

I

(Comunicações)

TRIBUNAL DE CONTAS

RELATÓRIO ESPECIAL N.º 4/2005

**sobre a gestão da cooperação económica na Ásia efectuada pela Comissão,
acompanhado das respostas da Comissão***(apresentado nos termos do n.º 4, segundo parágrafo do artigo 248.º do Tratado CE)*

(2005/C 260/01)

ÍNDICE

	Pontos	Página
GLOSSÁRIO DE ACRÓNIMOS		2
RESUMO	I-VI	3
INTRODUÇÃO	1-15	4
Antecedentes e descrição do domínio	1-9	4
Âmbito e abordagem de auditoria	10-15	6
OBSERVAÇÕES	16-59	10
Existe uma estratégia eficaz para a cooperação económica na Ásia?	16-35	10
Uma estratégia geral, aplicável num contexto de mudança rápida	18-27	10
... e indica objectivos e indicadores inadequados na ficha de actividades	28-33	11
... dá origem a uma grande variedade de projectos e programas cujo desempenho é difícil de quantificar	34-35	12
A Comissão geriu eficazmente a execução das actividades de cooperação económica? ..	36-59	12
Projectos bilaterais	38-49	12
Projectos para a Ásia	50-59	16
CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	60-72	18
Conclusões e recomendações relativas à estratégia	60-65	18
Conclusões e recomendações relativas à execução	66-72	18
Respostas da Comissão		20

GLOSSÁRIO DE ACRÓNIMOS

AIDCO	EuropeAid Cooperation Office ou EuropeAid (Serviço de Cooperação EuropeAid)
ALA	Asia-Latin America (Países da Ásia e da América Latina)
ASEAN	Association of South East Asian Nations (Associação das Nações do Sudeste Asiático)
ASEM	Asia-Europe Meeting (Encontro Ásia-Europa)
CE	Comissão Europeia
CRIS	Common RELEX Information System (Sistema Comum de Informação RELEX)
DEP	Documento de estratégia por país
DER	Documento de estratégia regional
DERP	Documento de estratégia para redução da pobreza
DPI	Direitos de Propriedade Intelectual
EBIC	European Business Information Centre (Centro Europeu de Informação às Empresas)
ECERP	EU China Enterprise Reform Project (Projecto de Reforma de Empresas UE-China)
IT & C	Information Technology & Communications (Tecnologias da Informação e das Comunicações)
GBA	Gestão baseada em actividades
GCP	Gestão do ciclo do projecto
MFPP	Mecanismo de financiamento de pequenos projectos
MUTRAP	Multilateral Trade Policy Assistance project (Projecto de ajuda ao comércio multilateral)
OA	Orçamentação por actividades
OGP	Organismo gestor de projectos
OMC	Organização Mundial do Comércio
PA	Protocolo de Acordo
PIN	Programa indicativo nacional
PME	Pequenas e médias empresas
RELEX	Direcção-Geral das Relações Externas
SRAS	Síndrome respiratório agudo severo
UE	União Europeia

RESUMO

I. As despesas relativas à cooperação económica da UE na Ásia são regidas pelo Regulamento (CEE) n.º 443/92 do Conselho, que define os principais objectivos (melhoria da cooperação científica e tecnológica; melhoria da estrutura institucional; apoio às empresas através de acções de promoção comercial, de formação e de assistência técnica) e enumera os domínios nos quais os fundos comunitários devem ser despendidos (pontos 1-4).

II. A execução da cooperação económica na Ásia apresenta duas modalidades: projectos bilaterais, celebrados entre a Comissão e cada país beneficiário e programas regionais que abrangem sub-regiões ou todo o continente asiático, sendo estes últimos designados por «programas para a Ásia» (pontos 5-9).

III. O Tribunal examinou em que medida a Comissão definiu uma estratégia que permita a utilização mais eficaz da ajuda relativa às actividades de cooperação económica na Ásia. Verificou igualmente se a Comissão gere a execução dessa ajuda de uma forma eficaz (pontos 10-15).

IV. No que se refere à estratégia, o Tribunal constatou:

- que as despesas não são direccionadas: verificou-se que tanto a estratégia geral como a operacional são muito latas, dando origem a uma grande variedade de projectos que abrangem áreas muito diversificadas e que, por vezes, têm objectivos muito ambiciosos (pontos 16-26),
- uma incoerência dos objectivos desde o nível geral ao operacional, bem como indicadores de impacto e de resultados que se concentram mais no processo político do que nos resultados da ajuda (pontos 28-33),
- assim, tem sido difícil quantificar os efeitos globais da ajuda e as bases que permitem avaliar a sua eficácia global e a optimização dos recursos são limitadas (pontos 34-35).

V. No que se refere à forma como a Comissão geriu a execução da ajuda à cooperação económica, o Tribunal constatou que:

- os projectos bilaterais registaram grandes atrasos entre a fase de identificação e o início dos projectos, bem como ao longo da sua execução. Este facto causou uma diminuição dos resultados e do impacto dos projectos e, em determinados casos, levou ao seu abandono. O nível de acompanhamento nem sempre foi satisfatório e as avaliações, quando eram realizadas, nem sempre foram efectuadas em tempo oportuno. No que se refere a quase metade dos projectos auditados existiam dúvidas acerca da sua sustentabilidade (pontos 38-49),
- o procedimento de candidatura dos projectos para a Ásia era moroso e complexo e as delegações não prestaram assistência aos candidatos, o que poderia ter representado uma ajuda valiosa. Os projectos auditados tiveram resultados positivos, tendo inclusivamente abrangido um número considerável de beneficiários. De uma maneira geral, os projectos foram devidamente acompanhados. No entanto, não é claro que a sua sustentabilidade esteja garantida (pontos 50-59).

- VI. O Tribunal recomenda que a Comissão:
- defina uma estratégia clara que tenha em conta a natureza específica da cooperação económica e dos seus objectivos e inclua indicadores que permitam um acompanhamento e uma avaliação adequados dos progressos. A Comissão deverá garantir a lógica e a coerência das fichas de actividades utilizadas no âmbito da gestão baseada em actividades (GBA), o que permitirá uma maior incidência sobre as necessidades e os desafios específicos deste tipo de cooperação (pontos 61, 63 e 65),
 - identifique as medidas correctivas necessárias para melhorar os procedimentos de aprovação, execução, acompanhamento e avaliação dos projectos bilaterais com vista à sua sustentabilidade (ponto 68),
 - reconsidere os procedimentos de candidatura aplicáveis aos programas para a Ásia, incluindo o papel das delegações, a fim de garantir que estes não sejam desnecessariamente complexos e, desta forma, encorajar as candidaturas (pontos 70-71),
 - alargue a outros projectos o sistema bem sucedido de acompanhamento dos projectos para a Ásia (ponto 72).

INTRODUÇÃO

Antecedentes e descrição do domínio

1. A Ásia representa 56 % e 25 % da população e do PNB mundiais, respectivamente. As relações económicas e comerciais entre a UE e a Ásia revestem-se da maior importância. A Ásia é actualmente o terceiro parceiro comercial mais importante da UE e constitui o quarto principal destino dos seus investimentos. As importações da UE provenientes da Ásia representam mais de 230 000 milhões de euros e as suas exportações para esta região são superiores a 140 000 milhões de euros ⁽¹⁾.

2. A cooperação entre a UE e a Ásia teve início em 1976, em simultâneo com a cooperação com os países mediterrânicos e da América Latina. Até 2004, a cooperação comunitária na Ásia totalizou mais de 7 800 milhões de euros, tendo passado de uma média anual de 50 milhões de euros para 400 milhões de euros.

3. A cooperação económica comunitária na Ásia rege-se pelo Regulamento (CEE) n.º 443/92 do Conselho ⁽²⁾, que prevê que a cooperação económica, concebida no interesse mútuo da Comunidade e dos países parceiros, contribui para o desenvolvimento dos países ALA (Países da Ásia e da América Latina), na

medida em que os ajuda a reforçar as suas capacidades institucionais, a fim de tornar o ambiente mais favorável ao investimento. É dada especial ênfase ao reforço da presença dos operadores, da tecnologia e do saber-fazer de todos os Estados-Membros da UE, nomeadamente no sector privado e nas pequenas e médias empresas (PME). A cooperação económica inclui três objectivos gerais: melhoria da cooperação científica e tecnológica; melhoria da estrutura institucional; apoio às empresas através de acções de promoção comercial, de formação e de assistência técnica. O regulamento do Conselho salienta que a cooperação regional é um elemento importante da cooperação económica, que inclui as políticas regionais, o comércio intra-regional e as instituições regionais de integração económica.

4. A Comissão dispõe de duas grandes rubricas/artigos orçamentais ⁽³⁾ para financiar a cooperação na Ásia: a cooperação «financeira e técnica» (B7-3 0 0/19 10 01); e a cooperação «política, económica e cultural» (B7-3 0 1/19 10 02) (ver *quadro 1*). Entre 2000 e 2004, a Comissão afectou 509 milhões de euros a este último artigo orçamental. Na realidade, os montantes afectados a actividades de cooperação económica são efectivamente superiores, uma vez que alguns dos projectos financiados no âmbito da rubrica B7-3 0 0 do orçamento geral são igualmente de natureza económica.

⁽¹⁾ Fonte: Comissão Europeia, Estratégia e programa indicativo para os programas na Ásia que abrangem vários países (2005-2006), p. 11 (Agosto de 2004).

⁽²⁾ Regulamento (CEE) n.º 443/92 do Conselho, de 25 de Fevereiro de 1992, relativo à ajuda financeira e técnica e à cooperação económica com os países em desenvolvimento da América Latina e da Ásia (JO L 52 de 27.2.1992, p. 1).

⁽³⁾ Após a Comissão ter criado a gestão baseada em actividades, as relações com a Ásia estão actualmente agrupadas na actividade 19 10, repartindo-se por: 19 10 01 — Cooperação financeira e técnica com os países em desenvolvimento da Ásia; 19 10 02 — Cooperação política, económica e cultural com os países em desenvolvimento da Ásia; 19 10 03 — Auxílio às populações desenraizadas nos países asiáticos; 19 10 04 — Reabilitação e operações de reconstrução nos países em desenvolvimento da Ásia; 19 10 06 — Ajuda à reabilitação e à reconstrução no Afeganistão.

Quadro 1

Rubricas orçamentais

	Cooperação financeira e técnica com os países em desenvolvimento da Ásia	Cooperação política, económica e cultural com os países em desenvolvimento da Ásia	Total	Cooperação política, económica e cultural em % do total
	(1)	(2)	(3) = (1) + (2)	(2)/(3)
	B7-3 0 0/19 10 01	B7-3 0 1/19 10 02		
	Dotações de autorização	Dotações de autorização		
	Em milhões de euros	Em milhões de euros	Em milhões de euros	%
2000	300,39	115,76	416,15	28 %
2001	237,27	86,16	323,43	27 %
2002	375,30	99,40	474,70	21 %
2003	178,32	103,11	281,43	37 %
2004	291,55	109,25	400,80	27 %
Total	1 328,84	513,67	1 896,51	27 %

5. No âmbito deste quadro geral, a cooperação económica comunitária na Ásia é executada de diferentes formas. Existem projectos bilaterais entre a Comissão e cada país beneficiário (ver ponto 38), bem como programas regionais entre a Comissão e sub-regiões específicas, como a ASEAN ⁽¹⁾, e ainda programas orientados pela procura que abrangem toda a Ásia (ver ponto 50). No caso destes últimos, os beneficiários podem ser oriundos de qualquer país asiático, como define o regulamento ALA, e por este motivo ao longo do presente relatório são designados como «programas para a Ásia».

6. O Tribunal de Contas calculou que os projectos de cooperação económica bilateral na Ásia cujo financiamento foi aprovado entre 1995 e 2005 ⁽²⁾ ascenderam a 343 milhões de euros (ver quadro 2) e que os projectos da região ASEAN representam 37 milhões de euros.

