

Relatório Especial

Fundo Fiduciário de Emergência da União Europeia para África: flexível mas pouco direcionado

(apresentado nos termos do artigo 287º, nº 4,
segundo parágrafo, do TFUE)



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

EQUIPA DE AUDITORIA

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

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria III – Ações externas, segurança e justiça, presidida pelo Membro do TCE Bettina Jakobsen, que foi também a relatora desta auditoria. Bettina Jakobsen contou com a colaboração de Katja Mattfolk, chefe de gabinete; Kim Storup, assessor de gabinete; Beatrix Lesiewicz, responsável principal; Emmanuel-Douglas Hellinakis, responsável de tarefa; Laura Gores, assessora; Jiri Lang e Piotr Zych, auditores.



Da esquerda para a direita: Katja Mattfolk, Kim Storup, Emmanuel-Douglas Hellinakis, Jiri Lang, Bettina Jakobsen e Piotr Zych.

ÍNDICE

	Pontos
Acrónimos e siglas	
Síntese	I - VIII
Introdução	1 - 9
Sobre os fundos fiduciários da UE	1 - 2
O FFUE para África	3 - 9
Âmbito e método da auditoria	10 - 13
Observações	14 - 54
O FFUE para África é um instrumento flexível mas, tendo em conta os desafios sem precedentes que se lhe colocam, deveria ter sido concebido de forma mais direcionada	14 - 25
O FFUE é um instrumento flexível, mas os seus objetivos são demasiados abrangentes para orientar as ações e medir o seu impacto de forma eficiente	15 - 19
A Comissão não analisou de forma exaustiva as necessidades, nem os meios à sua disposição para suprir essas necessidades	20 - 25
O FFUE para África é um instrumento rápido, mas ainda persistem insuficiências ao nível da execução	26 - 54
O procedimento de seleção dos projetos é rápido, mas não totalmente coerente ou claro	27 - 44
Os projetos começaram a produzir realizações, mas ainda não está operacional um sistema de acompanhamento dos resultados nas três vertentes do fundo	45 - 54
Conclusões e recomendações	55 - 61
Anexo I - Contribuições dos EM e de outros doadores (compromissos e contribuições recebidas) em 31 de agosto de 2018	
Anexo II - Órgãos de governação do FFUE para África e principais responsabilidades	
Anexo III - Projetos auditados do FFUE para África	
Respostas da Comissão	

ACRÓNIMOS E SIGLAS

AC	Acordo Constitutivo: o documento que cria o FFUE para África
CdA	Vertente/região do Corno de África
Comissão	Comissão Europeia
DG DEVCO	Direção-Geral da Cooperação Internacional e do Desenvolvimento
DG NEAR	Direção-Geral da Política de Vizinhança e das Negociações de Alargamento
EM	Estados-Membros da UE
FA	Ficha de ação: documento que contém todas as informações relevantes sobre um projeto ou programa
FED	Fundo Europeu de Desenvolvimento
FF	Fundo Fiduciário
FFUE para África	Fundo fiduciário de emergência para promover a estabilidade e combater as causas profundas da migração irregular e do fenómeno das pessoas deslocadas em África
IEP	Instrumento para a Estabilidade e a Paz
NdA	Vertente/região do Norte de África
PIE	Plano de Investimento Externo
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
REF	Centro de Investigação e Recolha de Dados
SEAE	Serviço Europeu para a Ação Externa
SLC	Vertente/região do Sael e do Lago Chade

SÍNTESE

- I. Desde janeiro de 2013, o Regulamento Financeiro que rege o orçamento da UE permite à Comissão Europeia criar e gerir fundos fiduciários da UE para ações externas. Trata-se de fundos fiduciários multidoadores relacionados com ações de emergência, pós-emergência ou temáticas.
- II. O Fundo Fiduciário de Emergência da UE para promover a estabilidade e combater as causas profundas da migração irregular e do fenómeno das pessoas deslocadas em África ("FFUE para África") visa promover a estabilidade e contribuir para uma melhor gestão da migração combatendo as causas profundas da instabilidade, das deslocações forçadas e da migração irregular. Foi aprovado na Cimeira de Valeta sobre migração em novembro de 2015. O fundo apoia atividades em 26 países de três regiões de África (designadas por "vertentes"): o Sael e Lago Chade, o Corno de África e o Norte de África.
- III. O Tribunal examinou a eficácia do FFUE para África quanto à sua conceção e execução, tendo concluído que o FFUE para África é um instrumento flexível mas, tendo em conta os desafios sem precedentes que se lhe colocam, deveria ter sido concebido de forma mais direcionada. Comparativamente aos instrumentos tradicionais, o FFUE para África permitiu um arranque mais rápido dos projetos, tendo conseguido, de forma geral, acelerar a assinatura dos contratos e a realização de adiantamentos. Porém, os projetos enfrentam dificuldades semelhantes às dos instrumentos tradicionais que atrasam a sua execução.
- IV. O Tribunal verificou que os objetivos do FFUE para África são muito abrangentes, o que permitiu alguma flexibilidade na adaptação do apoio às diferentes situações e mudanças de contexto, mas é limitativo quando se trata de direcionar as ações nas três vertentes e medir o seu impacto. A Comissão não analisou nem quantificou de forma exaustiva as necessidades que exigem intervenção através do fundo fiduciário, nem os meios à sua disposição. O Tribunal constatou também que a orientação estratégica transmitida aos gestores das três vertentes não tem sido suficientemente específica e que a agregação dos recursos e capacidades dos doadores ainda não é suficientemente eficaz.
- V. Quanto à execução, o Tribunal concluiu que os procedimentos de seleção de projetos variavam entre as diferentes vertentes e que os critérios de avaliação das propostas de

projetos não eram suficientemente claros ou documentados. Além disso, a vantagem comparativa do financiamento de projetos através do FFUE para África nem sempre foi devidamente explicada.

VI. Embora o FFUE para África tenha adotado um sistema comum de acompanhamento, este ainda não está operacional e as três regiões utilizam sistemas diferentes para acompanhamento do desempenho. O Tribunal verificou que, em muitos casos, os objetivos dos projetos não eram SMART e que os indicadores utilizados para medir o desempenho careciam de valores de referência. Os projetos auditados encontravam-se numa fase inicial de execução, mas já tinham começado a produzir realizações.

VII. O FFUE para África contribuiu para reduzir o número de migrantes irregulares na Europa provenientes de África, mas este contributo não pode ser medido com precisão.

VIII. Com base na sua auditoria, o Tribunal formula uma série de recomendações que devem ser executadas tão cedo quanto possível, tendo em conta que o FFUE para África deverá acabar em 2020. A Comissão Europeia deve:

- melhorar a qualidade dos objetivos do FFUE para África,
- rever o procedimento de seleção de projetos,
- adotar medidas para acelerar a execução dos projetos,
- melhorar o acompanhamento do FFUE para África.

INTRODUÇÃO

Sobre os fundos fiduciários da UE

1. Os fundos fiduciários (FF) são fundos criados para um objetivo de desenvolvimento específico, com contribuições financeiras de um ou vários doadores, sendo, em geral, geridos por uma organização internacional, como o Banco Mundial ou as Nações Unidas. Desde a década de 1990, os FF têm sido cada vez mais utilizados como um instrumento de financiamento para a cooperação internacional. São, muitas vezes, constituídos em resposta a crises, como catástrofes naturais ou conflitos.
2. Desde 2013, o Regulamento Financeiro tem permitido à Comissão criar fundos fiduciários da União Europeia (FFUE)¹. Os fundos fiduciários da UE são constituídos por verbas provenientes do orçamento da UE ou do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED), além de contribuições de um ou mais outros doadores, incluindo Estados-Membros e países doadores não pertencentes à UE. Os fundos fiduciários da UE para ações de emergência ou de pós-emergência podem ser executados tanto diretamente pela Comissão, como indiretamente através de tarefas de execução orçamental confiadas a organismos específicos².

¹ O artigo 187º do Regulamento Financeiro [Regulamento (UE, Euratom) nº 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União e que revoga o Regulamento (CE, Euratom) nº 1605/2002 (JO L 298 de 26.10.2012, p. 1)] estabelece o quadro jurídico para a criação dos fundos fiduciários da UE para as ações externas. No Regulamento Financeiro de 2018 [Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de julho de 2018, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União, que altera os Regulamentos (UE) nº 1296/2013, (UE) nº 1301/2013, (UE) nº 1303/2013, (UE) nº 1304/2013, (UE) nº 1309/2013, (UE) nº 1316/2013, (UE) nº 223/2014 e (UE) nº 283/2014, e a Decisão nº 541/2014/UE, e revoga o Regulamento (UE, Euratom) nº 966/2012 (JO L 193 de 30.7.2018, p. 1)], que entrou em vigor em 2.8.2018, aplicam-se a estes fundos as disposições do artigo 234º.

² Artigo 58º, nº 1, alínea c), do Regulamento Financeiro de 2012, que é agora o artigo 62º, nº 1, alínea c), do Regulamento Financeiro de 2018.

O FFUE para África

3. Em 2014, o número de migrantes que tentou entrar na Europa através das fronteiras do Sul aumentou drasticamente, devido à situação de instabilidade existente na Síria, no Iraque, na Líbia, na Eritreia e no Afeganistão, bem como nas regiões do Sael e do Lago Chade. Muitos migrantes de diferentes regiões em África perderam a vida na sua tentativa de atravessar o Mediterrâneo para chegar à Europa. Essas regiões tornaram-se o ponto focal da política externa da UE em matéria de migração, sobretudo desde o encerramento da chamada rota dos Balcãs em 2016, resultante do acordo UE-Turquia.

4. Em abril de 2015, o Conselho Europeu decidiu tomar medidas de resposta à crise, apelando à realização de uma cimeira internacional para debater os problemas da migração com os Estados africanos e outros países relevantes nesta matéria. A cimeira teve lugar em 11 e 12 de novembro de 2015 em Valeta (Malta), culminando numa declaração conjunta e num plano de ação baseado em 5 domínios prioritários e 16 iniciativas prioritárias. Além disso, em 12 de novembro de 2015, 25 Estados-Membros da UE, a Noruega, a Suíça e a Comissão Europeia assinaram o Acordo Constitutivo³, que cria oficialmente o Fundo Fiduciário de Emergência para promover a estabilidade e combater as causas profundas da migração irregular e do fenómeno das pessoas deslocadas em África ("FFUE para África"), incluindo a respetiva estratégia.

5. O FFUE para África é o terceiro de um total de quatro FF⁴ geridos pela Comissão Europeia (a "Comissão"). Apoia atividades em 26 países africanos⁵ de três regiões (designadas por "vertentes" para fins administrativos): o Sael e Lago Chade (SLC), o Corno de

³ O Acordo Constitutivo é um documento elaborado pela Comissão Europeia, os Estados-Membros da UE e outros doadores.

