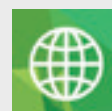


Relatório Especial

**Exame dos riscos
associados a uma
abordagem orientada
para os resultados das
ações da União Europeia
para o desenvolvimento
e a cooperação**



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

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

Tel. +352 4398-1

Correio eletrónico: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

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

Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2015

Print	ISBN 978-92-872-3425-4	ISSN 1831-0982	doi:10.2865/301204	QJ-AB-15-019-PT-C
PDF	ISBN 978-92-872-3397-4	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/602141	QJ-AB-15-019-PT-N
EPUB	ISBN 978-92-872-3409-4	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/74118	QJ-AB-15-019-PT-E

© União Europeia, 2015

Reprodução autorizada mediante indicação da fonte

A autorização para utilizar ou reproduzir o Anexo da p. 41 deve ser solicitada diretamente ao titular dos direitos de autor.

Printed in Luxembourg

Relatório Especial**Exame dos riscos
associados a uma
abordagem orientada
para os resultados das
ações da União Europeia
para o desenvolvimento
e a cooperação**

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

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

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria III, especializada nos domínios de despesas das ações externas. A Câmara é presidida pelo membro do TCE Karel Pinxten, que é igualmente o membro relator deste relatório. A auditoria foi efetuada sob a responsabilidade de Philippe Froidure, diretor da Câmara III, com a colaboração de Hubert Devillé, assistente do diretor.



Da esquerda para a direita: P. Froidure, K. Pinxten e H. Devillé.

Pontos

I-V	Síntese
1-12	1. Introdução
1-5	1.1. Motivo da importância dos resultados
6	1.2. O que constitui um resultado?
7-12	1.3. O quadro global da UE para a cooperação e o desenvolvimento baseado em resultados
13-19	2. Contexto político e regulamentar em matéria de resultados
13-18	2.1. Contexto político
14-15	2.1.1. Objetivos de alto nível para o desenvolvimento
16-17	2.1.2. Fóruns de alto nível sobre a eficácia da ajuda
18	2.1.3. Comunicações da União Europeia
19	2.2. Contexto jurídico e regulamentar
20-22	3. Exame do Tribunal
23-79	4. Principais domínios de risco
24-38	4.1. Formulação de objetivos e indicadores
24-26	4.1.1. Terminologia
27-31	4.1.2. Harmonização e coerência dos documentos
32-35	4.1.3. Definir objetivos SMART e indicadores claros
36-38	4.1.4. Definir como objetivo o compromisso de um país parceiro em executar reformas
39-46	4.2. Definição da cadeia de resultados
39-42	4.2.1. Relacionar ações e resultados mediante uma cadeia lógica clara
43-46	4.2.2. Contribuição versus atribuição
47-50	4.3. Maior complexidade devido à integração de questões transversais

51-57	4.4. Harmonização entre os instrumentos e quadros dos parceiros de desenvolvimento
51-53	4.4.1. Harmonização com os quadros de resultados dos países parceiros
54-55	4.4.2. Harmonizar os instrumentos utilizados pelas partes interessadas do desenvolvimento
56-57	4.4.3. Enfrentar a justaposição de diferentes estruturas de prestação de contas
58-61	4.5. Insuficiências na avaliação e na comunicação dos resultados
62-65	4.6. Consolidação e comunicação dos dados
66-68	4.7. Qualidade dos dados
69-73	4.8. Resultados da execução orçamental
74-79	4.9. Alterações no contexto das ações da União Europeia
74-77	4.9.1. Gestão dos riscos e escolha das modalidades de execução
78-79	4.9.2. Fatores exógenos
80-83	5. Conclusões e recomendações
80-82	5.1. Conclusões
83	5.2. Recomendações

Anexo — Quadro abrangente de avaliação aplicado às avaliações do apoio orçamental

Respostas da Comissão

I

Todos os anos, a União Europeia (UE) dedica recursos substanciais à ajuda ao desenvolvimento dos países mais pobres do mundo. Para assegurar a credibilidade da ajuda ao desenvolvimento, é fundamental conseguir demonstrar os resultados alcançados com esses recursos.

II

Registou-se recentemente um interesse renovado da parte do Parlamento Europeu e do Conselho em mudar a incidência das políticas da UE no domínio do desenvolvimento e da cooperação, passando das atividades para os resultados. Em dezembro de 2013, a Comissão publicou um documento de trabalho intitulado *Paving the way for an EU Development and Cooperation Results Framework* (Abrir o caminho para um quadro da UE para a cooperação e o desenvolvimento baseado em resultados) e, em março de 2015, apresentou esse quadro através da publicação de outro documento de trabalho intitulado *Launching the EU International Cooperation and Development Results framework* (Lançamento do quadro da UE para a cooperação internacional e o desenvolvimento baseado em resultados).

III

No exame do Tribunal, identificaram-se nove principais domínios de risco associados a uma abordagem orientada para os resultados das ações da UE para o desenvolvimento e a cooperação.

IV

Esse exame revelou que esses domínios de risco tinham sido corretamente identificados pela Comissão num vasto leque de documentos. Revelou igualmente o interesse das medidas que a Comissão está a empreender para lançar um quadro da UE para a cooperação internacional e o desenvolvimento baseado em resultados.

V

Ainda assim, é necessário tomar mais medidas para mobilizar todo o potencial das iniciativas da Comissão no sentido de melhorar os resultados do desenvolvimento e da cooperação da UE. Neste contexto, o Tribunal formulou várias recomendações que a Comissão deverá ter em conta.

1.1. Motivo da importância dos resultados

01

Dedicam-se recursos substanciais à ajuda ao desenvolvimento dos países mais pobres do mundo. Salientando embora o facto de não existir uma fonte única de dados sobre o financiamento do desenvolvimento, a Comissão estimou, em julho de 2014, que os recursos acumulados disponíveis para os países em desenvolvimento ao longo do período de dez anos iniciado em 2002 rondavam os 2 171 mil milhões de dólares dos Estados Unidos, incluindo o financiamento público e privado, nacional e internacional.

02

No quadro do compromisso assumido no sentido de se atingir o objetivo internacionalmente aprovado para a ajuda pública ao desenvolvimento (APD) de um rácio APD/RNB de 0,7%, em 2013, a despesa líquida de toda a UE (incluindo dos Estados-Membros) na APD foi de 56,5 mil milhões de euros, equivalente a um rácio APD/RNB de 0,43% do RNB coletivo da UE¹.

03

Está previsto disponibilizar os seguintes montantes para o desenvolvimento e a cooperação ao longo do período de 2014-2020: 19 661 milhões de euros a partir do orçamento geral da UE² e 30 506 milhões de euros para os países ACP através do Fundo Europeu de Desenvolvimento³.

04

Para assegurar a credibilidade da ajuda ao desenvolvimento, em especial no que se refere aos instrumentos utilizados, aos métodos de prestação de ajuda e aos fundos em causa, é fundamental conseguir demonstrar os resultados alcançados com esse apoio.

05

A prestação de contas pública constitui igualmente uma questão importante. Num relatório publicado em janeiro de 2014, o Parlamento Europeu salientou que «a orçamentação por atividades ainda [constituía] o princípio fundamental na elaboração do orçamento da União» e lamentou que algumas propostas para o período de programação de 2014-2020 permanecessem «essencialmente orientadas para as despesas e, portanto, ainda centradas no cumprimento das regras em vez do desempenho». O Parlamento assinalou ainda que o quadro de desempenho utilizado pela Comissão para o Quadro Financeiro Plurianual para 2014-2020 deverá abarcar os seguintes três elementos principais⁴:

- a) a consecução dos objetivos do programa (resultados);
- b) a boa gestão do programa por parte da Comissão e dos Estados-Membros;
- c) o modo como os resultados do programa e a boa gestão contribuem para os principais objetivos da União.

- 1 SWD(2014) 235 final – «EU Accountability Report 2014 on Financing for Development - Review of progress by the EU and its Member States» (Documento de trabalho dos serviços da Comissão, Relatório de prestação de contas da UE relativo a 2014 sobre o financiamento do desenvolvimento — Exame dos progressos realizados pela UE e os seus Estados-Membros).
- 2 http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index_en.cfm#documents, janeiro de 2015.
- 3 Publicação da Comissão, «Multiannual Financial Framework 2014-2020 and EU Budget 2014 — The figures» (Quadro financeiro plurianual para o período 2014-2020 e orçamento da UE para 2014 — Os números).
- 4 Relatório sobre a avaliação das finanças da União baseada nos resultados obtidos: uma nova ferramenta para melhorar o processo de quitação da Comissão Europeia — A7-0068/2014, de 30 de janeiro de 2014.

1. Introdução

1.2. O que constitui um resultado?

06

Um resultado é uma consequência mensurável decorrente, direta ou indiretamente, de uma relação de causa e efeito. Um método orientado para os resultados aplicado ao desenvolvimento e à cooperação assenta no princípio de que a obtenção dos resultados, e não a gestão das atividades ou dos processos, deve estar no centro das intervenções de desenvolvimento e cooperação. Os resultados abrangem normalmente três categorias⁵:

a) realização (*output*): o que é produzido ou concretizado com os recursos afetados a uma intervenção (por exemplo, ações de formação ministradas a desempregados, construção de estradas);

- b) efeito: alteração que resulta da execução da intervenção e que está normalmente relacionada com os seus objetivos. Podem ser esperados ou não, positivos ou negativos (por exemplo, formandos que encontraram emprego, melhoria da acessibilidade a uma determinada zona devido à construção de uma estrada);
- c) impacto: consequências socioeconómicas a longo prazo que podem ser observadas após um determinado período posterior à conclusão da intervenção e que podem afetar quer os destinatários diretos da intervenção quer outros destinatários indiretos.

5 Para efeitos do presente relatório, relativamente a estas três categorias de resultados, aplica-se a terminologia utilizada nos instrumentos de financiamento das ações externas. É possível que termos semelhantes sejam utilizados de forma diferente em outros documentos da UE.

Figura 1

Conceito de resultados



1.3. O quadro global da UE para a cooperação e o desenvolvimento baseado em resultados

07

Para além dos mecanismos existentes que visam a medição e comunicação dos resultados, uma iniciativa notável da Comissão em dezembro de 2013 foi a elaboração de um documento de trabalho intitulado «Abrir o caminho para um quadro da UE para a cooperação e o desenvolvimento baseado em resultados». Esta iniciativa pretendia:

Definir os processos desenvolvidos pela Comissão para concretizar os compromissos assumidos no âmbito da «Agenda para a Mudança» de reforço da sua capacidade de acompanhar e comunicar sobre os resultados operacionais alcançados através da execução dos projetos e programas do desenvolvimento e da cooperação financiados pela UE⁶.

6 SWD(2013) 530 final, de 10 de dezembro de 2013.

1. Introdução

08

Este documento de trabalho dos serviços da Comissão teve em conta as conclusões de um estudo, realizado pela Comissão em 2013, que visava oferecer uma análise dos ensinamentos obtidos por cinco agências de desenvolvimento que já se encontravam a aplicar o seu próprio quadro de resultados. Apresentava um método preliminar de elaboração de um quadro global da UE para a cooperação e o desenvolvimento baseado em resultados. Descrevia esse quadro da seguinte forma:

Um quadro de resultados é uma ferramenta utilizada por vários parceiros de desenvolvimento para medir os resultados alcançados face aos objetivos de desenvolvimento estratégicos. O quadro de resultados pode ser entendido como uma articulação dos vários níveis ou cadeias de resultados esperados com a execução de uma determinada estratégia, programa ou projeto.

09

O quadro da UE para a cooperação e o desenvolvimento baseado em resultados terá duas finalidades principais: enquanto ferramenta de prestação de contas, informar as partes interessadas dos resultados que foram alcançados, e enquanto ferramenta de gestão, fornecer dados sobre o desempenho que servirão de base às decisões de gestão.

10

Em junho de 2014, foi publicado outro documento de trabalho dos serviços da Comissão, com o objetivo de descrever o quadro de acompanhamento, avaliação e elaboração de relatórios até ao final do próximo Quadro Financeiro Plurianual, que decorre dos instrumentos jurídicos que apoiam a próxima geração de programas e os trabalhos adicionais da Comissão para concluir o quadro — o quadro

«MORE». Este documento de trabalho apresenta, para cada domínio de intervenção, uma síntese dos objetivos gerais e específicos dos instrumentos, os principais indicadores associados a cada objetivo, as disposições de acompanhamento, bem como o calendário e o conteúdo das avaliações e dos relatórios⁷.

11

Em abril de 2014, o Parlamento Europeu expressou o seu apoio aos «esforços permanentes da Comissão para passar de uma abordagem baseada nos recursos a uma abordagem orientada para o desempenho e o impacto»⁸. Em maio de 2014, o Conselho saudou o documento de trabalho dos serviços da Comissão «Abrir o caminho para um quadro da UE para a cooperação e o desenvolvimento baseado em resultados», de dezembro de 2013, e expressou o seu interesse nos «resultados da fase-piloto, a fim de concluir atempadamente o quadro da UE para a cooperação e o desenvolvimento baseado em resultados, de forma a que os resultados comunicados durante 2014 possam ser apresentados no primeiro semestre de 2015»⁹.

12

Em março de 2015, a Comissão publicou um novo documento de trabalho intitulado «Lançamento do quadro da UE para a cooperação internacional e o desenvolvimento baseado em resultados». Este documento visava traduzir os métodos definidos no documento de trabalho dos serviços da Comissão de 2013 (ver ponto 7) em planos operacionais da DG Cooperação Internacional e Desenvolvimento no sentido de apresentar anualmente relatórios, a partir de 2015, para demonstrar a forma como os fundos despendidos contribuem para a concretização dos objetivos da política¹⁰.

- 7 SWD(2014) 200 final, de 26 de junho de 2014, «*Overview of the Monitoring, Reporting and Evaluation Frameworks for the MFF 2014-2020 Programmes – Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the evaluation of the Union's finances based on the results achieved*» (Síntese dos quadros de acompanhamento, elaboração de relatórios e avaliação dos programas do QFP 2014-2020, que acompanha o relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a avaliação das finanças da União baseado nos resultados obtidos).
- 8 Decisão do Parlamento Europeu, de 3 de abril de 2014, sobre a quitação pela execução do orçamento geral da União Europeia para o exercício de 2012, secção III, Comissão e agências de execução. Ref. P7_TA-PROV(2014)0287, secção «Relações Externas», ponto 264.
- 9 Conclusões do Conselho sobre o Quadro da UE para a cooperação e o desenvolvimento baseado em resultados — Reunião do Conselho da União Europeia, Negócios Estrangeiros (Desenvolvimento), 19 de maio de 2014.
- 10 SWD(2015) 80 final, de 26 de março de 2015.

2. Contexto político e regulamentar 09 em matéria de resultados

2.1. Contexto político

13

O papel da Comissão no palco internacional encontra-se estabelecido no artigo 17.º do Tratado da União Europeia. A Comissão colabora, em especial, com as Nações Unidas e a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE) em questões relativas à cooperação para o desenvolvimento. Neste contexto, são decididos de comum acordo objetivos de alto nível para o desenvolvimento, juntamente com os princípios para prestar uma ajuda mais eficaz¹¹.

2.1.1. Objetivos de alto nível para o desenvolvimento

14

Em setembro de 2000, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou a Declaração do Milénio das Nações Unidas, que comprometia os seus membros a uma nova parceria global com vista a reduzir a pobreza extrema e definir um conjunto de metas calendarizadas (com um prazo estabelecido para 2015) que são habitualmente designadas por Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM).

15

Em junho de 2012, na Conferência «Rio+20» foi decidido lançar um processo de elaboração de um conjunto de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), baseados nos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio¹². Em setembro de 2013, os líderes mundiais renovaram o compromisso de cumprir as metas dos ODM e concordaram

em realizar uma cimeira de alto nível em setembro de 2015 para adotar um novo conjunto de objetivos, destinados a dar continuidade às concretizações dos objetivos de desenvolvimento do milénio¹³. Estão atualmente a decorrer, por vários processos, discussões globais sobre a agenda alargada para além de 2015. O secretário-geral das Nações Unidas publicou, em dezembro de 2014, um relatório de síntese sobre a agenda de desenvolvimento sustentável pós-2015^{14 15}.

