperados	É possível estabelecer uma ligação entre os desenvolvimentos globais na capacidade de administrativa e o projeto	O projeto prestou apoio relevante e criou uma capacidade sustentável na administração moldava	As ações financiadas são adicionais, quando comparadas com as empreendidas pela Moldavia antes da ajuda
			N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A		
		projeto em curso					projeto em curso	projeto em curso	projeto em curso	projeto em curso	
			N/A								
		N/A	N/A								
	N/A	N/A	N/A								
		projeto em curso						projeto em curso	projeto em curso	projeto em curso	
		projeto em curso						projeto em curso	projeto em curso	projeto em curso	
		projeto em curso					projeto em curso	projeto em curso	projeto em curso	projeto em curso	
			N/A								
N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A

Legenda: Foram definidas as seguintes classificações:

Critério cumprido
 Critério parcialmente cumprido
 Critério não cumprido

Síntese

V

A Comissão observa que houve progressos, embora parciais, em dois dos quatro setores de apoio orçamental auditados (água e saúde), ao passo que os outros dois programas mais recentes (justiça e reforma das finanças públicas) continuam em curso, pelo que os seus resultados finais não podem ainda ser aferidos.

Tal como indicado nas respostas aos pontos 13-28, e tendo em conta a evolução dos acontecimentos e as decisões a nível interno, a resposta da Comissão face aos riscos foi, efetivamente, rápida.

No que diz respeito aos pagamentos relativos ao apoio orçamental, a situação atual na Moldávia traduziu-se na suspensão de todos os desembolsos, na pendência do cumprimento de todas as condições gerais, incluindo a estabilidade macroeconómica e a transparência orçamental. Neste contexto, é fundamental um acordo com o FMI.

Em termos de alinhamento com as estratégias nacionais, o conceito de estratégia da Comissão não é estático nem formal. A Comissão manteve-se atenta aos elementos essenciais e substanciais que devem constituir uma estratégia, adaptando-a permanentemente às necessidades prementes ditadas por um programa de associação ambicioso e por um ambiente geopolítico difícil. O facto de a Comissão não ter hesitado em ir para além do âmbito por vezes restrito de certas estratégias nacionais demonstra, em termos efetivos, que a Comissão assegurou que a imposição de determinadas condições resultasse na maior alavancagem possível em termos de reformas.

A Comissão salienta que o apoio orçamental, enquanto modalidade de ajuda, consiste num pacote completo de medidas respeitantes ao financiamento, ao reforço das capacidades, ao diálogo político e aos indicadores de desempenho. O diálogo político, mesmo na fase de formulação do programa, pode resultar na tomada de medidas pelo Governo antes da transferência de quaisquer fundos, o que é muito positivo.

Além disso, a Comissão sublinha que o cumprimento parcial dos critérios de desempenho justifica o desembolso parcial. A Comissão reconhece que, num caso em particular, a avaliação poderia ter sido mais rigorosa, mas não se trata de um problema sistémico.

A Comissão observa que o financiamento com base no princípio «dar mais para receber mais» foi concedido na sequência de análises internas. Estas decisões foram tomadas pela Comissão no âmbito do seu mandato de aplicação da ajuda externa, sob a orientação política do SEAE, e aprovadas pelos Estados-Membros, no pleno respeito pela comitologia.

VI

O Tribunal chama devidamente a atenção para a qualidade da conceção dos projetos, bem como para a sua eficácia e as suas realizações.

A Comissão concorda com a necessidade de articulação entre a assistência técnica, os projetos de geminação e o apoio orçamental. No entanto, no contexto das atuais regras financeiras, decorrerá sempre um certo período de tempo entre a assistência técnica ou a geminação e as operações de apoio orçamental.

Introdução

05

As deficiências da administração pública, em especial as relacionadas com os sistemas das finanças públicas ou a corrupção, obstam ao desenvolvimento em geral e à eficácia da ajuda. O seu impacto potencial não se restringe ao apoio orçamental. É patente que a melhoria do controlo financeiro e dos sistemas de contratação pública, visada no contexto do apoio orçamental, reduz de forma eficaz as possibilidades de corrupção.

