



Bruxelas, 23.3.2018
COM(2018) 152 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO
CONSELHO**

Reforma da estrutura administrativa das Escolas Europeias

1 Introdução

A missão das Escolas Europeias («EE») consiste em proporcionar aos filhos do pessoal das instituições da União Europeia («a União») uma educação multilingue e multicultural a nível do ensino pré-primário, primário e secundário (incluindo o Diploma Europeu de Estudos Secundários), contribuindo assim para a atratividade do serviço público europeu.

As Escolas Europeias são uma organização intergovernamental, criada pelos Estados-Membros da UE e pela União, que são partes contratantes da Convenção relativa ao estatuto das Escolas Europeias¹. Existem 13 escolas implantadas em seis Estados-Membros da UE² com estatuto de organismos públicos dos países em que estão situadas. O órgão decisório mais elevado, o Conselho Superior, reúne os Estados-Membros, a Comissão Europeia, em nome da União Europeia, e os representantes dos pais, do pessoal e de outras partes interessadas³. Cada membro do Conselho, incluindo a Comissão, tem um lugar e um voto. A Presidência das Escolas Europeias é assegurada de forma rotativa entre os Estados-Membros da UE, cada ano letivo, sendo a gestão global do sistema assegurada pelo Secretário-Geral (SG) das Escolas Europeias, que representa o Conselho Superior.

Em conformidade com o artigo 25.º da referida Convenção, a Comissão Europeia, em nome da União Europeia, confere uma contribuição financeira para o orçamento das Escolas Europeias. Esta contribuição cobre a diferença entre o montante global das despesas das Escolas Europeias e o total das outras receitas. A maior parte do orçamento das Escolas Europeias (cerca de 60 % em 2017) é utilizada para pagar os vencimentos dos professores recrutados localmente e do pessoal administrativo, um complemento dos vencimentos nacionais dos professores destacados e os custos gerais⁴. A outra fonte principal de rendimentos provém dos Estados-Membros (cerca de 18 % em 2017), graças ao destacamento e ao pagamento dos vencimentos nacionais dos professores das Escolas Europeias e dos outros membros do pessoal. O resto das receitas é constituído pelas contribuições pagas por outros organismos e sociedades cujo pessoal tem filhos inscritos nas escolas (cerca de 14 %,

¹ Jornal Oficial L 212 de 17.8.1994 pp. 3 - 14

² Alicante, Bruxelas I (Uccle + Berkendael), Bruxelas II (Woluwe), Bruxelas III (Ixelles), Bruxelas IV (Laeken), Frankfurt am Main, Mol, Bergen, Karlsruhe, Munique, Varese, Luxemburgo I e Luxemburgo II, em seis países (Bélgica, Países Baixos, Alemanha, Itália, Espanha e Luxemburgo), com um total de cerca de 27 000 alunos em 2017.

³ Bem como o Instituto Europeu de Patentes (para a EE de Munique), o Banco Europeu de Investimento/Fundo Europeu de Investimento (para a EE do Luxemburgo, desde 2016), o EUIPO (para a EE de Alicante, desde 2017) e o BCE (para a EE de Frankfurt, desde 2017); com direito de voto unicamente nas matérias relativas às EE abrangidas por esses acordos.

⁴ Despesas imobiliárias para o Gabinete do Secretário-Geral das Escolas Europeias, limpeza, manutenção, TI e apoio educativo nas Escolas.

pais da categoria II), bem como por propinas e contribuições pagas por pais da categoria III⁵ (cerca de 8 %).

Nos últimos anos, o sistema das Escolas Europeias («SEE») tem enfrentado grandes desafios no que toca à sua gestão financeira. O Tribunal de Contas Europeu («TCE») e o Serviço de Auditoria Interna («SAI») identificaram algumas deficiências nos seus relatórios anuais relativos ao período de 2013 a 2015. O Tribunal de Contas considerou, nos seus relatórios de 2013 e de 2014, que não podia garantir que as contas consolidadas das EE estivessem isentas de erros materiais. No entanto, nos seus relatórios de 2015 e de 2016, o Tribunal de Contas não registou erros materiais nas demonstrações financeiras consolidadas definitivas.