⁽¹⁾ Associação das Nações do Sudeste Asiático (*Association of South East Asian Nations*). É composta por 10 membros: Indonésia, Malásia, Filipinas, Singapura, Tailândia, Brunei, Vietname, Laos, Burma/Myanmar e Camboja.

⁽²⁾ Valor estimado a partir de dados recolhidos em diversas fontes que incluem os sítios internet das delegações, documentos estratégicos de cada país etc. O sistema de informação de gestão da Comissão, CRIS, não dispunha desta informação.

Quadro 2

Percentagem de projectos relativos à cooperação económica, indicada por país

País	Montante (euros)	Percentagem
Bangladeche	947 000	0,3 %
Butão	1 000 000	0,3 %
Brunei	1 973 400	0,6 %
Cambodja	0	0,0 %
China	99 634 648	29,1 %
Índia	60 354 119	17,6 %
Indonésia	7 990 016	2,3 %
Laos	8 000 000	2,3 %
Malásia	3 000 000	0,9 %
Burma	0	0,0 %
Nepal	15 000 000	4,4 %
Paquistão	54 950 000	16,0 %
Filipinas	6 659 829	1,9 %
Singapura	500 000	0,1 %
Sri Lanka	3 315 700	1,0 %
Tailândia	8 674 000	2,5 %
Timor Leste	0	0,0 %
Vietname	70 811 380	20,7 %
Total bilateral	342 810 092	100,0 %
ASEAN	37 000 000	

Fonte: Tribunal de Contas.

7. Existem cinco programas diferentes que abrangem a totalidade da Ásia. Dois deles ocupam-se mais especificamente da cooperação económica, a saber o *Asia Invest* e o *Asia IT & C* ⁽¹⁾. Em certa medida os programas *Asia ProEco*, *Asia Link* e *Asia Urbs* apoiam igualmente a cooperação económica.

8. O **programa Asia Invest**, teve início em 1997 e beneficiou de uma contribuição da Comissão ⁽²⁾ de 42 milhões de euros durante um período de cinco anos. Encontra-se actualmente na segunda fase de execução (2003-2007) e beneficia de uma contribuição de 41 milhões de euros. Os projectos financiados por este programa têm como objectivo fomentar a cooperação comercial directa entre operadores económicos na UE e na Ásia, especialmente as pequenas e médias empresas, e apoiar um sector privado dinâmico na Ásia. Implica a participação de parceiros tanto nos Estados-Membros da UE como nos países asiáticos.

9. O **programa Asia IT & C** decorreu entre 1997 e 2003, tendo beneficiado de uma contribuição da Comissão num montante de 35 milhões de euros. Em 3 de Novembro de 2003, foi aprovada uma segunda fase de um ano, com uma contribuição de 10 milhões de euros. O objectivo geral deste programa ⁽³⁾ consistia na criação de relações tecnológicas e económicas alargadas, intensas e duradouras entre a Ásia e a Europa, que possibilitassem parcerias equilibradas e inovações conjuntas. Implica a participação de parceiros tanto nos Estados-Membros da UE como nos países asiáticos.

Âmbito e abordagem de auditoria

10. No passado, as auditorias do Tribunal incidiram sobre a cooperação financeira e técnica. A cooperação económica insere-se num contexto de rápido crescimento do comércio internacional. Os desafios específicos em termos de gestão que daí resultam e os riscos correspondentes constituem o objectivo principal da auditoria do Tribunal.

11. A auditoria incidiu sobre os projectos bilaterais e os dois tipos de programas regionais: ou seja, os que abrangem sub-regiões (programas ASEAN) e mais especialmente os que abrangem todo o continente (programas para a Ásia).

12. O objectivo da auditoria consistiu em avaliar de que forma a Comissão geriu as actividades de cooperação económica na Ásia, analisando:

- em que medida a Comissão definiu uma estratégia que possibilite uma utilização mais eficaz da ajuda,
- se a Comissão gere eficazmente a execução da ajuda.

13. Foram auditadas as despesas de projectos individuais em três países beneficiários — Índia, Vietname e China — que representam (ver quadro 2) 67 % de todos os projectos bilaterais, bem como uma proporção significativa (50 %) dos projectos para a Ásia (ver quadro 3).

Quadro 3

Percentagem dos programas para a Ásia aprovados em 2002, indicada por país

País	Asia Invest (euros)	Asia IT & C (euros)	Total (euros)	Percentagem
Bangladeche	0	319 872	319 872	1,1 %
Butão	0	0	0	0,0 %
Brunei	0	213 333	213 333	0,7 %
Cambodja	0	754 701	754 701	2,5 %
China	3 185 288	4 136 074	7 321 361	24,4 %
Índia	1 073 785	3 500 896	4 574 681	15,2 %
Indonésia	200 988	832 004	1 032 992	3,4 %
Laos	0	200 000	200 000	0,7 %
Malásia	200 975	1 269 066	1 470 041	4,9 %
Nepal	120 000	263 267	383 267	1,3 %
Paquistão	0	746 667	746 667	2,5 %
Filipinas	510 887	962 780	1 473 667	4,9 %
Singapura	100 993	0	100 993	0,3 %
Sri Lanka	283 686	1 544 453	1 828 139	6,1 %
Tailândia	333 887	4 786 280	5 120 167	17,1 %
Timor Leste	0	400 000	400 000	1,3 %
Vietname	1 648 135	2 419 158	4 067 293	13,6 %
Total	7 658 624	22 348 552	30 007 175	100,0 %

Fonte: Tribunal de Contas.

⁽¹⁾ Os outros programas são: o *programa Asia Urbs*, que promove a ligação e a cooperação entre autoridades locais da UE e da Ásia; o *programa Asia Link*, que promove a ligação e o intercâmbio entre as universidades destas duas regiões; o *programa Asia ProEco*, que promove parcerias no domínio do ambiente.

⁽²⁾ Estes programas são co-financiados, pelo que o valor real do programa é superior.

⁽³⁾ Indicado na proposta de financiamento aprovada em 18 de Junho de 1998.

14. A amostra de projectos bilaterais seleccionada para auditoria incluía os diferentes tipos de programas e projectos de cooperação económica, o que permitia identificar as principais questões relativas à gestão. Embora a amostra incluísse sobretudo projectos em curso, foram igualmente auditados alguns projectos já concluídos (ver *quadro 4*). Foram objecto de uma auditoria

aprofundada 14 projectos bilaterais, que representam 37 % deste tipo de ajuda nos países seleccionados (ver *quadro 5*). No caso dos projectos para a Ásia, foram auditados em profundidade 39 projectos, que representam 25 % do seu valor total (ver *quadro 6*). O *quadro 7* apresenta a lista completa dos projectos auditados de Ásia Invest e de Ásia IT & C.

Quadro 4

Projectos bilaterais e outros projectos visitados durante a auditoria

N.º do projecto	Nome do projecto	Montante (euros)	Situação à data da visita de auditoria
Projectos bilaterais			
Índia			
IND/EUAID/D/6/1997/0229	EU-India Maritime Transport Project	8 000 000	Encerrado
IDD/RELEX/1997/0481	EU-India Civil Aviation Project	18 000 000	Em curso
IDD/RELEX/2001/0001	India Small Projects Facility	4 200 000	Em curso
IND/RELEX/2001/0009	European Business Information Centre (EBIC)	279 170	Encerrado
IND/RELEX/1997/0120	EU India IPR	950 000	Não executado
	Subtotal	31 429 170	
Vietname			
VNM/RELEX/H05/1997/0294	Multilateral Trade Policy Assistance (MUTRAP)	3 100 000	Em curso
VNM/RELEX/H01/2000/2242	EBIC Vietnam	993 080	Encerrado
VNM/RELEX/2001/0032	EC Vietnam in the Audio Visual Sector	950 000	Em curso
	Subtotal	5 043 080	
China			
CHD/RELEX/1995/0111	EU-China Intellectual Property Rights Cooperation programme (IPR CHINA)	5 600 000	Em curso
CHD/RELEX/1998/2202	WTO Framework programme for EU support to China's accession to the WTO (phase I)	3 600 000	Encerrado
CHD/RELEX/1999/2071	EU China Financial Services Cooperation Project	8 500 000	Em curso
CHD/RELEX/2000/2018	EU China Enterprise Reform Project (ECERP)	8 500 000	Em curso
CHD/RELEX/2000/2021	EU China Small Projects Facility	8 000 000	Em curso
ASIE/CHD/2002/0418	EU China WTO Project (phase II)	15 000 000	Em curso
	Subtotal	49 200 000	
Projectos regionais			
ASIE/1998/004-949 (EC)	EU-ASEAN Intellectual Property Rights Co-operation Programme (Ph II)	5 000 000	Em curso
ASIE/1996/004-641 (EC)	EU-ASEAN Regional Co-operation Programme on Standards and Quality ⁽¹⁾	9 000 000	Em preparação
ALA 94/15	ASEAN-EC COGEN programme Ph III ⁽¹⁾	5 000 000	Em curso
	Subtotal	19 000 000	
ASEM Trust Fund			
TF 051 834	Monitoring of State Owned Enterprises, New Establishment and Transformation	400 000 USD	Em curso
TF 052 334	Study on Public Service Unit Reform	600 000 USD	Em curso
	Subtotal	1 000 000 USD	

⁽¹⁾ Examinado apenas na fase de estudo preliminar.

Quadro 5

Projectos bilaterais auditados comparativamente ao número total de projectos

	Número de projectos de desenvolvimento económico no país	Montante dos projectos de desenvolvimento económico no país (euros)	Número de projectos visitados	Montante correspondente aos projectos visitados (euros)
Índia	18	60 354 119	5	31 429 170
Vietname	21	70 811 380	3	5 043 080
China	23	99 634 648	6	49 200 000
Total	62	230 800 147	14	85 672 250

Fonte: Tribunal de Contas.

Quadro 6

Projectos para a Ásia auditados comparativamente ao número total de projectos

Ásia Invest ⁽¹⁾ (projectos financiados e iniciados entre 1999 e 2002)					Ásia IT & C (projectos financiados entre 2000 e 2003)			
País	N.º total de projectos	Montante (euros)	N.º de projectos auditados	Montante dos projectos auditados (euros)	N.º total de projectos	Montante (euros)	N.º de projectos auditados	Montante dos projectos auditados (euros)
Índia	13	1 073 785	3	200 143	19	3 500 896	4	975 597
Vietname	22	1 648 134	7	662 326	11	2 419 158	3	595 000
China	39	3 185 288	5	982 652	14	4 136 073	4	1 387 370
Reino Unido	9	594 388	2	131 242	26	6 921 111	3	1 000 000
França	5	287 276	2	101 314	18	4 973 774	6	1 214 968
Total	88	6 788 871	19	2 077 677	88	21 951 012	20	5 172 935

⁽¹⁾ Ásia Invest: não foram tidos em conta os projectos da componente Asia Interprise.

Fonte: Tribunal de Contas.