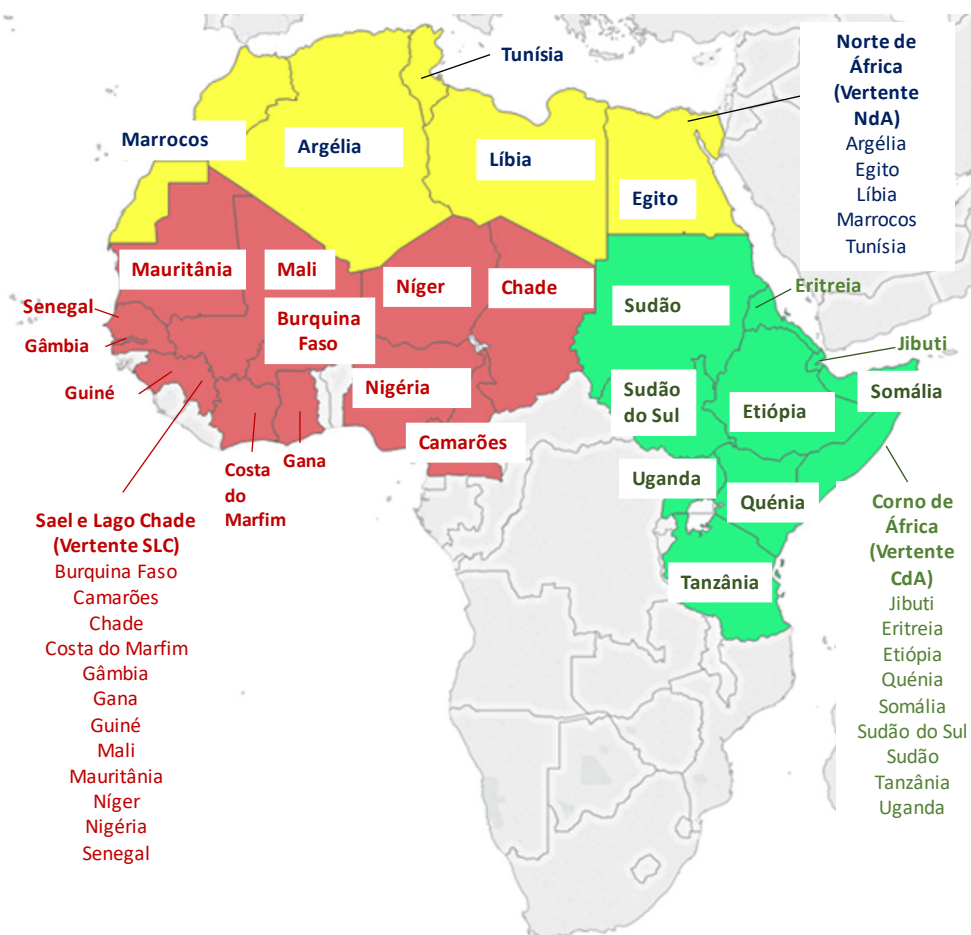
⁴ Os outros fundos são: a) o FF Bêkou para a República Centro-Africana, criado em julho de 2014 para apoiar o país na sua saída da crise e na reconstrução; b) o FF Madad, criado em dezembro de 2014 em resposta à crise síria; e c) o FF Colômbia, criado em 2016 para apoiar o processo de pós-conflito.

⁵ Numa fase inicial, o FFUE para África abrangia 23 países. O Conselho de Administração do fundo fiduciário decidiu incluir o Gana, a Guiné e a Costa do Marfim na sua segunda reunião realizada em 13 de dezembro de 2016.

África (CdA) e o Norte de África (NdA). Os países abrangidos pelo FFUE estão indicados na **Figura 1**.

Figura 1 – Países abrangidos pelo FFUE para África

(As fronteiras, os nomes e as designações utilizados neste mapa não implicam a sua aprovação ou aceitação oficial por parte da União Europeia)



Fonte: Comissão Europeia, "Relatório anual de 2017 sobre o FFUE para África".

6. O Acordo Constitutivo do FFUE para África criou os órgãos de governação e gestão:
 - a) um Conselho de Administração do Fundo Fiduciário, presidido pela Comissão (DG DEVCO) e com a assistência do Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) e outros serviços da Comissão. É composto por representantes dos doadores (Estados-Membros da UE e outros países com contribuições de, pelo menos, 3 milhões de euros) e pela Comissão que intervém em nome da União Europeia. Nenhum país africano decidiu, até à data, participar no FFUE para África enquanto membro com pleno direito de voto. Os

doadores que não tenham contribuído com o montante mínimo participam na qualidade de observadores⁶ (ver **Anexo I**). Quando relevante, os representantes dos países visados e as suas organizações regionais podem também ser convidados a participar no fundo na qualidade de observadores. O Parlamento Europeu tem, desde 2017, um estatuto de observador. O Conselho de Administração do Fundo Fiduciário define orientações estratégicas sobre a utilização das verbas;

- b) um comité operacional para cada vertente, encarregue de analisar e aprovar as ações financiadas pelo fundo fiduciário. É composto por representantes da Comissão⁷ e do SEAE e por representantes de doadores (Estados-Membros da UE e outros países) que tenham contribuído com, pelo menos, 3 milhões de euros. À semelhança do que sucede no Conselho de Administração do Fundo Fiduciário, os doadores que não tenham contribuído com o montante mínimo, os Estados-Membros da UE não contribuidores, os países visados e as suas organizações regionais podem participar nas reuniões na qualidade de observadores. Os representantes do Parlamento Europeu não têm estatuto de observador nas reuniões do comité operacional;
- c) a direção do fundo fiduciário é assegurada pela Comissão (administradora) que assume a função de secretariado do Conselho de Administração do Fundo Fiduciário e dos comités operacionais. É responsável pela execução das ações financiadas pelo fundo fiduciário e delega as tarefas de gestão nos membros do seu pessoal (gestores do FF) em conformidade com o regulamento interno (ver **Anexo II**).

7. O FFUE para África foi criado para funcionar desde 2015 até ao final de 2020. No final de agosto de 2018, as contribuições para este fundo ascendiam a 4,09 mil milhões de euros. A maior parte (3,6 mil milhões de euros, representando 89% do valor total das contribuições) resultou de transferências de verbas do FED e do orçamento da UE. Os Estados-Membros da

⁶ Os Estados-Membros da UE que não tenham contribuído para o FFUE para África podem também participar enquanto observadores.

⁷ Funcionários da DG DEVCO (que preside aos comités operacionais do SLC e do CdA), da DG NEAR (que preside aos comités operacionais do NdA), da DG ECHO, da DG HOME, assim como funcionários do Serviço dos Instrumentos de Política Externa.

UE, juntamente com a Noruega e a Suíça, contribuíram com 439 milhões de euros (11%). A **Figura 2** apresenta um quadro comparativo das contribuições para todos os fundos fiduciários da UE.

Figura 2 – Contribuições dos Estados-Membros da UE e de outros doadores para os fundos fiduciários da UE até 31 de agosto de 2018

Fundos fiduciários da UE			
Designação	Total de contribuições (milhões de euros)	Contribuições dos EM e de outros doadores (milhões de euros)	Contribuições dos EM e de outros doadores em percentagem do montante total
FFUE para África	4 092	439	11%
FFUE Bêkou	240	66	27%
FFUE Colômbia	96	23	24%
FFUE Madad	1 571	152	10%

Fonte: Relatório mensal sobre a execução plurianual dos fundos fiduciários da UE em 31 de agosto de 2018, Comissão Europeia, DG Orçamento. Todos os valores são arredondados.

8. No momento em que foi criado, no final de 2015, o FFUE para África representava 1,5% de toda a Ajuda Pública ao Desenvolvimento prestada aos países beneficiários.
9. Devido aos diferentes tipos de emergências e às difíceis situações locais, o FFUE para África abrange atividades em variados domínios, desde a ajuda de emergência à ajuda ao desenvolvimento.

ÂMBITO E MÉTODO DA AUDITORIA

10. Na sua auditoria de resultados, o Tribunal examinou se o FFUE para África foi bem concebido e executado, tendo sido contemplado o período desde a criação do fundo no final de 2015 até ao fim de fevereiro de 2018. A primeira parte do relatório examina a conceção do FFUE para África (os seus objetivos, a análise e financiamento das necessidades pela Comissão). A segunda parte examina aspetos específicos relacionados com a execução do FFUE para África (procedimentos de seleção de projetos, o sistema de acompanhamento e as realizações produzidas pelos projetos auditados).

11. A auditoria foi realizada entre novembro de 2017 e março de 2018. O trabalho do Tribunal incluiu uma análise documental, abrangendo documentos de programação,

relatórios de progresso, de acompanhamento e de projeto, assim como toda a documentação relevante sobre mecanismos de fundos fiduciários em organizações internacionais (ONU e Banco Mundial). Foram realizadas visitas locais no Níger e na Delegação da UE para a Líbia⁸. O Tribunal entrevistou funcionários responsáveis pelo FFUE para África na DG DEVCO, no SEAE, na DG NEAR, na DG ECHO, assim como o Representante Especial da UE para o Sael, as delegações da UE no Níger e na Líbia, vários doadores do FFUE para África⁹ e autoridades nacionais de países africanos. Foram tidas em conta as auditorias anteriormente realizadas pelo Tribunal e pelo Serviço de Auditoria Interna da Comissão.

12. Os países visitados foram selecionados de entre as duas vertentes do fundo fiduciário, a vertente SLC e a vertente CdA, que foram as que absorveram, até ao momento, a maior parte do financiamento do FFUE para África. Os países aos quais foram atribuídos mais fundos nestas duas vertentes foram o Níger e a Líbia. Foram analisados 20 projetos em curso nestes dois países. No Níger, o Tribunal visitou sete dos nove projetos em execução, não tendo sido possível visitar os projetos em curso na Líbia devido à situação de insegurança no terreno. A análise dos projetos serviu de base para a nossa avaliação da conceção e do atual estágio de execução do FFUE para África. Ao longo deste relatório, serão utilizadas referências numéricas aos projetos (tal como indicado no **Anexo III**).

13. Tendo em conta que se trata, incontestavelmente, do maior fundo fiduciário da UE, o Tribunal iniciou esta tarefa em 2018, de modo a que a Comissão possa contar com dados e informações para a sua próxima avaliação intercalar do FF.

⁸ A Delegação da UE para a Líbia foi transferida para Tunes devido à eclosão de conflitos armados no final de 2014.

⁹ Foi enviado um questionário a todos os países participantes no FFUE para África (ao qual responderam 21 dos 28 participantes). Foram realizadas entrevistas separadas com os representantes dos Estados-Membros que mais contribuem para o FF (Alemanha e Itália), com os representantes dos Estados-Membros com projetos no Níger e na Líbia (França e Luxemburgo) e com os representantes de outros Estados-Membros selecionados (como a Bélgica, Portugal e a Suécia).

OBSERVAÇÕES

O FFUE para África é um instrumento flexível mas, tendo em conta os desafios sem precedentes que se lhe colocam, deveria ter sido concebido de forma mais direcionada

14. Nesta parte do relatório, o Tribunal examinou a forma como a Comissão e os Estados-Membros da UE conceberam o FFUE para África. Analisou os objetivos estratégicos e operacionais do fundo fiduciário e a análise das necessidades com base nas quais são determinadas as suas intervenções. Também examinou a abordagem da Comissão relativamente à agregação das capacidades¹⁰ dos doadores ativos nas regiões e a existência ou não de uma ferramenta para retirar ensinamentos e de um sistema de gestão de riscos.