O SAI salientou algumas deficiências a nível do controlo interno e assinalou o risco de utilização abusiva dos fundos das Escolas Europeias.

As deficiências na gestão financeira das Escolas Europeias não prejudicam a legalidade e a regularidade dos pagamentos efetuados pela Comissão (Direção-Geral dos Recursos Humanos e da Segurança, a seguir designada DG HR) às EE, uma vez que os pagamentos são altamente regulamentados. No entanto, a Comissão, enquanto principal contribuinte para o orçamento das EE, tem-se empenhado em assegurar que são dadas as devidas garantias da boa gestão financeira e da regularidade e legalidade das operações das EE.

Por conseguinte, com base nos relatórios de auditoria e na fraude detetada nas contas de uma das escolas em 2012, a DG HR formulou uma reserva por razões de reputação relativa à gestão financeira das Escolas Europeias, nos últimos quatro relatórios anuais de atividades (2013 a 2016). Além disso, a Comissão votou contra as últimas quatro quitações relativas à execução do orçamento das Escolas Europeias em 2012, 2013, 2014 e 2015 (tendo todos os outros membros do Conselho Superior votado a favor).

No seu relatório sobre a quitação do orçamento geral da UE de 2015⁶, o Parlamento Europeu («PE») referiu a existência de algumas deficiências na gestão financeira das Escolas Europeias, refletindo as conclusões do Tribunal de Contas e do SAI.

Por conseguinte, o PE exortou a Comissão a desempenhar plenamente o seu papel em todos os domínios da gestão das EE e solicitou uma comunicação ao Parlamento e ao Conselho sobre a melhor forma de reformar a estrutura administrativa das Escolas Europeias⁷.

A presente comunicação destina-se, por conseguinte, a enunciar os pontos de vista da Comissão sobre a estrutura administrativa e financeira das Escolas Europeias e as reformas em curso empreendidas nestes domínios.

⁵ Os restantes alunos – categoria I – são filhos de pessoal das instituições/órgãos da UE, que estão isentos do pagamento de propinas.

⁶ A8-0150/2017.

⁷ Recomendação 2015/PAR/0371.

2 Progressos na reforma da estrutura administrativa do sistema das Escolas Europeias («SEE»)

É importante reconhecer que foram realizados importantes progressos no que diz respeito à reforma da estrutura administrativa do SEE.

A principal realização foi a adoção do Regulamento Financeiro revisto («RF») das EE⁸ pelo Conselho Superior em setembro de 2017. A revisão do RF foi iniciada pela Comissão, que, no final de 2014, recebeu do Conselho Superior o mandato de iniciar os debates sobre essa matéria. O novo RF introduz um novo modelo de gestão financeira no SEE. Trata-se essencialmente de uma centralização progressiva das funções do gestor orçamental e do contabilista. A Comissão congratula-se igualmente com o facto de o RF revisto estar mais em linha com o Regulamento Financeiro da União⁹, em particular, em termos de princípios orçamentais, sistemas de controlo interno (incluindo uma melhor informação e contabilidade) e regras de contratação pública.

Além disso, a fim de atenuar as deficiências identificadas pelos auditores, as Escolas Europeias adotaram um certo número de medidas para promover uma boa gestão financeira e combater a fraude, ou seja, a implementação da contabilidade de exercício, a comunicação dos resultados dos controlos e a reorganização do quadro de controlo interno (foram nomeadamente postos em prática uma avaliação de riscos e um registo de riscos e as normas de controlo interno foram revistas). Desde 2014, existe uma coordenação do controlo interno para aconselhar e orientar as Escolas e o Gabinete Central das EE sobre o seguimento efetivo das recomendações formuladas nos relatórios de auditoria, bem como em matéria de conceção e execução do sistema de controlo interno. Foi criada uma célula qualificada de contratação pública no Gabinete Central das EE. O princípio da separação de funções foi revisto e melhorado e foram adotadas regras relativas à mobilidade do pessoal com funções sensíveis (por exemplo, os contabilistas destacados), estando em discussão as regras relativas aos contabilistas recrutados localmente.