Quadro 7

Projectos para a Ásia controlados durante a auditoria

N.º do projecto	Nome do projecto	Montante (euros)	Situação à data da visita de auditoria
Ásia Invest			
108 55	ISO 9000 for the Association of Electronics and Information Technology Enterprises of Ho Chi Minh City	83 001	Encerrado
108 69	Training Vietnamese trainers and executives in quality management	104 200	Encerrado
108 77	Sustainable development of the Vietnamese shoe industry	86 954	Encerrado
108 86	HACCP Implementation in the Indian Food Industry	120 000	Encerrado
108 88	Preparation of Indian SMEs for EU Certification	21 343	Encerrado
108 101	Capacity for Business	59 369	Encerrado
108 135	Training on good manufacturing practices — HACCP methods and foodstuffs related EU legislation	102 705	Em curso
108 138	Quality management in the graphic media industry	120 000	Encerrado
108 144	Introduction of Non-Destructive Testing in Welding to Vietnam	98 171	Em curso
108 149	Introducing Environmental Management Plan and Practices for Hotels and Resorts in Vietnam	118 076	Encerrado
108 150	Strengthening the Capacity in Engineering Consultancy Services of Vietnam	99 755	Encerrado
108 151	Master of e-management	112 555	Em curso
108 153	Optimised Design and Operation for Sino-Euro Municipal Wastewater Treatment Facilities	65 689	Encerrado
108 157	Language and Business Familiarisation in the Textile and Clothing sector	58 800	Encerrado
108 166	Chinese IT Market	87 657	Em curso
108 175	China Business Familiarisation Seminars for Multipliers in the UK	31 487	Encerrado
108 176	Train Rhône Alpes SMEs for Asia	54 629	Em curso
108 184	From Cleaner Production to One Corporate Responsibility — A One Year Competitiveness Training Programme for China's Textiles Enterprises	105 674	Encerrado
108 185	Modern Management Methods for Chinese Suppliers in the Automotive Industry	97 258	Encerrado
Ásia IT & C			
01 01	European Masters in Modelisation of Continuum	200 000	Em curso
01 06	Sharing Capability in Localisation and Human Language Technologies	200 000	Em curso
02 26	CCI Networking and e commerce awareness	184 730	Encerrado
12 03	Transfer of European Level graduate IT Courses	200 000	Em curso
12 05	MIPAA Multi Media Platform for Appropriate Architecture	189 000	Encerrado
12 14	IT & C skills for efficient micro finance sector in South Asia	400 000	Em curso
21 06	Developing web based teaching packages for building professionals	196 734	Em curso
21 13	Promoting Internet Policy and Regulatory Reform in Vietnam	200 000	Em curso
22 02	e Business Solutions for marketing intelligence in textile sector	198 418	Encerrado
22 11	Promoting Information and Regulatory dialogue in China	200 000	Anulado
22 14	Indo European System Usability Partnership	199 944	Em curso
22 29	Information technology and Communications for natural disasters warnings and mitigation	200 000	Em curso
23 11	SPIN ASIA Spintronic Innovative Technologies for Asia	400 000	Em curso
23 18	Transfer of IT & C skills for micro finance sector in China	400 000	Em curso
23 19	WEBPOT Web based optimisation tools for research	533 822	Em curso
23 20	GENNERE Generic Epidemiological network in Nephrology	400 000	Em curso
23 50	E3 Toolbox	195 552	Em curso
23 58	EDECAD Education and e Commerce task force for small firms	377 235	Em curso
23 60	Casa Asia Virtual	200 000	Encerrado
23 67	ELVIS E learning with Virtual Interactive Synthetic characters	387 370	Em curso

15. A auditoria do Tribunal incluiu igualmente visitas a Organismos Gestores de Projectos (OGP) e a parceiros europeus na Alemanha, em Espanha, em França e no Reino Unido, bem como a parceiros asiáticos e OGP na Índia, no Vietname e na China. Foi igualmente efectuada uma missão preliminar na Tailândia.

OBSERVAÇÕES

Existe uma estratégia eficaz para a cooperação económica na Ásia?

16. O Tribunal analisou em que medida a Comissão definiu uma estratégia que permita a utilização mais eficaz da ajuda à cooperação económica. Para esse efeito foi necessário verificar se tinha sido definida uma estratégia clara, avaliar até que ponto a mesma permitiria uma utilização eficaz da ajuda e apreciar a sua aplicação prática.

17. A estratégia divide-se em estratégia geral — que se traduz por uma decisão de apoiar determinada área ou tópico — e estratégia operacional, que define de que forma a estratégia geral deverá ser posta em prática. No presente caso, o Regulamento (CEE) n.º 443/92 do Conselho (que abrange todo o tipo de ajuda ao desenvolvimento na Ásia e na América Latina) representa o resultado da decisão de apoiar a cooperação económica na Ásia. Este regulamento define os principais objectivos e inclui uma lista dos domínios que deverão ser financiados. A estratégia operacional destina-se a indicar de que forma esses objectivos deverão ser alcançados e as despesas canalizadas.

Uma estratégia geral, aplicável num contexto de mudança rápida ...

18. O conceito de cooperação económica foi formalizado pelo regulamento ALA (ver ponto 3). O artigo 7.º define que o objectivo de apoiar os países em vias de desenvolvimento consiste em «reforçar as suas capacidades institucionais, a fim de tornar o ambiente mais favorável ao investimento e ao desenvolvimento e tirar o melhor partido das perspectivas abertas pelo aumento do comércio internacional, incluindo o mercado único europeu ...». Esta modalidade de cooperação deverá igualmente beneficiar os Estados-Membros «(...) na medida em que reforça a presença dos operadores, da tecnologia e do saber-fazer de todos os Estados-Membros, nomeadamente no sector privado e nas pequenas e médias empresas». Trata-se de objectivos gerais aplicáveis num contexto caracterizado por um mercado em rápido crescimento e dominado por um comércio internacional em expansão. A inclusão tanto dos países em vias de desenvolvimento como dos Estados-Membros da UE como parceiros alarga o âmbito da ajuda, o que reforça a necessidade de esta ser cuidadosamente direccionada.

19. O artigo 8.º define os três sectores que deverão ser financiados pela ajuda. O primeiro consiste na «melhoria das potencialidades científicas e tecnológicas e, em geral, do contexto económico, social e cultural a efectuar através de acções de formação e de transferência de saber-fazer», que se destina «... essencialmente aos quadros, aos responsáveis pela tomada de decisões a nível económico ... e engloba todos os domínios de carácter económico, técnico e científico ...». O segundo sector consiste na «melhoria do apoio institucional a fim de tornar o ambiente económico, legislativo, regulamentar e social mais favorável ao desenvolvimento». Finalmente, o terceiro sector é composto pelo «apoio às empresas, a concretizar, nomeadamente, por acções de promoção comercial, de formação e de assistência técnica, pelo estabelecimento de contactos entre empresas e por medidas que favoreçam a sua cooperação».

20. O artigo 8.º do regulamento ALA define objectivos gerais, com um leque extremamente alargado e um grande número de beneficiários e de projectos potenciais. Desta forma, caso a ajuda não seja especificamente direccionada através de uma estratégia de execução adequada, existe o risco de não ser possível quantificar a evolução e os efeitos globais das despesas, não havendo assim uma base para garantir a boa gestão financeira dos fundos comunitários. Além disso, a Ásia representa uma região enorme, que inclui três dos cinco países mais populosos do Mundo e a quarta maior economia mundial, estando a desenvolver-se rapidamente tanto ao nível económico como global.

21. A estratégia global da Comissão relativa à Ásia é definida na sua Comunicação ao Conselho de 1994 intitulada «Uma nova estratégia para a Ásia» ⁽¹⁾, actualizada em 2001 na Comunicação «Europa e Ásia: enquadramento estratégico para parcerias reforçadas» ⁽²⁾.

22. A Comunicação de 1994 reconhece que o crescimento económico da Ásia está a provocar alterações radicais e, por conseguinte, a União Europeia deve, com uma certa urgência, «reforçar a sua presença económica na Ásia de modo a manter o seu papel de líder na economia mundial ... (e a) assegurar que os seus interesses serão totalmente tomados em consideração naquele continente». O sucesso da Europa «depende largamente de decisões a tomar pelo sector privado», cabendo à União o papel de «ultrapassar os obstáculos que se colocam ao comércio e investimento europeu, através da promoção de um quadro legislativo favorável às empresas na Ásia». Para esse efeito é necessário «adoptar estratégias mais activas, utilizando de uma forma mais completa e mais orientada a cooperação económica de modo a promover o comércio e o investimento europeu». Assim, a tónica incide na protecção da influência da UE e na procura de oportunidades comerciais para as empresas europeias, contribuindo simultaneamente para o desenvolvimento das economias dos países asiáticos beneficiários.

⁽¹⁾ COM(94) 314 final de 13 de Julho de 1994.

⁽²⁾ COM(2001) 469 final de 4 de Setembro de 2001.

23. A natureza específica da cooperação económica é reconhecida na comunicação, que a descreve como sendo destinada a «melhorar o quadro empresarial regulamentar nos países parceiros, de modo a incentivar o comércio e o investimento nos dois sentidos com a participação directa do sector privado, em benefício tanto da União Europeia como dos países parceiros». Assim, a cooperação económica tem uma natureza qualitativamente diferente da cooperação financeira e técnica, que constitui o grosso das despesas comunitárias no domínio das acções externas. Por conseguinte, a cooperação económica necessita de uma atenção específica que tenha em conta a natureza especial e as características da ajuda. Este aspecto não é evidenciado nos documentos de estratégia.

24. A Comunicação de 2001 actualiza a de 1994, com o objectivo de definir um «enquadramento global para as nossas relações com a Ásia e com as respectivas sub-regiões durante a próxima década». No caso da cooperação económica, é definido como objectivo principal «reforçar a presença política e económica da UE em toda a região» e «aumentar os fluxos de trocas comerciais e de investimentos entre as duas regiões». Mais uma vez, a tónica incide sobre os benefícios para a UE, bem como no desenvolvimento dos países beneficiários.

25. A Comunicação reconhece que os recursos disponíveis são limitados e declara que a Comissão deve concentrá-los «num número mais reduzido de acções simples, centradas nas prioridades principais e garantir que estas sejam levadas à prática com rapidez e eficácia». O êxito da ajuda deverá ser avaliado com base em «alguns indicadores simples e sobretudo qualitativos» como a «evolução das relações entre a UE e a Ásia em termos de trocas comerciais e de investimentos». O Tribunal não encontrou indícios de que a ajuda seja direccionada para um número reduzido de prioridades principais (ver ponto 35) e os indicadores de impacto e de resultados fixados pela Comissão baseiam-se mais em processos do que em resultados (ver pontos 32-33).

26. A Comunicação salienta que a ajuda económica deverá ser «modulada», ou seja orientada especificamente para as características e as necessidades de cada país. Assim, os documentos de estratégia por país (DEP), destinados a cobrir todas as necessidades em matéria de desenvolvimento, deverão definir a estratégia específica de cooperação económica. Na prática isso não sucedeu: a vertente económica dos DEP de três países que foram objecto de uma auditoria aprofundada — Índia, Vietname e China — não foi devidamente identificada em relação aos outros aspectos da ajuda ao desenvolvimento e o seu conteúdo não foi suficientemente especificado, pelo que não constituía uma estratégia prática para orientação da ajuda.

27. Nas suas comunicações a Comissão insiste na necessidade de os projectos terem uma dimensão regional, para que promovam a cooperação regional. Na prática, alguns projectos bilaterais tiveram uma orientação de carácter regional, embora pela sua natureza não seja essa a orientação prevista. Em relação aos projectos para a Ásia e aos programas no seu conjunto, isso não sucedeu na maior parte dos casos.

... e indica objectivos e indicadores inadequados na ficha de actividades ...

28. Desde 2001 que a Comissão tem vindo a introduzir progressivamente a sua nova abordagem de gestão — gestão baseada em actividades (GBA) — que pretende melhorar a atribuição de prioridades aos recursos, bem como a sua utilização e comunicação. A GBA é a modalidade utilizada pela Comissão para pôr em prática a sua estratégia operacional. A orçamentação por actividades (OA) é a componente orçamental da GBA. O orçamento de 2004 foi o primeiro a ser adoptado de acordo com a abordagem prevista pela OA. A afectação de recursos deverá ser coerente com as prioridades das políticas e a gestão dos recursos deverá obedecer a objectivos previamente estabelecidos. Na estrutura orçamental as «Relações com a Ásia» estão definidas como uma actividade separada (capítulo orçamental 19.10) e a «Cooperação política, económica e cultural com os países em desenvolvimento da Ásia» constitui o artigo orçamental (de um grupo de cinco) que corresponde à cooperação económica.

29. Para cada exercício orçamental é elaborada uma ficha de actividades para apoiar e justificar as dotações orçamentais solicitadas, que define os objectivos específicos e os indicadores de resultados e de impacto. No caso do anteprojecto do orçamento de 2005 as fichas de actividades foram publicadas no início de 2004 ⁽¹⁾. O Tribunal analisou as fichas de actividades respeitantes às relações com a Ásia no que se refere às actividades de cooperação económica, tendo avaliado a sua lógica e coerência, bem como a relevância dos objectivos e a utilidade dos indicadores.

