PT 2016

n.º 15

Relatório Especial

A Comissão geriu de forma eficaz a ajuda humanitária prestada a populações afetadas por conflitos na região dos Grandes Lagos Africanos?

TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

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

Tel. +352 4398-1
Informações: eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx
Sítio Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditorsECA

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

Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2016

Print	ISBN 978-92-872-5023-0	ISSN 1831-0982	doi:10.2865/361288	QJ-AB-16-014-PT-C
PDF	ISBN 978-92-872-5029-2	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/75695	QJ-AB-16-014-PT-N
EPUB	ISBN 978-92-872-5062-9	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/850067	QJ-AB-16-014-PT-E

© União Europeia, 2016
Reprodução autorizada mediante indicação da fonte
A autorização para utilizar ou reproduzir o quadro da pág. 36 e o mapa da pág. 37 deve ser diretamente solicitada ao detentor dos direitos de autor.

PT 2016

n.º 15

Relatório Especial

A Comissão geriu de forma eficaz a ajuda humanitária prestada a populações afetadas por conflitos na região dos Grandes Lagos Africanos?

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

Equipa de auditoria

02

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 do TCE, que é responsável pela auditoria dos domínios de despesas das ações externas. Karel Pinxten, Decano da Câmara, é o membro responsável pela elaboração do relatório. Contou, para o efeito, com a colaboração de Gerard Madden, chefe de gabinete; Gérald Locatelli e Beatrix Lesiewicz, no apoio e controlo de qualidade; Myriam Cazzaniga, responsável de tarefa; Kim Hublé, Peter Kovacs, Cyril Messein e Roberto Ruiz Ruiz, auditores.

Da esquerda para a direita: C. Messein, M. Cazzaniga, K. Pinxten, K. Hublé e R. Ruiz Ruiz.

Índice

Pontos

Acrónimos e siglas

I – IX Síntese

1 – 10 Introdução

11 – 12 Âmbito e método da auditoria

13 – 55 Observações

13 – 31 O financiamento foi atribuído a prioridades bem definidas, mas a especificação de prioridades numa fase posterior não foi suficientemente clara

14 – 17 A Comissão identificou as necessidades da região dos GLA de forma adequada

18 – 24 A resposta da Comissão é adequada

25 – 31 Transparência insuficiente na fase de seleção dos projetos

32 – 44 Em termos globais, o acompanhamento da Comissão é adequado, mas as informações obtidas devem ser mais bem utilizadas

33 – 40 Na maioria dos casos, a Comissão obtém informações adequadas sobre a execução dos projetos

41 – 44 O seguimento é insuficiente

45 – 55 A maioria dos projetos examinados produziu resultados satisfatórios

46 – 49 Os resultados globais alcançados são positivos mas, em alguns casos, a avaliação da Comissão não é justificada de forma clara

50 – 52 A Comissão deu resposta às alterações, mas deve justificar melhor as prorrogações de prazos concedidas

53 – 55 Existem poucos elementos comprovativos do que está a ser feito para interligar Emergência, Reabilitação e Desenvolvimento

56 – 63 Conclusões e recomendações

Anexo I — Mapa da região dos Grandes Lagos Africanos

Anexo II — Refugiados da RDC no início de 2016

Anexo III — Mapa dos refugiados burundianos em 26 de janeiro de 2016

Anexo IV — Lista dos projetos examinados

Anexo V — Relatórios intercalares e finais examinados

Anexo VI — Alterações aos projetos examinados

Resposta da Comissão

Acrónimos e siglas

05

DG Cooperação Internacional e Desenvolvimento: Direção-Geral da Cooperação Internacional e do Desenvolvimento

DG ECHO: Direção-Geral da Ajuda Humanitária e da Proteção Civil

DIH: Direito Internacional Humanitário

ERA: Reserva para Ajudas de Emergência

FED: Fundo Europeu de Desenvolvimento

GLA: Grandes Lagos Africanos

IERD: Interligação entre ajuda de emergência, reabilitação e desenvolvimento

OCHA: Gabinete de Coordenação das Questões Humanitárias (agência da ONU)

ONG: Organização não governamental

PAH: Plano de Ação Humanitária

PDI: Pessoas deslocadas internamente

PEH: Plano de Execução da Ajuda Humanitária

PIN: Programa Indicativo Nacional

PNA: Produtos não alimentares

RDC: República Democrática do Congo

SEAE: Serviço Europeu para a Ação Externa

Síntese

I

A região dos Grandes Lagos Africanos tem sido assolada, nas últimas décadas, por conflitos que resultaram em grandes deslocações da população, com graves consequências humanitárias. A Comissão financia projetos humanitários nesta região desde 1994 e continua a envidar esforços para dar resposta às consequências dos conflitos e da instabilidade.

II

Neste momento, a região mais afetada é a República Democrática do Congo, que tem cerca de 1,6 milhões de pessoas deslocadas internamente. Existem atualmente cerca de 437 000 refugiados congoleses nos países vizinhos, essencialmente no Burundi, no Ruanda, no Uganda e na Tanzânia. A instabilidade no Burundi, em 2015, acrescentou cerca de 236 000 pessoas ao número global de refugiados. Além dos refugiados e das pessoas deslocadas, a ajuda humanitária também é prestada às populações locais envolvidas nos conflitos ou que abrigam refugiados e pessoas deslocadas.

III

A ajuda consiste na prestação de abrigo, alimentação, cuidados de saúde e outros serviços básicos. Para efeitos de prestação desta ajuda, a Comissão trabalha em colaboração estreita com organizações não governamentais internacionais, agências das Nações Unidas e outras organizações internacionais. O montante utilizado em assistência humanitária na região dos Grandes Lagos Africanos durante o período de 2011-2015 ascendeu a aproximadamente 300 milhões de euros.

IV

Os auditores concluem que, em termos gerais, a Comissão geriu de forma eficaz a ajuda humanitária prestada às populações afetadas por conflitos na região dos Grandes Lagos Africanos. Foi feita uma avaliação abrangente das necessidades e assegurada a flexibilidade para reagir rapidamente à evolução das circunstâncias. A maioria dos projetos examinados foi satisfatória na resposta aos desafios específicos encontrados. No entanto, foram identificadas algumas insuficiências.

V

Não existiam elementos de prova documentais suficientes relativos às fases de definição das prioridades geográficas e de avaliação das propostas de projeto. Não foi, por conseguinte, possível determinar se os projetos selecionados cumpriam os critérios pertinentes, nem se foram selecionados os projetos mais adequados. Ao considerar o mérito das propostas, não foi prestada atenção suficiente à sua relação custo-eficiência.

VI

O quadro de acompanhamento foi adequado, tendo em conta o difícil ambiente de trabalho. No entanto, os relatórios dos parceiros foram frequentemente apresentados com atraso, o que prejudicou a sua utilidade. Os conhecimentos especializados do pessoal da Comissão no terreno foram úteis para os parceiros financiados, mas os relatórios resultantes das visitas no terreno não foram suficientemente abrangentes. Em virtude do registo inadequado do seguimento dos problemas levantados, não foi possível assegurar que os mesmos foram resolvidos de forma satisfatória. A um nível mais global, não existem relatórios sobre o Plano de Execução da Ajuda Humanitária (PEH) que apresentem uma síntese dos resultados e dos ensinamentos obtidos.

VII

Os resultados alcançados pelos projetos examinados foram, em termos gerais, satisfatórios. No entanto, um parceiro conseguiu gastar quase todo o seu orçamento apesar de apenas concretizar uma pequena percentagem dos resultados planeados. Em alguns casos, a justificação para as prorrogações temporais e os orçamentos adicionais não foi clara. No que se refere à avaliação dos resultados pela Comissão, em certos casos não ficou patente, com base nas informações disponíveis, a forma como foram retiradas as conclusões.

VIII

Apesar de a interligação das operações de emergência, reabilitação e desenvolvimento (IERD) ser amplamente aceite como desejável pela Comissão e outros doadores, existem muito poucos exemplos da sua aplicação na prática. Se este objetivo não for prosseguido de forma muito ativa, existe o perigo de se perderem as oportunidades de passar da ajuda humanitária ao desenvolvimento.

IX

Nos pontos 58 a 63 do relatório, o Tribunal formula um conjunto de recomendações, elaboradas de forma a permitir que a Comissão melhore a sua gestão da ajuda humanitária na região dos Grandes Lagos e outros locais.

Introdução

01

A região dos Grandes Lagos Africanos (GLA) abrange o Burundi, a República Democrática do Congo (RDC), o Quénia, o Ruanda, a Tanzânia e o Uganda (ver mapa no ***anexo I***). Foi assolada, ao longo das últimas décadas, pelos piores conflitos do continente africano. No leste do Congo, grupos armados, incluindo o exército congolês, continuam a cometer abusos dos direitos humanos, atos violentos, pilhagens acompanhadas de violência como violações, raptos e recrutamento forçado de crianças. A crise humanitária na República Democrática do Congo (RDC) é uma das emergências mundiais mais complexas e prolongadas, num dos países mais pobres do mundo[1]. No final de abril de 2015, as eleições presidenciais no Burundi, realizadas em julho, provocaram uma espiral de violência e de instabilidade que resultou em centenas de milhares de pessoas nas estradas, a fugirem do seu país.

02

Perto do final de 2015, existiam cerca de 1,6 milhões de pessoas deslocadas internamente (PDI) na RDC e mais de 437 000 refugiados congoleses (ver ***anexo II***) nos países vizinhos, designadamente no Burundi, no Ruanda, no Uganda e na Tanzânia. No final de janeiro de 2016, 236 000 burundianos fugiram do seu país, encontrando-se essencialmente alojados em campos de refugiados no Ruanda e na Tanzânia (ver ***anexo III*** sobre o número de refugiados burundianos por país da região).

1 Está classificado em 176.º lugar entre 188 países, no Índice de Desenvolvimento Humano da PNUD relativo a 2014.
O Burundi ocupa o 184.º lugar, o Ruanda e o Uganda o 163.º e a Tanzânia o 151.º

Fotografia 1

Pessoas deslocadas internamente (PDI), acampamento de Kibabi — Kishusha, Masisi, Kivu-Norte (6 360 pessoas no final de agosto de 2015)

Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

03

O artigo 214.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia contempla o compromisso da UE em prestar ajuda humanitária sob a forma de assistência, socorro e proteção às vítimas de catástrofes naturais ou de origem humana em todo o mundo. O quadro político global para a assistência humanitária está previsto no «Consenso Europeu em matéria de Ajuda Humanitária», de 2008[2]. O documento político define a perspetiva da UE, com base em princípios comuns destinados a aumentar a coerência, a eficácia e a qualidade da sua resposta humanitária.

04

Os principais objetivos (ver ***caixa 1***) e disposições em matéria de execução e gestão da ajuda humanitária pela Comissão são definidos no Regulamento relativo à Ajuda Humanitária de 1996[3]. A sua assistência visa as populações mais vulneráveis e baseia-se nos princípios humanitários de humanidade, neutralidade, imparcialidade e independência. Prevê igualmente apoio na defesa do trabalho humanitário, do respeito pelos princípios humanitários e do direito internacional humanitário (DIH).

2 Declaração conjunta do Conselho e dos representantes dos governos dos Estados-Membros reunidos no Conselho, do Parlamento Europeu e da Comissão Europeia (JO C 25 de 30.1.2008, p. 1).

3 Regulamento (CE) n.º 1257/96 do Conselho, de 20 de junho de 1996, relativo à ajuda humanitária (JO L 163 de 2.7.1996, p. 1)

Caixa 1

Principais objetivos da ajuda humanitária da União[4]:

a) salvar e preservar vidas humanas em situações de emergência e de pós-emergência imediata e em catástrofes naturais que tenham provocado perdas de vidas humanas, sofrimentos físicos e psicossociais e danos materiais importantes;

b) prestar a assistência e o socorro necessários às populações afetadas por crises mais longas, (…) nomeadamente quando essas populações não possam ser socorridas pelas suas próprias autoridades ou na falta total destas;

c) contribuir para o financiamento do encaminhamento da ajuda e o seu acesso aos destinatários (…);

d) desenvolver as obras de reabilitação e de reconstrução a curto prazo (…) tendo em conta, sempre que possível, os objetivos de desenvolvimento a longo prazo;

e) fazer face às consequências das deslocações de populações (refugiados, desalojados e retornados) na sequência de catástrofes naturais ou provocadas pelo homem, assim como levar a bom termo ações de repatriamento (…);

f) garantir uma preparação prévia aos riscos de catástrofes naturais ou de circunstâncias excecionais semelhantes e criar um sistema de alerta rápido e de intervenção apropriado;

g) apoiar ações civis de proteção das vítimas de conflitos ou de circunstâncias excecionais semelhantes, de acordo com as convenções internacionais em vigor.

4 Artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 1257/96 do Conselho.

05

O orçamento inicial[5] atribuído pela Comissão à região dos GLA para ajuda humanitária variou entre 52 milhões de euros em 2011 e 47 milhões de euros em 2015. O montante gasto após a disponibilização do financiamento complementar da Reserva para Ajudas de Emergência (RAE)[6] da UE ou do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED)[7] ascendeu, em média, a 63 milhões de euros anuais (ver ***gráfico 1***). Além destes montantes, a Comissão gastou anualmente cerca de 1,8 milhões de euros com o seu gabinete local na RDC e 7 milhões de euros com transporte aéreo na região dos GLA[8].

06

Na sua qualidade de doadora de ajuda humanitária, a Comissão canaliza o financiamento mundial através de cerca de 200 parceiros[9] com os quais assinou um acordo quadro de parceria (AQP)[10] com uma duração de quatro a cinco anos. Estes parceiros são organizações não governamentais (ONG) internacionais, organizações internacionais[11] ou agências das Nações Unidas (ONU) Na região dos GLA, a repartição correspondeu a: 46% para ONG, 7,3% para organizações internacionais e 46,7% para a ONU. Tendo em conta as especificidades da ajuda humanitária, a duração dos projetos financiados varia entre dois e 18 meses.

07

A Comissão decide anualmente a dotação orçamental inicial para ajuda humanitária a nível mundial. As respostas propostas por crise, país ou região, assim como o respetivo orçamento encontram-se descritas com detalhe nos Planos de Execução da Ajuda Humanitária (PEH) e no Anexo Técnico (incluindo as recomendações operacionais), estabelecidos com base numa avaliação das necessidades. O PEH funciona como termo de referência para os parceiros quando elaboram os seus pedidos de financiamento.