2.1.2. Fóruns de alto nível sobre a eficácia da ajuda

16

A Comissão Europeia e os Estados-Membros da UE participaram em vários fóruns de alto nível destinados a melhorar a eficácia dos programas de ajuda ao desenvolvimento:

- a) a Declaração de Roma sobre a Harmonização (2003);
- b) a Declaração de Paris sobre a eficácia da ajuda (2005);
- c) o Programa de Ação de Accra (2008);
- d) a Parceria de Busan para uma Cooperação para o Desenvolvimento Eficaz (2011);
- e) a primeira reunião de alto nível da Parceria Mundial para uma Cooperação Eficaz para o Desenvolvimento: contribuir para uma agenda de desenvolvimento inclusiva pós-2015, realizada no México (2014).

11 http://ec.europa.eu/europeaid/policies/international-development-dialogue_en

12 Documento final da Conferência Rio+20, «O futuro que queremos».

13 Assembleia Geral das Nações Unidas, Implementação integrada e coordenada e seguimento dos documentos finais das principais conferências e cimeiras das Nações Unidas nos domínios económico, social e conexos — Seguimento dado ao documento final da Cimeira do Milénio — Ref. A/68/L.4.

14 Assembleia Geral das Nações Unidas, O caminho para a dignidade até 2030: Erradicar a pobreza, transformar todas as vidas e proteger o planeta — Relatório de síntese do secretário-geral sobre a Agenda de desenvolvimento sustentável pós-2015 — Ref. A/69/700.

15 Ver igualmente o documento COM(2015) 44 final, de 5 de fevereiro de 2015, «Uma parceria global para a erradicação da pobreza e o desenvolvimento sustentável pós-2015».

2. Contexto político e regulamentar em matéria de resultados

17

Nestes fóruns, surgiu um consenso entre os doadores e os países parceiros, tendo sido acordados vários princípios relativos aos resultados do desenvolvimento, incluindo:

- a) reforçar a capacidade dos governos dos países parceiros de assumirem um papel de maior liderança e de se apropriarem dos resultados do desenvolvimento;
- b) colaborar com os países parceiros para confiar, na medida do possível, nos respetivos quadros de acompanhamento e de elaboração de relatórios orientados para os resultados;
- c) harmonizar os requisitos dos doadores em matéria de acompanhamento e elaboração de relatórios;
- d) melhorar a gestão dos resultados por parte dos doadores e dos países parceiros;
- e) aumentar a incidência sobre os resultados do desenvolvimento.

a) Declaração conjunta do Conselho e dos representantes dos governos dos Estados-Membros sobre a política de desenvolvimento da União Europeia: «O Consenso Europeu» (ref. 14820/2005, de 24 de fevereiro de 2006);

b) Ajudar os países em desenvolvimento a enfrentar a crise [COM(2009) 160 final, de 8 de abril de 2009];

c) Um plano de ação da UE em doze pontos em apoio dos objetivos de desenvolvimento do milénio [COM(2010) 159, de 21 de abril de 2010];

d) Quadro Operacional de Promoção da Eficácia da Ajuda, Secretariado-Geral do Conselho (ref. 18239/2010, de 11 de janeiro de 2011);

e) Aumentar o impacto da política de desenvolvimento da UE: uma Agenda para a Mudança [COM(2011) 637 final, de 13 de outubro de 2011];

f) Uma vida digna para todos: Erradicar a pobreza e dar ao mundo um futuro sustentável [COM(2013) 92 final, de 27 de fevereiro de 2013];

g) Para além de 2015: rumo a uma abordagem global e integrada do financiamento da erradicação da pobreza e de desenvolvimento sustentável [COM(2013) 531 final, de 16 de julho de 2013].

2.1.3. Comunicações da União Europeia

18

O compromisso assumido pela União Europeia de contribuir para a realização dos objetivos de desenvolvimento acordados internacionalmente e de tornar a ajuda mais eficaz tem sido documentado em várias declarações e comunicações públicas, todas elas expressando, de uma forma ou de outra, a importância dos resultados do desenvolvimento e da cooperação:

2. Contexto político e regulamentar em matéria de resultados

2.2. Contexto jurídico e regulamentar

19

As principais disposições relativas à prestação de contas sobre os resultados e a auditoria pública¹⁶ encontram-se no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), nos regulamentos financeiros aplicáveis ao orçamento geral da UE e aos Fundos Europeus de Desenvolvimento, bem como no Regulamento que estabelece regras e procedimentos comuns para a execução dos instrumentos da União de financiamento da ação externa.

- a) O Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia estipula o seguinte:
- i) a Comissão apresenta ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório de avaliação das finanças da União baseado nos resultados obtidos (segundo parágrafo do artigo 318.º);
 - ii) o Tribunal de Contas pode, em qualquer momento, apresentar observações, nomeadamente sob a forma de relatórios especiais (n.º 4 do artigo 287.º)¹⁷.
- b) O Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral da União (Regulamento Financeiro) estipula o seguinte^{18,19}:
- i) devem ser fixados objetivos específicos, mensuráveis, realizáveis, pertinentes e calendarizados para todos os setores de atividade abrangidos pelo orçamento. A realização desses objetivos é controlada por meio de indicadores de desempenho estabelecidos por atividades (n.º 3 do artigo 30.º);

- ii) a fim de melhorar a tomada de decisões, as instituições procedem a avaliações *ex ante* e *ex post* a todos os programas e atividades que ocasionem despesas importantes (n.º 4 do artigo 30.º);
- iii) a Comissão junta ao projeto de orçamento vários documentos, incluindo fichas de atividade com informações sobre a realização dos objetivos específicos, mensuráveis, realizáveis, pertinentes e calendarizados anteriormente fixados para as diferentes atividades, bem como sobre os novos objetivos medidos por indicadores [n.º 3, subalínea i) da alínea e), do artigo 38.º], uma justificação completa, incluindo uma análise de custo-benefício relativamente às alterações propostas no nível das dotações [n.º 3, subalínea ii) da alínea e), do artigo 38.º] e um resumo dos resultados da avaliação, quando relevantes para as alterações orçamentais [n.º 3, subalínea v) da alínea e), do artigo 38.º];
- iv) o gestor orçamental delegado presta contas do exercício das suas funções perante a sua instituição através de um relatório anual de atividades que contém informações financeiras e de gestão e que indica os resultados das operações, confrontando-os com os objetivos que lhes foram atribuídos, a descrição dos riscos associados a essas operações, a utilização dos recursos postos à sua disposição e a eficiência e eficácia dos sistemas de controlo interno (n.º 9 do artigo 66.º);
- v) os relatórios especiais do Tribunal de Contas são transmitidos de imediato ao Parlamento Europeu e ao Conselho (artigo 163.º).

16 A prestação de contas diz respeito principalmente ao controlo democrático das políticas e atividades dos organismos públicos, ao passo que a auditoria pública se refere às auditorias financeiras e de resultados de políticas e respetivos fundos públicos, bem como à sua relação com o processo de prestação de contas. Ver o documento do Tribunal de Contas Europeu, «Exame panorâmico das disposições da UE relativas à prestação de contas e à auditoria pública: lacunas, sobreposições e desafios», de 2014 (<http://eca.europa.eu>).

17 Ver igualmente o artigo 163.º do Regulamento Financeiro.

18 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 e que revoga o Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho (JO L 298 de 26.10.2012, p. 1).

19 Os regulamentos financeiros aplicáveis aos fundos europeus de desenvolvimento contêm disposições semelhantes.

2. Contexto político e regulamentar em matéria de resultados

- c) O Regulamento que estabelece regras e procedimentos comuns para a execução dos instrumentos da União de financiamento da ação externa estipula o seguinte²⁰:
- i) as decisões de financiamento deverão incluir num anexo uma descrição de cada ação, especificando os seus objetivos, principais atividades, resultados esperados, métodos de execução, orçamento e calendário indicativo e modalidades de monitorização do desempenho (preâmbulo, considerando n.º 5);
 - ii) a ação externa da União ao abrigo dos instrumentos deverá contribuir para a obtenção de resultados claros (em termos de realizações, efeitos e impactos); os resultados da ação externa da União e a eficácia de um determinado instrumento deverão ser monitorizados e avaliados com base em indicadores pré-definidos, claros, transparentes e, se for caso disso, específicos por país e mensuráveis (preâmbulo, considerando n.º 12);
 - iii) os programas de ação devem especificar para cada ação os objetivos a alcançar, os resultados esperados e as principais atividades (artigo 2.º);
 - iv) a partir de 2015, a Comissão apresenta ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório anual sobre a consecução dos objetivos de cada regulamento, com base em indicadores, avaliando os resultados alcançados e a eficácia do instrumento; o relatório avalia os resultados da assistência financeira da União, utilizando para o efeito, na medida do possível, indicadores precisos e mensuráveis do seu contributo para a realização dos objetivos dos instrumentos (artigo 13.º).

²⁰ Regulamento (UE) n.º 236/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2014, que estabelece regras e procedimentos comuns para a execução dos instrumentos da União de financiamento da ação externa (JO L 77 de 15.3.2014, p. 95).

20

O exame do Tribunal visava apresentar num único documento uma síntese daqueles que o Tribunal considera serem os principais domínios de risco associados a uma abordagem orientada para os resultados das ações da UE para o desenvolvimento e a cooperação. Ilustra igualmente os riscos em causa com base na experiência adquirida pelo Tribunal através das suas auditorias no domínio das ações externas. É particularmente relevante no contexto dos atuais debates relativos ao quadro de desempenho da Comissão (ver ponto 5) e à execução de um quadro das ações da UE para a cooperação internacional e o desenvolvimento baseado em resultados (ver ponto 11).

21

O exame orientou-se pela seguinte questão: a Comissão deu uma resposta adequada aos principais riscos colocados por uma abordagem orientada para os resultados das medidas da UE para o desenvolvimento e a cooperação?

22

O exame do Tribunal foi realizado entre outubro de 2014 e janeiro de 2015. Foi composto por um exame de documentação das instituições da UE e de outros importantes doadores de ajuda multilaterais e bilaterais, bem como por entrevistas com funcionários da Comissão, incluindo da delegação da UE no Camboja, e com funcionários de duas organizações internacionais e de vários organismos de execução. O Tribunal realizou ainda uma análise de relatórios especiais publicados nos últimos anos, para ilustrar os principais domínios de risco identificados com exemplos específicos. Os prazos das ações de desenvolvimento são de tal forma vastos que, por vezes, estes exemplos dizem respeito a ações realizadas há vários anos.

4. Principais domínios de risco

23

Com base nos seus trabalhos de exame, o Tribunal identificou nove principais domínios de risco, que são apresentados em pormenor e ilustrados em seguida. Dizem respeito a:

- a) utilização coerente da terminologia relativa aos resultados (secção 4.1);
- b) definição de uma cadeia clara dos resultados (secção 4.2);
- c) maior complexidade devido à integração de questões transversais (secção 4.3);
- d) harmonização de instrumentos e quadros entre os parceiros de desenvolvimento (secção 4.4);
- e) elaboração de relatórios e avaliação dos resultados (secção 4.5);
- f) consolidação dos dados e síntese dos resultados (secção 4.6);
- g) qualidade dos dados (secção 4.7);
- h) incidência nos resultados da execução orçamental (secção 4.8);
- i) alterações no contexto das ações da UE (secção 4.9).

4.1. Formulação de objetivos e indicadores

4.1.1. Terminologia

24

Tendo em conta o número e a diversidade de partes envolvidas ou associadas à execução de um novo quadro da UE para o desenvolvimento e a cooperação, é fundamental que consigam aplicar uma terminologia comum e coerente.

25

No entanto, o Tribunal verificou que a terminologia associada aos resultados nem sempre é utilizada de forma coerente (ver **caixa 1**).

26

Uma falta de clareza e de coerência na terminologia empregue pode provocar equívocos e confusão entre os participantes nas atividades da UE de desenvolvimento e cooperação, em especial no âmbito da avaliação das ações.

4. Principais domínios de risco

Caixa 1

Exemplos de questões de terminologia

Enquanto o Regulamento que estabelece regras e procedimentos comuns para a execução dos instrumentos da União de financiamento da ação externa²¹ prevê que os resultados abranjam realizações, efeitos e impactos (ver ponto 19), o plano de gestão da EuropeAid para 2014 utiliza uma categorização diferente, em que as realizações incluem os resultados e o impacto²².

Os regulamentos estipulam que os objetivos devem ser específicos, mensuráveis, realizáveis, pertinentes e calendarizados (*SMART, Specific, Measurable, Achievable, Realistic and Timed*), ao passo que o guia do acompanhamento orientado para os resultados da EuropeAid, que constitui um documento de referência para todas as suas atividades de acompanhamento orientado para os resultados, refere «SMART IOV», em que «IOV» significa indicadores objetivamente verificáveis, confundindo assim objetivos e indicadores. Da mesma forma, a circular da DG Orçamento da Comissão relativa a 2014 referia SMART como as condições mínimas que os objetivos e os indicadores devem cumprir²³.

Enquanto os regulamentos preveem indicadores pré-definidos, claros, transparentes e, se for caso disso, específicos por país e mensuráveis, por vezes são utilizados outros conjuntos de critérios qualitativos. Como salientou a EuropeAid nas suas linhas diretrizes sobre apoio orçamental de 2012²⁴, existem conjuntos de critérios diferentes para avaliar a qualidade dos indicadores: os indicadores SMART são específicos, mensuráveis, realizáveis, pertinentes e calendarizados. Os critérios CREAM (*Clear, Relevant, Economic, Adequate and Monitorable*) referem-se a indicadores que são claros, relevantes, económicos, adequados e controláveis. As diretrizes do Eurostat relativas aos indicadores incidem na lógica, na importância, na possibilidade de definir uma meta, na frequência da recolha dos dados, na adequação e na possibilidade de estimar a precisão. Os indicadores RACER (*Relevant, Accepted, Credible, Easy and Robust*) referem-se a indicadores que sejam relevantes, reconhecidos, credíveis, fáceis e rigorosos.

21 Regulamento (UE) n.º 236/2014.

22 Ver, por exemplo, a lógica da intervenção do Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento na secção 4.1.4 do plano de gestão da EuropeAid para 2014.

23 Comissão Europeia, Circular da DG Orçamento para 2014, instruções permanentes, 14 de dezembro de 2012.

24 *Budget Support Guidelines — Programming, Design and Management: A modern approach to Budget Support* (Linhas diretrizes sobre apoio orçamental — Programação, conceção e gestão: Uma abordagem moderna do apoio orçamental), setembro de 2012.

4.1.2. Harmonização e coerência dos documentos

27

Os objetivos, juntamente com os respetivos indicadores, são mais fáceis de compreender e têm mais probabilidades de ser concretizados se forem formulados de uma forma clara e coerente em todos os documentos interrelacionados.

4. Principais domínios de risco

28

Os objetivos e indicadores do desenvolvimento e cooperação da UE estão definidos numa vasta gama de documentos, incluindo:

- a) o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia;
- b) objetivos de desenvolvimento de alto nível (ver secção 2.1.1);
- c) regulamentos sobre instrumentos de financiamento da ação externa²⁵;
- d) as estratégias regionais e nacionais da Comissão e os documentos de programação indicativos plurianuais;
- e) programas de ação anuais anexos às decisões de financiamento da Comissão;
- f) convenções de financiamento com países parceiros, convenções de administração/contribuição com organizações internacionais, convenções de subvenção e contratos com organizações não governamentais e prestadores de serviços;

- g) fichas de atividade (ou fichas de programa) no âmbito do procedimento orçamental;
- h) planos de gestão anuais e relatórios anuais de atividades das direções-gerais da Comissão em causa.