30. A terceira parte da ficha de actividades define o seu objectivo principal, já indicado na Comunicação de 2001 — reforçar a presença política e económica da UE na região — bem como seis prioridades. A prioridade que se refere à cooperação económica consiste no reforço dos fluxos das trocas comerciais e de investimentos na região.

⁽¹⁾ Documento de trabalho da Comissão de Maio de 2004 em apoio do anteprojecto de orçamento geral da Comissão Europeia para o exercício de 2005.

31. A quarta parte da ficha de actividades define os seus objectivos, indicadores, resultados e impacto específicos. Constitui a base operacional para canalizar, acompanhar e avaliar a execução da ajuda comunitária, garantindo assim a sua boa gestão financeira. A cooperação económica não dispõe de um objectivo próprio em termos de GBA, estando incluída no quarto objectivo: no contexto do enquadramento político aprovado, reforçar o diálogo e a cooperação com os parceiros asiáticos nos domínios político, económico e cultural. Considera-se que este objectivo está ligado ao objectivo estratégico de promover o desenvolvimento económico e social sustentável dos países em vias de desenvolvimento, o que não reflecte o objectivo principal nem as respectivas prioridades (ver o ponto anterior).

32. É fornecido apenas um indicador de impacto: declarações, posições e agendas comuns sobre os principais temas internacionais, políticos e económicos resultantes das reuniões ministeriais e cimeiras da ASEM em 2004 ⁽¹⁾. Embora este indicador seja, no geral, conforme com os objectivos da GBA, não quantifica o impacto da ajuda, que em grande parte é dispendida em pequenos projectos, nem os fluxos de trocas comerciais e de investimentos que constituem a principal prioridade (que pela sua natureza é simultaneamente objectiva e quantificável).

33. Os indicadores de resultados relativos ao exercício de 2004 (que são nove) abrangem sobretudo a participação em reuniões ou comités, que podem traduzir as preocupações e acções políticas predominantes, mas que, mais uma vez, não constituem o principal objectivo ou alvo da ajuda. Além disso, os indicadores referem-se sobretudo a um processo — realização de uma reunião — e não aos seus efeitos — os resultados esperados.

... dá origem a uma grande variedade de projectos e programas cujo desempenho é difícil de quantificar

34. A ausência de estratégias operacionais específicas tanto ao nível da Comissão como de cada país deu origem, na prática, a um leque extremamente alargado e diversificado de projectos que abrangem uma vasta área geográfica (ver pontos 39 e 50). Tendo em conta a grande dimensão e o rápido crescimento das economias asiáticas, o rápido aumento do comércio internacional e os importantes investimentos estrangeiros, esta ausência de definição de objectivos torna difícil quantificar ou gerir rapidamente o impacto global da ajuda. Assim, existe apenas uma base reduzida para avaliar a eficácia da ajuda e a optimização dos recursos.

(1) Completado por «Reinforcement of the multilateral approach to Asia security issues, global economic regulation (isto é, WTO and global financial regulation) and inclusion of a cultural dimension» (reforço da abordagem multilateral às questões de segurança na Ásia, à regulação económica global, ou seja, OMC e regulação financeira global e inclusão de uma dimensão cultural).

35. A estratégia operacional inadequada e incoerente deve-se, em parte, à natureza muito específica da cooperação económica, que se destina a beneficiar tanto os parceiros comunitários como os asiáticos. Na verdade, o principal objectivo, que consiste no reforço dos fluxos de trocas comerciais e de investimentos, depende largamente de iniciativas políticas, como as que resultam de negociações numa base bilateral ou multilateral (por exemplo, a Organização Mundial do Comércio). Na prática, a utilização de um quadro de ajuda ao desenvolvimento orientado para pequenos projectos desenvolvidos em países cada vez mais ricos (por oposição aos projectos bilaterais de maiores dimensões) tem um impacto dificilmente quantificável na realização dos objectivos globais. Além disso, os procedimentos tradicionais e relativamente morosos de preparação, aprovação e execução dos projectos utilizados na ajuda ao desenvolvimento não permitem actuar de forma eficaz no universo em rápida evolução do comércio dos bens e serviços informáticos, no qual a tónica foi colocada.

A Comissão geriu eficazmente a execução das actividades de cooperação económica?

36. Para chegar a uma conclusão acerca deste objectivo de auditoria, o Tribunal examinou em que medida a gestão da Comissão:

- criou um procedimento de candidatura que encoraje e facilite a respectiva apresentação,
- garante que os projectos são decididos e executados em tempo oportuno,
- efectua um acompanhamento regular e toma medidas correctivas em tempo oportuno,
- garante que os projectos têm resultados reais com efeitos positivos e são sustentáveis,
- efectua as avaliações adequadas.

37. Existem duas abordagens de execução diferentes para as actividades de cooperação económica: os projectos bilaterais celebrados entre a Comissão e os países parceiros e os programas para a Ásia (ver pontos 38 e 50). Tendo em conta a sua natureza diferente e os temas específicos que por vezes estão em causa, o relatório apresenta as suas conclusões sobre as duas abordagens separadamente.

Projectos bilaterais

38. No caso dos projectos bilaterais, é celebrado um acordo de financiamento entre a Comissão e o governo beneficiário. Antes da entrada em vigor do actual regulamento financeiro, os projectos eram habitualmente executados por um organismo gestor do projecto (OGP), na maioria dos casos dirigido em simultâneo por co-directores europeus e asiáticos.

Caixa 1 — Exemplos de projectos e dos seus objectivos

1. Na Índia foi desenvolvido um projecto no domínio da aviação civil, cujos objectivos gerais consistiam em melhorar a segurança aérea e em facilitar os contactos comerciais entre as empresas comunitárias e indianas. Um outro projecto dizia respeito a um instrumento para pequenos projectos, que tinha como objectivo global apoiar o processo em curso de reforma da economia indiana e do seu sistema de governação, através de uma maior participação de parceiros da sociedade civil.

2. No Vietname, o maior projecto bilateral era o Multilateral Trade Policy Assistance — MUTRAP (Projecto de ajuda ao comércio multilateral). Tinha como objectivos gerais apoiar a transição do Vietname para uma economia de mercado e contribuir para a sua integração em quadros económicos e comerciais ao nível regional e global.

3. Na China foi desenvolvido um projecto (ECERP) para a reforma das empresas, com o objectivo específico de aumentar a contribuição do sector das PME para a riqueza e o emprego ao nível das províncias. Um outro projecto tinha como objectivo geral contribuir para um sector de serviços financeiros que fosse sólido, transparente e eficiente, aumentar os fluxos de trocas comerciais e de investimentos ao nível regional, bem como contribuir para a difusão da democracia, da boa governação e do estado de direito.

39. Constatou-se que os países auditados apresentavam uma diversidade de projectos de cooperação económica bilateral (ver quadro 4 para mais informações) que não incidiam numa área ou num tema específicos. Em muitos casos, os projectos dispunham apenas de fundos relativamente limitados para abordarem objectivos difíceis de alcançar em países extremamente grandes e populosos. No geral, os projectos possibilitavam um diálogo contínuo acerca da cooperação económica, mas, até ao momento, o impacto dos projectos em si não era muitas vezes significativo (ver ponto 44).

Atrasos na aprovação e elaboração de projectos

40. No universo da cooperação económica na Ásia, caracterizado por um rápido crescimento, é imperativo que os projectos sejam planeados, aprovados e executados o mais rapidamente possível. A ocorrência de atrasos desnecessários pode levar a que os projectos deixem de ser necessários ou devam ser reformulados de forma significativa, a que as previsões de custos correspondentes se alterem e a que as autorizações orçamentais fiquem imobilizadas desnecessariamente. Como consequência, a gestão do processo torna-se mais difícil e mais dispendiosa e os projectos são menos eficazes.

41. Os projectos bilaterais são identificados numa base pontual e não através de um procedimento de candidatura normalizado ⁽¹⁾. Devido à natureza dos processos, o tempo decorrido entre a identificação do projecto e o início da sua execução pode ser significativo. A auditoria examinou em que medida os projectos foram sujeitos a atrasos desnecessários.

42. Todos os projectos auditados registaram grandes atrasos na fase anterior à execução devido a diversas razões: reorganização e alterações do pessoal nos serviços centrais da Comissão em Bruxelas, confusão acerca das responsabilidades decorrentes da desconcentração entre os serviços centrais da Comissão e as respectivas delegações, procedimentos complexos, problemas relativos às estruturas adoptadas para os projectos e dificuldades no recrutamento de peritos comunitários com as habilitações e a experiência necessárias.

Caixa 2 — Atrasos na fase anterior à execução

1. No caso do projecto no sector da aviação civil na Índia, o protocolo de acordo (PA) foi inicialmente assinado com o governo indiano. Após o acordo do governo, a Comissão demorou um ano e meio para substituir o protocolo de acordo por um acordo de financiamento, uma vez que foi necessário um período suplementar para que o Ministério da Aviação Civil se apercebesse da alteração e a aceitasse. O projecto foi elaborado em 1997 mas, dado que o acordo de financiamento só foi assinado por todas as partes no final de 2000, foi necessário actualizar o caderno de encargos inicial de forma a ter em conta as alterações verificadas no sector da aviação civil. Por conseguinte, a execução só teve início em Fevereiro de 2001.

2. Todos os projectos dos EBIC (European Business Information Centre — Centros Europeus de Informação às Empresas) na Ásia registaram grandes atrasos antes de terem início. A aprovação do Comité ALA só foi obtida após longas negociações, uma vez que os representantes dos Estados-Membros manifestaram preocupação acerca do papel dos EBIC em comparação com o papel dos serviços comerciais das suas próprias embaixadas. Tanto na Índia como no Vietname registaram-se ainda atrasos suplementares devidos à resolução de problemas relativos ao estatuto jurídico dos EBIC.

3. No caso do instrumento aplicável aos pequenos projectos na China, o acordo de financiamento foi assinado em Março de 2001, o contrato do co-director europeu teve início em Junho de 2003 e o primeiro convite à apresentação de propostas foi lançado em Novembro de 2003. O atraso deveu-se principalmente a problemas verificados no recrutamento do co-director europeu devido ao carácter insatisfatório do contrato-quadro que teve de ser utilizado.

⁽¹⁾ Em teoria, as áreas prioritárias de intervenção são definidas através do procedimento do documento de estratégia por país, em colaboração com o país parceiro. Uma vez a área definida, a Comissão solicita a contratantes a realização de um estudo de exequibilidade, em função do qual será preparada uma proposta de financiamento que proponha um projecto e a sua execução. Os projectos num montante superior a 1 milhão de euros são aprovados pelo comité ALA, composto por representantes dos Estados-Membros.

Projectos sujeitos a atrasos e por vezes abandonados ...

43. Registaram-se igualmente atrasos significativos na fase de execução de 10 dos 14 projectos bilaterais sujeitos a auditoria. Os motivos foram diversos: complexidade desnecessária dos projectos; falta de experiência dos OGP; alterações frequentes do pessoal ao nível da Comissão; problemas relativos às disposições contratuais e procedimentos morosos.

Caixa 3 — Atrasos na fase de execução

1. No caso do projecto UE-Índia no sector do transporte marítimo, o contrato foi assinado em Maio de 1999 e prorrogado até Dezembro de 2003. As actividades de formação foram desnecessariamente prolongadas até ao final do programa. Nos serviços centrais da Comissão, o projecto foi sucessivamente atribuído a quatro diferentes responsáveis geográficos, o que contribuiu igualmente para atrasar a execução.
2. Na China, a execução do projecto respeitante aos direitos de propriedade intelectual sofreu atrasos consideráveis. O projecto foi prorrogado até Dezembro de 2005, mas o contrato da OGP só foi prorrogado até Dezembro de 2003, o que causou problemas de coordenação entre os diferentes organismos beneficiários.
3. O projecto UE-Índia no domínio dos direitos de propriedade intelectual não chegou sequer a ser executado, devido a problemas decorrentes de um acompanhamento irregular da Comissão, resultante de alterações do pessoal e da falta de experiência do OGP europeu.