08

No caso da região dos GLA, a avaliação principal (ou exercício de seleção) dos pedidos de financiamento recebidos é efetuada no início do ano. Podem ser realizadas avaliações adicionais durante o ano, consoante a evolução da situação. A duração dos projetos selecionados varia entre 3 e 12 meses. Esta duração pode ser prorrogada até seis meses, perfazendo um total máximo de 18 meses.

5 Do título 23, capítulo 02, ajuda humanitária, ajuda alimentar e preparação para catástrofes, secção 3 do orçamento geral da UE.

6 A RAE foi concebida para permitir uma resposta rápida a necessidades de ajuda específicas de países fora da UE, que não eram previsíveis quando o orçamento foi elaborado. É atribuída prioridade a operações humanitárias mas a reserva também pode ser utilizada, se necessário, para gestão de crises civis e para a proteção civil. As decisões sobre a sua utilização são tomadas pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu, sob proposta da Comissão.

7 É constituída uma reserva de 204 milhões de euros, aproximadamente 0,7% do montante total do 11.º FED para o período de 2014-2020, destinada a financiar operações humanitárias e de emergência em países ACP, apenas em caso de ocorrência de necessidades não previstas que não possam ser cobertas pelos fundos planeados no programa da ECHO. A ECHO é responsável pela gestão desta reserva e pode utilizar os fundos, mediante acordo prévio do SEAS e da DG Cooperação Internacional e Desenvolvimento.

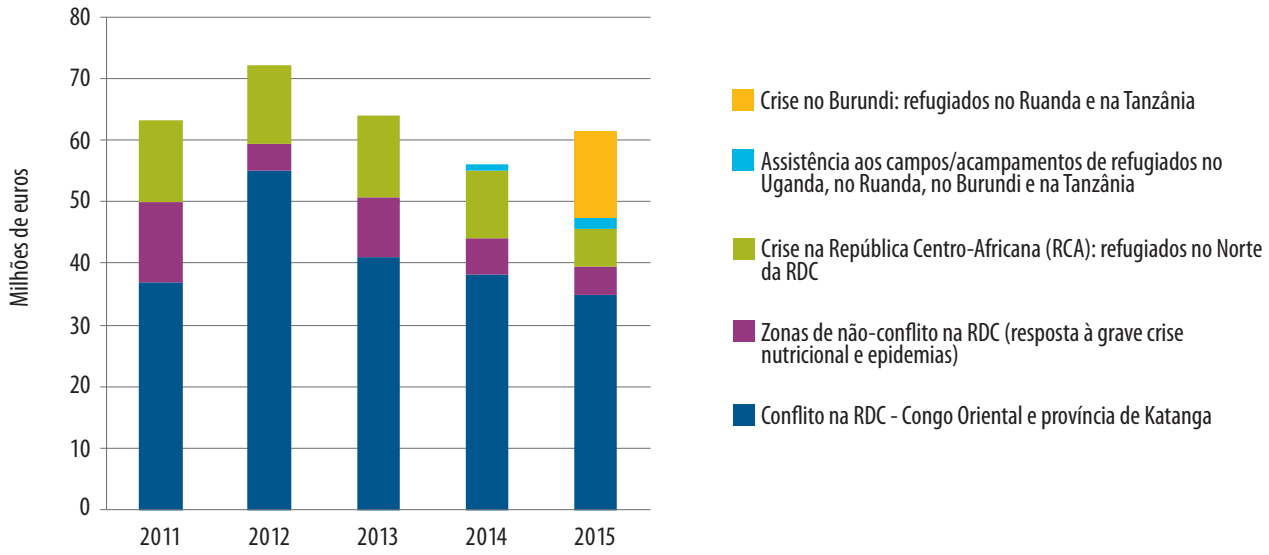
8 O montante total do contrato é mais elevado. Esta situação deve-se ao facto de a ECHO *Flight* também voar ocasionalmente para países fora da região dos GLA, tais como o Mali, o Quénia e o Chade.

9 As ONG internacionais são selecionadas através de um procedimento específico realizado pela DG ECHO. As organizações internacionais e as agências da ONU são sujeitas a uma avaliação, nos termos do artigo 60.º do 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 (JO L 298 de 26.10.2012, p. 1).

10 Um Acordo-Quadro Financeiro e Administrativo (AQFA) com as agências da ONU.

Gráfico 1

Repartição da dotação do PEH pelos principais domínios durante o período de 2011-2015



Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

09

Uma característica essencial das intervenções da Comissão consiste na sua presença no terreno. Instituiu uma vasta rede no terreno com gabinetes localizados em zonas de crise nas quais é prestada a ajuda de emergência financiada pela UE[12]. As principais funções desta rede são:

a) facultar aos serviços centrais em Bruxelas informações e análises atualizadas das necessidades relativamente a um determinado país, região ou crise;

b) contribuir para o desenvolvimento de estratégias de intervenção humanitária;

c) prestar apoio técnico às operações humanitárias financiadas pela UE;

d) acompanhar a execução dos projetos financiados pela UE;

e) facilitar a coordenação dos doadores no terreno.

10

Na RDC, a rede de gabinetes é composta pela sede em Quinxassa, uma delegação nacional em Goma e uma antena em Bukavu. Tem 5 peritos expatriados («Assistentes técnicos») e 12 funcionários locais («Funcionários nacionais»). Além disso, diversos peritos setoriais (alimentação, proteção, saúde, etc.) sedeados no gabinete de apoio regional em Nairobi (Quénia) participam, quando necessário, na seleção, no acompanhamento e na avaliação dos projetos na região dos Grandes Lagos Africanos[13].

11 O Comité Internacional da Cruz Vermelha, a Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e a Organização Internacional para as Migrações.

12 No início de 2016, existiam 48 gabinetes locais em 40 países e 12 gabinetes regionais.

13 Os peritos setoriais que prestam apoio aos gabinetes nacionais estão colocados em gabinetes regionais. A partir de meados de 2015, o gabinete de Quinxassa passa a ser um gabinete regional que presta apoio à República do Congo, a Angola, ao Burundi, ao Ruanda e à Tanzânia.

Âmbito e método da auditoria

11

O Tribunal examinou se a Comissão geriu de forma eficaz o seu financiamento para a ajuda humanitária orientada para as populações afetadas por conflitos na região dos Grandes Lagos Africanos. A auditoria incidiu nas três questões principais que se seguem:

a) a Comissão atribuiu o seu financiamento a prioridades bem definidas?

b) a Comissão efetuou um acompanhamento adequado dos projetos?

c) os projetos atingiram os seus objetivos?

12

A auditoria abrangeu o apoio da Comissão à região dos GLA, constituída pela RDC, pelo Uganda[14], pelo Ruanda, pelo Burundi e pela Tanzânia, durante o período de 2011-2015. A auditoria foi realizada entre maio e dezembro de 2015 e incluiu:

a) um exame dos documentos políticos e estratégicos da UE relacionados com ajuda humanitária, bem como outros documentos e relatórios pertinentes;

b) entrevistas com funcionários da Comissão e representantes dos parceiros;

c) o exame de 19 projetos, num montante acumulado de 42,9 milhões de euros (de um total de 164 projetos com um custo de 255,3 milhões de euros), executados durante o período de 2011-2014, e do contrato[15] de serviços *ECHO-Flight* para transporte aéreo (ver lista no ***anexo IV***). Os critérios de seleção incluíam a cobertura material, geográfica e setorial, o período de execução, a natureza da ajuda e o tipo de parceiros;

d) visitas à RDC entre 16 e 25 de setembro de 2015, e à Tanzânia, ao Ruanda e ao Uganda entre 30 de setembro e 8 de outubro de 2015, que incluíram entrevistas com funcionários no terreno, membros da delegação da UE, representantes dos parceiros e beneficiários, assim como visitas a 10 projetos no local.

14 Na programação relativa a 2015, a Comissão decidiu retirar o Uganda do PAH dos GLA e incluí-lo no PAH do Corno de África. Esta alteração sucedeu porque em 2015 foi aprovada uma dotação para o Uganda no âmbito do PEH para a região do Corno de África, tendo em vista dar resposta ao afluxo de refugiados sul-sudaneses e, de acordo com uma regra interna da Comissão, um país não pode ser abrangido por dois PEH diferentes.

15 http://ec.europa.eu/echo/what/humanitarian-aid/humanitarian-air-services_en

Observações

O financiamento foi atribuído a prioridades bem definidas, mas a especificação de prioridades numa fase posterior não foi suficientemente clara

13

O Tribunal examinou se a Comissão atribuiu a ajuda humanitária a prioridades bem definidas, analisando a forma como foram identificadas as necessidades humanitárias para a região, a resposta pretendida pela Comissão e se o seu apoio foi prestado aos projetos mais pertinentes.

A Comissão identificou as necessidades da região dos GLA de forma adequada

A avaliação das necessidades baseia-se em provas

14

A Comissão realiza anualmente avaliações de necessidades em todos os países/ /regiões aos quais já concede uma contribuição financeira. Realiza avaliações de necessidades pontuais, sempre que ocorre uma crise inesperada, com origem natural ou provocada pelo homem. Em caso de agravamento das crises existentes e já abrangidas, a Comissão atualiza a avaliação inicial das necessidades. Este é o principal exercício realizado para a elaboração da sua programação anual, o Plano de Execução da Ajuda Humanitária (PEH).

15

No que se refere à região dos GLA, a avaliação das necessidades baseia-se nos conhecimentos e na experiência acumulados da equipa operacional em Bruxelas e da equipa do gabinete local na RDC. As outras principais fontes de informação são i) uma gama de indicadores disponíveis internacionalmente para definir o valor do índice de risco por país[16] e ii) as partes interessadas no terreno, designadamente o Gabinete de Coordenação dos Assuntos Humanitários (OCHA) para a RDC e os parceiros da Comissão, doadores humanitários.

16 Ver página da Internet: http://www.inform-index.org/Home

16

A avaliação das necessidades na região dos GLA apresenta um bom resumo da situação na RDC, tanto em zonas de conflito como de não conflito, e nos países vizinhos. As populações afetadas identificadas são:

a) pessoas deslocadas internamente (PDI) na RDC;

b) refugiados, essencialmente centro-africanos e ruandeses na RDC e congoleses e burundianos nos países vizinhos;

c) repatriados (PDI ou refugiados);

d) populações de acolhimento que necessitam de ajuda para dar resposta ao afluxo de refugiados e PDI;

e) outras populações locais enfraquecidas pelos conflitos ou vulneráveis à subnutrição ou a epidemias em zonas de não conflito.

17

As necessidades identificadas para estas categorias abrangeram uma gama variada de domínios: proteção, segurança dos alimentos, nutrição, cuidados de saúde, água e saneamento, produtos não alimentares (PNA), tais como panelas e frigideiras, vestuário, sabão, etc., e abrigo. A educação não foi incluída por não ter sido considerada uma prioridade suficiente.

A resposta da Comissão é adequada

As principais prioridades foram bem definidas

18

Na região dos GLA, o objetivo geral da Comissão consiste em dar resposta a necessidades urgentes decorrentes de deslocações da população em zonas de conflito e situações que colocam em risco a vida em zonas de não conflito, através dos mecanismos de resposta mais adequados[17]. Existem cinco «objetivos estratégicos» que conduzem a seis ações/prioridades previstas (ver ***caixa 2***). Estão todos em conformidade com os principais objetivos da União para a ajuda humanitária (ver ***caixa 1*** no ponto 4) e permitem a satisfação das necessidades identificadas. Todas as intervenções devem ser orientadas para as populações mais vulneráveis.

17 Versão 4 do PEH de 2015 para a região dos GLA, ponto 4, resposta pretendida da ECHO, p.10.

Caixa 2

Principais prioridades:

a) reduzir os riscos e dar resposta às necessidades em matéria de proteção;

b) prestar serviços básicos mínimos, cuidados de saúde, alimentação e produtos não alimentares com a maior rapidez possível em situações de emergência;

c) prestar apoio na gestão dos campos de refugiados da região;

d) providenciar o abastecimento de água, a higiene e o saneamento em zonas em risco, fora das zonas de conflito;

e) atribuir prioridade a abordagens multissetoriais;

f) apoiar a coordenação, a segurança e a logística.

19

Os principais problemas com que a Comissão se depara, assim como os doadores em geral, dizem respeito à RDC. Estão relacionados com as dificuldades logísticas num país com uma dimensão tão grande, o estado degradado das infraestruturas e a falta de capacidade e de vontade de colaboração por parte do governo. A falta de parceiros em algumas zonas do país também pode limitar a capacidade de intervenção. Por último, os problemas de segurança, devidos à deslocação constante das operações militares e movimentos subsequentes de grupos armados, limitam as atividades dos doadores, especialmente nas zonas mais remotas.

20

A resposta da Comissão é coerente com a análise da situação e a avaliação das necessidades. São ambas coerentes com a resposta descrita no Plano Anual de Ação Humanitária (PAH) da RDC, elaborado por uma equipa de representantes de organizações humanitárias.

É assegurada flexibilidade na programação e no financiamento

21

No âmbito do PEH, a Comissão não impõe domínios/setores de intervenção que possam estar obsoletos no momento da seleção. O financiamento da Comissão é orientado em função das necessidades mais prementes das populações mais vulneráveis, com base na experiência dos parceiros no terreno, corroborada pela informação partilhada pelo coordenador humanitário e pelos conhecimentos dos funcionários. A atribuição de novas prioridades, essencialmente geográficas, é feita na fase de seleção (ver ponto 25).

22

A Comissão realiza uma revisão intercalar dos PEH com base na avaliação das necessidades do ano seguinte. Além disso, o PEH é revisto sempre que a evolução da situação implique a alteração do montante da dotação. Quando é aprovado um aumento da dotação inicial, o financiamento adicional pode ser obtido a partir da reserva operacional, num montante de aproximadamente 20% do orçamento anual reservado para emergências inesperadas. Pode igualmente ser obtido a partir da RAE da UE ou do orçamento do FED.

23

Na região dos GLA esta flexibilidade foi utilizada diversas vezes durante o período em exame, de forma a dar resposta às consequências de acontecimentos inesperados ou da degradação da situação (ver ***gráfico 2***). Só em 2015, essencialmente por causa da crise de refugiados burundianos[18], o PEH para a região dos GLA foi alterado três vezes.