As EE fizeram progressos significativos na luta contra as deficiências no controlo interno estrutural do sistema de pagamentos. Todas as Escolas Europeias têm agora uma separação adequada das competências no que se refere à execução dos pagamentos. Consequentemente, o SAI concluiu que o risco de fraude relacionada com a debilidade do sistema de pagamentos

⁸ O Conselho Superior adotou o novo Regulamento Financeiro em 5.9.2017. Ref.: 2017-12-D-21-en-1 <https://www.eursc.eu/BasicTexts/2017-12-D-21-en-1.pdf>.

⁹ Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União. JO L 298 de 26.10.2012, p. 1

foi suficientemente atenuado e arquivou a correspondente recomendação¹⁰. Esta conclusão é confirmada no relatório do Tribunal de Contas de 2016¹¹.

Além disso, o RF das EE permite ao OLAF efetuar inquéritos administrativos nas ES, incluindo inspeções no âmbito da proteção dos interesses financeiros da União contra a fraude e outras irregularidades. As EE estão também a estabelecer uma estratégia de luta contra a fraude e o OLAF proporcionará formação no domínio da luta contra a fraude no âmbito dos Acordos Administrativos.

Além disso, têm vindo a ser progressivamente estabelecidas auditorias externas independentes das contas anuais das Escolas Europeias e do gabinete do SG. Cinco escolas já foram objeto de auditoria e todas as demais o serão no prazo de três anos.

Tendo em conta esses diferentes elementos, a Comissão considera que deixou de ser necessário manter a sua reserva por razões de reputação no seu relatório anual de atividades de 2017.

Embora o papel consultivo do Gabinete Central das Escolas Europeias seja fundamental para as escolas, a Comissão contribuiu igualmente para reforçar os recursos consagrados ao apoio e orientações em matéria de controlo interno e gestão financeira. Em especial, a Comissão tem proporcionado, de forma proativa, aconselhamento e formação às EE em relação às responsabilidades do gestor orçamental, à programação e à apresentação de relatórios, bem como à conceção do sistema de controlo interno. Em outubro de 2016 foi concluído um acordo ao nível de serviços para oferecer às EE a possibilidade de seguir a formação organizada pela Comissão em matéria financeira, orçamental e contratação pública.

Os relatórios de 2015 e 2016 do TCE confirmam os progressos uma vez que não revelaram erros materiais nas demonstrações financeiras de 2015. As conclusões mais positivas do Tribunal de Contas em relação aos relatórios anteriores refletem o facto de muitas das medidas exigidas aplicadas nos últimos anos pelas EE terem começado a produzir resultados.

No entanto, uma revisão completa de uma estrutura administrativa e a reestruturação do controlo interno constituem um processo a longo prazo. Tal reflete-se no relatório de 2016 do Tribunal de Contas que, embora constata os progressos realizados, observa insuficiências persistentes do controlo interno em matéria de recrutamento, de contratação e dos pagamentos, que ilustram a necessidade de uma nova reforma da estrutura administrativa das Escolas Europeias.

3 Os pontos de vista da Comissão sobre a reforma da estrutura administrativa das Escolas Europeias

¹⁰ Seguimento do SAI relativo às recomendações pendentes da auditoria do SAI sobre «a gestão de tesouraria e das receitas nas Escolas Europeias».

¹¹ Relatório sobre as contas anuais das Escolas Europeias relativas ao exercício de 2016 <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=42117>

Em primeiro lugar, é importante recordar que, em resposta à resolução de 2011 do PE¹², a Comissão iniciou em 2012 um debate sobre a alteração do modelo de governação no âmbito do Conselho Superior. Em consequência, o Conselho concluiu que não havia necessidade de alterar a Convenção, dado que o Conselho estava habilitado a tomar qualquer decisão necessária para enfrentar as lacunas do sistema das Escolas Europeias no âmbito do atual modelo.

Por conseguinte, a Comissão reconhece que o atual sistema de governação deixa margem de manobra suficiente para concretizar as reformas necessárias em vários domínios do SEE. A Comissão continuará a desempenhar o seu papel e a dar o seu apoio e orientações às EE no âmbito da atual estrutura administrativa e de governação.