... o que diminuiu o impacto e os resultados respectivos

44. Para avaliar a evolução e o êxito de um projecto é necessário definir logo à partida objectivos adequados. Na prática, o Tribunal constatou que os objectivos, como o número de pessoas a formar para ocuparem um determinado nível, não eram muitas vezes claramente definidos e, como tal, não havia uma base objectiva que permitisse avaliar os resultados ou o desempenho. O Tribunal, avaliando os projectos com base em critérios reais ou hipotéticos, constatou que alguns projectos manifestamente não tinham tido êxito, enquanto que outros tinham sido bem sucedidos.

Caixa 4 — Os objectivos dos projectos não foram alcançados

1. A eficácia do projecto MUTRAP ficou diminuída devido a problemas relacionados com a adjudicação de contratos e a um intervalo não previsto entre duas fases do projecto.
2. Devido à ineficácia do organismo responsável pela sua execução, o projecto audiovisual no Vietname produziu muito poucos resultados tangíveis: só foi realizado um workshop e as acções de promoção na Europa e no Vietname foram muito reduzidas.
3. Os resultados do programa no sector dos serviços financeiros aplicável na China foram insuficientes e inadequados, em parte devido ao teor pouco preciso do acordo de financiamento.

Caixa 5 — Projectos bem sucedidos

1. No caso do projecto no sector da aviação civil na Índia, os objectivos estão em vias de serem alcançados. A proposta de financiamento previa a formação de aproximadamente 900 pessoas. À data da auditoria, um total de 2 315 engenheiros, gestores, peritos, técnicos e pilotos tinha já recebido formação: 97 % dos participantes classificou as actividades de formação como sendo boas ou muito boas.
2. No Vietname, o projecto EBIC teve um impacto positivo. Embora nem a proposta nem o acordo de financiamento definissem objectivos, o projecto deu origem a 1 007 pedidos de informação, 107 eventos/seminários, 5 599 participantes e 315 artigos de imprensa. Verificou-se que 82 % dos participantes estavam satisfeitos com os seminários e 75 % estavam satisfeitos com os serviços de informação.

Acompanhamento nem sempre satisfatório

45. Um acompanhamento eficaz implica que os progressos sejam acompanhados, os problemas identificados e que sejam tomadas medidas correctivas em tempo oportuno. O acompanhamento deverá ser devidamente documentado, de forma a registar o trabalho efectuado e quaisquer medidas tomadas posteriormente. O Tribunal avaliou a qualidade do acompanhamento efectuado pela Comissão em relação a cada um dos projectos seleccionados. Os acordos de financiamento prevêm que os OGP devem fornecer à Comissão relatórios regulares sobre a evolução da execução dos projectos. Na maioria dos projectos foram definidos sistemas para quantificar e avaliar os progressos realizados, que constituem uma base para a elaboração dos relatórios sobre a evolução da execução, que, por sua vez, são examinados e avaliados pela Comissão.

46. A gestão efectuada pela Comissão nem sempre foi coerente ou totalmente bem sucedida. Em certos casos foi insuficiente e não permitiu identificar os problemas, enquanto que noutros causou uma interferência excessiva na gestão quotidiana do projecto. Estas deficiências prejudicam a execução, são susceptíveis de não permitirem detectar problemas mais importantes e constituem uma utilização ineficaz dos reduzidos recursos da Comissão. Mesmo quando o acompanhamento foi realizado, nem sempre existem documentos escritos comprovativos dos trabalhos efectuados.

Caixa 6 — Acompanhamento irregular

1. No caso do projecto EBIC, na Índia, os dossiers da Comissão não indicavam claramente quais as acções de acompanhamento efectuadas. No Vietname, relativamente ao mesmo projecto, não existiam provas evidentes da realização de um acompanhamento por parte da Comissão, com excepção de uma visita efectuada pelos serviços centrais da Comissão às Filipinas, à Tailândia, ao Vietname e ao Camboja.

2. Na Índia, o acompanhamento do instrumento relativo aos pequenos projectos efectuado pela delegação foi inadequado e não sistemático: os responsáveis pelos projectos não tinham de apresentar quaisquer relatórios de evolução, o que reduzia os elementos concretos para efectuar o acompanhamento.

3. Na China, no caso do projecto relativo aos serviços financeiros existiam provas de que a Comissão não efectuou um acompanhamento regular. No entanto, a delegação ultrapassou as suas responsabilidades em matéria de acompanhamento, assumindo igualmente funções de gestão durante a execução do projecto.

Dúvidas acerca da sustentabilidade

47. Todos os projectos financiados pela UE devem ser sustentáveis: uma actividade é considerada sustentável quando consegue fornecer benefícios ao grupo-alvo durante um período prolongado após a assistência principal ter terminado. Este objectivo pode ser alcançado caso o projecto se possa autofinanciar ou se o governo do país beneficiário se comprometer a prosseguir o financiamento. O Tribunal examinou se tinham sido elaborados planos de sustentabilidade para os projectos e se tinha sido prestada a necessária atenção a esta questão ao longo do ciclo do projecto. Na prática, a sustentabilidade depende muitas vezes da obtenção de progressos suficientes ao longo do ciclo do projecto. Deverá ser concedido tempo suficiente à realização dos objectivos, uma vez que um projecto não concluído normalmente não poderá ser sustentável. A sustentabilidade de seis dos 14 projectos auditados suscita dúvidas.

Caixa 7 — Sustentabilidade

1. Oito meses antes da conclusão do projecto ECERP, não tinha ainda sido elaborado o respectivo plano de sustentabilidade. Não há indicações sobre a forma como as actividades deverão prosseguir após a conclusão do apoio financeiro comunitário.

2. Não foi elaborado qualquer plano de sustentabilidade para o projecto no sector dos serviços financeiros. Além disso, em determinados casos foi atribuída prioridade a actividades de curto prazo e propostas soluções para problemas imediatos, em vez de serem criadas estruturas duradouras.

Ausência de avaliação

48. A avaliação constitui um elemento fundamental da abordagem da Comissão em matéria de boa gestão financeira e implica a «apreciação das intervenções em função dos seus resultados, dos seus impactos e das necessidades que pretendem satisfazer» ⁽¹⁾. Pretende-se avaliar a realização dos objectivos e explicar os mecanismos causais subjacentes. Os problemas ou as deficiências constatados tanto ao nível da gestão como dos resultados deverão constituir a base das medidas correctivas a adoptar pela Comissão.

49. Os acordos de financiamento relativos aos projectos bilaterais auditados não previam sistematicamente a realização de avaliações independentes e não existiam elementos comprovativos dos critérios utilizados para decidir quais os projectos a avaliar. Mesmo quando as avaliações estavam previstas nem sempre eram realizadas em tempo oportuno, o que reduzia, ou até anulava, a sua eficácia.

Caixa 8 — Deficiências ao nível da avaliação dos projectos

1. Os acordos de financiamento não previam a realização de avaliações independentes dos três programas no domínio dos direitos da propriedade intelectual.

2. Na Índia, o acordo relativo ao projecto no domínio da avaliação civil, inicialmente previsto para um período de cinco anos, estipulava que seria efectuada uma avaliação intercalar após dois anos de execução. Posteriormente, o projecto foi dividido em dois contratos, com uma fase de arranque de 12 meses, seguida de uma fase de execução de três anos. O novo acordo relativo à fase de execução mantinha a cláusula que previa a realização de uma avaliação intercalar do projecto ao fim de dois anos de execução. No entanto, embora uma avaliação intercalar ao fim de dois anos seja adequada para um projecto de cinco anos, é tardia no caso de um projecto de três anos, uma vez que não garante tempo suficiente para a aplicação de medidas correctivas.

⁽¹⁾ Comunicação da Comissão sobre a Avaliação [SEC(2000) 1051].

Projectos para a Ásia

50. Os programas para a Ásia (ver pontos 5, 7-9) dividem-se em vários instrumentos ou componentes, no âmbito dos quais é realizado um grande número de pequenos projectos. Em média, o orçamento para estes projectos situa-se entre 100 000 e 200 000 euros, devendo ser co-financiados pelos parceiros asiáticos e europeus até 50 % do capital. Os projectos são orientados pela procura e os pedidos de financiamento são apresentados pelos candidatos sob a forma de propostas. Esta modalidade permitiu financiar um vasto leque de projectos, cuja lista completa é apresentada no *quadro 7*.

Caixa 9 — Exemplos de projectos para a Ásia

1. *Um projecto Asia IT & C destinado a divulgar de forma eficaz sistemas de comércio electrónico avançados e especificamente concebidos que possam promover as relações entre operadores indianos e europeus no sector têxtil.*
2. *Um projecto Asia Invest que pretendia promover um crescimento sustentável da indústria de calçado vietnamita através da introdução e transferência de técnicas de desenvolvimento de produtos e pela criação de capacidades de gestão, bem como promover a criação de uma indústria conexas.*
3. *Um projecto Asia Invest previa formação sobre como exportar e investir na China destinada a conselheiros em exportação de organizações britânicas.*
4. *Um projecto Asia IT & C tinha como objectivo reduzir a pobreza e promover oportunidades no sector das tecnologias da informação e das comunicações na China, utilizando a internet como uma plataforma de serviços de informação. Pretendia reforçar a comunicação e o intercâmbio entre operadores chineses no domínio da microfinança, bem como entre operadores locais e organizações estrangeiras.*
5. *Um projecto Asia Invest destinava-se a aumentar as capacidades no domínio dos sistemas de gestão ambiental da indústria hoteleira no Vietname, bem como a divulgar conhecimentos e know how neste domínio.*

Procedimento de candidatura moroso e complexo

51. Os procedimentos de candidatura devem fornecer uma base que permita seleccionar os projectos mais eficazes e proteger os interesses financeiros da Comunidade, sem contudo desencorajar os potenciais candidatos com procedimentos demasiado complexos e pedidos desnecessários. No caso dos programas Asia Invest e Asia IT & C é efectuado um convite à apresentação de propostas duas vezes por ano, que permite aos candidatos apresentarem propostas de projectos que serão posteriormente avaliadas pela Comissão. O processo de candidatura é formalizado pelo preenchimento de um formulário de candidatura normalizado que inclua um orçamento detalhado e um acordo de parceria, no qual as diferentes partes aceitam as boas práticas neste domínio.

52. A Comissão fornece linhas directrizes claras e pormenorizadas aos candidatos, que incluem oito anexos explicativos. Apesar disso, é óbvio que para os candidatos sem experiência é difícil observar as disposições do procedimento de candidatura. Embora a maioria dos parceiros tenha considerado que os documentos explicativos eram úteis, pormenorizados e obedeciam a uma lógica fácil de seguir, em 10 de 39 projectos os candidatos tiveram dificuldade em compreendê-los e em respeitar as indicações. Para os candidatos é moroso, e por conseguinte dispendioso, preparar, obter e reunir toda a informação necessária, em particular se esta tiver de ser traduzida.

53. Os parceiros asiáticos tiveram igualmente dificuldades em fornecer os seus estatutos e/ou modalidades associativas exigidas pelo procedimento de candidatura, especialmente porque em determinados países asiáticos esses documentos não existem sob essa forma. Levantou igualmente dificuldades a exigência de existirem acordos de parceria entre as partes que se candidatam a um projecto. Os parceiros asiáticos manifestaram a sua relutância em efectuarem acordos desse tipo antes de saberem se a sua candidatura seria aceite.

54. Embora o programa se destine ao sector privado, que actua num ambiente comercial orientado pelo mercado, a ajuda só pode ser paga a intermediários comerciais sem fins lucrativos que promovam o comércio e os investimentos entre a UE e a Ásia, ou seja organismos públicos, associações sem fins lucrativos ou administrações locais. Na prática, os projectos são muitas vezes apresentados por associações ou organizações comerciais, teoricamente sem fins lucrativos, mas que são financiadas por empresas do sector privado para promoção de objectivos comerciais. Esta limitação em matéria de financiamento pode ocasionar a recusa de projectos potencialmente válidos, como todos aqueles que envolvam parceiros comerciais directos que, por razões de segredo comercial, possam não querer utilizar intermediários ou associações profissionais.