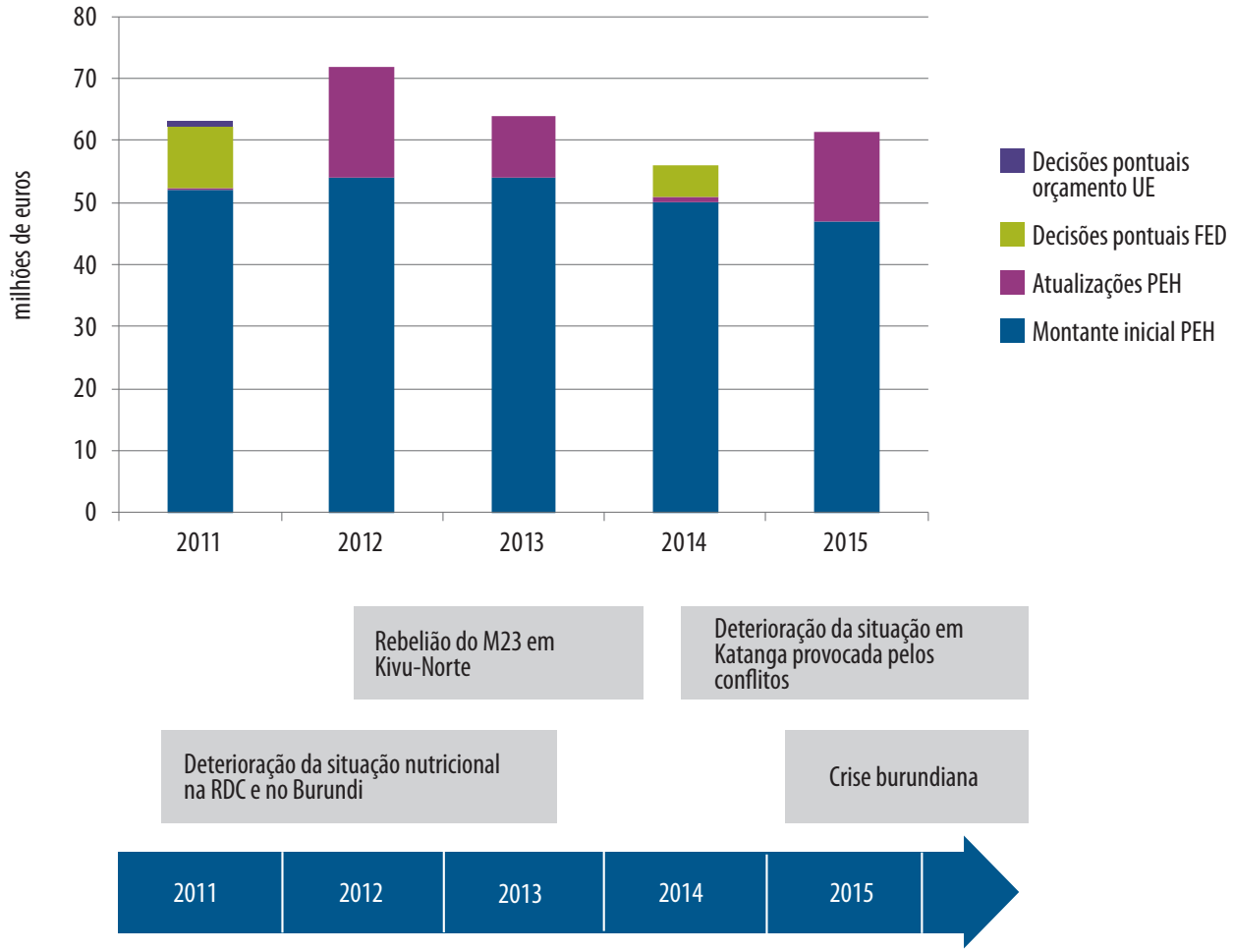
24

Além disso, a equipa operacional para a região dos GLA reservou uma pequena parcela da dotação do PEH (aproximadamente 1,5 milhões de euros em 2015) para aumentos súbitos das necessidades ao longo do ano. Este montante foi utilizado como complemento para projetos em curso no âmbito dos campos de refugiados no Ruanda e na Tanzânia, assim que se soube que um elevado número de burundianos estava a fugir do país, no final de abril de 2015. Foi assim possível uma reação imediata enquanto se aguardava a aprovação do primeiro aumento do PEH, que teve lugar no final de maio.

18 Foram igualmente acrescentados 2 milhões de euros à dotação inicial relativa a 2015 para a região dos GLA, na sequência do afluxo de mais de 80 000 centro-africanos para a RDC.

Gráfico 2

Orçamento da região dos GLA para o período de 2011-2015



Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

Fotografia 2

Campo de refugiados Mahama no Ruanda, instalações recém-construídas que acolhem refugiados burundianos

Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

Transparência insuficiente na fase de seleção dos projetos

As prioridades geográficas em zonas de conflito não estão documentadas

25

No âmbito do PEH, a área geográfica de intervenção correspondente às zonas de conflito inclui o leste do Congo, que inclui o Kivu-Norte, o Kivu-Sul e diferentes regiões da anterior província de Katanga. Num ambiente volátil como o da RDC, não é possível determinar com antecedência onde se encontram as necessidades mais prementes e as populações mais vulneráveis.

26
De acordo com a Comissão, imediatamente antes da avaliação dos pedidos de financiamento, a equipa operacional define os domínios mais prioritários para atribuição do seu apoio, com base nas informações recolhidas sobre os movimentos dos grupos armados, incluindo as FARDC, os movimentos da população e a presença de parceiros. No entanto, uma vez que tal não foi documentado, não foi possível determinar se essas prioridades geográficas tiveram bases sólidas e se os projetos selecionados foram realizados nas zonas mais prioritárias.

O processo de seleção não está bem documentado

27
Durante o período em exame, 2011-2015, a Comissão recebeu, em média, 71 pedidos de financiamento por ano, na sequência da primeira publicação do PEH, tendo selecionado cerca de metade dos mesmos. Em função da evolução da situação e da ocorrência de novas/mais necessidades ao longo do ano, a Comissão acabou por apoiar uma média de 40 projetos. O ***gráfico 1*** apresenta a repartição da dotação do PEH.

28
Os parceiros recebem orientações abrangentes sobre os seus pedidos de financiamento, que são apresentados num sistema de intercâmbio eletrónico, num formato pré-determinado. Todos os pedidos são avaliados pelas equipas operacionais em Bruxelas e no terreno, sendo debatidos entre essas equipas[19]. O resultado final da seleção é apresentado pelas equipas num documento interno, para decisão. Em seguida, para os pedidos de financiamento selecionados, é preenchida a secção referente à avaliação no documento utilizado para a gestão do projeto. Este documento fornece informações relativas a cada fase significativa do ciclo do projeto: pedido de financiamento, relatório intercalar, visitas no terreno, pedidos de alteração e relatório final.

29
No entanto, esta secção dedicada à avaliação não está estruturada de forma a demonstrar claramente que os critérios e princípios gerais, detalhados no anexo do PEH, foram avaliados relativamente a cada proposta. Alguns aspetos fundamentais, tais como a capacidade de execução do parceiro, os seus conhecimentos sobre o país/a região, e questões relativas à proteção e à resiliência não são mencionados de todo. No que se refere aos projetos examinados, que estavam todos em conformidade com os principais objetivos e prioridades definidos no PEH, alguns princípios gerais não foram avaliados de forma sistemática[20] ou algumas das avaliações foram insuficientes[21]. Com base nas informações disponíveis, não foi possível determinar o mérito comparativo dos pedidos de financiamento apresentados e, consequentemente, concluir que foram selecionados os projetos mais pertinentes.

19 A maior parte dos pedidos de financiamento é apresentada perto da data indicativa mencionada na primeira versão do PEH, geralmente perto do final do ano ou no início do ano seguinte.

20 1) Adaptação às necessidades específicas relacionadas com o género e a idade;
2) integração de atividades de resiliência através da identificação de possibilidades de redução dos potenciais riscos para as pessoas vulneráveis e de melhoria da sua subsistência, o que inclui igualmente a recomendação da Comissão aos seus parceiros para explorarem, desde o início, possíveis sinergias e complementaridades com intervenientes no desenvolvimento e nacionais;
3) integração de atividades de proteção destinadas a reduzir a insegurança física e psicológica das pessoas e grupos sob ameaça.

21 No seu relatório de auditoria sobre os Acordos de Contribuição com organismos da ONU e outras organizações internacionais, de 19.6.2014, o Serviço de Auditoria Interna da Comissão também fez referência à avaliação insuficiente ou incompleta dos projetos.

A relação custo-eficiência não é analisada

30
Os orçamentos apresentados com os pedidos de financiamento relativos aos projetos examinados não foram detalhados nem analisados antes da seleção. Não foram, por conseguinte, realizadas avaliações para determinar se os custos propostos eram razoáveis. No que se refere aos parceiros, geralmente agências da ONU que subcontratam atividades a organismos de execução, não existiam informações sobre o nível de financiamento atribuído a esses organismos. De um modo geral, não estavam disponíveis dados sobre o nível de ajuda concedida aos beneficiários.

31
Num contexto de necessidades humanitárias crescentes e possibilidades de financiamento cada vez mais restritas, os aspetos relativos à eficiência revestem-se da maior importância. Além disso, perante a inexistência de verificações adequadas que permitam aferir a razoabilidade do orçamento na fase de seleção, as análises subsequentes sobre a execução desse orçamento têm uma utilidade limitada.

Em termos globais, o acompanhamento da Comissão é adequado, mas as informações obtidas devem ser mais bem utilizadas

32
O Tribunal examinou se a Comissão obteve informações adequadas dos relatórios dos projetos para acompanhar os progressos realizados e se tomou medidas adequadas e oportunas quando necessário.

Na maioria dos casos, a Comissão obtém informações adequadas sobre a execução dos projetos

O quadro de acompanhamento em vigor é adequado

33
Este quadro baseia-se:

a) num relatório intercalar, a apresentar três meses antes do final das ações cuja duração ultrapasse 10 meses, e num relatório final, a apresentar no prazo de três meses após a conclusão do projeto, que desencadeia o pagamento final (ver ***anexo V***);

b) no mínimo, uma visita no terreno por projeto, realizada por pessoal da Comissão, desde que as limitações em termos de segurança e de logística o permitam[22].

22 Todas as exceções devem ser justificadas, tal como sucedeu com dois projetos da amostra.

34
Além disso, a Comissão realiza avaliações periódicas, geralmente anuais, dos parceiros, centradas na sua robustez financeira. A Comissão também supervisiona auditorias, subcontratadas a empresas de auditoria externas, nas sedes dos parceiros e no terreno. Tendo com conta a natureza das ações e a sua duração, o quadro de acompanhamento em vigor é satisfatório.

A oportunidade e a qualidade de alguns relatórios foram insatisfatórias

35
Os relatórios intercalares e finais são apresentados através de um sistema de intercâmbio eletrónico, num formato pré-determinado. Devem incluir informações operacionais atualizadas, os valores alcançados por indicador e informações financeiras, designadamente o nível de execução orçamental, para permitir que a Comissão formule conclusões sobre os progressos registados com uma ação no seu conjunto. A análise desses relatórios e as informações sobre as visitas no terreno são incluídas no seu documento de supervisão.

36
Diversos relatórios intercalares e finais registaram atrasos consideráveis e a Comissão não pediu quaisquer explicações sobre esses atrasos. Em especial, uma elevada proporção de relatórios intercalares e finais para projetos executados por agências da ONU e organizações internacionais não foi apresentada dentro do prazo (ver ***quadro 1***). A apresentação tardia dos relatórios intercalares limita a capacidade da Comissão de dar resposta aos problemas que possam ser identificados.

37
Apesar de, em termos globais, a qualidade dos relatórios intercalares ser satisfatória, os auditores consideraram que apenas 3 dos 18 relatórios finais[23] o foram. Nos outros 15 casos, as informações inicialmente comunicadas não foram suficientes para explicar o nível de desempenho alcançado, a impossibilidade de utilizar alguns indicadores ou o motivo pelo qual algumas atividades não tinham sido realizadas. Alguns relatórios não continham documentos comprovativos dos dados apresentados e as informações financeiras não eram suficientemente detalhadas. Com exceção de um caso[24], a Comissão solicitou explicações suplementares aos parceiros. Estes disponibilizaram informações adicionais que, com exceção de dois casos[25], foram consideradas satisfatórias.

23 No final da auditoria faltava receber um relatório final.

24 Num caso, a DG ECHO não respeitou os prazos de revisão dos relatórios finais, não tendo podido enviar um pedido de informação.

25 Assistência alimentar aos refugiados no noroeste da Tanzânia e Gestão e Coordenação Espontânea de Campos na RDC.

Quadro 1

Oportunidade dos relatórios apresentados

	Agências da ONU	Organizações internacionais	ONG	Total
Relatórios intercalares				
Número total de relatórios intercalares apresentados	5	3	7	15
Número de relatórios intercalares com atraso	2	2	2	6
Percentagem de relatórios intercalares com atraso	**40%**	**67%**	**29%**	**40%**
Atraso médio (dias)	32	17	9	19
Relatórios finais				
Número total de relatórios finais apresentados	8	3	8	19
Número de relatórios finais atrasados	8	2	3	13
Percentagem de relatórios finais com atraso	**100%**	**67%**	**38%**	**68%**
Atraso médio (dias)	34	102	17	41

38

Uma característica essencial da intervenção da Comissão na região dos GLA, em comparação com a maioria dos outros doadores humanitários, consiste na sua presença no terreno (ver pontos 9 e 10). Essa presença possibilita a colaboração e o intercâmbio de informações com os parceiros e permite que a Comissão tenha um conhecimento aprofundado dos projetos. Esta presença no local foi muito apreciada pelos parceiros nas reuniões realizadas durante a auditoria, que valorizaram o apoio e os conhecimentos especializados disponibilizados pelos funcionários da Comissão.

39

No entanto, um quarto[26] dos relatórios relativos a visitas no terreno não foi abrangente, na medida em que apenas formularam comentários sobre algumas questões, não contemplando outros temas, tais como a execução orçamental. Num pequeno número de casos, não foi analisado o potencial efeito das questões detetadas em matéria de resultados ou de execução orçamental (ver exemplos na ***caixa 3***), nem foram propostas medidas para a sua atenuação.

26 Relativamente aos 20 projetos examinados, foram realizadas, no total, 33 visitas no terreno. Em 9 dessas visitas, o relatório de acompanhamento continha poucos comentários.

Caixa 3

Exemplos de falta de análise das implicações das questões detetadas nos relatórios das visitas no terreno

Em dois casos, designadamente um projeto destinado a melhorar a situação da segurança alimentar junto das populações afetadas por conflitos em Katanga (n.º 11) e outro destinado a prestar cuidados de saúde gratuitos a populações vulneráveis em Kivu-Sul (n.º 19), as durações dos projetos foram prorrogadas porque houve atrasos na execução, o que resultou numa subutilização do orçamento. As prorrogações foram concedidas pouco tempo antes do prazo final dos projetos.