O FFUE é um instrumento flexível, mas os seus objetivos são demasiados abrangentes para orientar as ações e medir o seu impacto de forma eficiente

15. A Comissão criou o fundo fiduciário logo após a Cimeira de Valeta em novembro de 2015 com duas finalidades. Em primeiro lugar, como um instrumento de emergência para combater as situações de crise nas regiões do Sael e do Lago Chade, do Corno de África e do Norte de África. Em segundo, e como objetivo principal, para lutar contra as causas profundas de desestabilização, as deslocações forçadas e a migração irregular, em particular promovendo a resiliência, as perspetivas económicas e a igualdade de oportunidades e impedindo violações dos direitos humanos¹¹.

16. Enquanto fundo fiduciário, o FFUE para África visa fornecer uma resposta rápida, flexível e eficaz¹² a emergências resultantes das crises que afetam estas três regiões.

¹⁰ Nos termos do considerando 18 do Acordo Constitutivo, o fundo fiduciário alcançará os seus objetivos através da agregação dos recursos e da capacidade de analisar, identificar e executar as ações e, em particular, as dos doadores ativos nas regiões. Pretende-se com isso aproveitar os instrumentos e conhecimentos da Comissão e dos Estados-Membros da UE para desenvolver uma sólida resposta europeia.

¹¹ Artigo 2º (Objetivos do fundo fiduciário) do Acordo que cria o FFUE para África (Acordo Constitutivo). O Acordo Constitutivo é um documento elaborado pela Comissão Europeia e pelos Estados-Membros da UE participantes.

¹² Decisão C(2015) 7293 da Comissão, de 20.10.2015, relativa à criação do FFUE para África.

Todavia, as crises a que o fundo se propõe dar resposta não foram definidas de forma clara para cada região (por exemplo, para cada crise: as causas, o impacto na estabilidade, a relação com outras crises, a duração estimada, as necessidades mais urgentes e a estimativa dos recursos necessários para resolver essas crises).

17. A urgência política em avançar com uma resposta rápida ao problema da migração levou o FFUE para África a agir com celeridade no lançamento de projetos. Os seus objetivos foram definidos de uma forma tão abrangente quanto possível, de modo a que a maioria das ações possa ser considerada elegível. Podem e foram efetivamente lançados ao abrigo do FFUE para África os mais diversos tipos de projetos de desenvolvimento (em áreas como a alimentação e nutrição, a segurança, a saúde, a educação, a sustentabilidade ambiental, etc.), através dos mais variados métodos de execução (gestão indireta, apoio orçamental, etc.). Se, por um lado, essa abordagem conferiu flexibilidade ao fundo, por outro lado, resultou numa estratégia menos direcionada para a obtenção de impacto. Os objetivos do fundo fiduciário, desde os estratégicos¹³ até aos mais específicos em termos regionais, nacionais ou temáticos e, inclusivamente, aqueles orientados para ações prioritárias específicas, não têm metas claras nem são quantificáveis.

18. Cabe ao Conselho de Administração do Fundo Fiduciário transmitir aos respetivos gestores as prioridades e orientações estratégicas. Até agora, estas também foram sempre muito abrangentes e pouco específicas (ver **Caixa 1**).

Caixa 1 – Exemplos de orientações abrangentes transmitidas pelo Conselho de Administração do Fundo Fiduciário

Na segunda reunião do Conselho de Administração do Fundo Fiduciário, em 13 de dezembro de 2016, o presidente salientou que o quadro estratégico do FFUE para África é suficientemente abrangente e claro para ser válido para ações nos domínios da migração, da estabilidade e do desenvolvimento enquanto instrumento fulcral. Todavia, tendo em conta os recursos disponíveis para 2017 e o nível de conhecimento e informação, a Comissão Europeia será mais seletiva nas

¹³ Os objetivos estratégicos incluem: a) melhorar as perspetivas económicas e as oportunidades de emprego, b) reforçar a resiliência das comunidades, c) melhorar a gestão da migração nos países de origem, de trânsito e de destino, d) melhorar a governação e a prevenção de conflitos.

ações propostas ao comité operacional, em total sinergia e complementaridade com outros instrumentos da UE, incluindo o Plano de Investimento Externo Europeu.

Na terceira reunião do Conselho de Administração do Fundo Fiduciário, em 30 de junho de 2017, o presidente afirmou a intenção de:

- manter a tónica na execução através de um esforço coletivo de intensificação das operações com os agentes de execução;
- continuar a aplicar uma abordagem equilibrada na atribuição de recursos para os diferentes objetivos estratégicos do FFUE para África e os pilares do Plano de Ação de Valeta;
- continuar a seguir uma abordagem integrada e coordenada.

19. Apesar das rápidas e constantes mudanças de realidade no terreno, o Documento de Orientação Estratégica¹⁴, que define a estratégia global do fundo fiduciário, não é atualizado desde 12 de novembro de 2015, o mesmo sucedendo com os quadros operacionais para as três vertentes do fundo, que permanecem inalterados desde a sua aprovação em 2016¹⁵. A título de exemplo, foi inicialmente definido que a vertente NdA se concentraria apenas no objetivo estratégico 3 (melhorar a gestão da migração nos países de origem, de trânsito e de destino), mas a situação na região tornou necessário incluir também projetos relacionados com outros objetivos estratégicos. Apesar de a vertente NdA ter adaptado a sua abordagem na prática, os documentos estratégicos não foram atualizados. Esta situação também teve impacto ao nível da clareza e da coerência da comunicação de informações (ver **ponto 53**).

¹⁴ https://ec.europa.eu/europeaid/eu-emergency-trust-fund-strategic-orientation-document_en.

¹⁵ O quadro operacional para as três vertentes foi aprovado nas seguintes datas: SLC (15.2.2016), CdA (31.5.2016), NdA (16.12.2016).

A Comissão não analisou de forma exaustiva as necessidades, nem os meios à sua disposição para suprir essas necessidades

Quantificação das necessidades

20. O Documento de Orientação Estratégica refere que as intervenções do fundo seguirão uma abordagem integrada e baseada em provas. Na documentação examinada, o Tribunal encontrou essencialmente descrições narrativas do contexto e de algumas necessidades correspondentes. A Comissão reconheceu que não existe uma análise quantificada das necessidades, não havendo desde logo valores de referência¹⁶ para o fundo fiduciário em geral. O Tribunal verificou ainda que as análises de necessidades realizadas pelos parceiros responsáveis pela execução no âmbito dos projetos individuais não estavam, muitas vezes, devidamente quantificadas. Esta situação não permite à Comissão demonstrar plenamente que foram identificadas as prioridades mais corretas e que, em última instância, as ações aprovadas foram as mais relevantes para dar resposta a essas prioridades. Tendo em conta os desafios e o orçamento em jogo (3,3 mil milhões de euros no final de 2017), a capacidade para medir o desempenho é um aspeto importante do ponto de vista da prestação de contas.

21. A Comissão não estimou o montante total das verbas necessárias para cumprir os objetivos definidos. Não definiu, deste modo, a "massa crítica" necessária para financiar o fundo fiduciário. Em 14 de março de 2018, a Comissão declarou, em relação ao FFUE para África, que para realizar todo o importante trabalho que tinha pela frente, necessitava ainda de mais de mil milhões de euros. Este valor representa uma estimativa do montante necessário para financiar projetos em preparação e não o montante necessário para cumprir os objetivos do fundo fiduciário.

¹⁶ Por definição, valores de referência são pontos de partida claramente definidos que servem de base para avaliar a execução de uma ação e os progressos realizados.

Agregação das capacidades dos doadores e ensinamentos retirados

22. O Documento de Orientação Estratégica refere que a intervenção do fundo fiduciário deve assentar num sólido estudo e análise, princípio fundamental para compreender o contexto e garantir que as intervenções tenham um impacto positivo. Para esse efeito, o FFUE para África deve recorrer a centros de investigação para mobilizar os melhores parceiros de investigação disponíveis, melhorar o conhecimento e a compreensão das causas profundas da instabilidade, da insegurança, da migração irregular e das deslocações forçadas, bem como dos seus motivos e fatores subjacentes. No momento em que foi realizada a auditoria, apenas a vertente CdA contava com um Centro de Investigação e Recolha de Dados (REF) operacional, criado em maio de 2016. Para as vertentes SLC e NdA, a Comissão iniciou negociações para financiar contratos de investigação transregionais em fevereiro de 2018, data em que a maioria dos fundos já estava aprovada.

23. Uma vez que nenhum doador teria, individualmente, capacidade para responder aos desafios enfrentados pelos 26 países abrangidos pelo FFUE para África, o Acordo Constitutivo refere nos seus considerandos que o fundo fiduciário alcançará os seus objetivos através de uma agregação de recursos e capacidades, em particular, dos recursos e capacidades dos diversos doadores ativos na região¹⁷. Para ser eficiente, esse esforço de agregação exige um inventário exaustivo da experiência e das capacidades de cada doador de forma a utilizá-las da melhor forma e sistematicamente. O Tribunal verificou, todavia, que esse inventário só foi realizado na vertente CdA¹⁸.

24. O Tribunal constatou igualmente que não existe, no FFUE para África em geral, nenhum mecanismo para registar os ensinamentos retirados¹⁹. A ausência de tal mecanismo não

¹⁷ Considerando 18 do Acordo Constitutivo.

¹⁸ O REF criado para esta vertente procedeu a uma análise documental que avalia o estado da investigação sobre migração, deslocação forçada de pessoas e conflitos no Corno de África, em que também são considerados os agentes que trabalham sobre a questão da migração e dos conflitos no Corno de África.

¹⁹ Os ensinamentos aprendidos são "generalizações baseadas na avaliação [... dos] pontos fortes e fracos na preparação, conceção e execução de intervenções que afetam o desempenho, os resultados e o impacto." Glossário de Avaliação e Gestão Centrada nos Resultados, OCDE 2002.

permite fazer uma recolha consistente das boas práticas, nem delinear medidas de atenuação para ações futuras. Embora a Ficha de Ação, que documenta cada proposta de projeto, contenha uma secção dedicada aos ensinamentos retirados, esta limita-se geralmente a uma lista de projetos anteriores ou a uma descrição da experiência do parceiro responsável pela execução dos projetos. Essa secção poderá ser relevante enquanto critério de seleção na escolha de um parceiro, mas não constitui um repositório apropriado para registar ensinamentos aprendidos. Foram raros os casos em que o Tribunal encontrou exemplos de como estes ensinamentos poderiam ser utilizados em novos projetos.

Quadro de gestão de riscos

25. Outro elemento importante é possuir um quadro de gestão de riscos adequado²⁰. Todavia, o Acordo Constitutivo não faz qualquer referência a esse instrumento de gestão. Além disso, os Estados-Membros participantes no fundo fiduciário encontram-se expostos a riscos (financeiros, reputacionais, etc.) na mesma medida que a Comissão. Dois Estados-Membros solicitaram expressamente a criação de um sistema de avaliação de riscos específico durante a primeira reunião do Conselho de Administração do Fundo Fiduciário²¹. Até à data, a Comissão optou, porém, por recorrer aos sistemas de controlo interno da DG DEVCO e da DG NEAR, em vez de criar um quadro de avaliação de riscos especificamente dedicado ao FFUE para África. Em contrapartida, nos fundos geridos pela ONU e pelo Banco Mundial, a utilização de quadros de avaliação de riscos é considerada uma boa prática.