29

O tratamento administrativo de todos estes documentos, provenientes de autoridades diferentes e sujeitos a ciclos de adoção e procedimentos diferentes, dá necessariamente origem a ajustamentos dos objetivos e dos indicadores, bem como, em alguns casos, a incoerências. A este respeito, um exercício-piloto de comunicação dos resultados realizado pela Comissão em 2014 durante a preparação do quadro de resultados constatou que, nos casos em que existiam quadros lógicos ao nível da decisão e do contrato, o grau de coerência entre estes era variável, na melhor das hipóteses²⁶.

30

Em auditorias anteriores, o Tribunal detetou igualmente incoerências entre os documentos que estabelecem os objetivos e os que definem os indicadores (ver **caixa 2**).

25 JO L 77 de 15.3.2014.

26 Um quadro lógico é um documento que apresenta uma síntese dos objetivos, atividades e recursos de um projeto. Normalmente, também indica os pressupostos críticos subjacentes ao projeto e apresenta informações sobre a forma como o projeto será acompanhado, incluindo por meio de indicadores.

Caixa 2

Exemplo de incoerências entre documentos

«Os relatórios anuais de atividades contêm sete indicadores para a Ásia Central. Apesar da sua relevância geral para o sucesso da assistência ao desenvolvimento da UE à Ásia Central, estes indicadores são diferentes dos definidos no Documento de Estratégia Regional e nos Programas Indicativos, e não estão diretamente relacionados com os resultados esperados da nova estratégia de parceria do Conselho para a Ásia Central.»²⁷

27 Relatório Especial n.º 13/2013, «Ajuda ao Desenvolvimento da UE à Ásia Central», ponto 79 (<http://eca.europa.eu>).

4. Principais domínios de risco

31

As incoerências na formulação dos objetivos e dos indicadores podem provocar confusão sobre quais os elementos que devem servir de base para avaliar o que foi concretizado.

4.1.3. Definir objetivos SMART e indicadores claros

32

A definição de objetivos específicos, mensuráveis, realizáveis, pertinentes e calendarizados (SMART) é um requisito jurídico de todas as atividades da UE no domínio do desenvolvimento e da cooperação. Além disso, os resultados da ação externa da União, incluindo o desenvolvimento e a cooperação, e a eficácia de um determinado instrumento deverão ser monitorizados e avaliados com base em indicadores pré-definidos, claros, transparentes e, se for caso disso, específicos por país e mensuráveis (ver ponto 19)²⁸.

28 Em abril de 2014, o Parlamento Europeu instou a adoção de parâmetros de referência específicos, mensuráveis, realizáveis, pertinentes e calendarizados para todos os programas da rubrica 4, Europa Global, do Quadro Financeiro Plurianual para 2014-2020. Ver a decisão do Parlamento Europeu, de 3 de abril de 2014, sobre a quitação pela execução do orçamento geral da União Europeia para o exercício de 2012, secção III, Comissão e agências de execução. Ref. P7_TA-PROV(2014)0287.

Figura 2 **Necessidade de objetivos SMART e indicadores claros**

		Objetivos SMART	Indicadores claros
Resultados	Recurso		
	Atividades		
	Realizações		
	Efeito		
	Impacto		

4. Principais domínios de risco

33

Em auditorias anteriores, o Tribunal detetou frequentemente que os objetivos definidos eram demasiado vagos ou irrealistas (ver **caixa 3**) e que, muitas vezes, os indicadores não existiam ou não eram claros (ver **caixa 4**). Mesmo quando são bem definidos, a interpretação dos indicadores pode ser relativa e o valor respetivo pode variar consideravelmente consoante o contexto em que são utilizados (ver **caixa 5**).

34

O exercício-piloto de comunicação dos resultados realizado pela Comissão em 2014 durante a preparação do quadro de resultados constatou também que, em muitos casos, quando existiam quadros lógicos nas decisões e nos contratos, estes não eram de boa qualidade, ou seja, os objetivos não eram SMART e os indicadores não estavam bem definidos ou baseavam-se em fontes de dados pouco claras.

35

Além de infringir os regulamentos, a falta de definição de objetivos SMART e de indicadores claros compromete o acompanhamento do desempenho e a avaliação dos resultados, o que prejudica a prestação de contas e a auditoria pública. Os resultados de uma intervenção correm também o risco de ser limitados se os respetivos objetivos não forem bem definidos desde o início.

Caixa 3

Exemplo de objetivos demasiado vagos ou irrealistas

«A falta de uma definição clara dos objetivos dos projetos refere-se principalmente ao equipamento previsto, ao seu nível de funcionamento (quantidade e qualidade) e à população-alvo que se espera venha a beneficiar dos resultados dos projetos. A ausência de medidas claras e quantificadas afetou significativamente a possibilidade de a Comissão acompanhar a evolução dos projetos durante a sua execução e medir e controlar posteriormente se os resultados alcançados eram ou não duradouros (...).»²⁹

«Por vezes, os objetivos são também demasiado ambiciosos, em particular no caso dos projetos de ONG com orçamentos modestos e períodos de execução relativamente curtos. Foi especialmente este o caso dos projetos de ONG financiados ao abrigo da Facilidade Alimentar. Esses projetos dispunham de aproximadamente 20 meses para a execução, que, na prática, ficaram reduzidos a cerca de 15 meses, uma vez que os primeiros meses foram dedicados à adjudicação de contratos e a outras atividades preparatórias. Em certos casos, as intervenções baseiam-se em pressupostos pouco razoáveis sobre as condições necessárias para uma execução bem-sucedida, nomeadamente as capacidades institucionais e de gestão das autoridades nacionais ou locais, a qualidade das infraestruturas rurais ou a disponibilidade de pessoal adequado (por exemplo, nutricionistas e técnicos de divulgação rural).»³⁰

29 Relatório Especial n.º 13/2012, «Ajuda ao desenvolvimento da União Europeia em matéria de abastecimento de água potável e de saneamento básico nos países da África subsariana», ponto 50 (<http://eca.europa.eu>).

30 Relatório Especial n.º 1/2012, «Eficácia da ajuda ao desenvolvimento da União Europeia para a segurança alimentar na África subsariana», ponto 52 (<http://eca.europa.eu>).

4. Principais domínios de risco

Caixa 4

Exemplos de indicadores inexistentes ou pouco claros

«Não foram incluídos indicadores de desempenho nas convenções de financiamento relativas ao Apoio Financeiro Direto (AFD) PEGASE, o que torna mais difícil a avaliação, por parte do SEAE, da Comissão e dos Estados-Membros, dos resultados concretos alcançados com o apoio (...). A falta de indicadores de desempenho também torna mais difícil demonstrar resultados para atrair novos financiamentos. Além disso, esta situação não está em conformidade com o requisito explícito do Regulamento IPEV, segundo o qual devem ser definidos indicadores de desempenho para efeitos de acompanhamento, para todas as formas de assistência no âmbito do IPEV.»³¹

«(...) no Quirguistão, o programa de informação sobre segurança alimentar continha indicadores vagos, tais como «a informação sobre segurança alimentar é geralmente entendida como rigorosa e atempada», «existe um número adequado de funcionários com formação» e «utilidade das previsões das colheitas».³²

31 Relatório Especial n.º 14/2013, «Apoio Financeiro Direto da UE à Autoridade Palestiniana», ponto 31 (<http://eca.europa.eu>).

32 Relatório Especial n.º 13/2013, ponto 52.

Caixa 5

Exemplo de mudança da importância dos indicadores

A UE presta apoio orçamental ao Camboja para o desenvolvimento do setor da educação. Nos últimos anos, os exames do 12.º ano no Camboja foram comprometidos pela existência de alunos que copiam e de corrupção. As taxas de sucesso escolar rondavam os 80%. Em 2014, as autoridades cambojanas comprometeram-se a evitar e finalmente eliminar as irregularidades nesses exames, em especial através da introdução de medidas nos centros de testes destinadas a evitar a cópia. Um primeiro exame realizado em agosto de 2014 obteve uma taxa de sucesso de 25%; um exame de segunda fase organizado em outubro fez subir a taxa de sucesso total relativa a 2014 para 41% dos candidatos, cerca de metade da taxa de sucesso de 2013. À primeira vista, a mudança neste indicador poderia ser interpretada como uma deterioração; contudo, pode ser antes considerada um reflexo da melhoria da fiabilidade e credibilidade dos exames.

4.1.4. Definir como objetivo o compromisso de um país parceiro em executar reformas

36

Para que os objetivos de uma medida sejam significativos em termos de desenvolvimento, devem corresponder à concretização de um resultado, ou seja, a uma alteração mensurável resultante da ação em causa.

4. Principais domínios de risco

37

Em auditorias anteriores, o Tribunal constatou que os objetivos das medidas da UE são por vezes formulados sob a forma de um compromisso que um país parceiro deve assumir num determinado momento. No entanto, em alguns desses casos, mesmo que o objetivo enunciado tenha sido alcançado, ou seja, mesmo que o país parceiro tenha aparentemente assumido o compromisso esperado, a ação teve pouco ou nenhum efeito significativo ao longo do tempo; por outras palavras, não produziu qualquer resultado significativo em termos de desenvolvimento (ver **caixa 6**).

38

A eficácia da ajuda ao desenvolvimento e das medidas de coordenação da UE pode ser prejudicada quando o aparente compromisso do país parceiro em alcançar resultados, sem outras provas da realização efetiva de reformas significativas, é considerado uma condição suficiente para o pagamento.

Caixa 6

Exemplo de uma intervenção em que o compromisso do país parceiro em executar reformas não se traduziu em resultados de desenvolvimento

«A Comissão pagou o seu apoio orçamental ao Quirguistão em três frações, tendo cada um dos pagamentos sido precedido de uma avaliação dos progressos registados na realização dos objetivos de Gestão das Finanças Públicas (GFP). A Comissão considerou que os progressos tinham sido lentos mas justificou o pagamento de cada uma das três frações por considerar que o governo quirguiz continuava empenhado na realização de mais reformas. Não existem provas claras que consubstanciem esta opinião. A lógica subjacente a estas decisões de pagamento da Comissão baseia-se essencialmente na sua avaliação do empenho dos países parceiros em proceder a reformas, mais do que nos progressos efetivamente realizados.»³³

«A Comissão não logrou garantir que as questões levantadas durante o diálogo mantido na subcomissão fossem seguidas de ações concretas por parte das autoridades egípcias. Mesmo nos casos em que as questões levantadas eram incluídas como tópicos de ação no final da reunião, de um modo geral não foram executadas. Por exemplo, a subcomissão de 2009 incluiu como ação explorar a possibilidade de utilizar a assistência técnica da UE para prestar aconselhamento ao Egito sobre legislação em matéria de ONG nos Estados-Membros. Não foi dado seguimento a esta questão. (...) A Comissão não estabeleceu qualquer ligação entre as críticas sobre as violações dos direitos humanos feitas nos relatórios de acompanhamento e a opção de reduzir ou suspender a assistência da UE.»³⁴

³³ Relatório Especial n.º 13/2013, ponto 57.

³⁴ Relatório Especial n.º 4/2013, «Cooperação da UE com o Egito na Área da Governação», pontos 39 e 41 (<http://eca.europa.eu>).

4. Principais domínios de risco

4.2. Definição da cadeia de resultados

4.2.1. Relacionar ações e resultados mediante uma cadeia lógica clara

39

Para obter os resultados esperados, é necessário identificar as ações adequadas e, assim, estabelecer uma relação lógica clara entre as atividades, as realizações, os efeitos e o impacto^{35,36}. A definição de uma cadeia lógica deste tipo é também essencial para demonstrar de que forma as intervenções da UE no domínio do desenvolvimento e da cooperação contribuem para os resultados³⁷.

40

Alguns relatórios especiais anteriores do Tribunal e relatórios de avaliação da Comissão constataram que a relação entre ações e resultados nem sempre estava claramente definida (ver **caixa 7**).

41

No caso de algumas ações, podem ser estabelecidas nas convenções de financiamento condições de pagamento baseadas nos resultados, relacionando diretamente o pagamento à concretização de resultados para criar incentivos à melhoria do desempenho através do pagamento total ou parcial pela concretização total ou parcial dos resultados^{38,39}. Em auditorias anteriores, o Tribunal constatou por vezes que essa relação não era estabelecida ou aplicada (ver **caixa 8**).

42

Não existindo uma relação clara entre as ações (ou as condições de pagamento) e os resultados pretendidos, podem perder-se de vista os objetivos das intervenções, o que prejudica a eficácia da ajuda. A capacidade da UE de demonstrar e prestar contas pelos resultados das suas ações é igualmente comprometida. Da mesma forma, políticas aparentemente distintas podem, na realidade, estar estreitamente relacionadas⁴⁰. Ao conceber uma ação no âmbito de determinada política, os possíveis resultados em termos de outras políticas podem não ser suficientemente considerados. Por exemplo, um projeto pode contribuir para objetivos relacionados com a saúde, como o combate à malária, quando os seus objetivos enunciados dizem apenas respeito à melhoria do acesso à água potável.

- 35 *Study on Legal Instruments and Lessons Learned from the Evaluations Managed by the Joint Evaluation Unit* (Estudo sobre os instrumentos jurídicos e os ensinamentos retirados das avaliações geridas pela unidade comum de avaliação), relatório final, volume 1: relatório de síntese final, julho de 2011, p. vi: É fundamental formular cadeias lógicas claras nos regulamentos. Esta prática pode ser incentivada evitando listas de atividades não estruturadas e relações pouco claras entre as atividades, as realizações e os respetivos impactos pretendidos. As relações entre cada elo da cadeia devem ser claras e lógicas, para evitar lacunas na lógica e deixar «órfãos» os efeitos ou os impactos. Ref. evaluation DEVCO 1292.
- 36 Encontra-se uma explicação pormenorizada de uma cadeia de resultados no guia da gestão orientada para os resultados do Grupo de Desenvolvimento das Nações Unidas, de outubro de 2011, p. 14.
- 37 *Study on the uptake of learning from EuropeAid's strategic evaluations into development policy and practice* (Estudo sobre a aceitação dos conhecimentos adquiridos com as avaliações estratégicas da EuropeAid na política e prática no domínio do desenvolvimento), relatório final, junho de 2014, p. vii.
- 38 *Commission Budget support Guidelines – Executive Guide – A modern approach to Budget Support* (Linhas diretrizes sobre apoio orçamental — Guia executivo: uma abordagem moderna do apoio orçamental), setembro de 2012.
- 39 Ver a Posição Comum da UE para o Quarto Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda (Busan, 29 de novembro a 1 de dezembro de 2011) — Conclusões do Conselho — 3124.ª reunião do Conselho dos Negócios Estrangeiros (Desenvolvimento), Bruxelas, 14 de novembro de 2011: «A UE apela a que os países parceiros e os parceiros do desenvolvimento deem maior ênfase a uma condicionalidade harmonizada e baseada nos resultados».
- 40 *Thematic evaluation of the European Commission support to the health sector* (Avaliação temática do apoio da Comissão Europeia ao setor da saúde). Relatório final, volume 1, agosto de 2012, p. xiv.

4. Principais domínios de risco

Caixa 7

Exemplos de relação pouco clara entre ações e resultados

Nas 24 intervenções examinadas, a estratégia da PEV é expressamente referida como o âmbito em que decorre a cooperação. Nos documentos de programação faz-se referência clara a um ou vários objetivos da PEV e as intervenções estão em conformidade com os documentos de estratégia. No entanto, a documentação examinada não mostra nem explica de forma explícita como os objetivos serão alcançados através das intervenções específicas, nem de que forma as intervenções programadas contribuirão para concretizar os resultados.⁴¹

«Os programas de apoio orçamental do Malawi e do Ruanda fazem referência aos objetivos das estratégias nacionais de redução da pobreza e das políticas e programas setoriais, mas não indicam como tencionam contribuir para os objetivos do governo.»⁴²

41 *Evaluation of the European Union's Support to two European Neighbourhood Policy Regions (East and South)* (Avaliação do apoio da União Europeia a duas regiões inseridas na Política Europeia de Vizinhança (leste e sul). Relatório final, volume 1, junho de 2013, p. 24.