07

A Comissão sublinha que, para além da assistência complementar no âmbito do mesmo programa, existem muitos outros casos importantes de assistência baseada em projetos a montante, que precedem as operações de apoio orçamental.

No que toca aos programas auditados, tal aplica-se, nomeadamente, aos domínios da justiça, bem como a outros setores, como o ensino e formação profissionais e o Programa para a Agricultura e o Desenvolvimento Rural no âmbito da política europeia de vizinhança.

Observações

14

A Comissão salienta que, ao ser canalizado através dos sistemas nacionais, o apoio orçamental reforça a apropriação e reduz os custos de transação para o país beneficiário.

O apoio orçamental setorial não direcionado destina-se mais a recompensar resultados do que a financiar atividades. É, pois, evidente que os controlos e auditorias em geral não podem transcender a fase em que os fundos são transferidos após o cumprimento das condições acordadas.

O apoio orçamental insere-se num contexto de desenvolvimento em que os sistemas fundamentais do Estado, como a gestão das finanças públicas, podem apresentar insuficiências de relevo. Contudo, o Tribunal omite sublinhar que o apoio orçamental setorial reforça os sistemas nacionais a favor do desenvolvimento sustentável, apoia o papel das instituições nacionais, favorece a transparência, promove a responsabilização a nível nacional e reforça o diálogo político.

As condições de elegibilidade são rigorosas. Um país parceiro apenas será elegível para apoio orçamental se o governo prosseguir uma estratégia pertinente e credível para colmatar essas insuficiências. A Comissão pode também exigir medidas específicas a curto prazo para atenuar os riscos. As novas orientações sobre o apoio orçamental (revistas em 2012, na sequência das propostas da Comissão e das conclusões do Conselho de 14 de maio de 2012, relativas a uma nova abordagem em matéria de apoio orçamental) incluem agora várias novas disposições destinadas a clarificar as regras. Essas disposições contemplam novas regras de elegibilidade em matéria de transparência e de supervisão, um processo formal de avaliação dos riscos e um enquadramento de governação aplicável aos quadros superiores de gestão.

Os critérios relativos à gestão das finanças públicas (GFP) são, de facto, uma das condições gerais incorporadas em todos os novos programas de AOS, sendo examinados por ocasião de cada decisão de pagamento. Embora o Tribunal se refira à utilização dos sistemas nacionais de GFP como um risco, esquece-se de mencionar que a boa governação económica e o desenvolvimento sustentável carecem de um sistema de GFP funcional e de uma base sólida de receitas públicas.

Este mecanismo de ajuda representa uma das modalidades pelas quais a Comissão respondeu aos apelos da comunidade internacional empenhada no desenvolvimento e das partes interessadas da UE em prol de intervenções mais eficazes, centradas nos resultados e na apropriação, e administrativamente menos complexas, reduzindo assim os custos de transação para os países parceiros. De igual modo, responde às limitações que caracterizam a modalidade de projetos tradicional no apoio às reformas essenciais.

16

A Comissão salienta que o apoio orçamental e a gestão descentralizada são duas modalidades diferentes de execução da ajuda que não dependem em igual medida dos sistemas nacionais.

Tal como se explica acima, o apoio orçamental funciona num contexto de desenvolvimento em que os sistemas fundamentais do Estado, como a gestão das finanças públicas, podem apresentar insuficiências de relevo. No entanto, as condições de elegibilidade são rigorosas. Um país parceiro apenas será elegível para apoio orçamental se o governo prosseguir uma estratégia pertinente e credível para colmatar essas insuficiências. A Comissão pode também exigir medidas específicas a curto prazo para atenuar os riscos. As novas orientações sobre o apoio orçamental (revistas em 2012, na sequência das propostas da Comissão e das conclusões do Conselho de 14 de maio de 2012, relativas a uma nova abordagem em matéria de apoio orçamental) incluem agora várias novas disposições destinadas a clarificar as regras. Essas disposições contemplam novas regras de elegibilidade em matéria de transparência e de supervisão, um processo formal de avaliação dos riscos e um enquadramento de governação aplicável aos quadros superiores de gestão.