Os relatórios das visitas no terreno que foram realizadas pouco tempo antes da concessão das prorrogações não analisavam o efeito no orçamento, nem sublinhavam a necessidade de tal prorrogação.

Além disso, o último relatório de visita no terreno ao projeto de segurança alimentar em Katanga não sublinhou o impacto que teria nas metas do projeto (número de beneficiários, indicadores de distribuição e de consumo de alimentos, etc.) o facto de este não receber o financiamento por parte de outros doadores (orçamento final inferior a 50% do orçamento inicial).

40
A Comissão não conseguiu explicar de que forma a metodologia utilizada foi aplicada para a seleção dos parceiros/projetos auditados em cada ano específico, durante o período de 2011-2015. A inexistência de uma metodologia clara para a programação das auditorias, tanto nas sedes dos parceiros como ao nível do terreno, pode resultar em estratégias e coberturas de auditoria desadequadas e não facilita as sinergias com o quadro de acompanhamento em vigor.

O seguimento é insuficiente

Não existe uma elaboração de relatórios consolidados que apresentem uma síntese da execução do PEH

41
A Comissão apenas avalia os resultados ao nível do projeto, mas não elabora uma síntese relativa a um determinado país ou PEH. Consequentemente, não estão disponíveis análises agregadas a nível dos PEH, não sendo possível uma avaliação comparativa dos mesmos. De igual modo, os principais ensinamentos obtidos, as boas práticas e o valor acrescentado da Comissão, identificados durante a execução, não são incluídos nos relatórios.

42
Todos os anos a Comissão seleciona e avalia um conjunto de temas e zonas geográficas de intervenção, em conformidade com os seus planos de cobertura plurianual. As últimas avaliações relativas à região dos GLA consistiram em avaliações por país e foram realizadas em 2009 para o Burundi, em 2010 para a RDC e em 2011 para o Uganda.

O seguimento dado às questões identificadas a nível do projeto não é sistemático e tem falta de documentação

43
O documento de gestão individual contém uma caixa específica para «questões a dar seguimento». Algumas das questões suscitadas durante as visitas no terreno e nos relatórios dos parceiros não foram mencionadas nessa caixa, apesar de ser evidente que necessitavam de medidas corretivas. Além disso, quando foram suscitadas questões a dar seguimento, nada indicava que tinham sido levantadas com o parceiro de projeto. Por último, não existia indicação de que tinha sido dada resposta aos problemas em questão.

44
Foram identificadas «questões a dar seguimento» especificamente em 14 projetos em exame na auditoria do Tribunal, mas apenas dois parceiros comunicaram diretamente as medidas adotadas. Apesar de, em alguns casos, existirem indicações de que os parceiros tinham adotado medidas, não existe garantia de que isso seja feito de forma sistemática.

A maioria dos projetos examinados produziu resultados satisfatórios

45
A auditoria examinou se os resultados esperados dos projetos foram concretizados conforme planeado e se a Comissão teve capacidade de resposta às alterações no terreno.

Os resultados globais alcançados são positivos mas, em alguns casos, a avaliação da Comissão não é justificada de forma clara

46
Todos os projetos examinados estavam em conformidade com os objetivos da Comissão e com as ações previstas para a região. Dos 20 projetos examinados, 19[27] foram considerados como tendo produzido resultados satisfatórios, apesar das concretizações parciais das metas (ver exemplo de um projeto bem-sucedido na ***caixa 4***). A avaliação dos resultados dos projetos baseia-se na comparação entre as metas definidas e alcançadas, tendo em conta as dificuldades específicas existentes na área de operações.

27 Um não era satisfatório.

Caixa 4

Exemplo de um projeto bem-sucedido: resposta rápida à deslocação de populações (RRDP, n.º 15)

Este projeto é um dos principais instrumentos da Comissão para respostas de emergência relacionadas com a deslocação de populações na RDC. Trata-se de um projeto recorrente e o financiamento da Comissão durante o período de 2011-2015 ascendeu a 31,5 milhões de euros.

Presta assistência multissetorial, abrigo, produtos não alimentares (panelas e frigideiras, vestuário, sabão, etc.), água, saneamento e cuidados de saúde em zonas nas quais não estão presentes outras organizações humanitárias. As intervenções consistem na distribuição de produtos não alimentares e abrigos, no abastecimento de água, no saneamento e na prestação de cuidados de saúde às populações mais vulneráveis que fugiram de grupos armados ou aos retornados que regressaram às suas aldeias mas ficaram sem nada. A duração das intervenções é geralmente limitada a três meses.

Entre maio e dezembro de 2014, o projeto permitiu que fosse prestada assistência a aproximadamente 1,3 milhões de beneficiários, essencialmente em Kivu-Norte e Kivu-Sul, Maniema e Província Oriental.

Em média, 35% das intervenções foram realizadas no prazo de 30 dias a contar do alerta de deslocação de população, sendo a meta de 40%.

Apesar da concretização parcial de algumas metas iniciais, este projeto foi considerado bem-sucedido tendo em conta o contexto no qual é executado e o número de beneficiários envolvidos.

Fotografia 3

Resposta rápida às deslocações de população: distribuição de PNA em Lulingu, território de Shabunda, Kivu-Sul: pessoas a receber os seus artigos

Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

47

Em alguns dos casos em que, apesar da concretização parcial das metas, a avaliação da Comissão foi positiva, não foram apresentadas justificações suficientes para consubstanciar essa posição. A auditoria constatou que, em quatro casos, a avaliação da concretização global do projeto e do desempenho do parceiro foi desadequada e não apresentou uma conclusão clara sobre o projeto. Não foi, por conseguinte, possível estabelecer uma ligação lógica clara entre a conclusão geral da Comissão sobre o projeto e os resultados alcançados.

48

Um dos projetos examinados foi considerado insatisfatório (ver ***caixa 5***). Em termos contratuais, a Comissão pode reduzir a sua contribuição em caso de execução insuficiente, parcial ou tardia de um projeto sem uma justificação aceitável por parte do parceiro. Esta opção foi aplicada num caso com resultados insatisfatórios, mas raramente é utilizada, na medida em que a sua execução é complexa e pode resultar na perda de fundos orçamentados. Por conseguinte, em caso de resultados e/ou desempenho do parceiro insatisfatórios, a opção preferida pela Comissão consistiu em reduzir a contribuição do ano seguinte[28] ou terminar a colaboração com os parceiros[29].

28 Foi o que sucedeu em 2015, em relação a pelo menos dois parceiros.

29 Por exemplo, no processo de seleção relativo a 2015, a ECHO rejeitou 3 pedidos de financiamento por causa dos problemas que identificara durante o acompanhamento de projetos anteriormente financiados.

Caixa 5

Gestão e Coordenação Espontânea de Campos na RDC (n.º 18)

Este projeto foi iniciado em 2013 e financiado pela Comissão num montante de 2 milhões de euros. O financiamento deste parceiro ascendeu a 3 milhões de euros no final de 2015.

Os objetivos do projeto eram:

1) recolher e divulgar informações sobre os sítios geridos;

2) gerir e coordenar a prestação de assistência tal como água, saneamento, abrigo e produtos não alimentares;

3) registar digitalmente as PDI nos sítios geridos.

Os valores-alvo para os objetivos 1) e 2) acabaram por ser alcançados mas, devido a demoras na aquisição de equipamento, o fornecimento de produtos não alimentares sofreu um atraso de 14 meses. No que se refere ao objetivo 3), o registo digital registou um atraso de 10 meses e só alcançou 25% do número pretendido. Apenas 24% dos beneficiários que era previsto abranger com todo o projeto usufruíram do mesmo.

A ECHO considerou que o desempenho do parceiro não era satisfatório: as suas competências de gestão do projeto eram limitadas, os procedimentos administrativos eram complexos e o acompanhamento que fez do parceiro de execução foi insuficiente. Tudo isto teve um impacto negativo no resultado da ação.

Apesar da execução insatisfatória, a Comissão apenas reduziu a sua contribuição em 57 000 euros. Além disso, o parceiro voltou a ser contratado no ano seguinte, ainda que com uma contribuição de montante inferior.

A Comissão também identificou despesas inelegíveis mas, tendo em conta que o montante total das despesas elegíveis continuava a ser superior à contribuição máxima da Comissão, esse facto não teve impacto no montante da contribuição pago.

49

Relativamente ao único contrato adjudicado na sequência de um procedimento de concurso, o ECHO *Flight* (n.º 16), foram transportadas mais de 10 500 pessoas e 250 toneladas de mercadorias na RDC[30] entre maio de 2014 e março de 2015 (11 meses). Através deste contrato, a Comissão garantiu aos seus parceiros e respetivas mercadorias o acesso seguro e rápido a localidades remotas às quais teria sido virtualmente impossível aceder de outra forma. Prestou, por conseguinte, assistência humanitária a populações vulneráveis e cumpriu uma das principais prioridades do PEH.

30 O contrato também prevê serviços de transporte aéreo de mercadorias e intervenientes humanitários no Quénia e outras localidades, se necessário (Mali, Chade, etc).

A Comissão deu resposta às alterações, mas deve justificar melhor as prorrogações de prazos concedidas

50

Cerca de metade[31] dos projetos da amostra de auditoria foi executada durante um período de tempo mais longo do que o inicialmente planeado, entre dois a seis meses, ou com reforço orçamental (ver pormenores no ***anexo VI***). Cinco das sete prorrogações de prazo, sem reforço orçamental, foram concedidas em casos de subutilização do orçamento relacionados com atrasos na execução essencialmente justificados por fatores externos. A maioria dos reforços orçamentais, cinco em sete, esteve relacionada com necessidades adicionais decorrentes da deterioração da situação ou da falta de estabilização.

51

Num caso, a principal razão para a prorrogação consistiu em conferir ao parceiro um prazo adicional para organizar a transição do financiamento da Comissão para outro mecanismo. A própria Comissão reconheceu, na sua avaliação do pedido de alteração apresentado pelo parceiro, que não tinha atribuído prioridade a este projeto para 2014[32].

52

Em dois casos, as prorrogações foram concedidas quando os atrasos na execução eram essencialmente da responsabilidade do parceiro. Nesses casos, a Comissão decidiu não recuperar parte do financiamento e não o reafetar a outros projetos (ver ponto 48). Em vez disso, optou por dar aos parceiros a oportunidade de executarem o máximo possível do projeto e garantir, dessa forma, que os beneficiários receberiam a ajuda. No entanto, a prorrogação da duração não foi principalmente orientada pelas necessidades e vulnerabilidades consideradas prioritárias.

Existem poucos elementos comprovativos do que está a ser feito para interligar emergência, reabilitação e desenvolvimento

53

A interligação entre ajuda de emergência, reabilitação e desenvolvimento (IERD) e a melhor coordenação das atividades de desenvolvimento e humanitárias constituem prioridades políticas na estratégia da Comissão. No entanto, não foi realizada uma análise dos programas que poderiam ser potencialmente combinados nem das ações a realizar na região. Por exemplo, não é feita referência à possível participação da Comissão na estratégia de IERD no domínio da Saúde, que constitui um dos objetivos específicos do setor prioritário da saúde no âmbito do Programa Indicativo Nacional (PIN), ao abrigo do 11.º Fundo Europeu de Desenvolvimento de 2014-2020 para a RDC[33].

31 10 dos 20 projetos. Não são contabilizados os aumentos relativos à escassez de dotações de pagamento de 2014. Todas as prorrogações foram formalizadas em adendas ao contrato.

32 Projeto n.º 6. Excerto da avaliação do assistente técnico da ECHO no terreno sobre o pedido de alteração pelo parceiro.

33 Ver p. 10-12 do PIN de 2014-2020.

54

Relativamente ao período em exame, verificou-se apenas um exemplo de um projeto humanitário integrado no programa de saúde desenvolvido no âmbito do PIN de 2014-2020 para a RDC[34]. No Uganda os refugiados recebem um lote de terreno e alguns direitos de participação na economia local[35]. Os serviços de apoio à ajuda humanitária, como por exemplo os cuidados de saúde, também foram utilizados pela população local, o que consiste numa boa prática para aliviar os encargos das comunidades de acolhimento e evitar tensões com os refugiados. No entanto, não se verificaram exemplos de sinergias com programas de desenvolvimento, o que pode resultar na substituição de outras soluções sustentáveis, tais como o regresso e a reinstalação noutro país ou a integração local, por ajuda humanitária.

55

O OCHA, coordenador humanitário para a RDC, reconheceu que devem ser envidados mais esforços de coordenação entre os intervenientes humanitários e de desenvolvimento. Esta questão também foi identificada como um domínio prioritário para 2015 pelo fórum de doadores humanitários da RDC, designado Grupo de Boas Práticas da Ajuda Humanitária[36]. Um relatório recente do Banco Mundial[37] também recomenda que as agências de desenvolvimento se envolvam mais na resposta às deslocações na região dos Grandes Lagos.

34 O PEH de 2015 indicava que a Comissão continuava a financiar o projeto em 2014 com ajuda humanitária, até que o acordo sobre o financiamento da ajuda ao desenvolvimento fosse finalizado.

35 O Uganda também acolhe, noutras zonas do país, refugiados sul-sudaneses e centro-africanos, que não foram incluídos no âmbito da auditoria. Estes comentários limitam-se, por conseguinte, aos acampamentos de refugiados congoleses.

36 Para mais detalhes, consultar http://www.ghdinitiative.org/.

37 http://documents.worldbank.org/curated/en/2015/01/24356083/forced-displacement-great-lakes-region», ver p. 11

Conclusões e recomendações

56

A ajuda humanitária prestada às populações afetadas por conflitos na região dos Grandes Lagos foi, em termos gerais, gerida de forma eficaz pela Comissão. Foi feita uma avaliação aprofundada das necessidades e a abordagem adotada previa uma flexibilidade suficiente para lidar com circunstâncias em rápida mutação nas zonas afetadas por conflitos. Existia financiamento extraordinário disponível para situações de emergência, tais como as consequências decorrentes da crise no Burundi. A maioria dos projetos examinados foi bem-sucedida na resposta a necessidades urgentes.

57

Foi identificado um conjunto de deficiências, algumas das quais relacionadas com uma transparência insuficiente em fases fundamentais do ciclo de vida dos projetos. Apesar de apresentar dados úteis sobre o ciclo de vida do projeto, o sistema de informação da gestão de projetos mantido pela Comissão não cumpre os requisitos relativos a informação em alguns domínios específicos.