42 Relatório Especial n.º 1/2012, ponto 53.

Caixa 8

Exemplos de intervenções financeiras com condições de pagamento ineficazes

«Um dos objetivos dos dois programas de apoio orçamental específico era contribuir para a melhoria da Gestão das Finanças Públicas (GFP). No entanto, os programas não estabeleceram qualquer relação com o plano de reforma da GFP do governo, nem identificaram as prioridades que pretendiam apoiar. Não é claro de que forma este tipo de programas poderão alcançar esse objetivo, uma vez que os fundos foram atribuídos através de um pagamento único fixo, sem definição de condições em matéria de desempenho nem exigências em matéria de diálogo político.»⁴³

«Para os projetos de investimento em infraestruturas rodoviárias, a Comissão aplica as condições de uma forma que oferece poucos incentivos aos países parceiros para as cumprirem. As condições definidas não são juridicamente vinculativas, mas sim apresentadas nas convenções de financiamento como «medidas de acompanhamento» a adotar pelo país parceiro. Na prática, a Comissão aprova normalmente os contratos de empreitada de obras celebrados entre os países parceiros e os empreiteiros, independentemente de estas medidas de acompanhamento terem ou não sido adotadas. A Comissão fica, assim, obrigada a pagar verbas do FED ao abrigo destes contratos, restando-lhe uma margem de manobra reduzida para forçar o país parceiro a cumprir as condições.»⁴⁴

43 Relatório Especial n.º 9/2013, «Apoio da UE à governação na República Democrática do Congo», ponto 65 (<http://eca.europa.eu>).

44 Relatório Especial N.º 17/2012, «Contribuição do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) para uma rede rodoviária sustentável na África Subsariana», ponto 27 (<http://eca.europa.eu>).

4. Principais domínios de risco

4.2.2. Contribuição versus atribuição

43

As intervenções da UE no domínio do desenvolvimento e da cooperação decorrem num quadro complexo, em que muitos outros doadores e vários fatores exógenos, além da intervenção da UE, contribuem, positiva ou negativamente, para a concretização dos resultados. Por este motivo, para além de estabelecer uma relação causal entre as ações da UE para o desenvolvimento e a cooperação e os respetivos resultados (ver secção 4.2.1), poderia ser desejável avaliar a força dessa relação, ou seja, qual a parte dos resultados que pode ser atribuída às ações da UE.

44

Porém, como a Comissão salientou no seu documento de trabalho sobre «Abrir o caminho para um quadro da UE para a cooperação e o desenvolvimento baseado em resultados» (ver ponto 7), é difícil medir a contribuição de um nível da hierarquia dos resultados para o seguinte, ou seja, das realizações para os efeitos e destes para o impacto. De facto, se as realizações de uma intervenção podem normalmente ser em grande medida atribuídas à intervenção, frequentemente esse não é o caso dos seus efeitos e ainda menos do impacto, como o Tribunal constatou em algumas das suas auditorias (ver **caixa 9**).

45

No caso específico das intervenções de apoio orçamental, normalmente não é possível identificar as realizações, devido à fungibilidade do apoio financeiro da UE no orçamento do país parceiro. De facto, o orçamento do país parceiro apoia a estratégia de desenvolvimento de todo o país, e as realizações das intervenções de apoio orçamental da UE estão assim relacionadas com alterações de políticas e serviços do governo, que não são consequência apenas do programa de apoio orçamental, mas também de várias outras ações e decisões do governo, de outros programas de ajuda externa e de fatores externos não relacionados com o governo⁴⁵. Esta situação está bem ilustrada no quadro abrangente de avaliação da OCDE aplicado às avaliações do apoio orçamental (ver **anexo**).

46

Por conseguinte, mesmo quando é possível estabelecer uma relação lógica clara entre as ações e os resultados, pode ser difícil, se não impossível, avaliar a parte dos resultados que pode ser atribuída às intervenções da UE e a parte que se deve às intervenções de outros doadores ou a outros fatores. Por este motivo, é mais pertinente falar de contribuição em vez de atribuição. Para além dos aspetos técnicos, esta questão está também relacionada com a questão mais política da apropriação dos resultados. De facto, quando estão envolvidas muitas partes interessadas, incluindo a UE, países parceiros e outros doadores, podem existir várias reivindicações dos mesmos resultados positivos ou não existir qualquer reconhecimento de responsabilidade pelos resultados negativos.

45 Rede de Avaliação do Desenvolvimento da OCDE-CAD — *Evaluating Budget Support — Methodological Approach* (Avaliar o apoio orçamental — Abordagem metodológica), página 11. Ver ainda a página 12, sobre os efeitos do apoio orçamental: os efeitos resultam de todo o conjunto de políticas, estratégias e ações de despesas do governo, das reações/respostas das partes interessadas pertinentes às alterações do processo de tomada de decisões públicas e às decisões de afetação dos recursos, e da influência de outros fatores externos. Assim, estes efeitos apenas são parcialmente influenciados pelo apoio orçamental prestado. A relação causal entre o apoio orçamental prestado e os efeitos será então (fortemente) diluída com a influência de outros fatores.

4. Principais domínios de risco

Caixa 9

Exemplo de dificuldades em atribuir resultados a uma intervenção da UE

«O Tribunal não pode avaliar em que medida os programas de apoio orçamental da UE no Malawi e no Ruanda contribuíram para os resultados dos programas governamentais, uma vez que os fatores que os influenciam são múltiplos e complexos (...).»⁴⁶

⁴⁶ Relatório Especial n.º 1/2012, ponto 57.

4.3. Maior complexidade devido à integração de questões transversais

47

Na sua comunicação intitulada «Aumentar o impacto da política de desenvolvimento da UE: uma Agenda para a Mudança» (ver ponto 18), a Comissão propôs concentrar as atividades desenvolvidas pela União em cada país parceiro num máximo de três setores. Orientar as intervenções da UE para um pequeno número de setores pode aumentar o seu impacto e influência, bem como contribuir para que os países parceiros, a Comissão e as delegações da UE possam gerir a ajuda da União Europeia⁴⁷.

48

Entretanto, de acordo com as instruções da UE para a elaboração de documentos de programação plurianuais para o período de programação de 2014-2020, os compromissos políticos setoriais devem igualmente ter em conta nove questões transversais, incluindo a promoção dos direitos humanos, igualdade entre os sexos, democracia, boa governação, direitos das crianças e dos povos indígenas, pessoas com deficiência, sustentabilidade ambiental e luta contra o VIH/sida⁴⁸ (ver **caixa 10**).

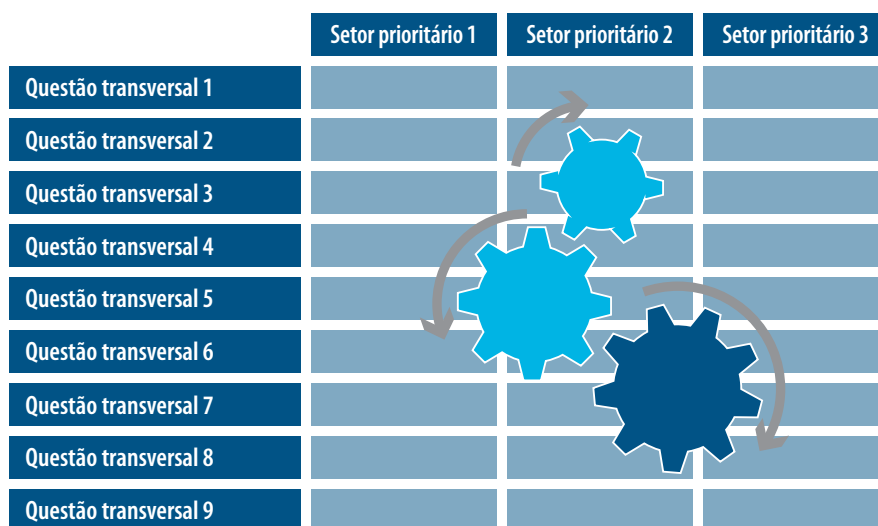
⁴⁷ Orientações conjuntas do SEAE e da Comissão em matéria de programação relativas ao 11.º Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) e ao Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento (ICD) 2014-2020.

⁴⁸ Ver ainda, por exemplo, o Regulamento (UE) n.º 233/2014 que cria um instrumento de financiamento da cooperação para o desenvolvimento para o período 2014-2020, que estipula: «São integradas em todos os programas as questões transversais definidas no Consenso Europeu. Além disso, são integradas, se for caso disso, questões relativas à prevenção de conflitos, ao trabalho digno e às alterações climáticas» (artigo 3.º).

4. Principais domínios de risco

Figura 3

Setores prioritários e questões transversais



49

Relatórios de avaliação anteriores da Comissão salientaram dificuldades na integração da questão dos direitos humanos nas ações de desenvolvimento da UE (ver **caixa 11**).

50

A integração das questões transversais nas intervenções da UE pode tornar mais complexa a definição das prioridades dos objetivos dessas intervenções. Essa maior complexidade representa um risco acrescido para a concretização e a comunicação dos resultados.

Caixa 10

Integração de questões transversais num programa — Exemplo do Camboja

O programa indicativo plurianual da Comissão para o Camboja para o período de 2014-2020 prevê três setores prioritários: agricultura/gestão dos recursos naturais, educação/competências e boa governação. Prevê igualmente a integração de várias questões transversais: igualdade entre os sexos e capacitação das mulheres, nutrição, ambiente e tecnologias da informação e da comunicação.

Exemplos de dificuldades em abordar questões transversais — O caso dos direitos humanos

A UE procurou traduzir ainda mais o seu compromisso e integrar os direitos humanos ao nível da programação, nomeadamente nos documentos de estratégia regional, nos planos de ação bilaterais e nos programas temáticos. Os direitos humanos e a democracia estão consagrados nos documentos de política enquanto princípios orientadores. Não obstante, observa-se um fenómeno de «diluição» da componente de democracia e direitos humanos à medida que o ciclo prossegue no sentido «descendente», ou seja, dos compromissos políticos gerais para os quadros políticos e até à programação, à escolha dos instrumentos, à afetação do financiamento e à seleção dos projetos. Esta «diluição» aparece sob várias formas, incluindo: i) a falta de uma estratégia coerente para resolver os problemas através de intervenções concretas; ii) o financiamento limitado para aspetos relacionados com a democracia e os direitos humanos em outros setores temáticos importantes; iii) a tendência para confinar os trabalhos no domínio dos direitos humanos aos instrumentos temáticos.⁴⁹

A análise documental de seis domínios concretos em que a Comissão Europeia procurou integrar os direitos humanos mostra o fenómeno de «diluição» dessa componente à medida que o ciclo prossegue no sentido descendente. Toda esta situação é agravada pela falta dos sistemas mais básicos de acompanhamento e avaliação dos progressos relativamente à integração. Esta diluição está relacionada com a resistência política dos países parceiros, mas também com importantes insuficiências internas ao nível da UE, como a limitada influência política e o incoerente processo de tomada de decisões no que diz respeito ao lugar e ao peso dos direitos humanos na ação externa da União. As dificuldades da UE em reconciliar os seus valores e os seus interesses têm sido amplamente documentadas e criticadas pela comunicação social e a sociedade civil. A Primavera Árabe foi uma revelação sobre os limites da «abordagem estabilidade contra direitos humanos» e pode dar novas perspetivas para uma abordagem mais séria da integração dos direitos humanos.⁵⁰

49 *Evaluation of the European Union's Support to two European Neighbourhood Policy Regions (East and South)* [Avaliação do apoio da União Europeia a duas regiões inseridas na Política Europeia de Vizinhança (leste e sul)]. Relatório final, volume 1, junho de 2013, p. 62.

50 *«Thematic evaluation of the European Commission support to respect of Human Rights and Fundamental Freedoms (including solidarity with victims of repression)»* [Avaliação temática do apoio da Comissão Europeia ao respeito pelos direitos humanos e as liberdades fundamentais (incluindo solidariedade com as vítimas de repressão)]. Relatório final, volume 1, dezembro de 2011, p. 15.

4. Principais domínios de risco

4.4. Harmonização entre os instrumentos e quadros dos parceiros para o desenvolvimento

4.4.1. Harmonização com os quadros de resultados dos países parceiros

51

Em consonância com os princípios acordados em fóruns internacionais de alto nível, os doadores, incluindo a UE, devem confiar, tanto quanto possível, nos quadros dos países parceiros para a comunicação e o acompanhamento orientados para os resultados (ver secção 2.1.2). Em especial, os doadores devem minimizar a utilização de quadros adicionais, abstendo-se de solicitar a introdução de indicadores de desempenho que não sejam coerentes com as estratégias nacionais de desenvolvimento dos países⁵¹.

52

No entanto, relatórios de avaliação anteriores da Comissão detetaram questões relacionadas com a falta de harmonização entre os quadros dos doadores e os dos países parceiros (ver **caixa 12**).

53

Quando os países parceiros enfrentam muitos tipos e níveis diferentes de obrigações em matéria de comunicação e de condições de pagamento de vários doadores, estas podem representar um encargo impossível de gerir, o que prejudica tanto a eficiência como a eficácia da ajuda.

51 Parceria de Busan para uma Cooperação para o Desenvolvimento Eficaz.

Caixa 12

Exemplo da falta de harmonização com o quadro de resultados do país parceiro

Longe de ser um quadro dirigido pelo governo e genuinamente harmonizado, o quadro de avaliação do desempenho (QAD) tinha-se transformado na soma das preferências e requisitos individuais de todos os parceiros do desenvolvimento. A apropriação eficaz pelo governo perdeu-se e o processo de avaliação do QAD tornou-se pouco mais do que um processo obrigatório, que tinha de ser respeitado para que os pagamentos a título do apoio orçamental continuassem. Em simultâneo com esta perda de apropriação e de empenho, verificou-se um aumento significativo dos custos de transação associados ao processo de avaliação anual e ao respetivo diálogo político. Este é um ponto de vista comunicado unanimemente por todas as partes interessadas pertinentes entrevistadas. Manifesta-se de forma mais evidente no aumento constante do número de indicadores incorporados no quadro de avaliação do desempenho.⁵²

52 *Joint Evaluation of Budget Support to Tanzania: lessons learned and recommendations for the future* (Avaliação conjunta do apoio orçamental à Tanzânia: ensinamentos retirados e recomendações para o futuro). Relatório final, volume 1, 2013, pontos 74-75.

4. Principais domínios de risco

4.4.2. Harmonizar os instrumentos utilizados pelas partes interessadas do desenvolvimento

54

Em relatórios especiais anteriores do Tribunal, detetaram-se questões relacionadas com a falta de harmonização dos instrumentos utilizados pelos parceiros para o desenvolvimento (ver **caixa 13**).

55

Essa falta de harmonização pode prejudicar a eficácia e a eficiência do acompanhamento e da comunicação dos resultados.

Caixa 13

Exemplos de questões relativas à falta de harmonização dos instrumentos utilizados pelos parceiros para o desenvolvimento

«O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) estimou que existem mais de 50 fundos públicos internacionais, 45 mercados de carbono e 6 000 fundos de investimento em participações privadas a prestar financiamento para a luta contra as alterações climáticas, cada um dos quais com a sua própria estrutura de governação. Tal como referido pelo Banco Mundial, uma fragmentação deste tipo representa uma ameaça de redução da eficácia global do financiamento da luta contra as alterações climáticas (...). A Comissão e os Estados-Membros utilizam canais bilaterais e multilaterais para desembolso do financiamento no domínio do clima. Em 2010 utilizaram, pelo menos, 22 canais multilaterais.

(...) Não foi feita nenhuma tentativa de redução da proliferação de fundos relacionados com o clima, o que acarreta graves riscos de insuficiências, de prestação inadequada de contas e de fragmentação da ajuda (...).»⁵³

⁵³ Relatório Especial n.º 17/2013, «Financiamento pela UE da luta contra as alterações climáticas no contexto da ajuda externa», pontos 57-58 e 68 (<http://eca.europa.eu>).