Caixa 10 — Procedimento de candidatura

1. *No caso de um projecto Asia IT & C, cujo principal candidato era uma instituição de ensino superior no Vietname, que pretendia avaliar os cursos europeus de nível superior disponíveis em linha no domínio das tecnologias da informação e da comunicação com o objectivo de desenvolver uma experiência local significativa, o candidato descreveu a sua experiência. Considerou que o procedimento de candidatura era moroso, uma vez que necessitou de três meses para preencher e completar a candidatura e que o director se deslocou à Europa para se informar sobre o preenchimento da proposta. Um outro problema com que o candidato se defrontou decorreu do facto de ter utilizado um modelo antigo da Comissão para elaborar o seu orçamento, que não foi aceite e teve que ser efectuado de novo. Considerou igualmente que os documentos informativos eram difíceis de compreender e teve de solicitar a ajuda de um contacto asiático cuja candidatura tinha sido aceite.*

2. Uma outra instituição de ensino superior no Vietname, que apresentou três projectos Asia Invest no domínio da gestão de empresas, afirmou que considerava os aspectos administrativos do procedimento de candidatura demasiado complexos e lamentou o facto de as candidaturas não poderem ser entregues por via electrónica. Este beneficiário apresentou três candidaturas e foi obrigado a entregar a mesma documentação das três vezes. Teve igualmente dificuldades em fornecer os respectivos estatutos.

3. Uma associação industrial chinesa, cujo projecto visava a formação de empresas no domínio do tratamento de águas residuais, considerou que o procedimento de candidatura exigia um volume de trabalho demasiado grande. Assinalou como principal problema o facto de o plano de actividades exigido ser demasiado pormenorizado, referindo que, por exemplo, era difícil para um candidato saber com vários meses de antecedência quem iria efectuar uma determinada apresentação. Alguns documentos tiveram de ser traduzidos do chinês para inglês, o que foi bastante demorado e dispendioso.

55. O papel das delegações em termos da assistência a prestar a potenciais candidatos na elaboração das suas propostas de projectos não está claramente definido. Uma assistência bem direccionada deverá permitir aumentar o número de candidaturas, acelerar o processo de candidatura, melhorar a sua qualidade e ajudar a otimizar o potencial dos projectos. No entanto, a assistência concedida não deverá comprometer a objectividade das delegações ao avaliarem e aprovarem as propostas, nem dar a impressão de que a ajuda das delegações pressupõe que as candidaturas sejam aceites.

56. Na prática, nem todas as delegações prestam assistência aos candidatos e as suas funções em matéria de avaliação e aprovação dos projectos limitam-se ao envio de observações acerca das propostas para um comité de avaliação dos serviços centrais da Comissão em Bruxelas. Desta forma, é negada aos beneficiários de programas comunitários, potenciais ou efectivos, uma assistência preciosa no tratamento de um processo complexo, o que aumenta os atrasos e as deficiências do processo de candidatura e provavelmente desencoraja alguns candidatos.

Projectos com resultados positivos ...

57. Embora oito dos projectos auditados se encontrem ainda numa fase inicial e, como tal, seja demasiado cedo para avaliar os seus resultados, em 28 casos os projectos mostraram progressos significativos e resultados úteis. Os projectos auditados não sofreram grandes atrasos e os problemas que lhe são externos, como o síndrome respiratório agudo severo e a instabilidade política, foram ultrapassados. Tendo em conta os reduzidos montantes mobilizados pelos projectos dos programas Asia Invest e Asia IT & C, o número de beneficiários abrangidos é considerável.

Caixa 11 — Projectos que tiveram êxito

No Vietname, um projecto de 100 000 euros destinado a reforçar a capacidade dos serviços de consultoria no domínio da engenharia, com o objectivo de tornar mais eficaz a preparação dos projectos e o trabalho de supervisão dos site, permitiu formar 600 pessoas em três módulos de formação distintos com uma duração de aproximadamente duas semanas cada um.

... que foram devidamente acompanhados ...

58. Os sistemas de acompanhamento regular criados para os programas Asia Invest e Asia IT & C têm funcionado muito bem. Os parceiros efectuam relatórios trimestrais que são examinados pelas equipas formadas pela Comissão, que formulam breves observações sobre os mesmos. Estas equipas enviam avisos em caso de atraso dos relatórios. A maioria dos beneficiários mostrou-se muito satisfeita com o acompanhamento regular efectuado pelas equipas em Bruxelas e/ou em Banguecoque. Os beneficiários apreciaram especialmente o acompanhamento do programa Asia IT & C porque a respectiva equipa deu sempre resposta, positiva ou negativa, a todos os relatórios de evolução, enquanto que a equipa de Asia Invest normalmente contactava os parceiros apenas quando existiam problemas.

... mas cuja sustentabilidade suscita dúvidas

59. No âmbito do procedimento de candidatura, os candidatos devem prestar informações acerca dos seus planos de sustentabilidade. Na maioria dos projectos auditados na Europa foi elaborado um plano de sustentabilidade na fase de concepção do projecto, mas nem sempre havia a certeza de que a sustentabilidade estaria garantida. Em determinados casos, os projectos foram concebidos partindo do pressuposto de que haveria uma nova fase financiada pela UE, o que, por definição, significa que o projecto não é sustentável.

Caixa 12 — Sustentabilidade

1. Na Índia, nem todos os projectos incluíam um plano de sustentabilidade na concepção do projecto e, mesmo quando aquele existia, a sua qualidade era muitas vezes deficiente.

2. No Vietname, na maioria dos projectos não tinham sido elaborados planos de sustentabilidade na fase de concepção, embora muitos deles estivessem a ser elaborados à data da auditoria. Em ambos os países, verifica-se que em muitos casos a sustentabilidade dos projectos parece depender de um apoio financeiro adicional por parte da Comissão. Na realidade, em certos casos, a principal actividade relativa à sustentabilidade parecia ser a apresentação de novas propostas à Comissão.

3. Na China, a sustentabilidade da maior parte dos projectos para a Ásia parecia bastante boa. Nem todos os projectos tinham elaborado planos de sustentabilidade, mas a realização dos mesmos estava em curso ou existiam elementos que comprovavam a realização de actividades de acompanhamento. Apenas num único caso havia a intenção de solicitar novos financiamentos comunitários para outros projectos.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Conclusões e recomendações relativas à estratégia

60. A cooperação económica constitui uma área específica dos programas comunitários para o desenvolvimento. A estratégia da cooperação económica é definida por várias fontes diferentes, o que causa uma certa incoerência. A cooperação económica pretende ajudar os países asiáticos a desenvolverem as suas economias, contribuindo simultaneamente para aumentar a influência comunitária e as suas relações comerciais. Destina-se tanto aos países asiáticos menos desenvolvidos como àqueles com as economias mais desenvolvidas (ver pontos 16-27).

61. O Tribunal recomenda que, no âmbito da cooperação global para o desenvolvimento, a Comissão estabeleça uma estratégia coerente para a cooperação económica, que reconheça a natureza muito específica da ajuda e dos seus objectivos, efectuando uma distinção clara entre os objectivos que devem ser alcançados através da negociação e de medidas políticas e aqueles que necessitam da atribuição de ajudas a projectos e programas.

62. A Comissão reconhece que é necessário ter em conta as necessidades específicas de cada país em matéria de cooperação económica, mas este aspecto não está reflectido suficientemente nos documentos de estratégia por país. Na ficha de actividades da GBA — que actualmente constitui o núcleo da abordagem da boa gestão financeira utilizada pela Comissão — não há uma linha coerente ou lógica que vá desde os objectivos globais, passando pelas prioridades até aos objectivos específicos. Os indicadores de resultados e de impacto — que deverão constituir a base para o acompanhamento e avaliação dos progressos e do impacto — concentram-se no processo a nível político, e não nas realizações e nos resultados da própria ajuda (ver pontos 21-33).

63. O Tribunal recomenda que a Comissão atribua importância suficiente à cooperação económica nos documentos de estratégia por país, embora tendo em conta a relação com as necessidades tradicionais em matéria de desenvolvimento. A abordagem deverá ser definida para cada caso específico, de forma a apresentar o conjunto adequado de ajudas para as circunstâncias em questão. Deverão ser desenvolvidos esforços para garantir que a ficha de actividades seja lógica e coerente. Deverão igualmente ser definidos indicadores objectivos, úteis e abrangentes que reflectam os resultados da ajuda.

64. A ausência de estratégias operacionais específicas para a cooperação económica traduziu-se numa gama de projectos e programas muito diversificados que se aplicam em toda a região — na qual predomina o comércio nacional e global. A sua falta torna difícil quantificar o impacto da cooperação económica ou estabelecer a relação com a principal prioridade, que consiste no reforço dos fluxos de trocas comerciais e de investimentos mútuos, pelo que apenas há uma base reduzida para assegurar que a ajuda comunitária tem sido eficaz ou objecto de uma optimização de recursos (ver pontos 34-35).

65. O Tribunal recomenda que a Comissão garanta que a ajuda é canalizada com base em objectivos claramente definidos e quantificáveis, que sejam utilizados como base para garantir a boa gestão financeira do orçamento comunitário e para elaboração dos respectivos relatórios.

Conclusões e recomendações relativas à execução

66. A auditoria do Tribunal revelou deficiências na gestão da execução da cooperação económica na Ásia efectuada pela Comissão, algumas das quais comprometiam a eficácia da ajuda.

67. No caso dos projectos bilaterais ocorriam grandes atrasos, que eram inaceitáveis, entre a fase de identificação e o início da execução ocorridos por várias razões. Em muitos casos os atrasos persistiam ao longo da fase de execução, o que diminuía os resultados e o impacto dos projectos. O nível de acompanhamento nem sempre era satisfatório, as avaliações externas nem sempre foram efectuadas em tempo oportuno e existiam dúvidas acerca da sustentabilidade de cerca de metade dos projectos auditados (ver pontos 38-49).

68. O Tribunal recomenda que a Comissão identifique as medidas correctivas necessárias para resolver os problemas verificados nos projectos bilaterais e para evitar a ocorrência de problemas similares no planeamento e execução de projectos futuros. Os aspectos específicos aos quais é necessário prestar atenção são os seguintes: garantir que os objectivos dos diferentes programas e projectos são claros e realistas, tendo em conta o calendário previsto; garantir que, sempre que necessário, sejam efectuadas avaliações em tempo oportuno que obedeçam a uma estratégia clara.

69. No caso dos projectos auditados no âmbito dos programas para a Ásia, verificou-se que alguns candidatos consideraram que o procedimento de candidatura era dispendioso e complexo devido à pequena dimensão dos projectos envolvidos. O facto de o papel das delegações em matéria da assistência a prestar a potenciais candidatos na elaboração das suas candidaturas não estar claramente definido, levou a que não fosse prestada uma ajuda preciosa. Embora os projectos auditados registem progressos na obtenção de resultados úteis, a sua sustentabilidade suscita dúvidas, uma vez que a maioria necessita de apoio financeiro adicional. Os sistemas de acompanhamento da Comissão foram muito eficazes (ver pontos 50-59).

70. O Tribunal recomenda que a Comissão reexamine os seus procedimentos de candidatura de forma a equilibrar a necessidade de proteger os interesses financeiros da UE com o objectivo de encorajar um leque o mais alargado possível de potenciais beneficiários e projectos. Para esse efeito, deverá reconsiderar a necessidade de os candidatos elaborarem um quadro lógico. Deverá igualmente garantir que os documentos ou informações solicitados estejam disponíveis. A criação de um modelo de candidatura, de preferência adaptado ao quadro jurídico e institucional de cada país, poderá ser útil nesse sentido. A Comissão deverá ponderar a possibilidade de criar um registo central para os documentos que são fornecidos com as candidaturas, para que não tenham de ser apresentados novamente pelo mesmo beneficiário em novas candidaturas.