Por outro lado, os Estados-Membros devem continuar a respeitar as suas responsabilidades em relação às EE, no contexto da atual cooperação intergovernamental em matéria de governação, em que são chamados a desempenhar um papel fundamental no quadro global da educação e a cumprir os seus compromissos e obrigações financeiros enquanto países de acolhimento.

Segundo a Comissão, a consolidação da estrutura administrativa do SEE deve ser realizada de acordo com as seguintes linhas:

3.1 Governação financeira: centralização das funções principais

De acordo com o novo Regulamento Financeiro das Escolas Europeias, as funções de gestor orçamental e de contabilista serão progressivamente centralizadas, segundo o modelo aplicado na Comissão Europeia.

Mais especificamente, a função de gestor orçamental será centralizada a nível do Secretário-Geral das Escolas Europeias, em vez dos 14 gestores orçamentais (atualmente, o secretário-geral adjunto do Gabinete Central e 13 diretores de escolas). A centralização ficará concluída em 1 de janeiro de 2020. O Secretário-Geral como gestor orçamental terá a possibilidade de nomear gestores orçamentais delegados (os diretores das EE e um agente a definir ao nível do Gabinete Central para as suas próprias despesas).

Durante o período transitório de 1.1.2018 a 31.12.2019, o Secretário-Geral apresentará um relatório anual de atividades ao Conselho Superior, em abril de 2019 e em abril de 2020, sobre a gestão global do SEE, incluindo as principais conclusões sobre a boa gestão financeira e orçamental e sobre os sistemas de controlo interno. Além disso, o Secretário-Geral informará imediatamente o Conselho Superior sempre que quaisquer resultados materiais resultantes de controlos ou auditorias do SEE tenham suscitado a sua atenção.

¹² 2011/2036(INI) de 27.9.2011

O Secretário-Geral deve, além disso, apresentar um relatório ao Conselho Superior, pela primeira vez, em meados de julho de 2019, sobre a gestão orçamental e financeira e as principais conclusões resultantes dos controlos *ex post* e dos sistemas de controlo interno.

A centralização progressiva do papel do contabilista teve início em 1 de janeiro de 2018 com vista a completar integralmente este processo em 2020. Serão criadas em 13 EE e no Gabinete Central (para as suas próprias despesas) funções de correspondente contabilista local, sob a responsabilidade do contabilista. O contabilista central assinará as contas e certificará assim que tem uma garantia razoável de que estas apresentam uma imagem verdadeira e fiel da situação financeira pela primeira vez relativamente às contas de 2018 (em julho de 2019).

A reforma simplificará a contabilidade das Escolas Europeias, dará ao Conselho Superior um poder de supervisão e contribuirá para atenuar as deficiências referidas nas conclusões do TCE relativas à consolidação, fiabilidade e exatidão, atrasos, gestão do inventário e ativos fixos.

A aplicação do RF revisto implicará um novo modelo de governação financeira das Escolas Europeias. Tal deverá reforçar a boa gestão financeira e a clareza e a responsabilização do SEE, embora respeitando a autonomia das escolas, tal como previsto no artigo 6.º da Convenção, e assegurando a responsabilidade inerente a cada agente financeiro e gestor orçamental por delegação ou subdelegação.

O novo RF constitui o quadro jurídico para iniciar o processo de centralização. Este processo implica um grande número de alterações à atual estrutura que devem ser cuidadosamente implementadas pelas EE. Surgirão uma série de problemas, desde o pessoal do Gabinete Central e das Escolas Europeias até ao grau de centralização dos diferentes serviços e ao impacto nas administrações centrais e locais. Tudo isto terá de ser cuidadosamente avaliado e resolvido antes de as EE poderem obter os benefícios esperados do exercício de centralização.

Considerando a centralização progressiva das funções de gestor orçamental e de contabilista o Conselho Superior adotou, em setembro de 2017, um plano de execução juntamente com o RF revisto. Inclui um calendário para a adoção de uma série de medidas necessárias para melhorar a governação financeira (por exemplo, preparação de procedimentos mais rigorosos para a contratação pública, a orçamentação e a preparação de relatórios, a resolução de insuficiências a nível do *software* de contabilidade e a instalação de mecanismos centrais de validação contabilística).