4.4.3. Enfrentar a justaposição de diferentes estruturas de prestação de contas

56

No âmbito das ações da UE para o desenvolvimento e a cooperação, a Comissão Europeia confia algumas tarefas de execução orçamental, na modalidade de gestão indireta, a organizações internacionais⁵⁴. Para essas tarefas, a prestação de contas assenta nas estruturas de que as organizações internacionais em causa dispõem para o efeito, incluindo a governação, os quadros de resultados⁵⁵ e a auditoria externa, bem como nas próprias

disposições da UE relativas à auditoria e à prestação de contas.

57

Em auditorias anteriores, o Tribunal constatou que a justaposição de diferentes estruturas de prestação de contas para tarefas realizadas em regime de gestão indireta por organizações internacionais criava, por vezes, lacunas em matéria de prestação de contas (ver **caixa 14**).

⁵⁴ Regulamento Financeiro, artigo 58.º - Modalidades de execução orçamental.

⁵⁵ Ver, por exemplo, o guia da gestão orientada para os resultados do Grupo de Desenvolvimento das Nações Unidas, o quadro integrado de resultados do Fundo das Nações Unidas para a População ou o guia do planeamento, acompanhamento e avaliação dos resultados do desenvolvimento do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

4. Principais domínios de risco

Caixa 14

Exemplo de uma arquitetura de prestação de contas distinta — Nações Unidas

«Embora a Comissão verifique os sistemas de gestão financeira dos seus parceiros da ONU (recorrendo a uma análise dos quatro pilares), depende dos relatórios da ONU para confirmar o funcionamento dos sistemas de controlo e a obtenção de resultados. À data da auditoria, a Comissão ainda não tinha conseguido obter informações adequadas da ONU em relação a essa matéria.»⁵⁶

«A Comissão não recebe informações suficientes em tempo oportuno através dos relatórios das Nações Unidas. Uma elevada proporção de relatórios continua a apresentar atrasos, não é suficientemente pormenorizada e centra-se em atividades e não em resultados.»⁵⁷

56 Exame Panorâmico de 2014 sobre as disposições da UE relativas à prestação de contas e à auditoria pública: lacunas, sobreposições e desafios, caixa 1 (<http://eca.europa.eu>).

57 Relatório Especial n.º 3/2011, «Eficiência e eficácia das contribuições da UE canalizadas através de organizações das Nações Unidas em países afetados por conflitos», ponto IV (<http://eca.europa.eu>).

4.5. Insuficiências na avaliação e na comunicação dos resultados

58

As disposições jurídicas aplicáveis ao acompanhamento, avaliação e auditoria dos resultados preveem dois tipos diferentes de calendário:

- a) **periódico**: por exemplo, o artigo 318.º do TFUE estipula que a Comissão apresenta todos os anos um relatório de avaliação das finanças da União baseado nos resultados obtidos, nomeadamente em relação às indicações dadas pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho no âmbito do procedimento de quitação anual;

- b) **baseado na ação**: por exemplo, o n.º 3 do artigo 18.º das normas de execução do Regulamento Financeiro estipula que se procede a uma avaliação periódica dos resultados obtidos a nível da execução de um programa plurianual que movimente recursos superiores a 5 000 000 de euros, segundo um calendário que permita ter em conta as conclusões dessas avaliações para qualquer decisão relativa à prorrogação, alteração ou suspensão do programa.

59

Em relatórios de auditoria anteriores, o Tribunal constatou que, em alguns casos, a realização dos objetivos dos projetos ou dos programas não podia ser avaliada antes de estarem concluídos, o que prejudicou a avaliação periódica da concretização dos resultados (ver **caixa 15**).

4. Principais domínios de risco

60

O Tribunal detetou igualmente insuficiências na realização atempada das avaliações, ou seja, as avaliações estratégicas demoraram frequentemente muito mais do que o previsto e as avaliações dos programas eram por vezes adiadas ou canceladas⁵⁸. Um estudo recente encomendado pela Comissão constatou igualmente incoerências importantes entre as avaliações e a formulação de políticas, a programação, o acompanhamento e a gestão orientada para os resultados. Em especial, detetou oportunidades perdidas, em termos de aceitação, em que os ensinamentos anteriormente adquiridos foram ignorados porque as constatações das avaliações não estavam em sintonia com o processo

de tomada de decisões da gestão ou porque, quando as constatações foram disponibilizadas, o contexto tinha já sofrido alterações⁵⁹.

61

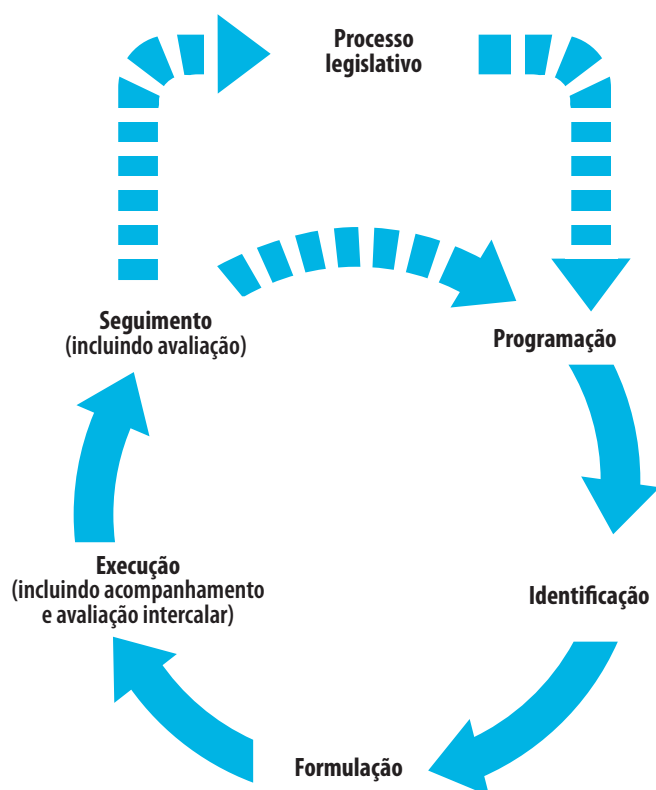
As insuficiências na comunicação dos resultados e na realização de avaliações atempadas podem impedir que os conhecimentos pertinentes e os ensinamentos retirados sejam tidos em consideração nos processos de comunicação e de tomada de decisões.

58 Relatório Especial n.º 18/2014, «Sistemas de avaliação e de acompanhamento orientado para os resultados da EuropeAid», pontos 27-29 (<http://eca.europa.eu>).

59 *Study on the uptake of learning from EuropeAid's strategic evaluations into development policy and practice* (Estudo sobre a aceitação dos conhecimentos adquiridos com as avaliações estratégicas da EuropeAid pela política e prática no domínio do desenvolvimento), relatório final, junho de 2014, p. vii.

Figura 4

Ciclo de vida de uma ação



4. Principais domínios de risco

Caixa 15

Exemplo de resultados que só foi possível avaliar no final da ação em causa

«O Tribunal avaliou a eficácia de uma amostra de 19 projetos, comparando os objetivos definidos no acordo de contribuição com os que foram alcançados na prática. (...) Devido a informações insuficientes, os resultados não puderam ser avaliados nos seguintes casos: (...) um dos projetos importantes era um fundo fiduciário cujos objetivos definidos no acordo de contribuição se referiam ao fundo globalmente, sendo portanto de natureza mais geral. Embora tenham sido definidos objetivos mais específicos para os projetos subjacentes, não pode haver uma relação clara entre a realização dos objetivos dos projetos e os objetivos gerais do acordo de contribuição. Por consequência, a eficácia apenas poderá ser avaliada quando o próprio fundo for encerrado, o que ainda não tinha acontecido à data da auditoria.»⁶⁰

60 Relatório Especial n.º 3/2011, ponto 25 e alínea b) do ponto 27.

4.6. Consolidação e comunicação dos dados

62

Para demonstrar os resultados alcançados pelas políticas de desenvolvimento da UE, os dados sobre os resultados obtidos pelas ações da UE para o desenvolvimento e a cooperação têm de ser recolhidos e consolidados através de sistemas de informação e apresentados e divulgados através de canais de comunicação adequados.

63

No entanto, em relatórios de auditoria anteriores, o Tribunal constatou problemas referentes à capacidade dos sistemas de informação da EuropeAid de recolher dados relativos aos resultados (ver **caixa 16**). Em 2014, a Comissão salientou igualmente que, para que a UE possa comunicar os resultados, os sistemas e as ferramentas de recolha de dados necessitavam de ser mais racionalizados e desenvolvidos⁶¹.

64

Os dados sobre as atividades da ajuda ao desenvolvimento e cooperação da UE servem de base para uma vasta gama de relatórios, entre os quais os principais são os seguintes:

- a) as contas anuais e o relatório anual sobre a gestão orçamental e financeira da Comissão⁶²;
- b) o Relatório Anual de Atividades da EuropeAid e o relatório de síntese da Comissão⁶³;
- c) o relatório anual enviado ao Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE, em conformidade com as diretivas do CAD⁶⁴;
- d) uma contribuição mensal para o registo dos dados da IATI, em conformidade com as normas da IATI⁶⁵;
- e) o relatório anual de avaliação das finanças da União baseado nos resultados obtidos⁶⁶;

61 SWD(2013) 530 final, p. 12.

62 Regulamento Financeiro, em especial os artigos 141.º a 142.º.

63 Regulamento Financeiro, em especial o n.º 9 do artigo 66.º.

64 «*Converged statistical reporting directives for the creditor reporting system (CRS) and the annual DAC questionnaire*» (Diretivas relativas à comunicação estatística convergente para o sistema de notificação dos países credores e o questionário anual do CAD) e adendas. Ref. DCD/DAC(2013)15/FINAL de 11 de junho de 2013.

65 Sítio Internet da Iniciativa Internacional para a Transparência da Ajuda (IATI, *International Aid Transparency Initiative*) (www.iatiregistry.org).

66 Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, artigo 318.º

4. Principais domínios de risco

- f) o relatório anual sobre as políticas de desenvolvimento e de ajuda externa da União Europeia e respetiva execução;
- g) atualizações regulares do sítio Internet da Comissão «EU Aid Explorer»⁶⁷.

65

Atualmente, a maioria destes relatórios incide nas atividades e nenhum apresenta dados consolidados sobre os resultados alcançados, globalmente, por essas atividades⁶⁸. Uma falta de relatórios consolidados sobre os resultados alcançados pela ajuda da UE e de uma síntese dos mesmos pode comprometer a tomada de decisões e a prestação de contas.

67 <http://tr-aid.jrc.ec.europa.eu>

68 Em especial, o relatório anual de avaliação dos resultados das finanças da União baseado nos resultados obtidos não apresenta uma imagem clara do grau de concretização dos principais objetivos da União. Ver o Relatório sobre a avaliação das finanças da União baseada nos resultados obtidos: uma nova ferramenta para melhorar o processo de quitação da Comissão Europeia — A7-0068/2014, de 30 de janeiro de 2014.

Caixa 16

Exemplo de insuficiências no sistema de informações da EuropeAid

«O principal dispositivo de comunicação de informações utilizado pela Comissão entre as delegações e o EuropeAid é o relatório sobre a gestão da ajuda externa (...). Contudo, estes relatórios descrevem principalmente as atividades realizadas e os problemas enfrentados na execução. Além disso, as informações apresentadas até certo ponto sobrepõem-se às informações disponíveis no CRIS. Oferecem poucas indicações sobre os resultados concretos da ajuda, quer em termos de avaliações realizadas pela própria delegação, quer de informações sobre os resultados das avaliações realizadas após o encerramento das intervenções de ajuda. (...)»⁶⁹

«(...) o CRIS não permite calcular facilmente o montante total afetado a uma determinada política ou financiada por um determinado instrumento financeiro. Efetivamente, a lista dos domínios utilizados para associar registos de muitos dos módulos do CRIS a um determinado domínio mistura zonas geográficas (por exemplo, Ásia), instrumentos financeiros (...) e políticas temáticas (por exemplo, segurança alimentar).

Esta situação torna particularmente complexa a consolidação dos dados — nomeadamente, dados financeiros — do CRIS para elaboração de relatórios e prejudica a eficiência e a eficácia do CRIS enquanto ferramenta de gestão e de elaboração de relatórios.»⁷⁰

69 Relatório Especial n.º 1/2011, «A desconcentração da gestão da ajuda externa dos serviços centrais da Comissão para as suas delegações deu origem a uma melhor prestação da ajuda?», ponto 59 (<http://eca.europa.eu>).

70 Relatório Especial n.º 5/2012, «Sistema Comum de Informação RELEX (CRIS)», pontos 40 e 41 (<http://eca.europa.eu>).

4. Principais domínios de risco

4.7. Qualidade dos dados

66

O acompanhamento e avaliação dos resultados exigem a recolha de dados suficientes, pertinentes, fiáveis e atualizados. Em consonância com os compromissos assumidos em fóruns de alto nível sobre a eficácia da ajuda (ver secção 2.1.2), a recolha dos dados deve basear-se, tanto quanto possível, nos quadros dos países parceiros para a elaboração de relatórios e o acompanhamento orientados para os resultados.

67

Contudo, auditorias anteriores do Tribunal e avaliações da Comissão detetaram que, por vezes, as fontes dos dados não forneciam informações suficientes, pertinentes, fiáveis e em tempo oportuno sobre os resultados (ver **caixa 17**). A recolha de dados pode ser onerosa, especialmente no caso da realização de recenseamentos, pelo que não é efetuada com frequência pelos países parceiros.

68

A falta de dados suficientes, pertinentes, fiáveis e atualizados pode enfraquecer significativamente a qualidade e fiabilidade dos resultados comunicados.

Caixa 17

Exemplos de insuficiências da qualidade dos dados

«De um modo geral, os indicadores utilizados pela Comissão incidem adequadamente nos (objetivos de desenvolvimento do milénio), não se prestando, contudo, atenção suficiente aos indicadores da qualidade do ensino. Porém, os sistemas nacionais de informação de gestão da educação em que a Comissão se baseia nem sempre fornecem informações suficientes, fiáveis e em tempo oportuno.»⁷¹

71 Relatório Especial n.º 12/2010, «Ajuda ao Desenvolvimento da UE na África Subsariana e no Sul da Ásia, no domínio do Ensino Básico», ponto V (<http://eca.europa.eu>).

4.8. Resultados da execução orçamental

69

Em anos anteriores, houve uma pressão para aumentar os montantes afetados ao desenvolvimento e à cooperação da UE, em especial no âmbito do compromisso de atingir o objetivo internacionalmente aprovado para a APD de um rácio APD/RNB de 0,7%, até 2015⁷².

72 «Os Estados-Membros comprometem-se a alcançar o rácio APD/RNB de 0,7% até 2015, ao passo que os que já atingiram essa meta se comprometem a manter-se acima desse nível; os Estados-Membros que aderiram à UE depois de 2002 esforçar-se-ão por, até 2015, aumentar o rácio APD/RNB para 0,33%.» Ver as conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Bruxelas, de 16 e 17 de junho de 2005 — referência 10255/1/05 REV 1, ponto 27.

4. Principais domínios de risco

70

O artigo 317.º do TFUE estipula que a Comissão executa o orçamento nos termos da regulamentação financeira e de acordo com os princípios da boa gestão financeira. O n.º 3 do artigo 38.º do Regulamento Financeiro estipula que a Comissão junta ao projeto de orçamento, entre outros elementos, informações sobre as taxas de execução da atividade do exercício anterior e sobre as taxas de execução para o exercício em curso.

71

Os resultados da execução orçamental podem ser entendidos como um objetivo em si, sendo por vezes assim enunciados nos planos de gestão da Comissão (ver **caixa 18**).

72

Por este motivo, pode surgir tensão entre a necessidade de executar o orçamento e a necessidade de o fazer de acordo com o princípio da boa gestão financeira (eficácia, eficiência e economia)⁷³. Em especial, as concretizações e os insucessos em termos de execução orçamental são mais diretamente visíveis do que as concretizações em termos de desempenho (resultados). Por essa razão, pode haver uma tendência natural para dar ênfase à execução orçamental em detrimento da incidência nos resultados, como o Tribunal constatou no seu Relatório Anual sobre a execução do orçamento relativo ao exercício de 2013: «No período de programação de 2007-2013, a utilização dos fundos da UE caracterizou-se pela ênfase colocada na absorção (a necessidade de despender os fundos) e na conformidade, em detrimento do bom desempenho»⁷⁴.