58

As principais prioridades para a região foram definidas com base nas avaliações das necessidades e o financiamento foi atribuído em função dessas prioridades. No entanto, não foi possível determinar se as propostas selecionadas se encontravam nos locais prioritários, uma vez que a especificação de prioridades numa fase posterior não foi documentada. Além disso, não existem elementos comprovativos suficientes que demonstrem que foram aplicados todos os critérios pertinentes e os princípios gerais na aprovação das propostas de projeto, uma vez que este processo não foi documentado de forma transparente. O sistema não disponibilizou informações suficientes que permitam avaliar o mérito comparativo dos projetos e determinar se foram selecionados os projetos mais adequados.

Recomendação 1
A Comissão deve ser mais transparente no processo de seleção

As principais fases do processo de seleção devem ser claramente documentadas, de forma a demonstrar que foram selecionadas as propostas mais adequadas e a garantir a transparência do processo. Este procedimento deve ser aplicado na próxima fase de seleção.

59

Além disso, os orçamentos que acompanham as propostas não foram examinados para avaliar a razoabilidade dos respetivos custos. Com efeito, em alguns casos os orçamentos apresentados não se adequavam à realização de qualquer avaliação. Esta situação tem consequências na fase de aprovação dos projetos e também revela que as análises dos custos em fases posteriores para efeitos de controlo podem não ter bases sólidas.

Recomendação 2
Os custos das propostas devem ser mais bem analisados antes da sua aprovação

A Comissão deve prestar mais atenção aos custos dos projetos propostos e a sua razoabilidade deve ser avaliada em todos os casos. A Comissão deve, a este respeito, insistir na apresentação de orçamentos pelos seus parceiros, que contenham as informações necessárias para análise. Pode ser introduzida uma breve lista de verificação que forneça provas de cumprimento desses elementos de controlo. Este procedimento deve ser aplicado na próxima fase de seleção.

60

Tendo em conta a natureza das ações, o quadro de acompanhamento em vigor é satisfatório, na medida em que equilibra a necessidade de informações da ECHO com o requisito de minimização dos encargos administrativos. No entanto, os atrasos frequentes com que os parceiros facultaram as informações nos seus relatórios intercalares e finais limitaram a capacidade da Comissão de dar uma resposta rápida a eventuais questões suscitadas e de obter ensinamentos para futuras programações. Apesar de existirem indicações de que foi dado seguimento a alguns casos, tal não foi confirmado dado que as referidas questões e posteriores ações adotadas não foram registadas de forma sistemática. Um elemento importante do acompanhamento consiste na presença de responsáveis no terreno, o que é benéfico tanto para os parceiros como para a Comissão. Porém, em alguns casos os relatórios elaborados por esses responsáveis não identificaram as questões fundamentais. Em termos gerais, o acompanhamento é adequado, mas é necessário um seguimento mais aprofundado.

Recomendação 3
A Comissão deve clarificar em que medida os problemas identificados para seguimento são resolvidos

O documento de gestão de cada projeto deve ser revisto até ao final deste ano para incluir os elementos necessários a uma identificação clara das questões que necessitam de mais intervenção e o seguimento dado.

Recomendação 4
A elaboração de melhores relatórios por parte dos parceiros e dos funcionários no terreno deve permitir uma adoção rápida de medidas

Os parceiros devem ser continuamente relembrados da sua responsabilidade de elaboração de relatórios abrangentes e atempados. Deve ser introduzida uma lista de verificação a utilizar pelos funcionários da Comissão nas visitas no terreno, para que as questões fundamentais sejam abrangidas. Este procedimento deve ser aplicado até ao final deste ano.

61

Não é feita uma avaliação da execução global do Plano de Execução da Ajuda. Por conseguinte, os ensinamentos que poderiam ser obtidos com os seus pontos fortes e fracos não são identificados para utilização futura. Além disso, uma avaliação desta natureza forneceria informações de síntese úteis para efeitos de gestão. Constatou-se igualmente que, nos últimos anos, não foi feita qualquer avaliação na região dos Grandes Lagos.

Recomendação 5
A Comissão deve introduzir um sistema global de elaboração de relatórios sobre a execução do PEH

A Comissão deve introduzir um sistema de elaboração de relatórios ao nível do PEH que sublinhe as principais realizações e resultados, identifique os principais ensinamentos obtidos e as boas práticas a aplicar nos PEH dos anos seguintes. Deve igualmente contemplar questões estratégicas tais como a abordagem a adotar em caso de crise prolongada.

62

Em termos gerais, os resultados obtidos pela amostra de projetos examinados foram satisfatórios. No entanto, um parceiro conseguiu gastar quase todo o seu orçamento apesar de apenas concretizar uma pequena percentagem de alguns resultados planeados. Em alguns casos, a justificação para as prorrogações temporais e os orçamentos adicionais não foi clara. No que se refere à avaliação dos resultados pela Comissão, em certos casos não ficou patente, com base nas informações disponíveis, a forma como foram retiradas as conclusões.

Recomendação 6
A Comissão deve estabelecer uma ligação clara entre os resultados alcançados por um projeto e a avaliação utilizada para a realização do pagamento

A Comissão deve conceber, estruturar e documentar melhor a avaliação de uma ação que apenas foi parcialmente realizada e estabelecer uma ligação clara entre os resultados alcançados e a conclusão geral sobre o projeto, antes de autorizar o pagamento final. Este procedimento deve ser executado na fase mais inicial possível.

Recomendação 7
As prorrogações de prazos e o financiamento adicional dos projetos devem ser claramente justificados

A Comissão deve apresentar justificações claras para o financiamento adicional e as prorrogações de prazos concedidos aos parceiros e deve dar uma resposta firme a todas as situações de fraco desempenho. Este procedimento deve ser aplicado em todos os futuros pedidos de prorrogação.

63

Apesar de a interligação entre ajuda de emergência, reabilitação e desenvolvimento ser uma política expressa da Comissão, não existem muitos elementos comprovativos da forma como é executada. Na prática, é mais provável que a ajuda humanitária seja prestada em situações nas quais outras soluções sustentáveis, tais como o regresso, a reinstalação noutro país ou a integração local pareçam mais adequadas.

Recomendação 8
A Comissão deve atribuir prioridade à interligação entre ajuda de emergência, reabilitação e desenvolvimento

Devem ser exploradas todas as possibilidades de interligação dos esforços nos domínios da ajuda de emergência, reabilitação e desenvolvimento, o que pressupõe atribuir uma prioridade elevada a esta questão nas fases fundamentais do processo de planeamento.

O presente relatório foi adotado pela Câmara III, presidida por Karel PINXTEN, membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 10 de maio de 2016.

Pelo Tribunal de Contas

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

Anexo I

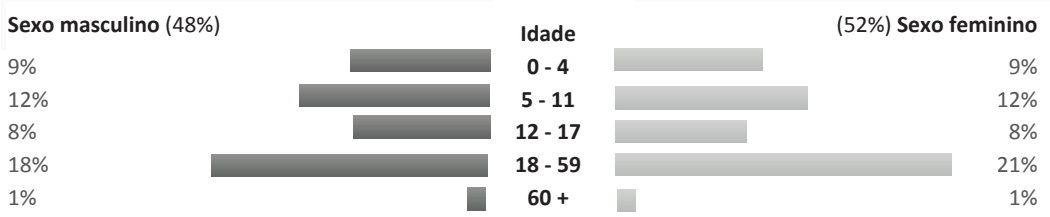
Mapa da região dos Grandes Lagos Africanos

Anexo II

Refugiados da RDC no início de 2016

Refugidados da RDC em países vizinhos	437 347

Demografia



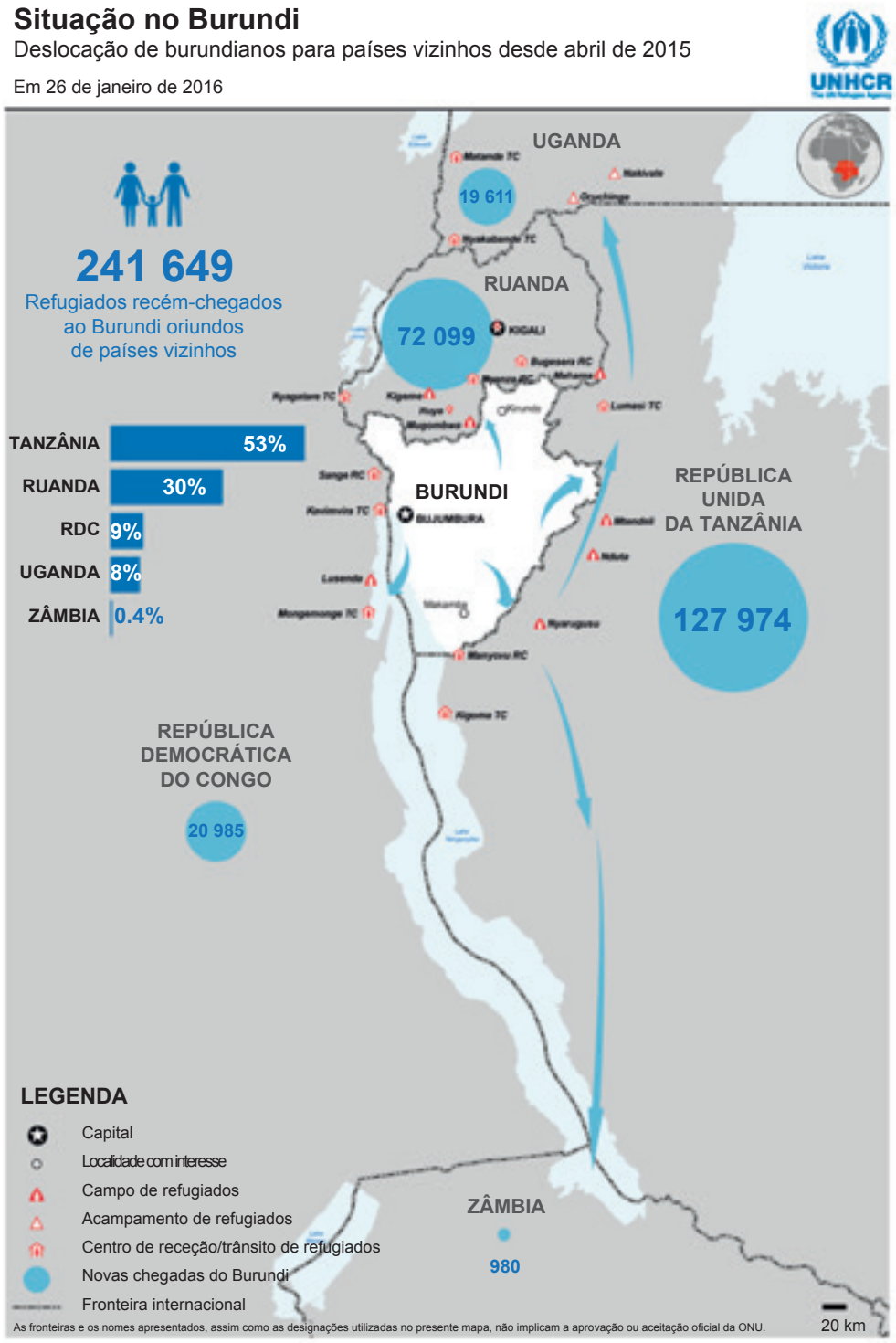
Refugiados da RDC por país de asilo

País	População total		
Uganda 31 de dezembro de 2015	**202 289**	**Pessoas**	46,3%
Ruanda 31 de janeiro de 2016	**74 820**	**Pessoas**	17,1%
Tanzânia 27 de agosto de 2014	**55 870**	**Pessoas**	12,8%
Burundi 30 de setembro de 2015	**54 625**	**Pessoas**	12,5%
Quénia 27 de agosto de 2014	**15 626**	**Pessoas**	3,6%
Sudão do Sul 27 de agosto de 2014	**14 628**	**Pessoas**	3,3%
Congo (Brazavile) 31 de dezembro de 2015	**12 267**	**Pessoas**	2,8%
República Centro-Africana 17 de fevereiro de 2015	**5 342**	**Pessoas**	1,2%
Etiópia 30 de junho de 2014	**966**	**Pessoas**	0,2%
Sudão 30 de junho de 2014	**914**	**Pessoas**	0,2%

Fonte: http://data.unhcr.org/drc/regional.php

Anexo III

Mapa dos refugiados burundianos em 26 de janeiro de 2016



©ACNUR, UNCS, Autor: ACNUR, Centro de Serviços Regional de Nairobi. Fonte: http://data.unhcr.org/burundi/regional.php (ver secção Mapas).

Anexo IV

Lista dos projetos examinados

							Inicial		
Item	País	Ano da decisão	Tipo de parceiro	Designação do contrato	Principal tipo de ajuda	Área geográfica	Montante total do projeto	Contribuição da UE	% de financiamento
1	Regional	2014	ONU	Assistência aos refugiados no Uganda, no Ruanda, no Burundi e na Tanzânia	Segurança alimentar	Regional	42 106 807	1 000 000	2,4%
2	Burundi	2011	ONU	Proteção, cuidados e manutenção dos refugiados no Burundi	Proteção	Burundi	2 500 000	1 500 000	60,0%
3	Burundi	2013	OIM	Regresso ordenado e ajuda-piloto à reintegração no Burundi de ex-refugiados burundianos na Tanzânia	Apoio a operações especiais	Tanzânia, Burundi	2 168 407	1 200 000	55,3%
4	Uganda	2011	ONU	Proteção e soluções mistas para Pessoas Descoladas Internamente no Uganda	PNA/Abrigo	Uganda	6 220 201	2 000 000	32,2%
5	Tanzânia	2012	ONU	Ajuda alimentar a refugiados no noroeste	Segurança alimentar	Tanzânia	15 377 015	2 000 000	13,0%
6	Tanzânia	2013	ONG	Ajuda de emergência a refugiados no campo de Nyarugusu, Tanzânia	Cuidados de saúde	Tanzânia	1 000 000	1 000 000	100,0%
7	Regional	2014	ONU	Proteção e ajuda multissetorial a refugiados, retornados e requerentes de asilo na região dos Grandes Lagos	Proteção	Regional	18 884 661	1 000 000	5,3%
8	RDC	2014	ONG	Educação em situações de emergência (EiE) para crianças afetadas por conflitos na República Democrática do Congo	Educação	Kivu-Norte	470 588	400 000	85,0%
9	RDC	2014	ONG	Resposta de emergência em matéria de segurança alimentar na sequência do movimento das populações	Segurança alimentar	Kivu-Norte	1 919 227	1 600 000	83,4%
10	RDC	2014	ONG	Ajuda alimentar de emergência em resposta ao movimento das populações em Kivu	Segurança alimentar	Kivu-Sul	1 500 000	1 500 000	100,0%

Final									
Montante total do projeto	Contribuição da UE	% de financiamento	Data de assinatura do contrato	Data de início	Data final	Duração	Parceiros de execução	Continuou no ano seguinte	Visitas no local
25 514 479	4 400 000	17,2%	8.5.2014	1.4.2014	31.12.2014	9 meses	S	S	Acampamentos no Uganda, campos no Ruanda e na Tanzânia, projeto de 2015
2 831 287	1 500 000	53,0%	23.6.2011	1.1.2011	31.12.2011	12 meses	S	S a)	
1 940 056	1 125 795	58,0%	21.2.2013	1.11.2012	31.12.2013	14 meses	S	N	
2 706 444	2 000 000	73,9%	23.5.2011	1.1.2011	31.12.2011	12 meses	S	N	
12 444 048	2 000 000	16,1%	17.2.2012	1.1.2012	31.12.2012	12 meses	S	S a)	
1 450 000	1 450 000	100,0%	25.3.2013	1.1.2013	30.6.2014	18 meses	S	N	
21 456 513	6 500 000	30,3%	12.5.2014	1.1.2014	31.12.2014	12 meses	S	S	Acampamentos no Uganda, campos no Ruanda e na Tanzânia, projeto de 2015
470 587	400 000	85,0%	26.8.2014	1.9.2014	30.9.2015	13 meses	N	N	
2 619 227	2 300 000	87,8%	20.5.2014	16.4.2014	30.4.2015	1,5 meses	N	S	
2 000 000	2 000 000	100,0%	25.3.2014	1.4.2014	30.6.2015	15 meses	N	N	

a) Projeto continuado no âmbito do projeto regional.