Em terceiro lugar, a Comissão ressalva que o rácio da ajuda prestada através do apoio orçamental indicado pelo Tribunal inclui, na verdade, todos os apoios suplementares, tais como a geminação ou a assistência técnica, concedidos mediante as mesmas convenções de financiamento e pagos diretamente aos prestadores de ajuda, sem transferência para o Tesouro nacional.

17

A Comissão salienta que a corrupção compromete a eficácia da ajuda em geral e o seu impacto não se limita aos programas de apoio orçamental geral. É notório que a melhoria do controlo financeiro e da contratação pública, no âmbito dos programas de apoio orçamental, pode reduzir de forma eficaz as possibilidades de corrupção.

18

A Comissão remete para a descrição que se segue da evolução real dos acontecimentos e das decisões internas.

Efetivamente, assim que eclodiu o escândalo do setor bancário, em novembro de 2014, o Comité Diretor do Apoio Orçamental da Comissão decidiu, em dezembro de 2014, rever as modalidades da ajuda no âmbito da programação para 2015 e tomar outras medidas para atenuar os riscos, nomeadamente, a abordagem sistemática da questão a alto nível, junto das autoridades da Moldávia; a decisão de fevereiro do Comité Diretor da Assistência Financeira de aumentar a notação de risco da Moldávia com vista a um controlo reforçado de qualquer transação de apoio orçamental; a transmissão de instruções à delegação da UE no sentido de acompanhar os riscos. Além disso, em comparação com os anos anteriores, esta situação levou a uma redução significativa da parcela do apoio orçamental programada para 2015.

A partir de junho de 2015, depois de três grandes bancos terem sido colocados sob administração estatal, não se observaram progressos significativos nas investigações criminais aos casos de fraude bancária, não foi formulada qualquer estratégia de recuperação e foi cancelada uma missão do FMI prevista para meados de junho devido à demissão do primeiro-ministro. Esta sucessão de acontecimentos deu azo à resposta agora pública da Comissão de julho de 2015, em que foi sublinhado que o desembolso do apoio orçamental estava suspenso e pendente de um acordo entre o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Moldávia.

Além disso, deve ficar claro que os mil milhões de dólares dos EUA perdidos nos três bancos moldavos correspondem a dinheiro de depositantes - sobretudo moldavos — e não, tanto quanto é do conhecimento da Comissão, a dinheiro dos contribuintes da UE.

Caixa 1 — Informações gerais sobre a crise bancária na Moldávia

A Comissão instou as autoridades moldavas, sempre que possível e em todos os contextos institucionais, a proceder a uma investigação sobre os fundos perdidos e a tomar as medidas necessárias no sentido da sua recuperação.

A posição da UE foi reiterada pelas Conclusões do Conselho de fevereiro de 2016, segundo as quais devem prosseguir os esforços de recuperação dos fundos que, por conseguinte, não podem ser considerados definitivamente perdidos.

À data da auditoria - e com o apoio dos parceiros internacionais - o Governo da Moldávia tinha criado um mecanismo destinado a maximizar a recuperação de todos os ativos utilizados de forma abusiva.

20

A Comissão observa que efetuou desembolsos em dezembro de 2014, na sequência da reunião do seu Comité Diretor do Apoio Orçamental, que debateu os riscos políticos e macroeconómicos inerentes à situação do país. Em resumo, a conclusão geral foi no sentido da aprovação dos desembolsos pendentes, no pressuposto de que seriam revistas as modalidades de ajuda e tomadas medidas para atenuar os riscos, o que efetivamente aconteceu, tal como acima descrito, nas semanas e meses seguintes.