73

A concentração nos resultados da execução orçamental enquanto objetivo pode ser prejudicial para a boa gestão financeira e a concretização dos resultados.

73 Uma questão persistente é a de saber como reconciliar a natureza de longo prazo da cooperação para o desenvolvimento, que exige horizontes de planeamento plurianuais, com a prática corrente de afetar dotações anuais para a ajuda. Em muitos países membros do CAD, os procedimentos gerais do governo exigem que os fundos afetados num determinado exercício sejam despendidos durante esse exercício ou, no mínimo, autorizados nesse exercício e despendidos pouco depois. Por conseguinte, os gestores da ajuda em alguns países trabalham sob uma pressão considerável para autorizar e despender os fundos rapidamente, promovendo uma ênfase indevida nos recursos financeiros das atividades de desenvolvimento, em vez de nas realizações esperadas e nos resultados reais. Ver o documento do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE, «*Managing aid: practices of DAC Member countries*» (Gestão da ajuda: práticas dos países membros do CAD). Ref. DCD/DAC(2004)40.

74 Relatório Anual do Tribunal de Contas Europeu relativo ao exercício de 2013, ponto 10.56 (JO C 398 de 12.11.2014).

4. Principais domínios de risco

Caixa 18

Exemplo de um objetivo de execução orçamental

O plano de gestão da EuropeAid para 2014 define o seguinte objetivo para o Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) em África⁷⁵: Níveis de execução orçamental — manter elevados níveis de execução orçamental, incluindo pagamentos de apoio orçamental.

O plano de gestão da EuropeAid contém igualmente, para os instrumentos de financiamento externos além do FED, um anexo intitulado «*Sound financial management and effective use of EC resources*» (Boa gestão financeira e utilização eficaz dos recursos da Comissão), que estipula vários indicadores e metas para a execução orçamental:

	Indicador	Meta (2014)
1	Execução das previsões financeiras anuais iniciais: Pagamentos	De 90% a 110%
2	Execução das previsões financeiras anuais iniciais para contratos	De 90% a 110%
3	Execução das previsões financeiras anuais iniciais para decisões	De 90% a 110%

⁷⁵ Plano de Gestão para 2014, Direção-Geral do Desenvolvimento e da Cooperação — EuropeAid.

4.9. Alterações no contexto das ações da União Europeia

ser motivada pela expectativa de que permita obter melhores resultados ou de forma mais rápida.

4.9.1. Gestão dos riscos e escolha das modalidades de execução

74

As ações da UE para o desenvolvimento e a cooperação são executadas num elevado número de países com níveis diferentes de desenvolvimento, muitos dos quais se caracterizam por condições críticas em termos sociais, políticos ou humanitários ou até por situações instáveis de segurança. A escolha de uma modalidade de execução da ajuda para atingir os objetivos de uma ação deve basear-se na sua capacidade esperada para obter resultados de uma forma eficaz e eficiente, dado o contexto da ação. Em determinados casos, a escolha de uma modalidade de execução aparentemente mais arriscada do que outras poderá, por vezes,

4. Principais domínios de risco

75

O apoio orçamental é um bom exemplo desta situação. De facto, embora possa ser concebido como um meio de fornecer grandes volumes de ajuda de uma forma mais previsível do que o método habitual baseado em projetos, o apoio orçamental é muitas vezes concedido a países cujos sistemas de gestão das finanças públicas (GFP) apresentam deficiências. Como os fundos transferidos no âmbito das operações de apoio orçamental são incorporados com outros recursos orçamentais no orçamento nacional (procedimento conhecido por «fungibilidade»), estão igualmente expostos às mesmas insuficiências em matéria de GFP, incluindo os riscos de fraude e corrupção⁷⁶. Além disso, os resultados obtidos através do apoio orçamental e a respetiva sustentabilidade podem ser colocados em risco na eventualidade de instabilidade política do país parceiro, por exemplo, devido a uma falta de consideração pela boa governação, a importantes problemas económicos e sociais ou de direitos humanos. A decisão da UE de

conceder apoio orçamental deve assim ser tomada caso a caso e apoiada por uma avaliação dos benefícios esperados e dos riscos potenciais⁷⁷.

76

Em relatórios de auditoria anteriores, o Tribunal constatou por vezes que a escolha de uma modalidade de execução da ajuda não tinha sido antecedida por uma análise adequada dos riscos associados relativamente aos benefícios esperados (ver **caixa 19**).

77

A falta de comparação dos benefícios esperados com as potenciais desvantagens das modalidades de execução adotadas pode dar origem a uma escolha incorreta da modalidade ou expor o orçamento da UE a riscos excessivamente elevados.

76 Relatório Anual do Tribunal de Contas Europeu relativo ao exercício de 2011, ponto 7.10 (JO C 344 de 12.11.2012).

77 COM(2011) 638 final, de 13 de outubro de 2011, «Futura abordagem do apoio orçamental da UE a países terceiros».

Caixa 19

Exemplos de falta de análise dos riscos para a modalidade de execução escolhida

«(...) a Comissão não demonstra de forma convincente que, antes de tomar a decisão de cooperar com uma organização das Nações Unidas, avaliou se as vantagens compensam eventuais desvantagens. A opção por uma organização das Nações Unidas não se baseia em provas suficientes de que esta abordagem seja mais eficiente e eficaz do que outras modalidades de fornecimento da ajuda.»⁷⁸

78 Relatório Especial n.º 15/2009, ponto III.

4. Principais domínios de risco

4.9.2. Fatores exógenos

78

A maioria das ações da UE para o desenvolvimento e a cooperação são planeadas com vista a produzir resultados durante um período de vários anos. Durante esse tempo, as ações podem sofrer alterações significativas ou instabilidade nos seguintes aspetos:

- a) no contexto político ou económico do país parceiro — foi o caso, por exemplo, do Egito⁷⁹, da República Democrática do Congo⁸⁰ e da Palestina⁸¹ — ou ao nível dos projetos (ver **caixa 20**);

- b) no contexto do desenvolvimento em relação a catástrofes naturais, por exemplo, em janeiro de 2010 no Haiti, quando um sismo de magnitude 7,0 na escala de Richter atingiu a capital e os seus arredores⁸²;
- c) nos sistemas de gestão e de controlo da ajuda da UE (ver **caixa 21**).

79

Estas alterações no contexto das ações da UE para o desenvolvimento e a cooperação podem dificultar o seguimento dos resultados e a respetiva comunicação de uma forma coerente e significativa.

79 Relatório Especial n.º 4/2013.

80 Relatório Especial n.º 9/2013.

81 Relatório Especial n.º 14/2013.

82 Relatório Especial n.º 13/2014, «Apoio da UE à reabilitação na sequência do sismo no Haiti» (<http://eca.europa.eu>).

Caixa 20

Exemplo de instabilidade no contexto económico de um projeto

No Camboja, a Comissão financiou um projeto que visava promover a tecnologia de valorização energética de resíduos no setor da transformação de arroz. No entanto, nos últimos anos, o Camboja assistiu a grandes investimentos em fábricas de descasque de arroz maiores e mais eficientes, que aumentaram em quatro vezes a capacidade entre 2009 e 2013⁸³. Espera-se atualmente que a maioria dos produtores de arroz necessite de sistemas mais potentes do que os inicialmente previstos para promoção pelo projeto, a custos muito superiores. Por este motivo, os objetivos iniciais do projeto perderam alguma da sua pertinência e provavelmente não serão concretizados como inicialmente previsto.

83 *World Bank policy note on Trade Development — Turning Cambodia into a leading rice exporter* (Nota estratégica do Banco Mundial sobre o desenvolvimento do comércio — Transformar o Camboja num dos principais exportadores de arroz), setembro de 2013.

Caixa 21

Exemplo de alterações nos sistemas de gestão e de controlo

Em 1 de janeiro de 2015, o «Grupo de Apoio à Ucrânia» e a Direção «Vizinhança» da Comissão foram transferidos da EuropeAid para a Direção-Geral da Política de Vizinhança e das Negociações de Alargamento, DG NEAR (anteriormente designada por Direção-Geral do Alargamento, DG ELARG)⁸⁴. Esta mudança irá afetar tanto a cobertura geográfica do quadro de resultados da EuropeAid como a forma de acompanhar e comunicar informações sobre os resultados da política de vizinhança.

84 Atas da 2104ª reunião da Comissão, realizada na quarta-feira, 5 de novembro de 2014 — PV(2014) 2104.

5. Conclusões e recomendações

5.1. Conclusões

80

Com base no exame que efetuou, o Tribunal identificou nove principais domínios de risco associados a uma abordagem orientada para os resultados das ações da UE para o desenvolvimento e a cooperação.

- a) a utilização incoerente da terminologia relativa aos resultados ou a ausência de uma relação lógica clara entre as ações, as realizações, os efeitos e o impacto pode causar confusão e comprometer a avaliação do que foi concretizado (secções 4.1 e 4.2);
- b) a maior complexidade resultante da integração das questões transversais nos programas da UE representa um risco acrescido para a concretização e a comunicação dos resultados (secção 4.3);
- c) a falta de harmonização entre os instrumentos de prestação da ajuda, os quadros dos resultados e as estruturas de prestação de contas dos parceiros para o desenvolvimento pode provocar ineficiências e lacunas na prestação de contas (secção 4.4);
- d) as insuficiências na avaliação e na comunicação dos resultados podem impedir que os conhecimentos pertinentes e os ensinamentos retirados sejam tidos em consideração nos processos de comunicação e de tomada de decisões (secção 4.5);
- e) uma falta de relatórios consolidados sobre os resultados alcançados pela ajuda da UE ou de uma síntese dos mesmos pode comprometer a tomada de decisões e a prestação de contas (secção 4.6);

- f) a falta de dados suficientes, pertinentes, fiáveis e atualizados pode enfraquecer significativamente a qualidade e fiabilidade dos resultados comunicados (secção 4.7);
- g) a concentração nos resultados da execução orçamental enquanto objetivo pode ser prejudicial para a boa gestão financeira e a concretização dos resultados (secção 4.8);
- h) as alterações no contexto das ações podem comprometer a concretização ou a sustentabilidade dos resultados, tornando difícil avaliar os resultados alcançados (secção 4.9).

81

O exame do Tribunal revelou que esses domínios de risco tinham sido corretamente identificados pela Comissão num vasto leque de documentos. Revelou igualmente o interesse das medidas que a Comissão está a emprender para lançar um quadro da UE para a cooperação e o desenvolvimento baseado em resultados.

82

Ainda assim, é necessário tomar mais medidas para mobilizar todo o potencial das iniciativas da Comissão no sentido de melhorar os resultados do desenvolvimento e da cooperação da União Europeia.

5. Conclusões e recomendações

5.2. Recomendações

83

Para atenuar os riscos identificados, o Tribunal formula as seguintes recomendações.

Recomendação 1 Melhorar as orientações relativas à utilização da terminologia e à formulação de objetivos e indicadores

A Comissão deve melhorar as suas orientações para garantir a utilização coerente da terminologia relativa aos resultados (realizações, efeitos e impactos) e, quando pertinente, formular objetivos SMART e indicadores claros para as suas intervenções a todos os níveis.

Recomendação 2 Estabelecer uma relação clara entre as ações e os resultados esperados

Através das suas orientações internas, ferramentas práticas e processos de formulação e acompanhamento dos projetos, a Comissão deve garantir que se estabelece uma relação clara entre as ações e os resultados esperados, incluindo as questões transversais.

Recomendação 3 Melhorar o sistema de informações para comunicar os resultados e os ensinamentos retirados

A Comissão deve melhorar o seu sistema de informações para conseguir consolidar e comunicar de forma eficaz os resultados das suas intervenções. Essa iniciativa deverá ser complementada com medidas que permitam que as atividades de avaliação da Comissão identifiquem os ensinamentos úteis para a posterior legislação, programação ou conceção de ações nos domínios em causa.

Recomendação 4 Assegurar a disponibilidade e qualidade dos dados

Em todas as suas intervenções, a Comissão deve avaliar a disponibilidade e qualidade dos dados, procurando ter dados suficientes, pertinentes, fiáveis e atualizados sobre os resultados obtidos. Estas características devem refletir-se nos seus sistemas e orientações.

Recomendação 5 Avaliar os riscos inerentes à modalidade de execução antes de afetar recursos financeiros

Antes de afetar os seus recursos financeiros, e ao considerar os resultados esperados, a Comissão deve também avaliar os riscos inerentes à sua escolha de uma modalidade de execução específica.

O presente relatório foi adotado pela Câmara III, presidida por Karel PINXTEN, membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 17 de novembro de 2015.