O FFUE para África é um instrumento rápido, mas ainda persistem insuficiências ao nível da execução

26. Nesta parte do relatório, o Tribunal examinou os aspetos do FFUE para África relacionados com a execução. Analisou os procedimentos de seleção de projetos, as informações fornecidas pelos comités operacionais, a coordenação entre as DG da Comissão

²⁰ O Regulamento Financeiro estabelece que "os fundos fiduciários da União oferecem [...] um melhor controlo da União sobre os riscos" (Artigo 187º, nº 3, alínea b).

²¹ Na 4ª reunião do Conselho de Administração do Fundo Fiduciário de abril de 2018, mais dois países aludiram à necessidade de prever um acompanhamento dos riscos em todos os projetos e de melhorar ainda mais o processo de acompanhamento e avaliação.

e as três vertentes, a complementaridade com outros instrumentos da UE e o ritmo a que decorrem os procedimentos. O Tribunal examinou ainda o acompanhamento e as realizações produzidas pelos projetos em curso que beneficiaram de apoio do FFUE para África.

O procedimento de seleção dos projetos é rápido, mas não totalmente coerente ou claro

Seleção dos projetos nas três vertentes

27. Nas vertentes NdA e SLC, são selecionados projetos de entre as propostas apresentadas por potenciais parceiros responsáveis pela execução após consulta a diferentes partes interessadas. Se uma proposta corresponder às prioridades definidas para a vertente, o gestor do fundo fiduciário prepara uma Ficha de Ação (em consulta com as delegações da UE). A Ficha de Ação é transmitida ao comité operacional para aprovação. Neste procedimento, os gestores do fundo fiduciário recorrem em grande medida à análise das necessidades identificadas pelos parceiros responsáveis pela execução e que fundamentam as suas propostas de projetos.

28. Na vertente CdA, é aplicada uma abordagem descendente (do topo para a base), em que o gestor do fundo fiduciário, em consulta com as delegações da UE, analisa as necessidades específicas com base na análise qualitativa fornecida pelo REF (ver **ponto 22**) e em consultas realizadas junto das instâncias governamentais dos países africanos. Com base na análise das necessidades e nas consultas, é elaborada uma Ficha de Ação, que inclui também potenciais parceiros responsáveis pela execução, que é transmitida ao comité operacional para aprovação. Esta abordagem permite uma maior ênfase nas prioridades definidas pelo fundo fiduciário e nas necessidades identificadas.

29. Nas vertentes NdA e CdA, não existem critérios documentados para a seleção das propostas de projetos. Em vez disso, segundo a Comissão, a seleção de cada proposta é feita com base na sua relevância para as estratégias regionais ou nacionais, assim como no nível de competência técnica dos potenciais parceiros responsáveis pela execução e na sua presença no terreno. Apenas o quadro operacional da vertente SLC inclui critérios para a

seleção de ações²². Contudo, o Tribunal não encontrou qualquer avaliação documentada das propostas de projetos com base nestes critérios, pelo que não pôde avaliar se os projetos selecionados eram os mais relevantes. Vários Estados-Membros lamentaram a ausência de critérios claros de seleção de projetos²³.

Informações fornecidas pelos comités operacionais

30. A diferença entre os mecanismos de execução tradicionais da UE e o FFUE para África reside na existência dos comités operacionais e no papel que desempenham. O artigo 4º, nº 1, alínea b), do Acordo Constitutivo estabelece que os comités operacionais são responsáveis, em particular, pela seleção das ações que serão financiadas pelo FFUE para África. Todavia, os comités operacionais apenas tomam conhecimento das propostas formuladas através de Fichas de Ação. Estes comités não são informados sobre as propostas relativamente às quais não tenha sido elaborada uma Ficha de Ação, da mesma forma que as agências de execução cujos projetos não tenham sido selecionados não são sistematicamente informadas dos motivos pelos quais estes foram recusados. Esta circunstância limita a sua capacidade de melhorar a qualidade das propostas que possam querer apresentar no futuro.

31. Apesar de os comités operacionais não terem acesso a informações sobre todas as propostas recebidas, debateram-se, ainda assim, com um considerável volume de trabalho relacionado com a aprovação dos projetos. A título de exemplo, foram distribuídas 28 Fichas de Ação (674 páginas) para a reunião de 14 de dezembro de 2016 do comité operacional responsável pela vertente SLC, ao passo que o comité operacional responsável pelo CdA

²² Os critérios são os seguintes: a) responder à dupla finalidade: prevenir a migração irregular e as deslocações forçadas e permitir uma melhor gestão da migração, ou criar uma abordagem abrangente para a estabilidade, segurança e resiliência; b) cumprir os critérios temáticos e geográficos de cada instrumento financeiro e os respetivos regulamentos financeiros, nomeadamente no que diz respeito às regras aplicáveis à Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD); c) respeitar as áreas de ação específicas identificadas no quadro operacional; d) apresentar complementaridade com outras ações da UE e dos Estados-Membros na região; e) estar em consonância com as autoridades beneficiárias.

²³ Atas das reuniões do comité operacional do SLC de 14.1.2016 e 18.4.2016.

apenas teve de aprovar três Fichas de Ação (62 páginas) na sua reunião de 16 de dezembro de 2016. Os documentos dos projetos foram distribuídos tardiamente²⁴ (apenas uma semana antes do final do prazo para aprovação), não permitindo que os representantes dos Estados-Membros e os países africanos tivessem tempo suficiente para uma análise apropriada.

32. O Acordo Constitutivo estabelece²⁵ que sempre que for necessário introduzir uma alteração substancial na natureza ou nos objetivos de uma ação após a sua aprovação, o gestor do fundo fiduciário deve apresentar a Ficha de Ação alterada ao comité operacional para aprovação antes da execução da ação. Embora o comité operacional para o CdA tenha sido notificado sobre as alterações aos projetos, o mesmo não sucedeu com o comité operacional responsável pelo SLC²⁶. O Tribunal não detetou casos similares relativamente à vertente NdA.

Coordenação e complementaridade

33. Na fase de seleção, é fundamental haver coordenação entre as diferentes DG da Comissão. Para garantir essa coordenação, a Comissão criou mecanismos internos e acordos de trabalho detalhados entre a DG DEVCO, a DG NEAR, o SEAE, a DG HOME e a DG ECHO. Estes serviços participam regularmente em reuniões internas de avaliação da qualidade (no âmbito do Grupo de Apoio à Qualidade) para avaliar projetos antes de estes serem

²⁴ O artigo 7º do Regulamento Interno dos comités operacionais estabelece que os documentos de reunião devem ser fornecidos, tanto quanto possível, pelo menos, 15 dias antes da data da reunião. A título de exemplo, a ata do 5º comité operacional para a vertente CdA em dezembro de 2017 refere que o comité operacional lamenta profundamente o envio tardio da documentação necessária para a reunião e indica que a documentação deverá no futuro ser transmitida com maior antecedência (três semanas).

²⁵ Artigo 6º, ponto 6.5.

²⁶ A primeira reunião do comité operacional, realizada em janeiro de 2016, aprovou o projeto 8 no Níger. Durante a fase de preparação/negociação, as agências dos Estados-Membros propuseram alterar os objetivos da ação. Consequentemente, a Descrição da Ação assinada em setembro de 2016 diferiu substancialmente da Ficha de Ação adotada pelo comité operacional. O comité operacional para o SLC não tinha sido notificado dessa alteração.

submetidos a aprovação. Apesar destes esforços, ainda há margem para melhorias na coordenação.

34. Devido à sua natureza, as necessidades identificadas em África exigem, muitas vezes, uma resposta que abranja várias vertentes, por exemplo, a do Sael e a do Norte de África. O artigo 3º, nº 1, do Regulamento Interno dos comités operacionais estabelece que estes reunirão em sessões conjuntas para examinar matérias de interesse comum sempre que necessário. Na prática, as reuniões dos comités operacionais são realizadas separadamente para cada vertente do fundo e, até à data, só foram realizadas duas reuniões conjuntas de comités operacionais²⁷. Na sua terceira reunião, em junho de 2017, o Conselho de Administração do Fundo Fiduciário decidiu aumentar a ênfase na seleção de programas abrangendo várias vertentes. Todavia, apesar da ênfase dada à cooperação entre diferentes vertentes, apenas quatro programas deste tipo (de um total de 143) foram aprovados²⁸.

35. Quando selecionam projetos, os comités operacionais necessitam também de informações que lhes permitam avaliar a complementaridade das ações do fundo fiduciário, ou seja, verificar se não se sobrepõem ou duplicam outros instrumentos da UE e identificar potenciais sinergias. O Documento de Orientação Estratégica estabelece requisitos adicionais para garantir a complementaridade do FFUE para África com outros instrumentos da UE. Um destes requisitos é financiar apenas atividades que não estejam já incluídas num Programa Indicativo Nacional ou Regional. Todavia, o Tribunal identificou dois projetos na vertente CdA (que não estavam incluídos na nossa amostra) que já faziam inicialmente parte de um Programa Indicativo Regional e que, após uma transferência de fundos, foram transferidos para o fundo fiduciário.

36. Apesar dos esforços de coordenação da Comissão, o Tribunal encontrou também exemplos de projetos selecionados pelo FFUE para África que visam necessidades similares às de outras atividades financiadas pela UE e que, por esse motivo, são suscetíveis de

²⁷ Estas reuniões ocorreram em 16.12.2015 e 26.2.2018.

²⁸ Dois destes programas correspondem ao Centro de Investigação e Recolha de Dados e ao Centro de Cooperação Técnica.

duplicar outras formas de apoio da UE²⁹. A Comissão não justificou por que razão estes projetos são financiados através do FFUE para África e não através de outro instrumento³⁰. Na **Caixa 2**, são apresentados exemplos de projetos que visam necessidades similares, apesar dos esforços de coordenação.

Caixa 2 – Exemplos de projetos que visam dar resposta a necessidades similares

Ajuda de emergência

Existem acordos de trabalho para garantir a coordenação entre o FFUE para África e a DG ECHO. Durante uma reunião do Grupo de Apoio à Qualidade sobre o projeto *Reforçar a proteção e a resiliência das populações deslocadas na Líbia* (projeto 17), a DG ECHO fez saber que a proposta se enquadrava numa intervenção normal ECHO e que poderia gerar uma grave sobreposição com iniciativas em curso se fosse financiada. Apesar destas observações, a Comissão não clarificou, na Ficha de Ação transmitida ao comité operacional para aprovação, por que razão o projeto em causa deveria ser financiado através do FFUE para África.

Instrumento para a Estabilidade e a Paz

O Tribunal analisou dois projetos (um financiado pelo IEP e outro financiado pelo FFUE para África) visando o repatriamento humanitário de migrantes da Líbia para os seus países de origem. Ambos se destinam a apoiar atividades na área da estabilização de comunidades e neles participa o mesmo parceiro responsável pela execução, que exerce as suas funções parcialmente durante o mesmo período. Os dois projetos incluem ainda determinadas atividades, como trabalho de reabilitação e apoio à coesão social, e decorrem nas mesmas cidades – Sabha e Qatroun.