Pagamento final por realizar, montante ainda provisório

Anexo IV

Item	País	Ano da decisão	Tipo de parceiro	Designação do contrato	Principal tipo de ajuda	Área geográfica	Inicial		
							Montante total do projeto	Contribuição da UE	% de financiamento
11	RDC	2014	ONU	Melhoria da situação da segurança alimentar da população afetada por conflitos na província de Katanga	Segurança alimentar	Katanga	19 600 436	2 000 000	10,2%
12	RDC	2014	ONG	Ajuda sanitária às populações vulneráveis afetadas por conflitos na Província de Kivu-Norte	Cuidados de saúde	Kivu-Norte	1 070 000	1 070 000	100,0%
13	RDC	2014	ONG	Resposta integrada ao movimento das populações no norte de Katanga	Cuidados de saúde	Katanga	1 000 000	1 000 000	100,0%
14	RDC	2014	ONU	Coordenação e defesa humanitária	Coordenação	Toda a RDC	9 757 642	500 000	5,1%
15	RDC	2014	ONU	Resposta rápida ao movimento das populações	PNA/Abrigo	Kivu Norte e Sul, Oriental e Katanga	19 220 882	6 000 000	31,2%
16	RDC	2014	Empresa privada	Projetos da DG ECHO	Transportes	RDC, Quénia, Chade, Mali	10 000 000	10 000 000	100,0%
17	RDC	2014	OI	Proteção, rastreio e cuidados de saúde primários / programas de apoio psicológico	Proteção	Kivu Norte e Sul, Oriental e Katanga	12 482 677	1 000 000	8,0%
18	RDC	2013	OI	Assistência às populações afetadas por conflitos na RDC — Gestão e Coordenação Espontânea de Campos	Proteção	Leste da RDC, ênfase em Kivu-Norte	2 465 336	2 000 000	81,1%
19	RDC	2014	ONG	Tratamento médico gratuito das populações vulneráveis e vítimas de urgência médico-humanitária (Kivu-Sul, RDC)	Cuidados de saúde	Kivu-Sul	2 217 327	1 000 000	45,1%
20	RDC	2014	ONG	Assistência médica e psicossocial a sobreviventes de violência sexual e mulheres com necessidade de cuidados ginecológicos especializados em Kivu-Sul	Cuidados de saúde	Kivu-Sul	1 379 110	600 000	43,5%
							total lista	38 370 000	
							total menos ECHO Flight	28 370 000	

Final									
Montante total do projeto	Contribuição da UE	% de financiamento	Data de assinatura do contrato	Data de início	Data final	Duração	Parceiros de execução	Continuou no ano seguinte	Visitas no local
9 471 094	2 000 000	21,1%	12.6.2014	1.5.2014	31.3.2015	11 meses	S	S	
1 300 000	1 300 000	100,0%	24.3.2014	1.4.2014	31.3.2015	12 meses	N	S	Centros de saúde de Kibabi e Rubaya, projeto de 2015
1 140 000	1 140 000	100,0%	23.2.2014	1.1.2014	31.3.2015	15 meses	N	S	
9 520 675	1 500 000	15,8%	3.4.2014	1.1.2014	31.12.2014	12 meses	N	S	Reuniões com representantes em Bukavu, Goma e Quinxassa, projeto de 2015
19 220 882	6 000 000	31,2%	4.7.2014	1.5.2014	31.12.2014	8 meses	S	S	Distribuição de PNA em Lulingu, projeto de 2015
12 400 000	12 400 000	100,0%	30.4.2014	1.5.2014	31.3.2015	11 meses	n/a	S	Transporte de Bukavu para Lulingu, de Lulingu para Goma, de Goma para Quinxassa, contrato de 2015
13 691 333	3 000 000	21,9%	3.4.2014	1.1.2014	31.12.2014	12 meses	S	S	Apoio psicológico, Rutshuru e Nyamilima, hospital para cirurgia de guerra em Goma, Kivu-Norte, projeto de 2015
2 400 481	2 000 000	83,3%	16.10.2013	1.9.2013	31.12.2014	16 meses	S	S	Acampanhamentos de PDI em Kibabi, Kibabi--Kishusha e Bulengo (Goma), projeto de 2015
2 217 327	1 500 000	67,6%	3.6.2014	2.5.2014	28.2.2015	10 meses	S	S	Hospital de Lulingu, projeto 2015
1 840 142	750 000	40,8%	24.2.2014	1.1.2014	31.3.2015	15 meses	S	S b)	Hospital Panzi de Bukavu, projeto de 2015
	55 265 795 42 865 795								

b) Projeto continuado mas com um parceiro diferente a partir de 2015; o parceiro de execução é o mesmo.

Anexo V

Relatórios intercalares e finais examinados

Item	País	Ano da decisão	Tipo de parceiro	Designação do contrato	Principal tipo de ajuda	Contribuição da UE
1	Regional	2014	ONU	Assistência aos refugiados no Uganda, no Ruanda, no Burundi e na Tanzânia	Segurança alimentar	4 400 000
2	Burundi	2011	ONU	Proteção, cuidados e manutenção dos refugiados no Burundi	Proteção	1 500 000
3	Burundi	2013	OIM	Regresso ordenado e ajuda-piloto à reintegração no Burundi de ex-refugiados burundianos na Tanzânia	Apoio a operações especiais	1 200 000
4	Uganda	2011	ONU	Proteção e soluções mistas para Pessoas Descoladas Internamente no Uganda	PNA/Abrigo	2 000 000
5	Tanzânia	2012	ONU	Ajuda alimentar a refugiados no noroeste	Segurança alimentar	2 000 000
6	Tanzânia	2013	ONG	Ajuda de emergência a refugiados no campo de Nyarugusu, Tanzânia	Cuidados de saúde	1 450 000
7	Regional	2014	ONU	Proteção e ajuda multissetorial a refugiados, retornados e requerentes de asilo na região dos Grandes Lagos	Proteção	6 500 000
8	RDC	2014	ONG	Educação em situações de emergência (EiE) para crianças afetadas por conflitos na República Democrática do Congo	Educação	400 000
9	RDC	2014	ONG	Resposta de emergência em matéria de segurança alimentar na sequência do movimento das populações	Segurança alimentar	2 300 000
10	RDC	2014	ONG	Ajuda alimentar de emergência em resposta ao movimento das populações em Kivu	Segurança alimentar	2 000 000
11	RDC	2014	ONU	Melhoria da situação da segurança alimentar da população afetada por conflitos na província de Katanga	Segurança alimentar	2 000 000
12	RDC	2014	ONG	Ajuda sanitária às populações vulneráveis afetadas por conflitos na Província de Kivu-Norte	Cuidados de saúde	1 300 000
13	RDC	2014	ONG	Resposta integrada ao movimento das populações no norte de Katanga	Cuidados de saúde	1 140 000

(montantes em euros)

Relatório intercalar			Relatório final					
Data prevista	Data de apresentação	Atraso em dias	Data prevista	Data de apresentação	Atraso em dias	Data de suspensão do pedido de pagamento	Data de receção da resposta do parceiro	Explicações suficientes na resposta do parceiro
N/A	N/A	N/A	31.3.2015	21.5.2015	51	29.6.2015	3.8.2015	Sim
30.9.2011	25.11.2011	56	31.3.2012	7.6.2012	68	6.7.2012	24.9.2012	Sim
30.6.2013	19.7.2013	19	31.3.2014	23.9.2014	176	27.10.2014	22.12.2014	Sim
31.7.2011	29.7.2011	-2	31.3.2012	2.4.2012	2	Não enviada	N/A	N/A
30.9.2012	28.9.2012	-2	31.3.2013	24.4.2013	24	21.5.2013	4.7.2013	Parcialmente
30.9.2013	27.9.2013	-3	30.9.2014	30.9.2014	0	N/A	N/A	N/A
30.9.2014	8.10.2014	8	31.3.2015	22.5.2015	52	23.6.2015	27.7.2015	Sim
30.6.2015	30.6.2015	0	31.12.2015	5.1.2016	5	19.1.2016	18.2.2016	Sim
31.1.2015	16.1.2015	-15	31.7.2015	31.7.2015	0	2.9.2015	1.10.2015	Sim
31.12.2014	29.12.2014	-2	30.9.2015	30.9.2015	0	3.11.2015	23.11.2015	Sim
N/A	N/A	N/A	30.6.2015	4.8.2015	35	18.9.2015	13.10.2015	Sim
N/A	N/A	N/A	30.6.2015	30.6.2015	0	31.7.2015	31.8.2015	Sim
1.1.2015	16.1.2015	15	30.6.2015	6.7.2015	6	31.7.2015	19.8.2015	Sim

Anexo V

Item	País	Ano da decisão	Tipo de parceiro	Designação do contrato	Principal tipo de ajuda	Contribuição da UE
14	RDC	2014	ONU	Coordenação e defesa humanitária	Coordenação	1 500 000
15	RDC	2014	ONU	Resposta rápida ao movimento das populações	PNA/Abrigo	6 000 000
16	RDC	2014	Empresa privada	Projetos da DG ECHO	Transportes	12 400 000
17	RDC	2014	OI	Proteção, rastreio e cuidados de saúde primários / programas de apoio psicológico	Proteção	3 000 000
18	RDC	2013	OI	Assistência às populações afetadas por conflitos na RDC — Gestão e Coordenação Espontânea de Campos	Proteção	2 000 000
19	RDC	2014	ONG	Tratamento médico gratuito das populações vulneráveis e vítimas de urgência médico-humanitária (Kivu-Sul, RDC)	Cuidados de saúde	1 500 000
20	RDC	2014	ONG	Assistência médica e psicossocial a sobreviventes de violência sexual e mulheres com necessidade de cuidados ginecológicos especializados em Kivu-Sul	Cuidados de saúde	750 000

(montantes em euros)

Relatório intercalar			Relatório final					
Data prevista	**Data de apresentação**	**Atraso em dias**	**Data prevista**	**Data de apresentação**	**Atraso em dias**	**Data de suspensão do pedido de pagamento**	**Data de receção da resposta do parceiro**	**Explicações suficientes na resposta do parceiro**
30.9.2014	30.9.2014	0	31.3.2015	7.4.2015	7	N/A	N/A	N/A
N/A	N/A	N/A	31.3.2015	30.4.2015	30	10.6.2015	10.7.2015	Sim
O contratante elabora relatórios de atividade mensais que sintetizam o seu desempenho. O relatório de atividades é publicado cerca de um mês após o termo do período de referência. O relatório final foi apresentado atempadamente, juntamente com a fatura.								
30.9.2014	24.9.2014	-6	31.3.2015	20.3.2015	-11	N/A	N/A	N/A
31.5.2014	16.6.2014	16	31.3.2015	29.4.2015	29	1.6.2015	25.6.2015	Parcialmente
2.12.2014	31.10.2014	-32	2.6.2015	2.6.2015	0	17.7.2015	17.8.2015	Sim
30.9.2015	3.10.2015	3	30.6.2015	10.8.2015	41	24.9.2015	21.10.2015	Sim

Anexo VI

Alterações aos projetos examinados

						Contribuição da UE			Duração (meses)			
Item	País	Ano da decisão	Tipo de parceiro	Designação do contrato	Zona geográfica	Inicial	Final	Data de início	Data final 1	Inicial	Data final 2	Final
1	Regional	2014	ONU	Assistência a refugiados no Uganda, no Ruanda, no Burundi e na Tanzânia	Regional	1 000 000	4 400 000	1.4.2014	31.12.2014	9	31.12.2014	9
2	Burundi	2011	ONU	Proteção, cuidados e manutenção dos refugiados no Burundi	Burundi	1 500 000	1 500 000	1.1.2011	31.12.2011	12	31.12.2011	12
3	Burundi	2013	OIM	Regresso ordenado e ajuda-piloto à reintegração no Burundi de ex-refugiados burundianos na Tanzânia	Tanzânia, Burundi	1 200 000	1 125 795	1.11.2012	30.9.2013	11	30.12.2013	14
4	Uganda	2011	ONU	Proteção e soluções mistas para Pessoas Descoladas Internamente no Uganda	Uganda	2 000 000	2 000 000	1.1.2011	31.12.2011	12	31.12.2011	12
5	Tanzânia	2012	ONU	Ajuda alimentar a refugiados no noroeste	Tanzânia	2 000 000	2 000 000	1.1.2012	31.12.2012	12	31.12.2012	12
6	Tanzânia	2013	ONG	Ajuda de emergência a refugiados no campo de Nyarugusu, Tanzânia	Tanzânia	1 000 000	1 450 000	1.1.2013	31.12.2013	12	30.6.2014	18
7	Regional	2014	ONU	Proteção e ajuda multissetorial a refugiados, retornados e requerentes de asilo na região dos Grandes Lagos	Regional	1 000 000	6 500 000	1.1.2014	31.12.2014	12	31.12.2014	12
8	RDC	2014	ONG	Educação em situações de emergência (EiE) para crianças afetadas por conflitos na República Democrática do Congo	Kivu-Norte	400 000	400 000	1.9.2014	30.9.2015	13	30.9.2015	13
9	RDC	2014	ONG	Resposta de emergência em matéria de segurança alimentar na sequência do movimento das populações	Kivu-Norte	1 600 000	2 300 000	16.4.2014	15.1.2015	9	30.4.2015	12.5
10	RDC	2014	ONG	Ajuda alimentar de emergência em resposta ao movimento das populações em Kivu	Kivu-Sul	1 500 000	2 000 000	1.4.2014	31.12.2014	9	30.6.2015	15