Pelo Tribunal de Contas



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

Quadro abrangente de avaliação aplicado às avaliações do apoio orçamental

POLÍTICA E DESPESAS GOVERNAMENTAIS (ESTRATÉGIA)	
<p>5. Impacto. Crescimento sustentável e inclusivo e redução da pobreza</p> <ul style="list-style-type: none"> — Melhoria do crescimento económico sustentável e inclusivo. — Redução da pobreza monetária e não monetária. — Capacitação e inclusão social das populações pobres e dos grupos desfavorecidos (incluindo mulheres). — Outras questões definidas nos quadros e prioridades específicas das parcerias <i>(por exemplo, melhorias na democracia, nos direitos humanos, na proteção do ambiente)</i>. 	<p>4. Efeitos. Respostas positivas dos beneficiários</p> <ul style="list-style-type: none"> — utilizadores dos serviços e agentes económicos — à gestão das políticas governamentais e à prestação de serviços <ul style="list-style-type: none"> — Maior utilização dos bens e serviços prestados pelo setor público e melhoria dos benefícios decorrentes — Aumento da confiança das empresas e do investimento e produção do setor privado — Aumento da competitividade da economia. — Aumento da confiança da população no desempenho do governo, especialmente no que diz respeito à governação, à GFP e à prestação de serviços.
<p>3. Realizações induzidas. Melhoria das políticas públicas, das instituições do setor público, das despesas públicas e da prestação de serviços públicos</p> <ul style="list-style-type: none"> — Melhoria da gestão macroeconómica e orçamental (como as políticas comercial, monetária, económica). — Melhoria da quantidade e qualidade dos bens e serviços prestados pelo setor público — Reforço da GFP e dos sistemas de contratação (transparência, disciplina orçamental, supervisão, eficiência operacional e da afetação de recursos) — Melhoria dos processos de formulação e execução de políticas públicas — Reforço das instituições do setor público. — Reforço das relações entre o governo e os organismos de supervisão em termos de formulação e aprovação de políticas, prestação de contas financeira e não financeira e controlo orçamental — Outras melhorias de questões de governação (por exemplo, maior descentralização, aplicação do estado de direito, direitos humanos) 	<p>4. Efeitos. Respostas positivas dos beneficiários</p> <ul style="list-style-type: none"> — utilizadores dos serviços e agentes económicos — à gestão das políticas governamentais e à prestação de serviços <ul style="list-style-type: none"> — Maior utilização dos bens e serviços prestados pelo setor público e melhoria dos benefícios decorrentes — Aumento da confiança das empresas e do investimento e produção do setor privado — Aumento da competitividade da economia. — Aumento da confiança da população no desempenho do governo, especialmente no que diz respeito à governação, à GFP e à prestação de serviços.
<p>2a. Realizações diretas. Melhoria da relação entre a assistência externa e os processos orçamentais e políticos nacionais</p> <ul style="list-style-type: none"> — Aumentar a dimensão e a percentagem de fundos de assistência externa disponibilizados através do orçamento nacional. — Aumentar a dimensão e a percentagem do orçamento disponível para despesas discricionárias. — Aumentar a previsibilidade do desembolso de fundos externos. — Melhor coordenação entre o diálogo político, os conditionalismos e a AT/as atividades de reforço das capacidades, contribuindo mais para a execução das estratégias governamentais. — Melhor harmonização da assistência externa no seu todo (incluindo o apoio orçamental) com as políticas e sistemas governamentais. — Diminuição dos custos de transação da prestação de ajuda. 	<p>3. Realizações induzidas. Melhoria das políticas públicas, das instituições do setor público, das despesas públicas e da prestação de serviços públicos</p> <ul style="list-style-type: none"> — Melhoria da gestão macroeconómica e orçamental (como as políticas comercial, monetária, económica). — Melhoria da quantidade e qualidade dos bens e serviços prestados pelo setor público — Reforço da GFP e dos sistemas de contratação (transparência, disciplina orçamental, supervisão, eficiência operacional e da afetação de recursos) — Melhoria dos processos de formulação e execução de políticas públicas — Reforço das instituições do setor público. — Reforço das relações entre o governo e os organismos de supervisão em termos de formulação e aprovação de políticas, prestação de contas financeira e não financeira e controlo orçamental — Outras melhorias de questões de governação (por exemplo, maior descentralização, aplicação do estado de direito, direitos humanos)
<p>Recursos da política governamental e despesas públicas</p> <p>1a. Recursos do AOG/AOS</p> <ul style="list-style-type: none"> — Transferência de fundos para o Tesouro nacional com base em conditionalismos previamente acordados — Diálogo político e indicadores de desempenho — Atividades de reforço das capacidades institucionais, incluindo assistência técnica. 	<p>2a. Realizações diretas. Melhoria da relação entre a assistência externa e os processos orçamentais e políticos nacionais</p> <ul style="list-style-type: none"> — Aumentar a dimensão e a percentagem de fundos de assistência externa disponibilizados através do orçamento nacional. — Aumentar a dimensão e a percentagem do orçamento disponível para despesas discricionárias. — Aumentar a previsibilidade do desembolso de fundos externos. — Melhor coordenação entre o diálogo político, os conditionalismos e a AT/as atividades de reforço das capacidades, contribuindo mais para a execução das estratégias governamentais. — Melhor harmonização da assistência externa no seu todo (incluindo o apoio orçamental) com as políticas e sistemas governamentais. — Diminuição dos custos de transação da prestação de ajuda.
<p>1b. Vários recursos governamentais</p> <ul style="list-style-type: none"> — xxxx 	<p>2b. Outros efeitos de vários recursos governamentais</p> <ul style="list-style-type: none"> — Financiamento das receitas nacionais e recursos das políticas nacionais
<p>1c. Recursos de outros programas de assistência externa</p> <ul style="list-style-type: none"> — xxxx 	<p>2c. Outros efeitos de outra assistência externa</p> <ul style="list-style-type: none"> — xxxx
<p>FATORES EXTERNOS, CARACTERÍSTICAS DO CONTEXTO E PROCESSOS DE COMUNICAÇÃO</p> <ul style="list-style-type: none"> — Várias características das «condições de entrada» — Quadro global da ajuda — Processos e ferramentas de aprendizagem existentes 	
<p>Capacidade do governo para executar reformas;</p> <ul style="list-style-type: none"> — Capacidade do governo para executar reformas; — Âmbito do compromisso político com os processos de reforma 	
<p>Capacidade do setor público</p> <ul style="list-style-type: none"> — Natureza da procura dos serviços governamentais — Força da prestação de contas nacional 	
<p>Desenvolvimento económico global</p> <ul style="list-style-type: none"> — Afluxo de capitais estrangeiros — Respostas a alterações dos instrumentos de incentivo 	

Fonte: Rede de Avaliação do Desenvolvimento da OCDE-CAD: *Evaluating Budget Support — Methodological Approach* (Avaliar o apoio orçamental — Abordagem metodológica).

Síntese

III

A natureza do exame do Tribunal é tal que inclui exemplos que, por vezes, dizem respeito a ações realizadas há vários anos. É especialmente o caso dos exemplos relativos a apoio orçamental, em relação aos quais foram abordados vários riscos através da adoção, em 2012, de orientações revistas relativas a apoio orçamental (ver seguidamente as respostas apresentadas a várias das caixas), bem como dos exemplos relativos a documentos de programação plurianual (documentos de estratégia ou programas indicativos), em relação aos quais a Comissão gostaria de salientar que incluiu sistematicamente indicadores nos documentos de programação para o período 2014-2020.

1. Introdução

07

O quadro de resultados (QR) constitui uma das ferramentas de comunicação de resultados a nível de realização e de efeito direto. As avaliações fornecem apreciações sobre a relação lógica e causal entre os diferentes níveis de resultados até ao impacto e à realização de «objetivos estratégicos de desenvolvimento», tanto a nível nacional como mundial. Além disso, foram executadas diversas iniciativas no sentido de melhorar o sistema de acompanhamento e avaliação, de forma a melhorar a abordagem orientada para os resultados da Comissão.

10

O documento de trabalho dos serviços da Comissão (DTSC) sobre o «quadro MORE» descreve os vários quadros de acompanhamento, avaliação e elaboração de relatórios existentes relativos à execução do quadro financeiro plurianual (QFP). Em termos de objetivos e indicadores, descreve o que foi previsto nos atos jurídicos que estabelecem os instrumentos de financiamento para 2014-2020 e complementado de acordo com as declarações dos programas orçamentais de 2014 e 2015, bem como as ferramentas de acompanhamento, de avaliação e de elaboração de relatórios, conforme incluídas nos planos de gestão anuais (PGA) e nos relatórios anuais de atividade (RAA). No que respeita aos instrumentos de ajuda externa, refere-se também ao novo quadro de

resultados como uma das ferramentas de acompanhamento e elaboração de relatórios sobre a execução do QFP.

3. O nosso exame

22

A natureza do exame do Tribunal é tal que inclui exemplos que, por vezes, dizem respeito a ações realizadas há vários anos. É especialmente o caso dos exemplos relativos a documentos de programação plurianual (documentos de estratégia ou programas indicativos), em relação aos quais a Comissão gostaria de salientar que incluiu sistematicamente indicadores nos documentos de programação para o período 2014-2020, bem como dos exemplos relativos a apoio orçamental, em relação aos quais foram abordados vários riscos através da adoção, em 2012, de orientações revistas relativas a apoio orçamental.

A Comissão remete ainda para as suas respostas aos relatórios especiais do Tribunal que aqui estão em causa e para as respostas adicionais às observações do Tribunal que constam do presente relatório relativas a alguns exemplos, de modo a sublinhar um ou mais aspetos que considera especificamente mais pertinentes no contexto da sua resposta a essas observações.

4. Principais domínios de risco

26

A Comissão está ciente e concorda com o Tribunal quanto à necessidade de assegurar a coerência em termos da terminologia utilizada. No documento de trabalho dos serviços da Comissão (DTSC) «Lançamento do quadro da UE para a cooperação internacional e o desenvolvimento baseado em resultados», de 26 de março de 2015, é utilizada a terminologia «ação-realização-efeito-impacto», correspondendo à terminologia de resultados OCDE-CAD praticada internacionalmente e estando também em linha com a utilizada nos instrumentos de financiamento para 2014-2020. A mesma terminologia é utilizada no novo modelo do documento de ação (aplicável desde 1 de janeiro de 2015) e no novo Manual de Acompanhamento Orientado para os Resultados (AOR) («Manual sobre a revisão do AOR e de apoio à comunicação de resultados de fim de projeto») (março de 2015).

Caixa 1

A terminologia utilizada no plano de gestão anual da EuropeAid segue a prevista nas instruções gerais do Secretariado-Geral da Comissão e da DG Orçamento para o estabelecimento dos planos de gestão pelas direções-gerais e serviços da Comissão.

O risco que consta no exemplo apresentado na caixa 1 refere-se à terminologia utilizada no Manual de Acompanhamento Orientado para os Resultados (AOR) aplicável ao anterior sistema de AOR, que terminou na primavera de 2014. Foi substituído por um novo sistema de AOR e foi introduzido um novo Manual de AOR na primavera de 2015, que já não inclui tal referência e está em plena conformidade com a linguagem praticada internacionalmente que aplica a referência SMART a objetivos e não a indicadores. Por conseguinte, a Comissão irá alterar a próxima circular orçamental.

Além disso, a Comissão tenciona precisar a linguagem e as instruções relativas aos objetivos e indicadores a utilizar no contexto da circular orçamental.

A Comissão concorda que os objetivos e os resultados esperados devem, tanto quanto possível, ser SMART, mas considera igualmente que tal não é, em muitos casos, fácil de aplicar. É especialmente o caso quando os resultados esperados só podem ser razoavelmente medidos em termos qualitativos e não podem ser quantificados, sendo este, nomeadamente, o caso dos resultados das políticas gerais ou dos instrumentos de financiamento.

Os quadros de resultados das empresas, por natureza, centram-se em resultados quantitativos, tal como mencionado no documento de trabalho «Lançamento do quadro da UE para a cooperação internacional e o desenvolvimento baseado em resultados» (EURF). Os indicadores do EURF da UE foram criados, tanto quanto possível, seguindo os critérios RACER («relevantes, reconhecidos, credíveis, fáceis e rigorosos») — tal como estabelecido nas diretrizes do Eurostat relativas a indicadores referidas pelo Tribunal.

29

A Comissão concorda que a grande variedade de documentos referida pelo Tribunal aumenta o risco de incoerência. Tendo em conta que os documentos são adotados em diferentes fases da formulação de políticas e do ciclo de gestão de programas e projetos (incluindo a fase de programação), tal resulta necessariamente em ajustamentos e em tipos mais específicos de incidência na execução.

A Comissão tomou medidas para reduzir os riscos mencionados pelo Tribunal. Assim, no exercício de programação de 2014-2020, os documentos de programação nacionais, regionais e temáticos foram sistematicamente revistos a fim de assegurar que os indicadores e os resultados esperados são de qualidade adequada (ou seja, mensurável) e em número razoável (ver os documentos de programação em http://eeas.europa.eu/around/index_pt.htm).

A revisão do modelo do documento de ação (em vigor desde 1 de janeiro de 2015) e a revisão em curso dos documentos internos do Grupo de Apoio da Qualidade conexos visam garantir que os indicadores e os resultados esperados são adequadamente incluídos nos documentos de ação.

Além disso, os serviços da Comissão estão a trabalhar na melhoria do sistema de acompanhamento e avaliação, incluindo uma margem para ajustamentos que possam ser necessários na execução das ações e a flexibilidade necessária para executar tais ajustamentos, a fim de o adaptar aos contextos e políticas dos países.

32

A Comissão tomou e está a tomar medidas para reduzir os riscos mencionados pelo Tribunal. Ver a resposta da Comissão ao ponto 29.

Caixa 4

Cumprindo a recomendação 2 sobre a formulação de indicadores de desempenho, efetuada pelo Tribunal no Relatório Especial n.º 14/2013, a Comissão criou um quadro orientado para os resultados que inclui indicadores para acompanhamento dos progressos da Autoridade Palestiniana nas suas reformas.

O quadro orientado para os resultados, que foi desenvolvido em coordenação com o Banco Mundial e com os Estados-Membros no âmbito da Estratégia de Desenvolvimento Local da UE, foi acordado com a Autoridade Palestiniana através de um memorando de entendimento assinado em 25 de março de 2015. Os domínios abrangidos na fase-piloto incluem os indicadores macroeconómicos/orçamentais, a gestão das finanças públicas (GFP), a reforma da administração pública (incluindo medidas que abordam a reintegração de funcionários públicos de Gaza que não estão a trabalhar), a educação, a saúde e a proteção social. Será realizada no final de 2015/início de 2016 uma avaliação da fase-piloto e podem ser adicionados outros setores na próxima fase. O texto supra demonstra que foram estabelecidos indicadores, o que se encontra em conformidade com o Regulamento IEVP.

Caixa 5

A Comissão considera o caso como um exemplo em que se acabou por ter de adaptar a interpretação do indicador às condições do contexto local específico e, conseqüentemente, aceitar a adaptação do valor-alvo do indicador. O exemplo demonstra a importância de se estar permanentemente atento a tais situações, mas não se refere a um risco que a Comissão possa gerir de outro modo.

38

As reformas institucionais são um processo longo e difícil, no qual ajudar o Governo de um país parceiro a progredir passo a passo pode ser mais sustentável do que uma implementação rápida do projeto. Ver resposta à caixa 6.

Caixa 6

A Comissão observa que os pagamentos citados (referentes a junho de 2008, dezembro de 2010, julho de 2011) antecedem largamente a nova política de apoio orçamental que introduziu uma avaliação muito mais rigorosa dos critérios de elegibilidade, nomeadamente o critério GFP. O risco que se pretende demonstrar com este exemplo é reduzido através e desde a aplicação das orientações relativas a apoio orçamental de 2012.

Na sua resposta às conclusões do Tribunal, a Comissão observou também que «deve ser feita uma distinção entre, por um lado, os critérios de elegibilidade para o apoio orçamental, que exigem uma abordagem global baseada na credibilidade e execução positiva, que se revestem de uma natureza geral e, por outro lado, as condições específicas, ligadas às parcelas variáveis, que devem de facto ser claras e específicas... Os doadores devem reconhecer a complexidade das reformas e definir metas e prazos mais razoáveis. Por exemplo, o progresso da reforma da GFP em ambos os países, Quirguistão e Egito, que recebem apoio orçamental tem sido mais lento do que previsto. Com efeito, os planos de reforma da GFP, inicialmente elaborados em grande medida por doadores externos, eram demasiado ambiciosos e subestimaram a capacidade local necessária à sua execução. Para remediar esta situação, as reformas e planos de ação no domínio da GFP foram revistos para serem mais realistas e foi concedida assistência técnica adicional.»

Como tal, o caso é antes um exemplo de objetivos demasiado ambiciosos. Além disso, deve sublinhar-se que a reforma do sistema de gestão das finanças públicas é um processo a longo prazo. No período de tempo de uma operação de três anos, apenas podem ser detetados resultados muito limitados.

O caso do Egito refere-se antes a um exemplo em que a questão não é definir como objetivo o compromisso de um país parceiro em executar reformas (ver o título da secção 4.1.4) mas sim, em termos das orientações relativas a apoio orçamental de 2012, a condição prévia para o desembolso relacionada com elementos fundamentais como os direitos humanos.

Na sequência das conclusões do Conselho de agosto de 2013/fevereiro de 2014 e das recomendações do Tribunal, a Comissão tem centrado a sua assistência em intervenções socioeconómicas e em apoio à sociedade civil.

Não se verificou nenhuma operação de apoio orçamental no Egito desde 2011 e não foi efetuado qualquer desembolso de apoio orçamental em qualquer uma das cinco operações de apoio orçamental em curso desde 2012.

Caixa 7 — Segundo parágrafo

As operações de apoio orçamental no Maláui e no Ruanda são anteriores a 2010 e precedem largamente a nova política de apoio orçamental que introduziu uma abordagem muito mais rigorosa para esclarecer a relação entre a operação financiada pela UE e as políticas nacionais.

O risco que se pretende demonstrar com este exemplo é reduzido através e desde a aplicação das orientações de 2012.

Caixa 8

As operações consistiram em medidas específicas de apoio orçamental de emergência, para permitir a estabilização macroeconómica do país com o objetivo global de apoiar a República Democrática do Congo na crise económica e alimentar e, por conseguinte, os resultados da análise têm de ser considerados neste contexto.

O plano de reforma da GFP que o Tribunal refere foi, na verdade, mencionado no Acordo de Financiamento e o seu estabelecimento constituiu um dos marcos de referência para medir o progresso.

As parcelas fixas também estão sujeitas a elegibilidade, ou seja, relacionadas com o desempenho. Por conseguinte, as condições de pagamento estavam ligadas a objetivos, incluindo melhorias na GFP.