²⁹ O artigo 187º, nº 3, alínea b), do Regulamento Financeiro estabelece que os fundos fiduciários da UE: "não deverão ser criados se se limitarem a duplicar, sem oferecer adicionalidade, outros canais de financiamento ou instrumentos similares".

³⁰ Este requisito está enunciado na Secção 2 do Documento de Orientação Estratégica, relativa à complementaridade (p. 11), que refere que o fundo fiduciário colmatará as lacunas, tanto a nível geográfico, como temático, que não estejam cobertas por outros meios ou por outros parceiros de desenvolvimento (incluindo os Estados-Membros da UE). Essa justificação deverá ser indicada para cada projeto aprovado.

37. Além disso, a Comissão criou recentemente o Plano de Investimento Externo (PIE), que visa "dar resposta às causas socioeconómicas profundas específicas das migrações, promover a reinserção sustentável dos migrantes que regressam aos seus países de origem e reforçar as comunidades de trânsito e de acolhimento"³¹. O Conselho de Administração do Fundo Fiduciário salientou a necessidade de garantir a complementaridade com outros instrumentos, como o futuro PIE, mecanismos de financiamento combinado e outros. Contudo, o Tribunal não encontrou nenhum documento que especifique como é assegurada a coordenação entre o FFUE para África e o PIE ou as medidas adotadas para maximizar a complementaridade entre ações selecionadas ao abrigo dos dois instrumentos.

38. Os exemplos acima apresentados revelam que o FFUE para África não estabeleceu uma divisão de tarefas suficientemente clara entre o fundo e outros instrumentos ou entre as intervenções da DG DEVCO, da DG NEAR e da DG ECHO. Para a Líbia, a Comissão está a preparar uma matriz de intervenções para o setor da saúde, mas esta não é uma prática normalizada para outros países e outros setores. Caso fosse aplicado a todos os setores, este tipo de documento facilitaria o processo de avaliação da qualidade na seleção de projetos e maximizaria a complementaridade das ações no terreno.

Celeridade dos procedimentos

39. A rápida seleção de projetos³² era uma das mais-valias que se esperava do FFUE para África. Esta expectativa gerou alguma pressão sobre a Comissão para acelerar os procedimentos e selecionar projetos para um rápido financiamento. A análise do Tribunal mostra que a seleção de projetos no âmbito do FFUE para África foi efetivamente mais

³¹ Regulamento (UE) 2017/1601 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de setembro de 2017, que institui o Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável (FEDS), a Garantia FEDS e o Fundo de Garantia FEDS, artigo 3º – Objetivo.

³² O considerando 10 da Decisão C(2015) 7293 da Comissão, de 20 de outubro de 2015, refere que o fundo fiduciário permitirá à UE e aos Estados-Membros dispor de um instrumento rápido e flexível para obter resultados imediatos e concretos em situações sensíveis e frágeis sujeitas a rápidas mudanças.

rápida comparativamente aos instrumentos da UE tradicionais³³. O fundo fiduciário permitiu acelerar as diferentes fases do processo, reduzindo o tempo despendido desde a identificação e formulação, à contratação e à realização do primeiro pagamento (ver **Figura 3**). Todas as partes entrevistadas durante a auditoria congratularam-se com a rapidez com que o fundo fiduciário elaborou projetos e elogiaram a sua rápida capacidade de resposta às mais variadas e urgentes necessidades.

Figura 3 – Comparação indicativa da rapidez dos procedimentos

Fase	Definição	FFUE para África, todas as vertentes (em dias)	Orçamento da UE e FED (em dias)	Tempo poupado em média (em dias)
1. Identificação/formulação	Número médio de dias entre reunião do Grupo de Apoio à Qualidade e aprovação pelos comités operacionais ou pelo Comité FED/ICD	33	133	100
2. Celebração de contratos	Número médio de dias entre aprovação pelos comités operacionais ou pelo Comité FED/IEV/ICD e a assinatura dos contratos	270	423	153
3. Primeiro pagamento	Número médio de dias entre a assinatura dos contratos e a autorização do primeiro pagamento	30	42	12

40. Importa, todavia, referir que vários projetos do FFUE para África tinham sido inicialmente selecionados no âmbito de outros instrumentos da UE e posteriormente transferidos para o fundo fiduciário. Nalguns casos, uma maior rapidez implicou uma redução do tempo disponível para os comités operacionais efetuarem uma avaliação rigorosa das propostas antes da sua aprovação para o fundo fiduciário (ver **ponto 31**).

41. Em termos de contratualização, a meio do seu ciclo de vida, o FFUE para África já tinha celebrado contratos num valor equivalente a 45% das verbas de financiamento disponíveis (ver **Figura 4**). Embora o FFUE para África tenha, de um modo geral, conseguido acelerar o

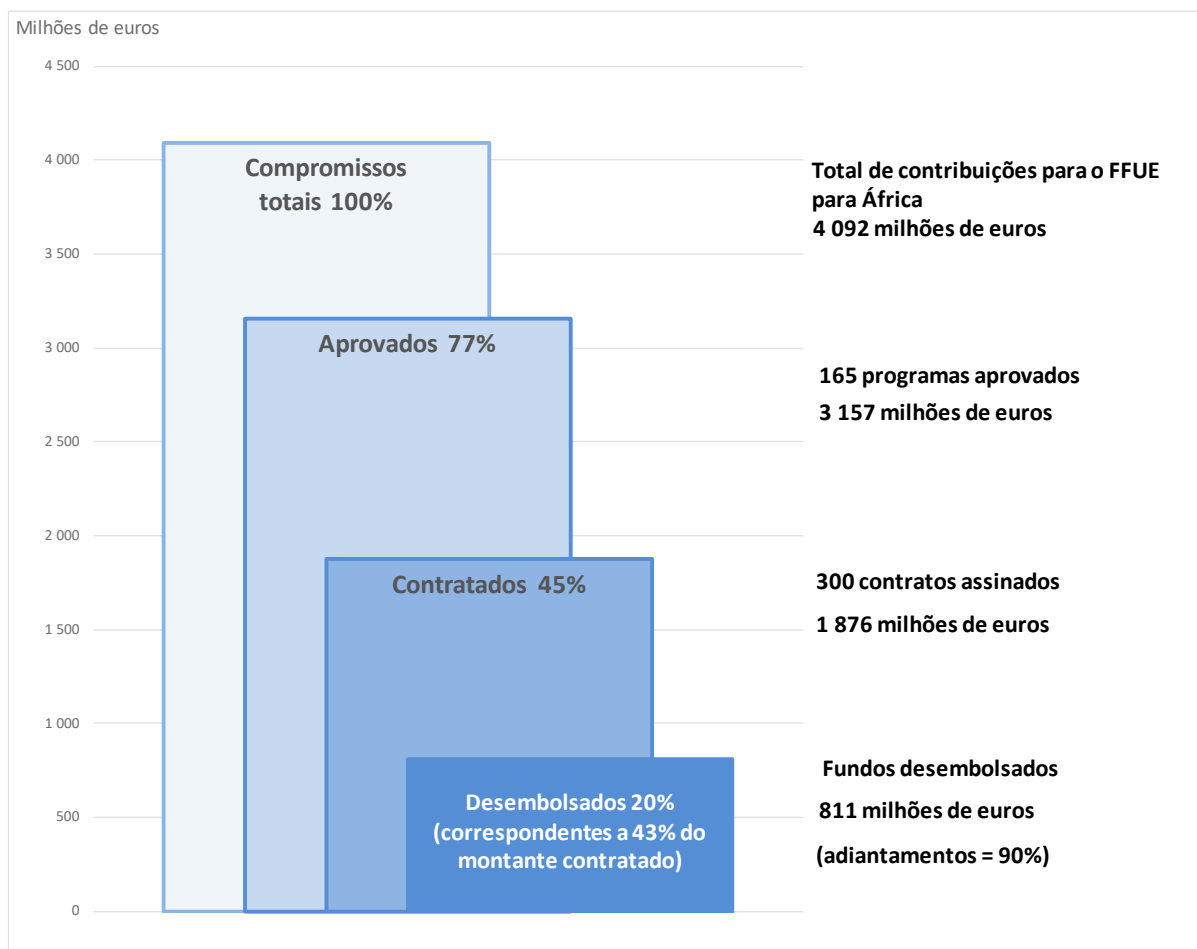
³³ Entende-se por "instrumentos de desenvolvimento tradicionais" o Fundo Europeu de Desenvolvimento e os instrumentos ao abrigo do orçamento da UE que podem ser utilizados para financiar atividades nos 26 países africanos abrangidos pelo FFUE para África, nomeadamente o Instrumento Europeu de Vizinhança e o Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento.

processo de celebração de contratos³⁴, existem outros instrumentos de emergência mais rápidos neste domínio. Por exemplo, o IEP, que intervém em áreas similares ao FFUE para África, pode recorrer a "medidas de assistência de carácter excecional"³⁵. Nestas medidas, 86% de todos os contratos são assinados no prazo de quatro meses³⁶ (face aos 270 dias para projetos financiados pelo FFUE para África) depois de a Comissão adotar a decisão de financiamento. O FFUE para África é um instrumento de emergência, sendo por essa razão expectável que o processo de celebração de contratos fosse mais rápido.

³⁴ Os esforços da Comissão para acelerar a contratação incluem: o envio de cartas aos Estados-Membros e a realização de debates com as agências de execução dos Estados-Membros na Rede de Profissionais para a Cooperação Europeia para o Desenvolvimento, uma plataforma constituída por agências de execução de 15 Estados-Membros.

³⁵ Artigo 3º do Regulamento (UE) nº 230/2014, de 11 de março de 2014, que cria um instrumento para a estabilidade e a paz.

³⁶ Relatório anual de atividades de 2017 do Serviço dos Instrumentos de Política Externa – Anexo 12, "Performance tables" (quadros de desempenho), pág. 139.

Figura 4 - Execução orçamental no final de agosto de 2018

Fonte: com base em dados de 31 de agosto de 2018 da Comissão Europeia sobre o estado de execução, publicados no sítio Internet do FFUE para África. Todos os valores são arredondados.

42. No que diz respeito à execução de projetos, o FFUE para África contribuiu pouco para acelerar o processo, em comparação com os instrumentos de ajuda ao desenvolvimento tradicionais. Este fundo enfrentou dificuldades semelhantes às dos outros instrumentos, o que por sua vez se reflete no baixo nível de pagamentos (ver a **figura 4**) que, na maioria dos casos (cerca de 90%), constituem adiantamentos ou estão relacionados com o apoio orçamental³⁷. De acordo com a Comissão, o ambiente complexo e difícil em que o FFUE para África opera constitui a causa mais comum dos atrasos, uma vez que, muitas das vezes, os parceiros responsáveis pela execução não podem intervir em zonas de conflito.

³⁷ O apoio orçamental ao Níger (projeto 12) representa 7% do montante desembolsado.