A realização destes esforços de centralização constituirá uma tarefa difícil que exige uma execução rigorosa do plano de execução por parte das EE.

3.2 Melhoria da gestão financeira e orçamental e controlo interno

A par da centralização das principais funções na administração das Escolas Europeias, a reestruturação do sistema de controlo interno exige que as EE dediquem uma maior atenção aos seguintes aspetos:

3.2.1 Sistema de pagamento

Tal como mencionado no ponto 2, tanto o SAI como o Tribunal de Contas demonstraram que o risco de fraude relacionado com as deficiências foi suficientemente reduzido. No entanto, o TCE voltou a emitir reservas na sua recomendação do relatório sobre o exercício financeiro de 2016, uma vez que a integração do *software* de contabilidade com o sistema de pagamento eletrónico conduz a outras insuficiências do controlo interno não resolvidas. Por conseguinte, embora o risco de fraude tenha sido suficientemente reduzido, devem ser prosseguidos os esforços para atenuar os restantes riscos residuais.

A Comissão apoiou a centralização da realização dos pagamentos, tal como foi decidido pelo Conselho Superior em setembro de 2017, no contexto do plano de execução de 2017-2019 para a nova governação financeira.

3.2.2 Separação de funções e dos circuitos financeiros

As funções de gestor orçamental e de contabilista devem ser separadas. Tal refletir-se-á, por um lado, na função de gestor orçamental delegado desempenhada pelo diretor da escola, que recebe o seu mandato diretamente do Secretário-Geral. Por outro lado, haverá em cada escola e no Gabinete Central um correspondente contabilista, que será responsável pela gestão diária das contas e pela aplicação das regras estabelecidas pelo contabilista. Além disso, será aplicado em todas as transações o princípio do duplo controlo.

Os regulamentos relativos ao pessoal destacado foram recentemente revistos¹³, de forma a melhor refletir a importância e os riscos relacionados com o papel dos contabilistas/administradores no atual contexto de gestão das Escolas Europeias. O novo regulamento, que entrou em vigor em 1.1.2018, inclui nomeadamente disposições aplicáveis à mobilidade dos contabilistas destacados, à melhor definição de tarefas e às grelhas salariais.

O gabinete do Secretário-Geral das Escolas Europeias deve redefinir devidamente a descrição exata das tarefas a confiar aos futuros contabilistas a fim de assegurar clareza e coerência.

3.2.3 Ambiente de controlo interno

A Comissão considera que os sistemas de controlo interno devem ser reforçados. Apoiar os planos de ação adotados para esse efeito pelo Conselho Superior no contexto do novo RF, bem como no contexto das medidas para aplicar às recomendações da auditoria. Este plano visa, nomeadamente, atualizar as normas de controlo interno, desenvolver uma avaliação dos riscos, bem como uma metodologia para os controlos *ex post* que abrangem todos os tipos de operações.

¹³ O Conselho Superior adotou uma série de alterações ao Estatuto do pessoal destacado das Escolas Europeias em 8.6.2017. Ref. 2017-04-D-8-en-1.

Essas medidas melhoram a fiabilidade das informações prestadas pelas escolas e permitem dar uma advertência clara sobre os problemas existentes ou potenciais.

3.3 Reafetação de recursos para implementar os esforços de centralização

No contexto da revisão do Regulamento Financeiro, adotada em setembro de 2017, no orçamento de 2017 e 2018 foram criados os lugares necessários para executar o processo de centralização.

A Comissão solicitou que, no âmbito do projeto de orçamento para 2019, tenha lugar um novo debate sobre a questão de uma reafetação de pessoal. A Comissão é de opinião que as EE devem desenvolver planos plurianuais de recursos humanos que facilitem a reafetação de pessoal de acordo com as prioridades e necessidades. Uma solução equilibrada deve ter em conta, por um lado, a necessidade de reforçar a boa gestão e os sistemas de controlo interno das Escolas e, por outro, criar as estruturas centralizadas necessárias para prestar apoio às funções centrais.

3.4 Um sistema de repartição de custos equitativo e fiável

O número de professores destacados, que têm sido tradicionalmente a espinha dorsal do SEE, está a diminuir em paralelo com a redução das contribuições dos Estados-Membros através do pagamento da remuneração desta categoria de pessoal. Ao mesmo tempo, a população escolar está em rápido crescimento.