Aumento do orçamento relacionado com escassez das dotações de pagamento em 2014
Prorrogação da duração nos casos em que os fundos ainda estavam disponíveis perto do final de um projeto
Aumento do orçamento relacionado com necessidades novas/adicionais
Projetos com aumento do financiamento e/ou prorrogação da duração

(montantes em euros)

			Objetivo			Fundamentação				
Alteração n.º	Data do pedido de alteração	Data de assinatura da alteração	Financiamento adicional	Prorrogação	Outro	Aumento devido à escassez das dotações de pagamento	Necessidades adicionais identificadas	Atraso na execeução / Orçamento remanescente	Prazo concedido para organização da saída	Outra
1	12.6.2014	2.7.2014	X			X				
2	28.11.2014	12.12.2014			X					X
N/A										
1	22.8.2013	30.9.2013		X	X			X fatores externos		
1	27.7.2011	2.12.2011			X					X
N/A										
1	19.12.2013	27.12.2013	X	X					X	
1	25.6.2014	10.7.2014	X			X				
N/A										
1	25.6.2014	9.7.2014	X	X			X			
2	13.3.2015	15.4.2015		X				X fatores externos		
1	10.6.2014	20.6.2014	X	X			X			
2	27.2.2015	11.3.2015		X				X fatores externos		

Anexo VI

						Contribuição da UE			Duração (meses)			
Item	País	Ano da decisão	Tipo de parceiro	Designação do contrato	Zona geográfica	Inicial	Final	Data de início	Data final 1	Inicial	Data final 2	Final
11	RDC	2014	ONU	Melhoria da situação da segurança alimentar da população afetada por conflitos na província de Katanga	Katanga	2 000 000	2 000 000	1.5.2014	31.12.2014	8	31.3.2015	11
12	RDC	2014	ONG	Ajuda sanitária às populações vulneráveis afetadas por conflitos na Província de Kivu-Norte	Kivu-Norte	1 070 000	1 300 000	1.4.2014	31.12.2014	9	31.3.2015	12
13	RDC	2014	ONG	Resposta integrada ao movimento das populações no norte de Katanga	Katanga	1 000 000	1 140 000	1.1.2014	31.12.2014	12	31.3.2015	15
14	RDC	2014	ONU	Coordenação e defesa humanitária	Toda a RDC	500 000	1 500 000	1.1.2014	31.12.2014	12	31.12.2014	12
15	RDC	2014	ONU	Resposta rápida ao movimento das populações	Kivu Norte e Sul, Katanga Oriental	6 000 000	6 000 000	1.5.2014	31.12.2014	8	31.12.2014	8
16	RDC Quénia Mali Chade	2014	Empresa privada	Projetos da DG ECHO	RDC, Quénia, Chade, Mali	10 000 000	12 400 000	1.5.2014	31.1.2015	9	31.3.2015	11
17	RDC	2014	OI	Proteção, rastreio e cuidados de saúde primários / programas de apoio psicológico	Kivu Norte e Sul, Katanga Oriental	1 000 000	3 000 000	1.1.2014	31.12.2014	12	31.12.2014	12
18	RDC	2013	OI	Assistência às populações afetadas por conflitos na RDC - Gestão e Coordenação Espontânea de Campos	Leste da RDC, ênfase em Kivu-Norte	2 000 000	2 000 000	1.9.2013	1.9.2014	12	31.12.2014	16
19	RDC	2014	ONG	Tratamento médico gratuito das populações vulneráveis e vítimas de urgência médico-humanitária (Kivu-Sul, RDC)	Kivu-Sul	1 000 000	1 500 000	2.5.2014	31.12.2014	8	28.2.2015	10
20	RDC	2014	ONG	Assistência médica e psicossocial a sobreviventes de violência sexual e mulheres com necessidade de cuidados ginecológicos especializados em Kivu-Sul	Kivu-Sul	600 000	750 000	1.1.2014	31.12.2014	12	31.3.2015	15

Aumento do orçamento relacionado com escassez das dotações de pagamento em 2014
Prorrogação da duração nos casos em que os fundos ainda estavam disponíveis perto do final de um projeto
Aumento do orçamento relacionado com necessidades novas/adicionais
Projetos com aumento do financiamento e/ou prorrogação da duração

(montantes em euros)

			Objetivo			Fundamentação				
Alteração n.º	Data do pedido de alteração	Data de assinatura da alteração	Financiamento adicional	Prorrogação	Outro	Aumento devido à escassez das dotações de pagamento	Necessidades adicionais identificadas	Atraso na execeução / Orçamento remanescente	Prazo concedido para organização da saída	Outra
1	28.11.2014	18.12.2014		X				X parceiro		
1	6.6.2014	7.7.2014	X	X			X			X
2	30.12.2014	30.1.2015			X					X
1	7.11.2014	10.12.2014		X				X fatores externos		X
2	15.12.2014	23.12.2014	X				X			
1	23.6.2014	4.7.2014	X			X				
N/A										
1	N/A	28.10.2014	X			X				X
2	N/A	30.1.2015	X	X						X
1	24.6.2014	3.7.2014	X			X				
1	31.7.2014	11.8.2014		X				X parceiro		
1	23.6.2014	7.7.2014	X				X			
2	17.12.2014	22.12.2014		X				X fatores externos		
1	25.6.2014	10.7.2014	X	X			X		X	X

Respostas da Comissão

Síntese

V
Seria útil dispor de documentação mais oficial sobre o respeito de critérios obrigatórios. No entanto, as prioridades geográficas são constantemente ajustadas graças à presença de pessoal da Comissão no terreno nas instâncias de coordenação humanitária e às atualizações escritas semanais sobre a situação humanitária. Por último, a Comissão analisa a razoabilidade e a exaustividade da estrutura orçamental global e a sua coerência com as ações propostas.

VI
Devido ao quadro geral dos canais de comunicação e dos instrumentos de acompanhamento criados pela Comissão, não é possível estabelecer uma relação sistemática entre a apresentação tardia de um relatório e a identificação tardia de problemas.

VII
No que diz respeito à justificação das prorrogações dos prazos e à concessão de orçamentos adicionais, a Comissão assinala que, para cada projeto de alteração, a FichOp[1] contém uma justificação para a prorrogação da duração do projeto em conformidade com os procedimentos aplicáveis.

VIII
Embora reconhecendo que tal continua a ser uma prioridade, os condicionalismos associados à aplicação da abordagem IERD na RDC são importantes e devem ser considerados. A Direção-Geral da Cooperação Internacional e do Desenvolvimento (DEVCO) e a Direção-Geral da Ajuda Humanitária e da Proteção Civil (ECHO) cooperam estreitamente no sentido de assegurar a abordagem IERD e partilhar informações sobre a situação humanitária nas diferentes zonas; um exemplo dessa cooperação é um programa de saúde IERD na RDC no âmbito do 11.º FED.

Observações

17
A partir de 2016, a formação para lidar com situações de emergência tornou-se uma prioridade das intervenções de ajuda humanitária em todo o mundo, com uma dotação de 4% do orçamento global.

Falta de transparência na fase de seleção dos projetos
A Comissão considera que o problema reside na insuficiente documentação oficial mais do que na falta de transparência.

---

1 A FichOp («ficha operacional») é um instrumento utilizado pela DG Ajuda Humanitária e Proteção Civil (ECHO) que documenta todos os principais aspetos da análise operacional e do acompanhamento efetuados pelos peritos no terreno, responsáveis geográficos, assistentes e responsáveis financeiros relativos às ações humanitárias ao longo de todo o ciclo da ação e serve, numa fase posterior, para fins estatísticos e como pista de auditoria. É mencionada no ponto 28 do presente relatório.

26
O ajustamento das prioridades geográficas é feito numa base constante através da presença dos nossos peritos no terreno em todas as instâncias de coordenação humanitária. Além disso, há atualizações escritas semanais da situação humanitária, que contribuem para o exercício de programação com informações sobre as evoluções mais recentes da situação.

Tendo em conta a presença da Comissão no terreno, a estreita coordenação com os outros intervenientes e os critérios claros de elegibilidade para beneficiar das intervenções da Comissão (populações deslocadas devido a conflitos armados que resultam em graves carências humanitárias), não há dúvidas de que os projetos selecionados dizem respeito a zonas altamente prioritárias. No entanto, nem todos os projetos apresentados para uma zona prioritária são sistematicamente selecionados, sobretudo se os outros critérios obrigatórios não forem respeitados e/ devido a falta de financiamento.

Além disso, a Comissão seleciona cada vez mais os seus parceiros em função da sua preparação e capacidade de resposta a situações de emergência em vastas zonas geográficas, a fim de ter em conta todas as zonas de risco existentes na parte leste da RDC ao longo do ano.

29
As orientações da FichOp, aprovadas pela administração em março de 2016, fornecem indicações sobre a análise de propostas a fim de fundamentar as conclusões a serem comunicadas.

No que diz respeito aos princípios gerais que não foram sistematicamente avaliados, a Comissão salienta que os indicadores de género e de idade/resiliência só recentemente foram introduzidos e que são obrigatórios desde julho de 2014 e janeiro de 2015, respetivamente. No entanto, a amostra analisada pelo Tribunal (todos os projetos, com exceção de um projeto lançado antes de 1 de julho de 2014) corresponde a um período em que estes indicadores ainda não tinham sido estabelecidos.

Quanto à proteção, somente em poucos casos a componente não foi explicitamente avaliada na avaliação do pedido.

30
No que respeita ao nível de pormenor dos orçamentos apresentados com os pedidos de financiamento, a Comissão considera que o nível de pormenor do orçamento apresentado pelos parceiros é suficiente para avaliar a razoabilidade dos custos propostos. O nível de pormenor é determinado nas condições gerais e nas orientações do AQP, bem como no Acordo-Quadro Financeiro e Administrativo (AQFA).

A Comissão analisa, nomeadamente, a estrutura orçamental global e a coerência com a ação proposta. Os serviços da Comissão analisam a razoabilidade e a exaustividade do orçamento (e da sua repartição), bem como a coerência com as ações propostas, utilizando parâmetros de referência históricos, quando estes estão disponíveis, ou informações do mercado local.

31
Ver resposta da Comissão ao ponto 30.

33 b)
A Comissão gostaria de acrescentar que quase metade dos projetos auditados foram controlados duas vezes.

36
A apresentação tardia dos relatórios intercalares não limita sistematicamente a capacidade da Comissão de dar resposta aos problemas identificados. Com efeito, e como resultado de outros canais de comunicação e de instrumentos de acompanhamento, não é possível estabelecer uma relação sistemática entre a apresentação tardia de um relatório e a resolução de problemas que podem ser identificados mesmo antes da receção dos relatórios intercalares.

A Comissão dispõe de um quadro de controlo global que inclui visitas no terreno. Estas visitas regulares no terreno efetuadas por peritos do setor humanitário constituem o instrumento mais importante para avaliar se as atividades e os resultados esperados decorrem segundo os planos (controlo da situação real). Essas visitas no terreno são complementadas por um diálogo contínuo no terreno com os parceiros. Graças a esta presença no terreno, os problemas são rapidamente identificados e discutidos com o parceiro.

39
Os dados financeiros nem sempre estão disponíveis no terreno durante as visitas efetuadas pelo pessoal da Comissão. Isto explica por que motivo, na maior parte das vezes, a «execução financeira» não é abordada na FichOp. A Comissão refletirá sobre a forma de resolver esta questão.

Caixa 3 — Exemplos de falta de análise das implicações das questões detetadas nos relatórios relativos a visitas no local
No caso do projeto multidoadores das Nações Unidas sobre segurança alimentar em Katanga, o acompanhamento do orçamento da ação é feito a nível nacional e não a nível provincial. A Agência das Nações Unidas lança um pedido de financiamento para todo o ano. As contribuições de outros doadores são contínuas e evoluem regularmente ao longo do ano, o que significa que somente no final do ano o parceiro pode partilhar o orçamento global da ação, depois de todas as contribuições terem sido registadas. Por conseguinte, os dados financeiros não estavam disponíveis durante a visita no local realizada pelos serviços da Comissão não tendo, por conseguinte, sido possível chegar a uma conclusão sobre este ponto.

Além disso, numa ação com vários doadores, são aplicáveis as disposições do Acordo-Quadro Financeiro e Administrativo (AQFA). Em tais casos, os custos elegíveis totais da ação indicados nas condições especiais são considerados como uma estimativa que pode evoluir durante a execução da ação, por exemplo se a contribuição esperada dos outros doadores não se concretizar. As alterações ao orçamento global da ação não têm como resultado uma alteração da contribuição da Comissão. Por esse motivo, o parceiro não comunicou formalmente à Comissão as alterações no orçamento global da ação e não tinha a obrigação de apresentar um pedido de alteração. Em caso de ações com vários doadores que associem organizações internacionais ou organismos da ONU, o parceiro pode atualizar os dados unilateralmente na fase seguinte de comunicação de informações, de modo a ter em conta a alteração do orçamento.

40
A atual estratégia de auditoria expirou no final de 2015; uma nova estratégia de auditoria para o período de 2016-2020 (incluindo uma nova metodologia de amostragem) está em fase de aprovação pela direção da DG ECHO. Com efeito, a nova metodologia visa obter mais sinergias com o quadro de controlo, designadamente tendo em conta a análise de riscos de que são objeto os parceiros e as ações realizadas pelas unidades operacionais.

42
Uma avaliação prevista para a RDC em 2016 deixou de ser uma prioridade devido à auditoria de resultados em curso; é provável que seja acrescentada ao programa de avaliação de 2017.

44
Trata-se claramente de uma questão que necessitará de introduzir algumas adaptações no atual sistema de informação (APPEL); a Comissão irá explorar as possibilidades de dar resposta a esta situação.

47
As orientações relativas à ficha operacional aprovadas em março de 2016 pela Comissão deverão efetivamente contribuir para melhorar a coerência ao nível das informações contidas na avaliação.