43. Não obstante, devido ao contexto excepcional em que o FFUE para África opera, seria razoável esperar que a Comissão ponderasse sistematicamente a aplicação de medidas mais rápidas e as discutisse com os potenciais parceiros responsáveis pela execução. Uma das formas de acelerar o arranque da execução é fazer com que os custos da preparação de um projeto sejam elegíveis logo a partir da data de aprovação do projeto (isto é, a partir do momento em que forem aprovadas as condições essenciais do projeto e quando pertinente). As orientações da Comissão para as situações de emergência permitem efetivamente este tipo de abordagem.

Caixa 3 - Exemplo do Níger, em que vários projetos poderiam ter sido executados de forma mais rápida se o financiamento tivesse sido imediatamente autorizado

Projeto 10: Apoio à formação e à inserção no mercado de trabalho de jovens nas regiões de Agadez e Zinder

O comité operacional aprovou o projeto em 18 de abril de 2016. No entanto, o processo de recrutamento do chefe de projeto só pôde ser iniciado depois da assinatura do contrato em novembro de 2016. O facto de tornar os custos da preparação do projeto elegíveis assim que o projeto tivesse sido aprovado teria atenuado as consequências do longo processo de recrutamento e permitido, assim, reduzir o tempo necessário ao arranque da execução do projeto.

44. O Tribunal constatou que, na maioria dos casos, as Fichas de Ação apresentadas aos comités operacionais para aprovação não especificavam a data prevista para o arranque das atividades dos projetos, mencionando apenas a duração total dos projetos (entre 12 e 60 meses para os projetos examinados). Os comités operacionais não podem, deste modo, tomar em conta este aspeto durante a aprovação dos projetos nem considerar alternativas que permitam assegurar um arranque mais rápido dos mesmos.

Os projetos começaram a produzir realizações, mas ainda não está operacional um sistema de acompanhamento dos resultados nas três vertentes do fundo

Acompanhamento

45. Em 2017, as três vertentes do FFUE para África adotaram uma plataforma comum de acompanhamento para todos os projetos, que contém os respetivos quadros lógicos³⁸, metas e valores efetivos correspondentes a cada indicador específico. A Comissão registou nesse sistema de acompanhamento grande parte das metas respeitantes aos projetos do fundo fiduciário, mas os resultados ainda não se encontram disponíveis. Nem todos os parceiros responsáveis pela execução se mostram disponíveis para registar informações na plataforma comum e a maioria deles não é contratualmente obrigada a fazê-lo, o que se deve ao facto de o sistema não se encontrar ainda criado ou previsto no momento em que os contratos foram assinados e de a Comissão não ter estabelecido disposições nesse sentido nos acordos de financiamento.

46. À data da auditoria, a Comissão tinha definido um conjunto de 19 indicadores agregados para esta plataforma de acompanhamento, comuns às três vertentes. Todavia, existem algumas sobreposições entre estes indicadores e a sua relação com os indicadores de alto nível apresentados no quadro de resultados geral do fundo fiduciário nem sempre é clara (ver **Caixa 4**).

Caixa 4 – Insuficiências detetadas nos 19 indicadores agregados

- Existe uma potencial sobreposição entre os indicadores 2.3 (Número de pessoas que beneficiam de ajuda alimentar) e 2.4 (Número de pessoas que beneficiam de ajuda relacionada com segurança alimentar). A definição destes dois indicadores inclui formação em práticas agrícolas;
- os indicadores não cobrem todos os tipos de projetos do FFUE para África (por exemplo, o projeto 6);
- é difícil referenciar/relacionar estes indicadores comuns de realizações com os milhares de indicadores ao nível dos projetos e, em seguida, com o quadro de resultados geral do fundo

³⁸ O quadro recapitulativo de um projeto, que apresenta os objetivos, metas e indicadores.

fiduciário e com as prioridades enunciadas no Plano de Ação de Valeta. A vertente CdA decidiu, por iniciativa própria, contratar peritos técnicos externos para realizar esta tarefa.

47. Até à data, a vertente SLC optou por utilizar o sistema CAD (recolher, analisar e divulgar), enquanto a vertente CdA utiliza o sistema MLS (sistema de acompanhamento e aprendizagem). A vertente NdA tenciona criar o seu próprio sistema de acompanhamento e avaliação. A grande diversidade de sistemas de informação e acompanhamento não permite ter uma visão abrangente dos resultados alcançados pelo FFUE para África no seu conjunto.

48. Além disso, não existe uma demarcação clara de responsabilidades entre os parceiros responsáveis pela execução e a Comissão ou as EUDEL no que diz respeito ao acompanhamento. Por exemplo, num projeto no Níger (projeto 7), todo o orçamento consagrado ao projeto foi despendido em 12 meses, em vez dos 36 meses previstos, e contemplou essencialmente um objetivo partilhado com outros doadores (ajuda direta a migrantes). Os outros dois objetivos (governança e ações relacionadas com desenvolvimento) ficaram, em grande medida, por abordar. O Tribunal constatou igualmente a existência de atrasos recorrentes³⁹ em projetos relacionados com a segurança, a gestão de fronteiras e outros domínios similares.

49. No momento em que foi realizada a auditoria, nenhum dos projetos analisados no seu âmbito tinha sido objeto de um relatório de AOR⁴⁰. A Comissão visitou todos os projetos em execução no Níger pelo menos uma vez, o que permitiu ao pessoal da Comissão acompanhar os projetos. Na Líbia, devido às dificuldades em matéria de segurança, a Comissão não pôde visitar todos os projetos em curso. A Comissão examinou, contudo, a possibilidade de introduzir um serviço de acompanhamento externo (ou seja, contratando agentes locais

³⁹ Projeto 11, com atraso de 3,5 meses; projeto 5, com atraso de 7 meses, e projeto 4, um projeto de dois anos que já necessita de uma prorrogação para poder apresentar os seus resultados principais.

⁴⁰ Acompanhamento orientado para os resultados. O sistema de AOR foi instituído pela EuropeAid em 2000 para reforçar o acompanhamento, a avaliação e a transparência da ajuda ao desenvolvimento. Assenta em avaliações curtas, específicas e efetuadas no local por peritos externos. Utiliza uma metodologia estruturada e coerente, que segue cinco critérios: pertinência, eficiência, eficácia, impacto potencial e sustentabilidade previsível.

para tarefas de acompanhamento). Uma parte essencial do acompanhamento consiste na verificação periódica dos projetos através do seu quadro lógico. A maioria dos projetos auditados possuía apenas um quadro lógico provisório, o qual era completado após a fase de arranque do projeto, ou seja, apenas depois de assinado o respetivo contrato. Na fase de arranque, os parceiros responsáveis pela execução consultam os beneficiários finais e identificam as necessidades específicas da população ou da administração. Em concertação com a delegação da UE, definem ou atualizam os indicadores e as metas. Segundo a Comissão, esta abordagem oferece alguma flexibilidade em contextos difíceis e permite obter dados que não estão disponíveis numa fase inicial. Contudo, mesmo após a atualização dos quadros lógicos, os projetos auditados continuavam sem metas mensuráveis e, por conseguinte, os objetivos específicos ainda não eram SMART⁴¹ (ver **Caixa 5**).

Caixa 5 – Exemplos de falta de especificidade em objetivos na vertente SLC

Projeto 8: "apoio à aplicação de medidas estruturais de curto prazo"

Projeto 9: "apoio à gestão delegada de projeto"

Projeto 10: "a orientação das ações na área da educação é melhorada"

Projeto 10: "a empregabilidade dos jovens é melhorada"

50. Alguns indicadores revelaram uma utilidade limitada. Num dos projetos (projeto 10), um indicador baseava-se numa subsequente decisão política das autoridades locais. Este tipo de indicador não é eficiente, uma vez que os parceiros responsáveis pela execução não têm influência neste tipo de decisões e não podem assumir responsabilidades neste contexto. O Tribunal constatou igualmente indicadores baseados nas opiniões dos beneficiários (por exemplo, resultados de inquéritos), que são subjetivos e difíceis de verificar. Outros indicadores foram incluídos porque os parceiros responsáveis pela execução os utilizavam na elaboração dos seus relatórios internos. Este facto contribui para agravar os encargos administrativos para o FFUE para África.

⁴¹ Específicos, mensuráveis realizáveis, pertinentes e calendarizados.

51. A utilização de valores de referência adequados permite avaliar os progressos realizados relativamente às necessidades gerais, tanto em termos relativos como absolutos. Em todos os quadros lógicos analisados, incluindo aqueles que tinham sido revistos, os valores de referência apresentavam deficiências. Na maioria dos casos, os valores de referência para indicadores específicos indicavam zero ou eram assinalados com a menção "N/D"⁴², não permitindo conhecer os progressos realizados em termos relativos. Num dos casos, os indicadores não dispunham de valores de referência mas, ainda assim, foram medidos⁴³. Os valores medidos não forneciam qualquer informação útil sobre os progressos.

Realizações produzidas pelos projetos em curso

52. À data da auditoria, os projetos financiados pelo FFUE para África encontravam-se geralmente numa fase inicial de execução, mas os projetos auditados na Líbia e no Níger tinham começado a produzir as suas primeiras realizações (ver exemplos na **Caixa 6**). No Níger, a equipa de auditoria visitou, entre outros projetos, o centro de trânsito de migrantes e um dos 15 observatórios da migração sediados em Agadez, tendo realizado entrevistas com agentes de investigação policial envolvidos no desmantelamento de redes de tráfico de seres humanos. Na Líbia, devido à situação de insegurança, não foi possível visitar nenhum dos projetos em curso.

Caixa 6 - Exemplos de realizações produzidas por projetos em curso auditados

Com base nos relatórios de progresso fornecidos pelos parceiros responsáveis pela execução (validados pela Comissão), constataram-se os seguintes exemplos de realizações produzidas por projetos:

Níger

Projeto 7: criação de condições de vida aceitáveis para os migrantes do Centro de Trânsito de Migrantes de Agadez (um dos quatro existentes no Níger). Mais de 9 000 migrantes passaram por estes centros em 2017;

⁴² Aplica-se aos seguintes projetos: 4, 5, 7, 11, 13, 17, 18, 19 e 20.

⁴³ No projeto 7, os indicadores forneciam valores sobre as metas alcançadas no apoio prestado nos centros de trânsito e ao nível dos regressos voluntários assistidos (por ex. 380%, 415%, 225%, etc.) sem indicar, contudo, qualquer valor de partida estimado para efeitos comparativos.

Projeto 8: criação de 15 observatórios para acompanhar as consequências da migração a nível local e identificar

potenciais medidas de atenuação;

Projeto 11: desmantelamento de 7 redes nacionais e 12 redes internacionais de tráfico de seres humanos, graças a equipas conjuntas de agentes de investigação policial em 2017.

Líbia

O projeto 19, no âmbito de um dos seus objetivos:

- prestou assistência a 4 709 migrantes no âmbito do apoio ao regresso voluntário,
- prestou ajuda humanitária a 19 605 migrantes sob a forma de bens não alimentares e produtos de higiene em vários centros de detenção,
- realizou avaliações rápidas das necessidades dos migrantes e prestou assistência médica a mais de 6 000 migrantes,
- prestou apoio, através da unidade de proteção, no alojamento de 929 pessoas (incluindo mulheres grávidas e crianças não acompanhadas). A unidade de cooperação técnica formou 21 funcionários governamentais na avaliação de direitos humanos e situações de vulnerabilidade.