46

As contribuições da UE para os resultados do desenvolvimento do país serão comunicadas como resultados do país apoiados, optando-se, assim, por uma abordagem de contribuição (ver documento dos serviços da Comissão «Lançamento do quadro da UE para a cooperação internacional e o desenvolvimento baseado em resultados», de março de 2015). Para quantificar essa contribuição, são possíveis dois métodos atualmente utilizados por doadores:

- O «método global», em que seriam comunicados os resultados totais (ou globais) que a UE alcançou juntamente com outros (tais como a administração do país parceiro ou outros doadores), ao invés dos resultados relacionados com a parte do financiamento fornecida pela União Europeia;
- O «método proporcional», em que os resultados seriam comunicados com base na proporção da UE do financiamento total. Segundo esta abordagem, os resultados dos projetos e programas são calculados como uma parte percentual equivalente ao nível de contribuições financeiras fornecidas pela UE. A comunicação assenta implicitamente no nexo de causalidade direta entre o financiamento concedido e os resultados alcançados.

A nível agregado, como no caso da comunicação com base no novo quadro de resultados, deve ser escolhido um método. Uma vez que a informação orçamental pormenorizada sobre as contribuições de outros parceiros, incluindo as administrações dos parceiros, nem sempre está facilmente disponível para permitir que sejam calculados resultados proporcionais, a Comissão optou pela comunicação segundo a abordagem global como sendo, de momento, a única opção realista para comunicar resultados alcançados de forma agregada. Como ficou igualmente estabelecido no documento de trabalho dos serviços da Comissão de março de 2015, o método global seria também mais adequado do ponto de vista da eficácia da ajuda, com a ênfase que coloca na apropriação por parte dos países.

Caixa 9

Embora seja possível avaliar, de um modo geral, se a política nacional a que um programa de apoio orçamental prestou apoio contribuiu para determinados resultados bem definidos alcançados a nível nacional, não é possível atribuir uma proporção específica do resultado ao financiamento da UE.

Caixa 11

O exemplo da caixa 11 centra-se mais na insuficiência de integrar a perspectiva dos direitos humanos nos programas do que na complexidade crescente devido à integração das questões transversais ou nos riscos adicionais resultantes para a definição adequada de objetivos e indicadores e medição dos resultados relacionados.

Caixa 14 — Segundo parágrafo

Em 2015, a Comissão introduziu disposições específicas sobre a comunicação de resultados pelos parceiros de execução da UE, nas condições gerais da convenção de administração (abrangendo o Banco Mundial como parceiro de execução) e do acordo «PAGODA», que abrange todas as organizações avaliadas por pilar — incluindo agências das Nações Unidas. Este facto deve assegurar uma maior disponibilidade de resultados, de dados sobre os progressos realizados e de relatórios finais transmitidos pelos parceiros de execução da UE.

59

O facto de, em certos casos, devido à natureza do projeto ou programa, os resultados só poderem ser identificados e comunicados no final do projeto ou programa e, por conseguinte, não permitirem uma avaliação periódica da sua concretização, não conduz inevitavelmente a uma comunicação de resultados insuficiente. Nesses casos, podem ser identificados critérios ou marcos de referência que ajudem a detetar se o projeto ou programa está bem encaminhado na concretização eficaz dos resultados.

60

A Comissão já tomou medidas para melhorar as avaliações, ao:

- elaborar e emitir uma «Política de avaliação para a cooperação para o desenvolvimento da União Europeia» (2014);
- melhorar a qualidade do planeamento, execução e acompanhamento das avaliações dos projetos e programas (em curso);
- aumentar a participação da gestão em avaliações estratégicas na fase inicial (em curso); e
- aplicar o princípio «avaliar primeiro» em conformidade com a comunicação COM(2013) 686 final.

Caixa 15

A Comissão não considera o exemplo como um caso de insuficiência na comunicação ou avaliação de resultados no que respeita à ação como um todo, cuja eficácia pode, por definição, ser avaliada apenas no final ou após a execução de todos os seus componentes ou subprojetos.

65

Em 2015, a Comissão irá emitir o seu primeiro relatório de resultados consolidados em relação à assistência prestada no contexto das políticas de cooperação internacional e desenvolvimento da UE. Irá assumir a forma de um relatório complementar ao relatório anual.

Caixa 16 — Terceiro parágrafo

A existência de melhores sistemas de acompanhamento e de elaboração de relatórios e a aplicação de um sistema de gestão de informações operacionais (substituindo o CRIS) irá intensificar significativamente a utilização de sistemas de informações por parte da EuropeAid para a elaboração de relatórios, nomeadamente para a comunicação de resultados.

Caixa 17

As insuficiências dos sistemas nacionais de recolha de dados e de gestão de informações nos países a que a UE presta assistência é um fator inerente ao estado de desenvolvimento dos países em causa e um motivo de constante preocupação para os doadores. Tal só pode ser tratado de forma definitiva através do desenvolvimento de sistemas estatísticos nacionais adequados. Este fator de risco é reduzido pela UE como parte do apoio setorial e de outros apoios que a UE presta. No entanto, só pode ser abordado devidamente através de esforços coletivos sustentados do país e da comunidade de doadores.

72

O QFP 2014-2020 introduz uma série de características novas, sobretudo para estimular o desempenho dos programas de despesas. Com base nisto, uma iniciativa da Comissão liderada pela vice-presidente Kristalina Georgieva responsável pelo orçamento e recursos humanos, visa uma transição das despesas para um orçamento da UE centrado nos resultados. O objetivo consiste em criar as condições para um maior reforço do desempenho orçamental em termos dos resultados dos programas e da boa gestão financeira de fundos numa abordagem equilibrada e abrangente. Visa reduzir o risco de concentração na execução orçamental em detrimento dos resultados dos programas, incluindo domínios de despesas e métodos pelos quais o orçamento da UE pode maximizar os resultados e a aplicação rigorosa de controlos com uma boa relação custo-eficácia para uma maior conformidade.

73

A Comissão aborda o risco através da programação plurianual, do planeamento de 24 meses da execução das ações individuais e do processo interno do Grupo de Apoio da Qualidade. Estas ações são complementadas por outras medidas, tais como o próximo quadro de resultados da UE. Ver também a resposta ao ponto 29.

75

No caso dos programas de apoio orçamental, a Comissão desenvolveu um quadro de gestão do risco (QGR) para identificar os principais riscos e reduzi-los. O QGR é tido em conta no processo de tomada de decisão, nomeadamente na governação reforçada através do Comité Diretor do Apoio Orçamental interno. O QGR informa sistematicamente o diálogo político com os países parceiros a nível estratégico, bem como centrando-se nas questões-chave. É utilizado para equilibrar os benefícios esperados, conforme definido no documento da ação, com os riscos identificados e propõe medidas de atenuação.

A análise interna (relatório sobre o apoio orçamental de 2013 e 2014) revela que os países com apoio orçamental da UE demonstram um melhor desempenho e uma melhoria da GFP em comparação com os beneficiários de outra ajuda que não apoio orçamental.

O risco que se pretende demonstrar com este exemplo é reduzido através e desde a aplicação das orientações relativas a apoio orçamental de 2012.

Caixa 19

Em 2015, a Comissão decidiu intensificar, numa base casuística, a avaliação subjacente sobre se deve ou não trabalhar com uma organização internacional enquanto parceiro de execução.

Caixa 20

A Comissão reconhece que as alterações no contexto político e económico representam riscos em termos dos resultados a serem alcançados. Este tipo de riscos são o motivo por que a análise do contexto é uma característica importante do processo normalizado de formulação e de identificação aplicado pelos serviços da Comissão e delegações da UE na preparação de projetos e programas.

Com vista à adaptação a alterações imprevistas do contexto da ajuda, é necessário um certo grau de flexibilidade durante a fase de execução. Tal foi garantido pela simplificação das regras e procedimentos aplicáveis desde julho de 2014. Estas medidas de simplificação incluíram alterações relacionadas com a utilização de indicadores para que as modificações de prioridades específicas ou relacionadas com a recolha e disponibilidade de dados possam ser tidas em conta.

Não se pode, no entanto, excluir que os objetivos iniciais do projeto não podem ser alcançados, caso em que devem adaptar-se às novas circunstâncias e contexto.

Caixa 21

A reorganização de 2015 não irá, como tal, afetar a definição de objetivos e a obtenção de resultados relacionados no âmbito de ações específicas.

A Comissão, independentemente da sua própria organização administrativa, e de acordo com as disposições do regulamento de execução comum que abrange os países do IEV (em particular, os artigos 12.º e 13.º), irá respeitar as suas obrigações de acompanhar a execução de projetos e apresentar relatórios aos Estados-Membros, ao PE e a outras instituições da UE.

A Comissão apresentará igualmente relatórios com base no quadro de resultados relativamente aos países vizinhos, de acordo com as conclusões n.º 9145/15 do Conselho, de 26 de maio de 2015. Foi criada uma ferramenta específica de apoio à «comunicação de resultados no final dos projetos» no âmbito do novo sistema de acompanhamento orientado para os resultados (AOR), a fim de ajudar a consolidar os dados relativos aos resultados alcançados no final dos projetos, nomeadamente dados relativos aos indicadores baseados no quadro de resultados acordado.

No que respeita à avaliação, a DG NEAR tem a sua própria função «Avaliação», que aborda desde 2015 as regiões da vizinhança e do alargamento.

5. Conclusões e recomendações

80 a)

Os serviços da Comissão têm trabalhado, a vários níveis, para garantir uma terminologia coerente: a orientação relativa ao indicador setorial de 2013, o modelo do documento de ação e as orientações relacionadas aplicáveis desde 1 de janeiro de 2015, bem como o novo quadro para a cooperação internacional e o desenvolvimento baseado em resultados e instruções relacionadas, assim como a orientação relativa à elaboração de relatórios com base no quadro de resultados.

Além disso, os serviços da Comissão estão neste momento a reforçar o apoio à garantia de qualidade interna no que diz respeito a estes aspetos dos documentos de ação individual, considerados importantes pela Comissão tanto para o acompanhamento e elaboração de relatórios sobre a execução, desempenho e resultados, como para a avaliação das ações.

Estão também em conformidade com a terminologia utilizada nos regulamentos de base que constituem o quadro regulamentar da ajuda externa da União Europeia.

A Comissão concorda que estabelecer «uma relação lógica clara» entre as ações e o impacto é de extrema importância a nível do projeto. Tal foi reforçado com a introdução do modelo do documento de ação desde 1 de janeiro de 2015. Contudo, estabelecer uma relação lógica clara a nível estratégico ou político nunca irá refletir a complexidade do contexto do desenvolvimento. No mundo da avaliação internacional, a utilização do quadro lógico linear a esse nível estratégico/político é, por conseguinte, cada vez mais contestada.

80 b)

A integração das questões transversais coloca vários desafios à formulação adequada de objetivos específicos e de resultados das ações e à recolha de dados correspondentes que permitam acompanhar a sua execução.

80 c)

O risco de lacunas e insuficiências apontado pelo Tribunal afigurava-se mais presente a nível nacional. Tal demonstra a importância do alinhamento dos doadores relativamente ao sistema nacional/políticas/quadro de resultados como a abordagem preferida em comparação com a simples harmonização entre doadores, como já foi salientado pelo Tribunal no ponto 17, alíneas a) e b).

Ao aplicar esta abordagem, a Comissão tem já envidado esforços importantes no contexto da programação plurianual para 2014-2020 para alinhar, tanto quanto possível, políticas e quadros nacionais, de acordo com os compromissos de Busan sobre a eficácia da ajuda. Esta também tem sido a abordagem da Comissão na criação de um novo quadro de resultados das empresas. A nível nacional, a Comissão é, juntamente com outros doadores, a favor da definição de quadros de resultados detidos pelos países e entende a programação conjunta com os Estados-Membros da UE como um dos meios para promover esses quadros.

80 h)

As alterações no contexto das ações podem conduzir a alterações dos indicadores utilizados ou dos valores-alvo iniciais dos indicadores.

Recomendação 1

A Comissão aceita a recomendação e já tem estado a trabalhar para garantir uma terminologia coerente: a orientação relativa ao indicador setorial de 2013, o modelo do documento de ação e as orientações relacionadas aplicáveis desde 1 de janeiro de 2015, bem como o novo quadro para a cooperação internacional e o desenvolvimento baseado em resultados e instruções relacionadas, assim como a orientação relativa à elaboração de relatórios com base no quadro de resultados.

Encontram-se todos em conformidade com a terminologia utilizada nos regulamentos de base.

Além disso, os serviços da Comissão estão neste momento a reforçar o apoio como parte da garantia de qualidade interna no que diz respeito a estes aspetos dos documentos de ação individual, e irão também continuar a melhorar a sua orientação geral relativa à gestão de projetos e de programas e aos módulos de formação de pessoal neste domínio.

Recomendação 2

A Comissão aceita a recomendação.

Nos últimos dois anos, tem estado a preparar várias medidas para fortalecer os seus sistemas, orientações e processos a este respeito. Ver também a resposta à recomendação 1.

A Comissão concordou [ver resposta ao ponto 80, alínea a)] que estabelecer «uma relação lógica clara» desde as ações até ao impacto é de extrema importância a nível do projeto.

Recomendação 3

A Comissão aceita a recomendação.

Estão em curso várias ações para melhorar todo o sistema de acompanhamento e avaliação, reforçando também a capacidade da Comissão para identificar ensinamentos (ver também as respostas da Comissão ao Relatório Especial n.º 18/2014 do Tribunal).

No que diz respeito, mais especificamente, ao sistema de informações, as ações que a Comissão tem vindo a realizar consistem no estabelecimento de um sistema preliminar para assegurar a comunicação de resultados consolidados para o seu primeiro relatório de resultados em 2015, antes do desenvolvimento dos primeiros módulos do seu novo sistema de informações operacionais, que se prevê que incluam também a comunicação de resultados.

Antecipando o novo sistema, e em conformidade com uma das recomendações do Tribunal no seu Relatório Especial n.º 18/2014 sobre avaliações e AOR, a Comissão encontra-se na fase final do desenvolvimento de um módulo de informação específico relacionado com avaliações, que se prevê ser produzido na primeira metade de 2016, que irá melhorar progressivamente a capacidade da Comissão para identificar ensinamentos retirados para os vários fins relevantes.

Recomendação 4

A Comissão aceita a recomendação. Já intensificou os seus esforços nesse sentido, como foi referido na sua resposta à recomendação 1.

Recomendação 5

A Comissão aceita a recomendação.

A execução da recomendação integrará a avaliação geral dos riscos inerentes a uma ação (por exemplo, a escolha de uma modalidade de execução específica, ver também a secção 2 «Riscos e pressupostos» do modelo do documento de ação aplicável desde 1 de janeiro de 2015).

No caso dos programas de apoio orçamental, a Comissão desenvolveu um quadro de gestão do risco (QGR) para identificar os principais riscos e reduzi-los. O QGR é tido em conta no processo de tomada de decisão, nomeadamente na governação reforçada através do Comité Diretor do Apoio Orçamental interno. O QGR informa sistematicamente o diálogo político com países parceiros a nível estratégico. É utilizado para avaliar o equilíbrio a ser assegurado entre os benefícios esperados da ação prevista, a fim de identificar riscos e propor medidas de redução dos mesmos.

A análise interna (relatório sobre o apoio orçamental de 2013 e 2014) revela que os países com apoio orçamental da UE demonstram um melhor desempenho e uma melhoria da GFP em comparação com os beneficiários de outra ajuda que não apoio orçamental.

Em 2015, a Comissão decidiu intensificar a avaliação subjacente sobre se deve ou não trabalhar com uma organização internacional enquanto parceiro de execução numa base casuística.

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>).

No exame do Tribunal, identificaram-se nove principais domínios de risco associados a uma abordagem orientada para os resultados das ações da União Europeia para o desenvolvimento e a cooperação.

Esse exame revelou que esses domínios de risco tinham sido corretamente identificados pela Comissão. Revelou igualmente o interesse das iniciativas da Comissão no sentido de melhorar os resultados do desenvolvimento e da cooperação da União Europeia.

Ainda assim, é necessário tomar mais medidas para tornar essas iniciativas plenamente eficazes. O Tribunal formula várias recomendações a esse respeito.



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Serviço das Publicações