48
O procedimento para a redução da contribuição da Comissão devido a uma execução insuficiente/parcial/tardia raramente foi utilizado.

É difícil avaliar com precisão e rigor se os resultados insatisfatórios são a consequência de um desempenho insuficiente ou se estão relacionados com o contexto (alteração do contexto, falta de acesso, problemas de segurança e de logística).

As disposições do novo AQP de 2014 determinam que a Comissão pode reduzir a subvenção se a ação não for executada ou for executada de forma insuficiente, parcial ou tardia. A Comissão reforçou e clarificou os procedimentos internos para assegurar que qualquer redução é juridicamente correta e proporcional à gravidade e à dimensão do incumprimento. Nos casos em que os resultados não foram alcançados, a menção «conforme com os factos» indicada pelo gestor orçamental subdelegado inclui um anexo justificando a redução da contribuição por desempenho insuficiente ou uma justificação com base em argumentos de «*força maior*».

No entanto, não existe quase nenhum risco de que o recurso ao procedimento por mau desempenho possa levar à perda de fundos orçamentados, uma vez que os eventuais montantes não afetados podem ser disponibilizados para outros projetos no prazo de execução do PEH relacionado (24 meses). A capacidade de reutilização de eventuais fundos não afetados é comprovada pela taxa de execução da DG ECHO, que se estabilizou em cerca de 98% ao longo dos anos.

Caixa 5 — Gestão e Coordenação Espontânea de Campos na RDC (n.º 18)

O montante de 57 300 EUR foi calculado com base nos custos totais do resultado 3 (572 998 EUR), o qual foi parcialmente alcançado devido a um atraso na execução. A Comissão aplicou uma taxa de desempenho insuficiente de 10%, para além dos custos não elegíveis deduzidos.

Com efeito, o parceiro foi contratado no ano subsequente, dado ser o parceiro mandatado para a coordenação e gestão de campos a nível nacional, sendo por isso um parceiro fundamental para tratar as questões relacionadas com a deslocação das populações em zonas de conflito. Contudo, a Comissão decidiu reduzir a sua contribuição, mas manter algum apoio por razões estratégicas.

51
O facto de o número de refugiados ter diminuído significativamente ao longo dos anos (tendo passado de 250 000 para menos de 70 000 pessoas) levou a Comissão a racionalizar o apoio concedido através do serviço responsável (diminuição de casos e consequente diminuição do número de parceiros financiados).

No entanto, uma vez que já tinha sido concedido o apoio da Comissão ao parceiro para esta ação durante vários anos, era conveniente elaborar uma estratégia harmoniosa para a saída/passagem ao organismo principal, com vista a limitar o possível impacto negativo nos beneficiários (garantindo a continuidade dos serviços básicos de saúde). Neste sentido, foi concedida, a título do PEH de 2013, uma alteração prorrogando o contrato por mais seis meses, com um financiamento adicional de 450 000 EUR, utilizando os fundos disponíveis.

52
A prorrogação da duração mencionada deveu-se sobretudo às vulnerabilidades e necessidades consideradas prioritárias. Os fatores que justificam a aceitação destas prorrogações sempre estiveram relacionados com as necessidades dos beneficiários — ao conceder mais tempo ao parceiro, a Comissão deu uma clara prioridade à satisfação das necessidades dos beneficiários imediatos. A opção de recuperação ou de reafectação a outros projetos teria demorado demasiado tempo e não teria satisfeito as necessidades existentes; por esse motivo, não foi considerada uma opção realista.

53
As DG da Comissão que tratam as questões humanitárias e de desenvolvimento colaboram estreitamente no sentido de explorar todas as opções possíveis para garantir a interligação entre ajuda de Emergência, Reabilitação e Desenvolvimento (IERD) e normalmente partilham informações sobre a situação humanitária nas diferentes zonas da RDC. Este aspeto continua a ser uma prioridade a nível da Comissão, mas os condicionalismos ligados à implementação da IERD são significativos no contexto da RDC.

No que se refere à RDC, a atividade da Comissão no âmbito do desenvolvimento desenvolve-se no espírito do Acordo de Cotonu, assumindo o Governo da RDC uma posição de liderança e definindo prioridades. O único setor prioritário com uma ligação teórica potencial com a ajuda humanitária da Comissão é o setor da saúde. O Governo tem uma política centrada no desenvolvimento e na ajuda bilateral a zonas negligenciadas em zonas onde não há conflito, dado que parecem estar abandonadas pelos intervenientes internacionais em prol das zonas afetadas pelo conflito no leste do país. O facto de centrar-se nestas zonas é uma reação natural da perspetiva dos agentes de desenvolvimento e das autoridades nacionais, uma vez que elas oferecem estabilidade e segurança e não estão expostas ao risco de os projetos serem abandonados devido à violência. Por conseguinte, investir em áreas estáveis é mais suscetível de ter algum impacto na redução da pobreza. Além disso, as zonas de conflito no leste do país (em que a ajuda humanitária da Comissão se centra) são consideradas, com razão, como beneficiando da presença da maior parte da comunidade humanitária (ONG), ao passo que pouquíssimas organizações estão presentes no resto do país para tratarem problemas estruturais e a pobreza crónica. Não se pode esperar que a Comissão lance debates sobre IERD em zonas que apresentam um risco de, a médio prazo, os projetos serem abandonados ou gravemente afetados devido a uma emergência. Nos últimos 5 anos, a única região do leste do país que registou uma estabilidade relativa foram as zonas afetadas pelo LRA (Lord's Resistance Army — Exército de Resistência do Senhor) no Haut Uele e Bas Uele (parte norte da província oriental), que é exatamente o local em que foi negociada com êxito uma transição IERD entre os serviços da Comissão. No resto das zonas do leste da RDC em que a ajuda humanitária da Comissão está presente, a instabilidade prossegue e não é possível identificar uma única região no mapa sem atividade de grupos armados, assassinatos e/ou deslocações de população durante mais de um ano sem interrupção.

Por conseguinte, as oportunidades são limitadas por natureza num tal contexto, mas nos casos em que estão reunidas as condições geográficas (zonas em fase de estabilização), e adaptadas às prioridades governamentais/aos setores prioritários (saúde) e às zonas prioritárias (Kasaï Oriental, Lomami, Kasaï-Central, Kivu-Norte, Ituri, Haut Uelé, Congo central), a IERD é fortemente incentivada. Este cenário verificou-se uma vez durante o período da auditoria (ver supra).

Mais recentemente, a participação da DEVCO e do ECHO nos debates sobre a transferência do apoio ao Hospital de Panzi, na província de Kivu-Sul, traduziu-se num projeto DEVCO de 3 milhões de euros (financiado ao abrigo do programa «Bens públicos e desafios globais»). Esta ação tem por objetivo alinhar o hospital pelas normas dos hospitais gerais apoiados pelo programa nacional de saúde do FED, para que possa, eventualmente, ser incluído no programa no futuro.

Estão em curso outras iniciativas de IERD em zonas onde não há conflitos (no setor da insegurança alimentar em províncias do Kasai e nos setores da saúde e da água em zonas afetadas pela cólera).

54

Tendo em conta a situação que prevalece na região oriental da RDC, sobretudo em termos de segurança, não foi possível implementar mais de um projeto IERD até à data (no domínio da saúde). Contudo, a Comissão continuará a aproveitar as oportunidades existentes em matéria de IERD (por exemplo: iniciativa no Kivu-Sul de apoio ao hospital de Panzi ou uma missão ao Kivu-Norte planeada pela Delegação da UE na RDC). A Comissão recrutou um especialista na área da saúde para continuar a explorar todas as vias possíveis em matéria de IERD.

No que respeita ao Uganda, a Comissão salienta que o Governo deste país elaborou um plano de desenvolvimento que inclui os refugiados e através do qual os intervenientes humanitários e de desenvolvimento se reúnem com o objetivo de procurar soluções a longo prazo para os refugiados com a participação das comunidades de acolhimento.

55

O facto de esta questão não estar resolvida e figurar todos os anos como uma prioridade indica que há uma série de limitações/problemas que impedem a sua resolução.

Várias gerações de peritos experientes em matéria de desenvolvimento e ajuda humanitária tentaram resolver este problema, mas sem grandes resultados. Mesmo a Missão de Estabilização da ONU na RDC (MONUSCO), que conta com uma unidade de estabilização específica, tem elaborado planos e realizado reuniões nos últimos dois anos para «estabilizar» zonas libertadas da rebelião do Movimento 23 (M23), não tem um único projeto a apresentar, para não mencionar que as zonas antes ocupadas pelo M23 fazem atualmente parte dos lugares menos seguros para os trabalhadores das organizações humanitárias (e ainda menos apropriadas para os intervenientes no domínio do desenvolvimento, cujo limiar de exposição a riscos é menos elevado).

Os problemas subjacentes que impedem a realização de progressos em matéria de IERD são as mesmos que os identificados pelos diferentes serviços da Comissão, nomeadamente: um contexto de conflito, de insegurança e de deslocações da população que não é favorável a ações de desenvolvimento. A IERD só pode ocorrer quando estão reunidas condições mínimas, e nas zonas de conflito onde o ECHO tem estado a trabalhar estas condições não existem.

Conclusões e recomendações

57
A Comissão considera que o problema reside no facto de não ter sido apresentada documentação oficial suficiente e não na falta de transparência.

Recomendação 1
A Comissão aceita a recomendação; considera que o problema reside no facto de não ter sido apresentada documentação oficial suficiente e não na falta de transparência.

A Comissão já tomou medidas a este respeito com a adoção das orientações da FichOp em março de 2016. Deverá também ser criado um programa de formação contínua para garantir que o pessoal conhece estas orientações e é capaz de as seguir.

59
O nível de pormenor do orçamento apresentado pelos parceiros é determinado nas condições gerais e nas orientações do AQP. Este nível de pormenor é considerado suficiente para avaliar a razoabilidade dos custos propostos. O aumento do nível de informações não teria qualquer valor acrescentado.

Recomendação 2
A Comissão aceita esta recomendação.

Por um lado, a Comissão observa que o orçamento, de acordo com a definição incluída nas condições gerais e nas orientações destinadas aos parceiros AQP e AQFA, é suficientemente detalhado para fazer uma avaliação da razoabilidade dos custos necessários para obter os resultados. Os serviços da Comissão já analisam a razoabilidade, a exaustividade e a coerência do orçamento (e da sua repartição) com as ações propostas, utilizando parâmetros de referência históricos, quando estes estão disponíveis, ou informações do mercado local.

Por outro lado, pode ser precisa uma lista de controlo para documentar esta análise, ou orientações sucintas em matéria de avaliação.

60
A apresentação tardia de informações pelos parceiros não prejudica sistematicamente a sua capacidade de abordar rapidamente quaisquer questões que se coloquem e de retirar ensinamentos para a programação futura. Graças ao quadro de comunicação e de controlo estabelecido pela Comissão com os seus parceiros, não é possível estabelecer uma relação sistemática entre a apresentação tardia de um relatório e eventuais dificuldades na deteção precoce de problemas. As visitas regulares no terreno por parte dos serviços da Comissão constituem uma ferramenta para avaliar se as atividades/resultados esperados se concretizam de acordo com os planos (verificação da situação real). Estas visitas no terreno são complementadas por um diálogo contínuo no terreno com os parceiros.

Recomendação 3
A Comissão aceita esta recomendação e analisará formas de melhorar o sistema interno de comunicação de informações a este respeito.

Recomendação 4
A Comissão aceita a recomendação de que as visitas de acompanhamento devem resultar numa avaliação sistemática das questões fundamentais. As orientações da FichOp que foram introduzidas em março de 2016 incluem uma secção sobre o acompanhamento, com orientações destinadas ao pessoal da Comissão que efetua visitas de controlo. Está prevista a organização de ações de formação para promover e garantir a utilização sistemática dessas orientações. Porém, considera-se que a introdução de uma lista de controlo é redundante.

61
Estava prevista uma avaliação para a RDC em 2016 mas deixou de ser uma prioridade devido à auditoria de resultados em curso; é provável que seja acrescentada ao programa de avaliação de 2017.

Recomendação 5
A Comissão aceita a recomendação e examinará as opções que sirvam o objetivo da recomendação, tendo em conta a eficiência da arquitetura global de comunicação de informações.

Recomendação 6
A Comissão aceita esta recomendação e considera que já tomou medidas a este respeito através da adoção das orientações da FichOp em março de 2016. Com efeito, as orientações devem contribuir para melhorar a coerência no que respeita ao nível das informações contidas na avaliação e estabelecer a ligação necessária entre os resultados obtidos e a conclusão global.

Recomendação 7
A Comissão concorda ser necessária uma justificação clara para financiamento adicional e para prorrogações de prazos; de facto, já existe um quadro adequado. Todas as prorrogações de prazos e financiamentos adicionais dos projetos são aprovados com base numa justificação apresentada pelo parceiro. A avaliação da justificação, realizada por pessoal no terreno e pessoal da sede, é por fim inserida na FichOp para ser aprovada pela administração.

Recomendação 8
A Comissão aceita a recomendação sobre a atribuição de prioridade à interligação entre ajuda de emergência, reabilitação e desenvolvimento e prosseguirá os seus múltiplos esforços para que isso se traduza em ações concretas.

Embora a Comissão continue a dar uma grande prioridade a este objetivo global, as especificidades do contexto da RDC tornam a prossecução desse objetivo extremamente difícil, uma vez que os condicionalismos muito dificilmente são ultrapassáveis.

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).

Etapa	Data
Adoção do PGA / Início da auditoria	28.4.2015
Envio oficial do projeto de relatório à Comissão (ou outra entidade auditada)	15.3.2016
Adoção do relatório final após o procedimento contraditório	10.5.2016
Receção das respostas oficiais da Comissão (ou de outra entidade auditada) em todas as línguas	2.6.2016

Os auditores concluem que, em termos gerais, a Comissão geriu de forma eficaz a ajuda humanitária prestada às populações afetadas por conflitos na região dos Grandes Lagos Africanos.
O financiamento foi atribuído a prioridades bem definidas, mas a especificação de prioridades e a seleção dos projetos numa fase posterior não foram suficientemente claras. Não foi possível determinar se foram selecionados os projetos mais adequados.
Em termos globais, o acompanhamento da Comissão foi adequado, mas esta poderia ter utilizado melhor as informações obtidas. Por fim, tendo em conta os desafios específicos encontrados na região, a maioria dos projetos examinados produziu resultados satisfatórios.

CURIA RATIONUM
TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

Serviço das Publicações