53. Segundo dados da Frontex, o número global de entradas de migrantes ilegais na UE atingiu um pico geral em 2016, tendo em seguida registado um decréscimo em 2017 (ver a **figura 5**). O FFUE para África é um dos muitos instrumentos comunitários e não comunitários que contribui para melhorar estes valores, que são desiguais nas três vertentes do fundo.

Figura 5 - Entradas de migrantes ilegais na UE, provenientes das regiões abrangidas pelo FFUE para África

	2014	2015	2016	2017
Sael e Lago Chade	42 601	65 297	114 814	76 889
Norte de África	10 773	21 603	19 393	27 912
Corno de África	46 536	70 875	42 850	17 984
Total do FFUE para África	99 910	157 775	177 057	122 785

Fonte: TCE, com base em dados da Frontex de 2014 a 2017.

54. O relatório anual de 2017 do FFUE para África não apresenta de forma completa os resultados alcançados até à data, limitando-se a indicar o número de projetos aprovados, os

fundos despendidos e exemplos de realizações produzidas. Embora o relatório anual seja um documento único e consolidado, a apresentação de informações não é coerente entre as três vertentes do fundo. Por exemplo, no Capítulo 3 (Orientações estratégicas, execução e resultados), o relatório anual apresenta quadros para cada vertente com indicação dos fundos atribuídos às prioridades definidas em cada uma delas. Porém, dado o caráter altamente abrangente dos objetivos do FFUE para África, a classificação dos projetos pelos gestores do fundo fiduciário é feita com um grande nível de discricionariedade. Por consequência, os fundos atribuídos às diferentes prioridades não são facilmente comparáveis.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

55. Enfrentando grandes desafios, o FFUE para África é um fundo fiduciário de emergência criado para ajudar a combater situações de crise em três regiões de África. O fundo visa igualmente financiar ações com objetivos de longo prazo em matéria de estabilidade e desenvolvimento.

56. Tendo concluído que o FFUE para África é um instrumento flexível mas, tendo em conta os desafios sem precedentes que se lhe colocam, deveria ter sido concebido de forma mais direcionada. Não foram especificadas as crises (por ex., por região, por país, causas e impactos na estabilidade) a que o fundo fiduciário deverá dar resposta. Embora o caráter abrangente dos objetivos do FF ofereça uma certa flexibilidade, não permite, em contrapartida, a existência de uma estratégia suficientemente orientada para nortear ações bem definidas nas três vertentes e que facilite a medição e comunicação dos resultados. Além disso, as orientações estratégicas transmitidas aos gestores do FF não têm sido, até à data, muito específicas (ver **pontos 15 a 19**).

57. A Comissão não analisou de forma exaustiva as necessidades que exigem intervenção através do FF, nem os meios à sua disposição. Nos casos em que as necessidades foram identificadas, o Tribunal verificou que estas não estavam quantificadas e que não tinha sido definida uma massa crítica de financiamento. Constatou ainda que a agregação de recursos e capacidades não foi realizada da melhor forma nem sistematicamente. Além disso, não

tinha sido criado ainda um mecanismo apropriado para registar os ensinamentos obtidos (ver os **pontos 20 a 24**).

Recomendação 1 – Melhorar a qualidade dos objetivos do FFUE para África

A Comissão deve propor ao Conselho de Administração do Fundo Fiduciário que reveja os objetivos e prioridades vigentes do FFUE para África, de modo a que se tornem mais específicos e realizáveis. Deve ter em conta os desafios específicos das três vertentes e, na medida do possível, incluir metas e cenários de referência. Nesse exercício, a Comissão deve utilizar, em particular:

- a) as realizações dos Centros de Investigação e Recolha de Dados;
- b) as capacidades de todos os doadores;
- c) um mecanismo para registar os ensinamentos obtidos no âmbito do fundo fiduciário a nível global.

Prazo: até ao final de 2019.

58. Os procedimentos de seleção dos projetos variam consoante a vertente do fundo. O Tribunal não encontrou qualquer avaliação documentada das propostas de projetos com base em critérios predefinidos. Os comités operacionais têm sido essencialmente instâncias de aprovação de projetos, mas o Tribunal verificou que a informação que lhes é transmitida nem sempre é completa ou disponibilizada com a antecedência necessária para que possam preparar e fundamentar bem as suas decisões (ver os **pontos 27 a 32**).

59. A vantagem comparativa de financiar projetos através do FFUE para África nem sempre foi devidamente explicada e o Tribunal encontrou exemplos de projetos contemplando necessidades similares a outros instrumentos da UE (ver **pontos 33 a 38**).

Recomendação 2 – Rever o procedimento de seleção de projetos

A Comissão Europeia deve:

- a) definir critérios comuns claros para todas as vertentes do fundo e documentar a avaliação das propostas de projetos com base nesses critérios;
- b) facultar aos comités operacionais uma lista das propostas recebidas que não tenham sido convertidas em fichas de ação pelo gestor do fundo fiduciário, incluindo os motivos da sua rejeição;
- c) Informar os comités operacionais de qualquer alteração substancial introduzida em projetos já aprovados (nomeadamente alterações ao nível dos objetivos, do orçamento e da duração);
- d) criar na Ficha de Ação uma secção destinada a demonstrar a vantagem de financiar projetos através do FFUE para África em comparação com outras formas de apoio da UE.

Prazo: meados de 2019.

60. Comparativamente aos instrumentos tradicionais, o FFUE para África permitiu um arranque mais rápido dos projetos, tendo conseguido, de forma geral, acelerar a assinatura dos contratos e a realização de adiantamentos. Porém, os projetos enfrentam dificuldades semelhantes às dos instrumentos tradicionais que atrasam a sua execução. Embora o FFUE para África seja um instrumento vocacionado para intervir em situações excecionais, a Comissão não explorou totalmente os mecanismos que permitem adotar medidas rápidas. Esse tipo de medidas facilitaria o trabalho dos parceiros responsáveis pela execução e permitiria um arranque mais rápido das atividades dos projetos (ver **pontos 39 a 44**).

Recomendação 3 – Adotar medidas para acelerar a execução dos projetos

A Comissão deve identificar todos os procedimentos acelerados suscetíveis de serem aplicados ao FFUE para África e melhorar a sua utilização em concertação, quando apropriado, com os potenciais parceiros responsáveis pela execução de projetos.

Prazo: final de 2019.

61. O FFUE para África adotou um sistema comum de acompanhamento. Contudo, este sistema ainda não está operacional e, até à data, as três vertentes têm utilizado sistemas diferentes de recolha de informações orçamentais, acompanhamento e avaliação. O Tribunal verificou que, em muitos casos, os objetivos dos projetos não eram SMART e que os indicadores utilizados para medir o desempenho careciam de valores de referência. O FFUE para África contribuiu para reduzir o número de migrantes irregulares na Europa provenientes de África, mas este contributo não pode ser medido com precisão. Os projetos auditados encontravam-se numa fase inicial de execução, mas já tinham começado a produzir realizações (ver **pontos 45 a 53**).

Recomendação 4 – Melhorar o acompanhamento do FFUE para África

A Comissão Europeia deve:

- a) tornar o sistema comum de acompanhamento plenamente operacional;
- b) incluir objetivos SMART nos quadros lógicos dos projetos e melhorar a qualidade dos indicadores, definindo valores de referência e metas quantificados.

Prazo: meados de 2019.

O presente relatório foi adotado pela Câmara III, presidida por Bettina JAKOBSEN, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 16 de outubro de 2018.

Pelo Tribunal de Contas

Klaus-Heiner LEHNE

O Presidente

ANEXO I**Contribuições dos EM e de outros doadores (compromissos e contribuições recebidas)
em 31 de agosto de 2018**

Os países que se comprometeram a contribuir com um montante de, pelo menos, 3 milhões de euros, garantindo deste modo os seus direitos de voto no Conselho de Administração do Fundo Fiduciário e nos comités operacionais estão realçados a cinzento.

País	Contribuições prometidas (euros)	Contribuições recebidas (euros)
Áustria	6 000 000	6 000 000
Bélgica	10 000 000	9 000 000
Bulgária	550 000	550 000
Croácia	600 000	600 000
Chipre	100 000	100 000
República Checa*	10 411 624	10 411 124
Dinamarca	20 045 876	20 045 876
Estónia	1 450 000	1 450 000
Finlândia	5 000 000	5 000 000
França	9 000 000	9 000 000
Alemanha	157 500 000	139 500 000
Hungria*	9 450 000	9 450 000
Irlanda	15 000 000	2 600 000
Itália	110 000 000	108 000 000
Letónia	300 000	300 000
Lituânia	200 000	200 000
Luxemburgo	3 100 000	3 100 000
Malta	325 000	175 000
Países Baixos	26 362 000	23 362 000
Noruega	8 865 381	8 865 381
Polónia*	10 550 748	10 550 748
Portugal	1 800 000	1 800 000
Roménia	100 000	100 000
Eslováquia*	10 350 000	10 350 000
Eslovénia	100 000	100 000
Espanha	9 000 000	9 000 000
Suécia	3 000 000	3 000 000
Suíça	4 100 000	4 100 000
Reino Unido	6 000 000	2 800 000
Grupo de Visegrado (CZ, HU, PL, SK)*	35 000 000	35 000 000
Total das contribuições externas	439 260 629	409 510 629

* As contribuições de cada país para o compromisso de 35 milhões de euros feito pelo grupo de Visegrado são apresentadas nos dados desse país.

Fonte: Comissão Europeia, sítio Internet do FFUE para África, "Financial resources" (Recursos financeiros).

Órgãos de governação do FFUE para África e principais responsabilidades**Principais responsabilidades**

- Adotam e avaliam a estratégia;
- Ajustam o âmbito geográfico;
- Formulam orientações estratégicas;
- Aprovam alterações ao Acordo Constitutivo.

- Examina e aprova ações financiadas pelo fundo fiduciário;
- Supervisiona a execução;
- Aprova o relatório e as contas anuais.

- Assume o Secretariado do CAFF e dos comités operacionais;
- Executa ações (delegando tarefas nos parceiros responsáveis pela execução);
- Prepara o relatório anual e os relatórios financeiros.