22

A Comissão salienta que o apoio orçamental tanto à justiça como às finanças públicas assentou, em cada um destes domínios, em estratégias nacionais, mas foi além delas em casos bem definidos a seguir descritos.

Esta abordagem ambiciosa é igualmente coerente com a expectativa da Comissão de obter a maximização da alavancagem através da condicionalidade para fazer avançar as reformas (ver as respostas da Comissão aos pontos 29-34).

Caixa 2 — As condições específicas não foram suficientemente alinhadas com a estratégia nacional: o AOS para a reforma das finanças públicas

A Comissão salienta que o AOS para as finanças públicas vai além do âmbito mais limitado da estratégia de GFP e apoia a estratégia de desenvolvimento nacional da Moldávia para 2020, bem como os objetivos da reforma da gestão das finanças públicas. O AOS relativo à reforma das finanças públicas baseia-se não apenas numa estratégia nacional centrada nos aspetos da gestão das finanças públicas mas também, com um sentido mais estratégico, na elaboração de políticas de finanças públicas responsáveis, com vista a uma execução transparente e fiável da estratégia de desenvolvimento nacional da Moldávia. Esta foi documentada durante o processo de análise da qualidade que conduziu à adoção final do programa de apoio orçamental à reforma das finanças públicas.

Tal como se explicou acima, o AOS tem por base um documento estratégico mais amplo e, em casos bem definidos a seguir explicados, seriam considerados outros objetivos estratégicos consagrados noutros documentos.

A Comissão tem a expectativa de que se alcance a maximização da alavancagem através da condicionalidade para fazer avançar as reformas (ver as respostas da Comissão aos pontos 29-34).

A criação de um Conselho Orçamental baseia-se no artigo 47.º do Acordo de Associação UE-Moldávia e na prática corrente de vários Estados-Membros da UE, bem como no Quadro Único de Apoio. Além disso, as expectativas aqui referidas refletem as boas práticas internacionais em matéria de gestão das finanças públicas. Tendo em conta o seu nível de desenvolvimento, a Moldávia tem de avançar no sentido da disciplina orçamental, da orçamentação a médio prazo e de uma maior transparência.

23

A Comissão considera que, para além da correspondência formal, em termos de substância, a matriz política do AOS à justiça está em consonância com a estratégia de reforma do setor da justiça para o período de 2011-2016. Importa referir, a título de exceção, a condição fundamental da elaboração, apresentação e adoção de uma lei relativa à ratificação do Protocolo n.º 12 da Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Esta condição visou eliminar uma preocupação importante e o alinhamento com as novas orientações em matéria de apoio orçamental. A Comissão tem a expectativa de que se alcance a maximização da alavancagem através da condicionalidade para fazer avançar as reformas (ver as respostas da Comissão aos pontos 29-34).

24

A Comissão observa que, infelizmente, as estratégias setoriais de avaliação de custos são ainda pouco comuns em muitos países. Por si só, não constituem um requisito de elegibilidade. No anexo referido, as novas orientações em matéria de apoio orçamental de 2012, que entraram em vigor em janeiro de 2013 (sempre depois da elaboração do AOS para a saúde), estabeleceram um quadro de análise, mas a decisão sobre a elegibilidade baseia-se na existência de uma estratégia setorial credível e pertinente. Esta é avaliada com base em vários critérios e implica uma apreciação.

No caso em apreço, o programa de apoio orçamental setorial destinado a melhorar a prestação dos serviços de saúde públicos baseia-se na estratégia de desenvolvimento do sistema de cuidados de saúde, que consiste numa estratégia setorial abrangendo questões como o financiamento do setor da saúde ou a prestação de serviços de saúde. No entanto, o programa de apoio orçamental setorial para melhorar a prestação dos serviços de abastecimento de água não se baseou numa estratégia de reforma moldada claramente formulada. O AOS no setor da água foi concebido para apoiar a estratégia nacional para a água de 2007. Esta última revelou-se, todavia, demasiado ambiciosa durante a execução do programa, uma vez que se centrava num elevado número de objetivos sem fornecer um plano de ação calendarizado nem um quadro institucional claro para a sua execução. Foram tomadas medidas de atenuação dos riscos, entre as quais a assistência técnica, para fazer às questões institucionais.