O papel dos Estados-Membros é particularmente crucial no que respeita ao destacamento de professores, nomeadamente para alemão, francês e inglês. A diminuição do número de professores destacados que ensinam nestas línguas tem um duplo impacto sobre as Escolas Europeias. Por um lado, obriga as escolas a recrutar docentes a nível local, com todas as consequências orçamentais negativas para a contribuição compensatória paga pela UE ao SEE, uma vez que os salários dos professores recrutados localmente são pagos pelo orçamento da UE, quando, nos termos da Convenção, o destacamento de professores pelos Estados-Membros constitui a base do SEE¹⁴. Por outro lado, a redução do número de professores destacados pode contribuir para aumentar o número de cursos ministrados por falantes não nativos se o recrutamento de falantes nativos se revelar difícil.

Considerando que para a sustentabilidade financeira do sistema das Escolas Europeias é fundamental um sistema de partilha equilibrada, a Comissão recomenda o lançamento de debates sobre a revisão do atual sistema, de forma a preparar uma solução viável a partir do ano letivo de 2020/2021. A afetação ou o destacamento de professores pelos Estados-Membros deve continuar a ser a espinha dorsal do SEE em qualquer versão revista do mecanismo de partilha de custos. Convém também ter devidamente em conta as necessidades

¹⁴ Artigo 3.º, n.º 2, e artigo 25.º, n.º 1, da Convenção.

reais das escolas e as possíveis consequências do Brexit, procurando simultaneamente uma partilha justa dos custos entre os Estados-Membros.

Além disso, a Comissão considera que o modelo de partilha de custos deve ser devidamente aplicado por outras instituições, agências e órgãos da UE total ou parcialmente financiados fora do orçamento da UE e cujo pessoal tenha filhos inscritos nas Escolas Europeias. Neste contexto, a Comissão celebrou acordos de contribuição com o «Grupo BEI» e o MEE¹⁵, bem como com o EUIPO, (ex-IHMI)¹⁶ e outras agências e órgãos (Conselho Único de Resolução e várias empresas comuns) para poderem assumir as despesas escolares dos filhos do seu pessoal. Além disso, no final de 2017, foi celebrado entre as EE e o Banco Central Europeu um acordo de participação com base no artigo 28.º da Convenção. Além disso, estão em curso negociações com outras agências com vista a assegurar a sua contribuição financeira para o orçamento das Escolas Europeias.

4 Conclusão

As EE empreenderam uma reforma estrutural a longo prazo da sua estrutura administrativa e financeira. Até à data, a reforma permitiu atenuar as deficiências no controlo interno dos sistemas de pagamentos das EE, no cerne do caso de fraude que levaram a Comissão a emitir uma reserva por razões de reputação. Conduziu também a um reforço da atual estrutura de controlo interno e à revisão do regulamento financeiro que permitirá às EE reformar as suas estruturas administrativas mais em profundidade.

Tal como acima descrito, são necessárias novas medidas para melhorar o controlo interno e a gestão administrativa. A reforma da estrutura administrativa requer o pleno empenhamento das EE e uma correta execução das medidas previstas. A Comissão continuará, sempre que possível, a prestar a assistência necessária.

Para a futura sustentabilidade de todo o sistema é crucial um sistema de repartição equitativo e fiável entre o orçamento da UE, os Estados-Membros e as instituições e organismos que beneficiam do SEE.

A Comissão considera que as principais deficiências e desafios com que se deparam as EE podem ser resolvidas no âmbito do atual quadro definido pelas EE, com o firme empenhamento dos Estados-Membros. Para o efeito, a Comissão continuará a assegurar que a sua posição seja tida em conta no sistema de supervisão das Escolas Europeias, a saber, o comité pedagógico misto, o comité orçamental e o Conselho Superior.

¹⁵ O Banco Europeu de Investimento que representa também o Fundo Europeu de Investimento e o Mecanismo Europeu de Estabilidade, em dezembro de 2015.

¹⁶ Instituto da Propriedade Intelectual da União Europeia, em junho de 2017.