71. O Tribunal recomenda que seja claramente definido e reforçado o papel das delegações em matéria da assistência a

prestar a potenciais beneficiários na definição de projectos e no preenchimento de candidaturas. Deverá ter por objectivo estimular um vasto interesse nos programas e, desta forma, incentivar o maior número possível de potenciais beneficiários a apresentarem propostas, certificar que as candidaturas estão completas e são organizadas rapidamente, contribuindo assim para garantir que sejam seleccionados os projectos mais eficazes e adequados.

72. O Tribunal recomenda que o sistema de acompanhamento regular dos projectos para a Ásia, incluindo um modelo normalizado de relatório, poderá constituir um exemplo útil para as delegações no acompanhamento tanto dos projectos bilaterais como dos projectos para a Ásia.

O presente relatório foi adoptado pelo Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 14 de Julho de 2005.

Pelo Tribunal de Contas
Hubert WEBER
Presidente

RESPOSTAS DA COMISSÃO

RESUMO

IV. No ano de 2000, a Comissão deu início a um processo de reforma da gestão da sua ajuda externa, tendo introduzido os documentos de estratégia nacional, os documentos de estratégia regional e os programas indicativos plurianuais.

(Primeiro e segundo travessões) — As prioridades em matéria de despesas foram sempre reciprocamente acordadas com os governos asiáticos, reflectindo, tanto quanto possível, as prioridades e os objectivos da sociedade civil. Com a introdução dos documentos de estratégia nacional e de estratégia regional, juntamente com os programas indicativos, a Comissão tem procurado orientar melhor as despesas destinadas ao desenvolvimento, nomeadamente as relacionadas com a cooperação económica.

(Terceiro travessão) — a Comissão reconhece que é difícil quantificar os efeitos globais da ajuda, em especial quando os projectos dizem respeito essencialmente a assistência técnica. A nível dos projectos, desde que foi concretizada a reforma da ajuda externa da CE, todos os aspectos da Gestão do Ciclo de Projecto (GCP) foram plenamente institucionalizados. A utilização da abordagem do quadro lógico proporciona indicadores objectivamente verificáveis e meios pré-definidos para avaliar a eficácia das despesas. Para a verificação, é efectuado um acompanhamento independente, sendo obrigatoriamente realizadas avaliações intercalares e definitivas.

V.

(Primeiro travessão) — Os atrasos ocorridos entre a fase de identificação e o início dos projectos, assim como os registados por projectos em execução, dizem respeito a projectos bilaterais concebidos antes da reforma da ajuda externa da CE. Graças a essa reforma, nomeadamente a criação do serviço de cooperação EuropeAid (Janeiro de 2001) e a desconcentração da gestão da ajuda para as delegações da Comissão, bem como o novo Regulamento Financeiro (Janeiro de 2003), os atrasos dos projectos passarão a ser muito limitados e controlados.

Os projectos elaborados hoje em dia devem conter obrigatoriamente um plano de controlo, auditoria e avaliação. Por outro lado, desde 2000, é sistematicamente efectuado um acompanhamento por parte de peritos independentes. No âmbito desse exercício de acompanhamento, os projectos de cooperação económica na Ásia obtiveram bons resultados no que se refere ao seu potencial de sustentabilidade.

(Segundo travessão) — Os processos de candidatura, resultantes dos regulamentos financeiros, são concebidos de forma a assegurar elevados níveis de transparência e de equidade. Foi prestado apoio aos candidatos através da realização de sessões de esclarecimento/jornadas de informação, da actualização periódica dos sítios *web*, nomeadamente das secções de perguntas mais frequentes (FAQ). Consequentemente, os projectos para a Ásia têm vindo a ser bem geridos, não havendo atrasos importantes a assinalar. No âmbito do exercício de acompanhamento independente, os projectos para a Ásia têm igualmente obtido bons resultados no que se refere à sua sustentabilidade.

VI.

(Primeiro travessão) — A Comissão encara a cooperação económica como uma componente estreitamente associada à sua ajuda ao desenvolvimento, estando empenhada em prestar-lhe toda a atenção no âmbito da elaboração dos documentos de estratégia e dos programas indicativos nacionais. A Comissão procurará igualmente aumentar a coerência da ficha de actividade, assim como definir indicadores mais adequados.

(Segundo travessão) — A reforma da ajuda externa da Comunidade, nomeadamente a desconcentração de competências para as delegações, levada a cabo entre 2002 e 2005, contribuiu e continuará a contribuir para a melhoria da execução e do acompanhamento dos projectos bilaterais no terreno. A exigência de se proceder a uma avaliação passou a ser sistematicamente consagrada nos acordos de financiamento de todos os projectos.

O acompanhamento e a avaliação dos projectos foram beneficiados pela obrigatoriedade da utilização do quadro lógico, o que contribuirá também para melhorar a sustentabilidade.

(Terceiro travessão) — A revisão em curso do Guia Prático dos Procedimentos de Adjudicação de Contratos da AIDCO contribuirá para simplificar o processo de candidatura a subvenções, dentro dos limites estabelecidos pelo Regulamento Financeiro, assim como para clarificar o papel das delegações no trabalho de avaliação.

(Quarto travessão) — O sistema de acompanhamento dos projectos e programas orientado para os resultados, em vigor desde 2002, proporciona dados normalizados no que respeita ao acompanhamento dos projectos e programas.

OBSERVAÇÕES

20. A Comissão subscreve a observação formulada pelo Tribunal sobre o risco potencial de não se delimitar especificamente o destino da ajuda em todos os domínios da cooperação. Com a reforma da ajuda externa levada a cabo em 2000 e a introdução dos documentos de estratégia nacional e regional, juntamente com as comunicações estratégicas relativas à Ásia, a Comissão reiterou que os objectivos estratégicos a curto e a longo prazo da cooperação da CE na Ásia deveriam continuar a ser muito bem definidos, reduzindo assim o referido risco.

22. A noção de interesse mútuo não pode ser interpretada como uma forma de proteger os interesses europeus. Na comunicação da Comissão nada permite inferir que a cooperação deva ser interpretada como beneficiando um dos parceiros em detrimento do outro.

23. A cooperação económica tem por objectivo incentivar as trocas comerciais e os investimentos recíprocos, proporcionando condições favoráveis ao desenvolvimento do sector privado. As actividades levadas a efeito nesse contexto têm por objectivo apoiar os objectivos de desenvolvimento dos países asiáticos e a sua integração na economia mundial. Deste modo, a cooperação económica promove e facilita os objectivos da Comissão em matéria de desenvolvimento na Ásia.

24. Ver a resposta ao ponto 22.

25. A Comissão subscreve a opinião do Tribunal quando este afirma que a definição e o acompanhamento dos indicadores poderiam ser melhorados, tendo procurado fazê-lo no âmbito da elaboração dos documentos de estratégia nacional e de estratégia regional e nos programas indicativos correspondentes para 2005 e 2006.

As directrizes actuais em matéria de programação determinam que a ajuda seja direccionada para um número limitado de intervenções. Com base na experiência adquirida, a Comissão começou, em 2004, a reduzir de cinco para três o número dos programas globais para a Ásia.

26. A Comissão considera que os documentos de estratégia nacional dos países asiáticos não estabelecem, nem deveriam estabelecer, uma distinção clara entre a estratégia da cooperação económica e a da cooperação técnica e financeira, na medida em que ambas se reforçam reciprocamente para levar a cabo a estratégia da CE para a Ásia. Por outro lado, os planos nacionais dos países asiáticos beneficiários não efectuam qualquer distinção entre as medidas económicas que beneficiam as populações pobres e as medidas de combate à pobreza. Os novos instrumentos da acção externa recentemente propostos respeitam estas directrizes, deixando de efectuar qualquer distinção entre a cooperação técnica e financeira e a cooperação económica.

27. No que respeita às observações do Tribunal quanto à dimensão regional, a Comissão considera que os programas globais para a Ásia deveriam ser tidos em conta a nível dos programas. São incentivadas as candidaturas que abrangem mais do que um país asiático, de modo a promover a colaboração empresarial transfronteira na região.

29. Com a nova abordagem de gestão baseada em actividades (GBA), a Comissão tem procurado melhorar a natureza do debate orçamental, definindo as prioridades políticas globais, avaliando o impacto dessas prioridades nas actividades em curso e nos objectivos definidos, e afectando os recursos em conformidade. Este debate orientado para as políticas e que foi bem acolhido pela autoridade orçamental deverá permitir centrar o debate mais nas actividades do que nas rubricas orçamentais específicas.

31. A Comissão concorda que a descrição dos objectivos é vaga e poderia ser melhor especificada. Este facto será tido em conta nos esforços envidados para melhorar a ficha de actividade.

32. A Comissão partilha a opinião do Tribunal quanto aos indicadores de impacto, considerando ser necessária uma abordagem realista a este respeito, que tenha em consideração as reduzidas dimensões da intervenção da UE e a existência de programas similares adoptados pelos Estados-Membros. A intervenção da CE constitui apenas um dos vários contributos para a promoção das trocas comerciais e dos investimentos. A Comissão procurará desenvolver e melhorar indicadores de impacto adequados.

33. A ficha de actividade apresenta informações sobre os resultados alcançados relativamente aos diferentes objectivos fundamentais e à sua relação com os progressos realizados para os atingir. A Comissão está a tentar definir indicadores mais direccionados para os resultados.

34-35. Até 2001, os objectivos de política traduziam-se directamente em projectos e programas. A partir de 2002, os programas indicativos nacionais passaram a constituir o instrumento para delimitar melhor as intervenções, incluindo no que respeita à cooperação económica, o que permitiu reduzir o número de sectores de intervenção e clarificar os objectivos e finalidades prosseguidos nos diferentes sectores. A Comissão reconhece que o impacto global da ajuda é difícil de quantificar, em especial quando os projectos dizem respeito essencialmente a assistência técnica.

A nível dos projectos, a partir do momento em que foi concretizada a reforma da ajuda externa da CE, todos os aspectos da Gestão do Ciclo de Projecto (GCP) foram plenamente institucionalizados. A utilização da abordagem do quadro lógico proporciona indicadores objectivamente verificáveis e meios pré-definidos para avaliar a eficácia das despesas. Para a verificação, são obrigatoriamente efectuadas avaliações intercalares e definitivas.

39. Os projectos de cooperação económica bilateral procuram responder às prioridades da cooperação económica, estabelecidas em conformidade com as prioridades definidas pelos diferentes países, através dos respectivos programas estratégicos de redução da pobreza e planos nacionais de desenvolvimento. Sempre que possível, a Comissão colabora com outros doadores, a fim de gerar um efeito multiplicador e assegurar que os limitados recursos financeiros da Comunidade obtêm o maior impacto possível.

Em muitos projectos de cooperação económica o impacto só pode ser apreciado a longo prazo. De futuro, o impacto de todos os projectos será avaliado de forma mais sistemática, através dos novos procedimentos de acompanhamento e avaliação já adoptados.

40-41. Existe um equilíbrio entre o ritmo de elaboração de um projecto e o seu desenvolvimento qualitativo, o que implica: a) uma fase de identificação, em que se avalia o sector em causa e se identificam os principais problemas a resolver, os potenciais beneficiários e as modalidades de execução possíveis; b) uma fase de instrução, no decurso da qual se definem os pormenores do projecto, com a plena participação e consulta de todos os interessados, beneficiários e outros doadores envolvidos. Esta fase engloba frequentemente a elaboração de uma análise económica e financeira, uma avaliação do impacto ambiental e uma avaliação da incidência das questões do género. A execução dos projectos tem início com a fase de arranque (normalmente com a duração de seis meses), durante a qual se analisam as acções propostas do ponto de vista da sua oportunidade e relação custo-benefício.

42-43. Na sequência da reforma da ajuda externa da CE, nomeadamente da desconcentração da gestão para as delegações, a execução dos projectos e programas tem registado melhorias. Inevitavelmente, teve de haver um período de ajustamento durante o qual se procedeu ao recrutamento e à formação intensiva dos novos membros do pessoal das delegações.