26

A Comissão assinala que o documento de ação apresenta os critérios que permitiram determinar o montante do apoio, o que foi feito do seguinte modo:

- Relativamente ao critério «*necessidades de financiamento do país parceiro*», procedeu-se a uma avaliação das necessidades na fase de formulação do programa de reforma das finanças públicas, que avaliou os recursos técnicos e financeiros necessários para executar a estratégia de reforma da gestão das finanças públicas para o período de 2013-2020. As constatações principais são resumidas no documento de ação final. O documento de ação relativo à reforma das finanças públicas apresenta igualmente uma breve análise do critério relativo ao «*compromisso do país parceiro em afetar os recursos orçamentais de acordo com uma estratégia e objetivos em matéria de desenvolvimento*».
- Relativamente ao critério «*orientação para os resultados da estratégia de desenvolvimento do país parceiro, incluindo um sistema de acompanhamento*», um documento complementar ao documento de ação sobre políticas públicas avalia o sistema de acompanhamento da execução da estratégia de desenvolvimento nacional estabelecida pela Chancelaria do Estado.
- No que se refere ao critério «*o historial e a capacidade de absorção de desembolsos anteriores e o grau de eficácia com que os objetivos acordados foram alcançados em virtude das operações de apoio orçamental*», são constantemente apresentadas informações específicas no processo de desembolso de cada programa de apoio orçamental (por exemplo, ao estímulo económico às zonas rurais e ao setor da energia).

28

A Comissão recorda que, no caso do AOS no setor da justiça, a variação do orçamento resultou, em parte, da decisão de lhe acrescentar a componente da proteção dos direitos humanos.

30

A Comissão salienta que o apoio orçamental, enquanto modalidade de ajuda, consiste num pacote completo de medidas respeitantes ao financiamento, ao reforço das capacidades, ao diálogo político e aos indicadores de desempenho. Em princípio, o apoio orçamental incentiva as reformas, privilegiando a compensação pelos progressos alcançados pelo próprio governo, em detrimento da disponibilização de recursos. O diálogo político, mesmo na fase de formulação do programa, pode resultar na tomada de medidas pelo Governo antes da transferência de quaisquer fundos, o que é muito positivo.

Além disso, os longos ciclos de programação decorrentes do Regulamento Financeiro e dos regulamentos relativos aos instrumentos significam que os governos conhecem as condições muito antes de assinarem a convenção de financiamento em concreto. Nos casos auditados, as medidas foram tomadas após a fase de identificação do programa.

Caixa 3 — Exemplos de condições específicas

Exemplo 1 — Algumas condições exigiam ações limitadas por parte das autoridades moldavas

A Comissão considera que esta condição do AOS à reforma das finanças públicas não era especialmente fácil de cumprir. O Ministério das Finanças não publicou relatórios semestrais com os dados agregados necessários. Os programas PEFA 2011 e 2015 referem apenas relatórios mensais. Em termos de transparência orçamental e de qualidade dos relatórios sobre a execução orçamental, a Comissão considerou acertadamente que tais melhorias eram importantes e necessárias.

Exemplo 2 — Algumas condições específicas já estavam preenchidas entre a negociação do programa e o início do AOS

A Comissão confirma que, após a identificação dos projetos e com a formulação dos mesmos já em fase bastante adiantada, os beneficiários do AOS no setor da saúde tomaram algumas das medidas exigidas pelos indicadores.

A Comissão sublinha que, no caso do AOS no setor da justiça, a missão de identificação teve início em julho de 2010, culminando num projeto de documento elaborado em abril de 2011, e a análise da qualidade do programa teve lugar em 5 de março de 2012, ou seja, antes da adoção da legislação. Devido a procedimentos internos da Moldávia, a convenção de financiamento necessária para o lançamento formal da componente de apoio orçamental acabou por só ser ratificada em 25 de setembro de 2013.

31

No que se refere à mensurabilidade das condições dos AOS, a Comissão sublinha a necessidade de considerar quer a evolução constante das circunstâncias, quer os longos ciclos de programação decorrentes do Regulamento Financeiro e dos regulamentos relativos aos instrumentos.

No que toca ao AOS no setor da justiça, o quadro explicativo foi elaborado com vista a uma maior clarificação entre ambas as partes, nomeadamente a delegação da UE e o ministério da Justiça, ficando assente que a avaliação do desembolso de cada parcela se baseia igualmente numa missão de avaliação externa.

32

A Comissão assinala que houve um desembolso parcial dos fundos quando se verificou um cumprimento igualmente parcial dos critérios aplicáveis. A avaliação realizada pela própria Comissão dos pedidos de desembolso pode levá-la a atualizar a avaliação do cumprimento das condições e a desembolsar um montante inferior ou superior ao recomendado no relatório de avaliação externa.

Caixa 4 — Os fundos foram desembolsados mesmo quando as condições específicas e os indicadores de desempenho não tinham sido cumpridos

Exemplo 1 — Foram desembolsados mais fundos do que o recomendado no relatório de avaliação externa

A Comissão frisa que tem a responsabilidade de examinar as recomendações dos peritos externos e, com base na sua avaliação e nas suas próprias fontes de informação, desembolsar um montante inferior ou superior, em conformidade com as condições contratuais.

No caso do AOS no setor da saúde, o intervalo de tempo que decorreu entre a análise dos peritos e a da delegação da UE explica a diferença entre as recomendações dos peritos e o desembolso da segunda parcela efetuado pela Comissão, subsequente ao processo de pagamento elaborado pela delegação em maio de 2012. De facto, registou-se alguma evolução entre dezembro de 2011 (conclusão do relatório dos peritos) e maio de 2012.

Exemplo 2 — Os desembolsos foram realizados após uma avaliação insuficientemente rigorosa do cumprimento das condições

A Comissão sublinha que houve um desembolso parcial dos fundos quando se verificou um cumprimento igualmente parcial dos critérios aplicáveis. No caso do AOS no setor da água, o Governo apresentou elementos comprovativos do cumprimento parcial da condição relativa à afetação do orçamento nacional aos setores da água e das águas residuais.

A Comissão reconhece que, neste caso em particular, poderia ter sido mais rigorosa na aplicação das condições definidas, mas não se trata de um problema sistémico.

Além disso, importa ter presente que, de entre todos os países da região europeia da OMS, a Moldávia é o que afeta a maior percentagem da despesa pública total ao setor da saúde. Deste modo, as ligeiras variações deste indicador em termos orçamentais não devem ser interpretadas como uma menor prioridade atribuída pelo governo ao setor da saúde. Assim, o orçamento da saúde não só aumentou em termos reais (facto documentado nos documentos de análise) como em termos relativos face ao conjunto da despesa pública. Em termos práticos, e vincando o compromisso do governo para com os cuidados de saúde, este aumento da despesa permitiu também o aumento das prestações sociais a favor da população (incluindo as pessoas sem seguro) desde 2009, a introdução do acesso gratuito aos serviços de saúde pública e de cuidados de urgência para toda a população e a expansão do acesso a serviços gratuitos de diagnóstico e tratamento hospitalar.

34

A Comissão reconhece os esforços efetivos já envidados para incentivar e alcançar mais progressos nas reformas com os recursos disponíveis, através de novas condições.

37

A Comissão e o SEAE observam que foram efetuadas análises internas em cada um dos anos em apreço. Além disso, esta decisão, tomada pela Comissão no âmbito do seu mandato de aplicação da ajuda externa, sob a orientação política do SEAE, foi aprovada pelos Estados-Membros, no pleno respeito pela comitologia.