No que se refere ao problema das habilitações necessárias, importa ter em conta a disparidade existente entre a oferta e a procura de agentes locais altamente qualificados no domínio do comércio. A Comissão adoptou medidas para melhorar essa situação, mediante a reformulação do novo contrato-quadro sobre comércio (Dezembro de 2003), a criação de um fundo fiduciário conjuntamente com o Centro do Comércio Internacional das Nações Unidas (Julho de 2004), tendo procurado tirar partido da experiência dos organismos pertinentes das Nações Unidas.

44. Desde que foi concretizada a reforma da ajuda externa da CE, todos os aspectos da Gestão do Ciclo de Projecto (GCP) foram plenamente institucionalizados. A utilização da abordagem do quadro lógico assegura ao projecto a definição dos seus objectivos, finalidades, resultados, actividades, indicadores objectivamente verificáveis e meios de controlo pré-definidos.

46. O acompanhamento dos projectos foi recentemente objecto de melhorias, mediante uma utilização mais rigorosa do quadro lógico, que implica a definição mais clara do objectivo global e da finalidade do projecto, dos resultados e das actividades, assim como dos indicadores específicos de desempenho. Essas melhorias abrangeram ainda a criação de um sistema de acompanhamento orientado para os resultados, gerido por consultores independentes.

47. A partir de 2000, o acompanhamento passou a ser sistematicamente efectuado por peritos independentes, que analisam a pertinência, a eficácia, a eficiência, o impacto e a sustentabilidade dos projectos seleccionados, de acordo com um plano de trabalho anual. No âmbito desse exercício, os projectos de cooperação económica na Ásia têm obtido bons resultados no que se refere à sua sustentabilidade.

Além disso, a partir de 2002, a Comissão introduziu um sistema de medidas de apoio à qualidade que reforça a análise da concepção do projecto durante as fases de identificação e de instrução. Graças a esse procedimento, passou a ser sempre efectuada uma análise aprofundada dos planos de sustentabilidade.

A sustentabilidade é analisada como critério específico em todas as fases do processo de apoio à qualidade.

48-49. No âmbito do sistema de apoio à qualidade criado em finais de 2002 é obrigatório prever avaliações intercalares e finais na elaboração dos projectos, identificando as rubricas orçamentais correspondentes. A avaliação intercalar destina-se especificamente a identificar carências e a permitir a adopção de medidas correctivas adequadas. Tanto a desconcentração da gestão da ajuda como o exercício sistemático do acompanhamento externo permitem um controlo rigoroso e a identificação precoce das insuficiências, permitindo a adopção em tempo útil de medidas correctivas.

52. Nos programas globais para a Ásia, assim como na gestão da ajuda externa em geral, o Guia do Candidato é periodicamente reexaminado, sendo envidados todos os esforços para simplificar os processos de candidatura. Procura-se sempre assegurar um equilíbrio entre os procedimentos indispensáveis para garantir a transparência e a equidade, por um lado, e a simplicidade desejada pelos candidatos, por outro.

53. A apresentação dos estatutos e/ou modalidades associativas é indispensável para se avaliar a forma jurídica e a nacionalidade dos candidatos e, assim, dar cumprimento às exigências da base jurídica.

Os parceiros são obrigados a assinar uma «declaração de parceria», através da qual se comprometem a cumprir as respectivas obrigações caso a sua proposta seja seleccionada.

54. A vantagem de se escolher intermediários profissionais sem fins lucrativos como beneficiários reside no facto de estes possuírem as estruturas necessárias para multiplicar os efeitos positivos dos projectos.

Actualmente, está a ser estudada a possibilidade de se autorizar as empresas com fins lucrativos a candidatarem-se no âmbito dos programas globais para a Ásia. Essa participação ficaria condicionada ao facto de os beneficiários não poderem obter lucros com os projectos co-financiados.

A aplicação do princípio da não obtenção de lucros está actualmente a ser analisada, de forma a facilitar a execução deste tipo de projectos de cooperação económica, em conformidade com a sugestão do Tribunal.

55. Nos últimos dois anos, a Comissão levou a cabo uma grande diversidade de acções destinadas a melhorar a assistência prestada aos potenciais candidatos, nomeadamente a realização de sessões de esclarecimento nos Estados-Membros da UE e nos países parceiros asiáticos, a actualização constante das secções de perguntas frequentes (FAQ) dos sítios web dos programas, assim como a criação de caixas de correio geridas pelos serviços centrais para as quais os candidatos podem enviar as suas questões. Os sítios web proporcionam igualmente uma apresentação das melhores práticas para a correcta apresentação de propostas de projectos. A medida que o processo de desconcentração foi avançando, foram sendo clarificadas as responsabilidades respectivas das delegações e da sede neste domínio.

Na nova geração de programas globais para a Ásia, a Comissão introduziu uma componente específica relativa a acções de reforço das capacidades, de modo a contribuir para a melhoria da elaboração dos projectos e o desenvolvimento das qualificações dos beneficiários em matéria de gestão de projectos.

56. As delegações não podem ajudar os candidatos a preparar as suas propostas sem violar o princípio da igualdade de tratamento. Por esse motivo, a assistência por estas prestada é limitada às acções supramencionadas.

Em qualquer caso, as delegações devem limitar-se a proporcionar orientações gerais, sem entrarem nos pormenores das propostas.

59. Cada proposta que é sujeita a uma avaliação técnica e financeira é analisada do ponto de vista da sua sustentabilidade. Além disso, solicita-se à delegação ou delegações pertinentes da Comissão que apresentem observações específicas relativamente à sustentabilidade do projecto, dos pontos de vista financeiro, institucional e político, entre outros.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

60. O objectivo da cooperação económica, tal como enunciado nos regulamentos ALA, é promover as trocas comerciais e os investimentos bilaterais, criando condições adequadas à expansão do sector privado. Estas medidas, entre outras, destinam-se a apoiar os objectivos de desenvolvimento dos países asiáticos e a promover a sua integração na economia mundial. Para o efeito, a cooperação económica apoia e facilita os objectivos da Comissão em matéria de desenvolvimento na Ásia. Com a introdução dos documentos de estratégia nacional e regional, em 2002, a Comissão tem procurado aumentar a coerência entre a definição da estratégia, a programação e a execução.

61. Em conformidade com os artigos 177.º e 181.ºA do Tratado, a Comissão está convicta de que a cooperação económica deve continuar a fazer parte integrante das suas acções em matéria de desenvolvimento, no âmbito de uma estratégia de desenvolvimento única. A Comissão reconhece, todavia, que os indicadores da cooperação económica devem ser definidos de forma mais específica para cada país.

62. Para aplicar a sua perspectiva global, a Comissão elabora documentos de estratégia nacional e regional específicos e estabelece programas nacionais. Estes englobam tanto as medidas de cooperação financeira como actividades de cooperação técnica e económica, que se reforçam e complementam reciprocamente.

O processo de gestão baseada em actividades (GBA) é bastante recente, estando a sua formulação e coerência ainda a ser objecto de melhorias. As fichas de actividade não devem, todavia, ser tidas em conta de forma isolada, na medida em que são utilizadas pela Comissão juntamente com os outros documentos pertinentes que orientam as suas intervenções em toda a Ásia.

63. A Comissão considera que a cooperação económica constitui uma componente estreitamente associada à sua ajuda ao desenvolvimento, estando empenhada em prestar-lhe toda a atenção na elaboração dos documentos de estratégia nacional e dos programas indicativos nacionais. Além disso, a Comissão procurará melhorar a coerência das suas fichas de actividade e definir indicadores mais adequados.

64. Até 2001, os objectivos de política eram traduzidos directamente em projectos e programas. As prioridades em matéria de despesas eram decididas de comum acordo com os governos asiáticos e, tanto quanto possível, reflectiam as prioridades e os objectivos da sociedade civil. A partir de 2002, os documentos de estratégia nacional e os programas indicativos nacionais passaram a ser os instrumentos utilizados para delimitar melhor as intervenções, incluindo no que respeita à cooperação económica, o que permitiu reduzir o número de sectores de intervenção e clarificar os objectivos e finalidades prosseguidos nos diferentes sectores.

65. Desde que foi concretizada a reforma da ajuda externa da CE, todos os aspectos da Gestão do Ciclo de Projecto (GCP) foram plenamente institucionalizados. A utilização da abordagem do quadro lógico proporciona indicadores objectivamente verificáveis e meios pré-definidos para avaliar a eficácia das despesas.

66. A grande maioria dos projectos auditados pelo Tribunal foi concebida antes da reforma da ajuda externa da CE.

67. Como resultado da reforma da ajuda externa da CE e da entrada em vigor do novo Regulamento Financeiro, em Janeiro de 2003, os atrasos registados pelos projectos foram consideravelmente limitados e reduzidos.

A utilização obrigatória do quadro lógico e a imposição da obrigatoriedade das avaliações intercalares e finais para cada projecto/programa permitiram melhorar o acompanhamento e a avaliação dos projectos.

Os planos de sustentabilidade passaram a ser cuidadosamente analisados no âmbito do processo de apoio à qualidade. Além disso, a sustentabilidade constitui um dos critérios que são analisados no âmbito do sistema de acompanhamento orientado para os resultados, sendo sistematicamente avaliada no âmbito dos exercícios de controlo independentes.

68. Actualmente já é exigido que na elaboração dos projectos se defina claramente o objectivo global, os objectivos específicos, os resultados e as actividades. Desde finais de 2002, passou a ser obrigatória para todos os projectos a realização de uma avaliação externa independente.

69. A Comissão reconhece que os processos de candidatura para os programas globais para a Ásia são complexos, embora tenham sido envidados todos os esforços para os simplificar ao máximo.

A revisão actualmente em curso do Regulamento Financeiro e das respectivas disposições de aplicação deverá assegurar maior flexibilidade e proporcionalidade na aplicação das regras aos projectos de pequena dimensão, ou seja, mais em proporção com os riscos efectivamente em causa.

Por outro lado, a revisão do Guia Prático dos Procedimentos de Adjudicação de Contratos da AIDCO, igualmente em curso, contribuirá para simplificar o processo de candidatura a subvenções, dentro dos limites estabelecidos pelo Regulamento Financeiro, assim como para clarificar o papel das delegações no trabalho de avaliação.

70. A colocação de um modelo de candidatura no sítio *web* pode dar azo a que os candidatos passem a reproduzir em grande parte esse modelo. A Comissão disponibiliza nos sítios *web* dos programas fichas informativas detalhadas sobre todos os projectos financiados.

O acompanhamento e a avaliação dos projectos foram beneficiados pela obrigatoriedade da utilização do quadro lógico. O bom funcionamento dos sistemas de acompanhamento periódico dos programas globais para a Ásia deve-se, em parte, à existência dos quadros lógicos. A Comissão preferiria, por conseguinte, manter em vigor a exigência de os candidatos elaborarem um quadro lógico. A Comissão irá estudar a possibilidade de criação de um registo central, tal como sugerido pelo Tribunal.

71. Nos últimos dois anos, a Comissão levou a cabo uma grande diversidade de acções destinadas a melhorar a assistência aos potenciais candidatos. Na nova geração de programas globais para a Ásia, a Comissão introduziu uma componente específica relativa a acções de reforço das capacidades, de modo a contribuir para a melhoria da elaboração dos projectos e o

desenvolvimento das qualificações dos beneficiários em matéria de gestão de projectos.

As delegações não podem ajudar os candidatos a preparar as suas propostas sem violar o princípio da igualdade de tratamento. Por esse motivo, a assistência prestada pelas delegações deve limitar-se a proporcionar orientações gerais, sem entrar nos pormenores das propostas.

72. A Comissão está constantemente a adaptar os seus procedimentos, a fim de adoptar as melhores práticas. Tanto no âmbito do sistema de acompanhamento dos projectos globais para a Ásia como no do exercício de acompanhamento externo são agora utilizados modelos normalizados de relatórios. Desde que foi concretizada a desconcentração, as delegações têm participado activamente nesta actividade sistemática de acompanhamento.