Os relatórios sobre os progressos registados no âmbito da PEV relativos a 2011, 2012 e 2013 tanto aludem a avanços significativos como a motivos de preocupação. De acordo com o relatório de 2013, na primeira metade do ano, «a Moldávia atravessou a sua pior crise política nos últimos anos, descrita como um colapso institucional que prejudicou de forma duradoura a credibilidade das instituições democráticas do país». Contudo, esta frase deve ser lida em todo o seu contexto, em especial à luz da conclusão geral da frase anterior, segundo a qual «... apesar dos retrocessos observados no primeiro semestre de 2013, a Moldávia conseguiu alcançar progressos em domínios importantes e sensíveis do plano de ação da PEV, identificados como prioritários no anterior relatório sobre os progressos no âmbito da PEV». Várias reformas concretas, nomeadamente a revisão da legislação e a execução dos planos de ação, estiveram na base da decisão relativa aos progressos verificados no sentido de uma democracia aprofundada e sustentável em 2013, em sintonia com a avaliação do relatório sobre os progressos no âmbito da PEV relativo à Moldávia do mesmo ano.

A Comissão e o SEAE sublinham que, na ausência de um acervo específico ou de normas explícitas da UE, ou mesmo de práticas idênticas dos Estados-Membros em matéria de democracia aprofundada e sustentável, qualquer avaliação do valor de reformas específicas empreendidas deverá conter um elemento residual de subjetividade.

54

A Comissão observa que a assistência técnica nem sempre está sincronizada com o principal programa de apoio orçamental. Só pode ser iniciada após a assinatura do acordo de financiamento do programa de AOS e, tendo em conta os prazos regulamentares para os procedimentos de adjudicação e contratação, tem início diversos meses após o programa principal.

57

A Comissão salienta que os quatro projetos de assistência técnica no domínio da justiça se destinavam a apoiar a execução da estratégia de reforma no setor da justiça (2011-2016). O AOS no setor da justiça assenta na estratégia nacional de reforma do setor da justiça.

59

A Comissão salienta que o projeto de assistência técnica que acompanha o AOS e apoia a coordenação da reforma do setor da justiça teve início em 9 de abril de 2013, ou seja, seis meses antes da ratificação do acordo de financiamento que permitiu o início oficial do programa de AOS no setor da justiça em 25 de setembro de 2013.

61

Este é um exemplo de ajustamento flexível a necessidades adicionais que ocorram durante a execução de um programa de AOS, mesmo quando esse apoio não foi explicitamente previsto no contrato inicial do projeto.

Conclusões e recomendações

70

A Comissão observa que houve progressos, embora parciais, em dois dos quatro setores de apoio orçamental auditados (água e saúde), ao passo que os outros dois programas mais recentes (justiça e reforma das finanças públicas) continuam em curso, pelo que os seus resultados finais não podem ainda ser aferidos. O Tribunal chama justamente a atenção para as boas realizações dos projetos. Ao contrário do apoio orçamental, os projetos de ajuda tradicionais costumam caracterizar-se por uma apropriação reduzida, o que pode afetar a sustentabilidade. No entanto, as conclusões pormenorizadas obtidas a partir da amostra do Tribunal apontam antes para uma realização parcial da sustentabilidade.

71

A Comissão observa que houve progressos, embora parciais, em dois dos quatro setores de apoio orçamental auditados (água e saúde), ao passo que os outros dois programas mais recentes (justiça e reforma das finanças públicas) continuam em curso, pelo que os seus resultados finais não podem ainda ser aferidos.

72

A Comissão reconhece que a resposta poderia ter sido mais rápida. Tal como é indicado nas respostas da Comissão aos pontos 13-28, tendo em conta a evolução dos acontecimentos e as decisões a nível interno, a resposta da Comissão face aos riscos foi, efetivamente, rápida.

No que diz respeito aos pagamentos relativos ao apoio orçamental, a situação atual na Moldávia traduziu-se na suspensão de todos os desembolsos, na pendência do cumprimento de todas as condições gerais, incluindo a estabilidade macroeconómica e a transparência orçamental. Neste contexto, é fundamental um acordo com o FMI.

Em termos de alinhamento com as estratégias nacionais, o conceito de estratégia da Comissão não é estático nem formal. A Comissão manteve-se atenta aos elementos essenciais e substanciais que devem constituir uma estratégia, adaptando-a permanentemente às necessidades prementes ditadas por um programa de associação ambicioso e por um ambiente geopolítico difícil.

O facto de a Comissão não ter hesitado em ir para além do âmbito por vezes restrito de certas estratégias nacionais demonstra, em termos efetivos, que a Comissão assegurou que a imposição de determinadas condições resultasse na maior alavancagem possível em termos de reformas.

73

A Comissão salienta que o apoio orçamental, enquanto modalidade de ajuda, consiste num pacote completo de medidas respeitantes ao financiamento, ao reforço das capacidades, ao diálogo político e aos indicadores de desempenho. O diálogo político, mesmo na fase de formulação do programa, pode resultar na tomada de medidas pelo Governo antes da transferência de quaisquer fundos, o que é muito positivo.

Além disso, a Comissão sublinha que o cumprimento parcial dos critérios de desempenho justifica o desembolso parcial. A Comissão reconhece que, num caso em particular, a avaliação poderia ter sido mais rigorosa, mas não se trata de um problema sistémico.

A Comissão observa que o financiamento com base no princípio «dar mais para receber mais» foi concedido na sequência de análises internas. Estas decisões foram tomadas pela Comissão no âmbito do seu mandato de aplicação da ajuda externa, sob a orientação política do SEAE, e aprovadas pelos Estados-Membros, no pleno respeito pela comitologia.

74

A Comissão realça a qualidade da conceção dos projetos, bem como a sua eficácia e as suas realizações.

75

A Comissão concorda com a necessidade de articulação entre a assistência técnica, os projetos de geminação e o apoio orçamental. No entanto, no contexto das atuais regras financeiras, decorrerá sempre um certo período de tempo entre a assistência técnica ou a geminação e as operações de apoio orçamental.

Recomendação 1

A Comissão aceita a recomendação.

Recomendação 2

A Comissão aceita a recomendação.

Recomendação 3

A Comissão aceita a recomendação.

Recomendação 4

A Comissão aceita a recomendação.

Recomendação 5

A Comissão aceita a recomendação.

Recomendação 6

A Comissão aceita a recomendação.

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>).

Etapas	Date
Adoção do PGA / Início da auditoria	24.3.2015
Envio oficial do projeto de relatório à Comissão (ou outra entidade auditada)	15.2.2016
Adoção do relatório final após o procedimento contraditório	19.4.2016
Receção das respostas oficiais da Comissão (ou de outra entidade auditada) em todas as línguas	25.5.2016

A Moldávia recebe o montante mais elevado de ajuda da União Europeia por habitante, relativamente a todos os países vizinhos orientais da União Europeia. O Tribunal examinou se a assistência da União Europeia contribuiu de forma eficaz para a melhoria da administração pública no país.

Os auditores concluíram que o apoio orçamental teve um efeito limitado. A Comissão poderia ter dado uma resposta mais rápida quando os riscos se concretizaram e os programas não foram suficientemente alinhados com as estratégias moldavas. A Comissão não utilizou plenamente a possibilidade de definir condições para efeitos de desembolso e a atribuição de fundos adicionais baseados em incentivos não foi inteiramente justificada.

Os projetos avaliados foram considerados pertinentes e produziram as realizações esperadas. No entanto, nem sempre foram bem coordenados com os programas de apoio orçamental e os resultados nem sempre foram sustentáveis.



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Serviço das Publicações