Órgãos de governação do FFUE para África**Conselho de Administração do Fundo Fiduciário (CAFF)**

Presidente: DG DEVCO, Diretor-Geral assistido pelo SEAE e outros serviços da Comissão
 Membros: Estados-Membros da UE e outros doadores (que tenham contribuído com pelo menos 3 milhões de euros)
 Observadores: Países africanos, organizações regionais e outros Estados-Membros da UE

Comité Operacional Sael e Lago Chade (Comité operacional SLC)

Presidente: DG DEVCO,
 Diretor responsável para a África Central e Ocidental

Comité Operacional Corno de África (OpCom CdA)

Presidente: DG DEVCO,
 Diretor responsável para a África Oriental e Austral

Comité Operacional Norte de África (Comité operacional NdA)

Presidente: DG NEAR, Diretor responsável para a Vizinhança Meridional

Gestor do fundo fiduciário,
 DG DEVCO

Gestor do fundo fiduciário,
 DG DEVCO

Gestor do fundo fiduciário,
 DG NEAR

Delegações da UE nos países africanos

Projetos auditados do FFUE para África

Lista de projetos

Temáticas do FFUE														
1	Melhorar as perspetivas económicas e as oportunidades de emprego													
2	Reforçar a resiliência													
3	Melhorar a gestão da migração													
4	Melhorar a governação e a prevenção de conflitos													
#	Referência	Título	Temática				Parcelo responsável pela execução	Orçamento (milhões de euros)			Duração da ação (meses)	Data de aprovação da Ficha de Ação	Data de assinatura do FFUE	Dias decorridos entre a aprovação e a assinatura
			1	2	3	4		FFUE	Cofinanciamento	Total				
Multiverbetes														
1	REG-REG-01	Research and Evidence Facility for the Sahel and Lake Chad Region and the North of Africa	X	X	X	X	Parceiros múltiplos	8,0		8,0	60	30.10.2016 através de procedimento escrito	25.9.2017	330
2	SAH-REG-02	Technical Cooperation Facility	X	X	X	X	Parceiros múltiplos	5,0		5,0	60	14.1.2016	4.11.2016	295
Vertente Sael e Lago Chade														
Projeto regional														
3	SAH-REG-01	Appui à la coopération régionale des pays du G5 Sahel et au Collège Sahélien de Sécurité				X	Agência EM	7,0		7,0	24	14.1.2016	10.7.2016	178
4	SAH-REG-03	Support to the strengthening of police information systems in the broader West Africa region (WAPIS)				X	Organização internacional	5,0		5,0	24	18.4.2016	18.5.2016	30
5	SAH-REG-04	GAR-SI SAHEL (Groupes d'Action Rapides - Surveillance et Intervention au Sahel)			X	X	Agência EM	41,6		41,6	46	13.6.2016	23.12.2016	193
6	SAH-REG-09	La voix des jeunes du Sahel	X	X	X	X	ONG	2,2	0,3	2,5	12	28.3.2017 através de procedimento escrito	15.5.2017	48
Projeto nacional: Niger														
7	SAH-NE-01	Migrant Resource and Response Mechanism (MRRM) Phase II				X	Organização internacional	7,0		7,0	36	14.1.2016	1.8.2016	200
8	SAH-NE-02	Renforcement de la gestion durable des conséquences des flux migratoires (ProGem)	X				Agência EM	25,0		25,0	36	14.1.2016	30.9.2016	260
9	SAH-NE-03	Projet d'appui aux filières agricoles dans les régions de Tahoua et Agadez	X	X			Agência EM	30,0	37,0	67,0	52	18.4.2016	20.9.2016	155
10	SAH-NE-04	Appuyer la formation et l'insertion professionnelle des jeunes filles et garçons des régions d'Agadez et Zinder en vue de contribuer au développement socioéconomique de ses deux régions	X				Agência EM	6,9	18,4	25,3	36	18.4.2016	7.11.2016	203
11	SAH-NE-05	Création d'une Equipe Conjointe d'Investigation (ECI) pour la lutte contre les réseaux criminels liés à l'immigration irrégulière, la traite des êtres humains et le trafic des migrants			X	X	Agência EM	6,0		6,0	36	18.4.2016	22.12.2016	248
12	SAH-NE-06	Contrat relatif à la Reconstruction de l'Etat au Niger en complément du SBCII en préparation / Appui à la Justice, Sécurité et à la Gestion des Frontières au Niger (AJUSEN)			X	X	Agência EM	6,0		6,0	60	13.6.2016	30.8.2016	78
							Agência EM	4,0		4,0		19.12.2016		189
							Apoio orçamental	70,0		70,0		19.12.2016		189
13	SAH-NE-07	Renforcement de la gestion et de la gouvernance des migrations et le retour durable au Niger (Sustainable Return from Niger - SURENI)			X		Organização internacional	15,0		15,0	36	14.12.2016	11.4.2017	118
14	SAH-NE-08	Plan d'Actions à Impact Economique Rapide à Agadez (PAIERA)	X		X		ONG	1,1		1,1		14.1.2017		31
							ONG	3,5		3,5		7.4.2017		114
							ONG	2,7		2,7		20.2.2017		68
							Assist. técnica	0,6		0,6		7.3.2017		83
15	SAH-NE-09	Soutien à la résilience institutionnelle et communautaire dans la région de Diffa	X				Organização internacional	12,0	1,0	13,0	36	14.12.2016	7.6.2017	175
Vertente Norte de África														
Projeto regional														
16	NOA-REG-03	Technical Cooperation Facility (TCF): Formulation of programmes, implementation of the Monitoring and Evaluation Framework, and Communication activities			X		Organização internacional	2,2		2,2		15.11.2017		176
							A definir	2,0		2,0		N/D		N/D
							A definir	1,0		1,0		N/D		N/D
Projeto nacional: Líbia														
17	NOA-LY-01	Strengthening protection and resilience of displaced populations in Libya			X		AEM	5,9	1,0	6,0	30	16.6.2016	06.1.2017	204
18	NOA-LY-02	Supporting protection and humanitarian repatriation and reintegration of vulnerable migrants in Libya			X		A definir	3,0		3,0		N/D		N/D
							Organização internacional (*)	16,8		16,8	36	16.12.2016	2.6.2017	168
19	NOA-LY-03	Managing mixed migration flows in Libya through expanding protection space and supporting local socio-economic development			X		Organização internacional (*)					2.6.2017		51
					X		Organização internacional	38,0	5,0	43,0	36	12.4.2017 através de procedimento escrito	22.5.2017	40
					X		Organização internacional					31.5.2017		49
					X		Organização internacional	13,0		13,0	12	9.6.2017		58
					X		Agência EM					12.6.2017		61
20	NOA-LY-04	Support to integrated border and migration management in Libya - First phase			X		EM	42,2	4,1 (**)	46,3	36	28.7.2017	8.12.2017	133

(*) As atividades executadas por esta organização internacional na Líbia foram agregadas num contrato único NOA-LY-03-01 Proteção de migrantes vulneráveis e estabilização das comunidades na Líbia.

(**) Este montante inclui o financiamento paralelo de 1,84 milhões de euros do Fundo para a Segurança Interna da UE.

Fonte: FFUE para África

RESPOSTAS DA COMISSÃO AO RELATÓRIO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

«FUNDO FIDUCIÁRIO DE EMERGÊNCIA DA UNIÃO EUROPEIA PARA ÁFRICA: FLEXÍVEL MAS POUCO DIRECIONADO»

SÍNTESE

III. O Fundo Fiduciário de Emergência da União Europeia (FFUE) foi concebido como um instrumento de execução com objetivos flexíveis, para poder dar resposta a necessidades e desafios emergentes originados pelas crises complexas, cada uma de natureza diferente, que afetam as três regiões.

IV. A Comissão dispunha de informações pertinentes e tomou-as em consideração aquando da formulação dos objetivos estratégicos do FFUE para África. Para cada objetivo e domínio de intervenção prioritário, as avaliações das necessidades figuram no documento de orientação estratégica, nos quadros operacionais regionais, nos quadros operacionais específicos por país, e, em certa medida, nas atas das reuniões do conselho de administração.

As avaliações das necessidades são complementadas por análises por país que as delegações da UE realizam regularmente em parceria com os países parceiros e em consulta com os Estados-Membros e a sociedade civil.

V. A Comissão considera que não é necessário estabelecer uma lista de critérios gerais comuns a utilizar aquando da avaliação de documentos de ação, mas irá tomar medidas para garantir que estes explicam claramente a ligação entre a ação proposta e os objetivos estratégicos definidos.

Os documentos de ação são identificados e desenvolvidos através de um processo de consulta inclusivo que envolve um grande número de intervenientes, tanto a nível dos serviços centrais como a nível do país.

VI. A Comissão reconhece a necessidade de reforçar alguns aspetos do sistema de acompanhamento comum do FFUE para África. A Comissão está a tomar medidas no sentido de incluir objetivos SMART, na medida do possível, nos quadros lógicos dos projetos e para melhorar ainda mais a qualidade dos indicadores.

VII. A Comissão considera que o FFUE, juntamente com outros instrumentos da UE, poderá ter um impacto indireto na travessia ilegal das fronteiras para a Europa. Contudo, os seus principais motivos visam apoiar a estabilidade, salvar e proteger pessoas, criar oportunidades económicas e rotas legais. Em cerca de três anos, o FFUE para África produziu resultados e comprovou que se trata de um instrumento de execução rápido e eficaz, que tem facilitado o diálogo com os países parceiros, aplicado abordagens inovadoras, e produzido resultados concretos, através da congregação de recursos e competências técnicas de várias partes interessadas.

VIII.

Primeiro travessão: A Comissão aceita esta recomendação.

Segundo travessão: A Comissão aceita parcialmente esta recomendação.

Terceiro travessão: A Comissão aceita esta recomendação.

Quarto travessão: A Comissão aceita esta recomendação.

OBSERVAÇÕES

16. O preâmbulo do Acordo Constitutivo do FFUE para África menciona claramente os desafios internos e as crises parcialmente interligadas que afetaram os países das três vertentes do Fundo Fiduciário. Estas incluem, em primeiro lugar, as crises políticas na Líbia e no Iémen, os conflitos internos no Sudão e no Sudão do Sul, no Mali e na Nigéria (a ameaça do Boko Haram) e uma série de atentados terroristas que transformaram toda a região, que vive agora uma situação de crise. A

identificação e divulgação dos aspetos específicos de cada crise prevalecente nas regiões teria atrasado consideravelmente a configuração do FFUE num contexto de emergência.

17. Os objetivos do FFUE para África têm mantido, propositadamente, uma grande flexibilidade a fim de poderem dar resposta a necessidades e desafios emergentes originados pelas crises complexas, cada uma de natureza diferente, que afetam as três regiões.

O quadro de resultados do FFUE foi concebido para ser atualizado a fim de refletir o caráter evolutivo do Fundo e definir melhor o seu objetivo global.

As três vertentes operacionais estão a trabalhar no sentido de identificar melhor os objetivos específicos, as metas e os valores de referência. O trabalho do sistema de acompanhamento e aprendizagem (MLS), tanto para o Corno de África como para o Sael, em estreita cooperação com o acompanhamento e avaliação para a vertente «Norte de África», visa melhorar o sistema global de acompanhamento e avaliação, a fim de melhorar a comunicação de informações em função das prioridades inicialmente estabelecidas.

Caixa 1 - Exemplos de orientações abrangentes transmitidas pelo Conselho de Administração do Fundo Fiduciário

Na sequência das conclusões do Presidente no final da segunda e terceira reuniões do Conselho de Administração (realizadas, respetivamente, em dezembro de 2016 e em junho de 2017), a Comissão apresentou uma série de prioridades estratégicas para as três vertentes que foram amplamente debatidas com os membros do Conselho e os países parceiros, tendo em conta os desafios/necessidades prevalecentes na altura. Além disso, a quarta reunião do Conselho de Administração, realizada em abril de 2018, decidiu centrar-se num conjunto de seis critérios de prioridade no desenvolvimento de atividades futuras para o Corno de África e a região do Sael/Lago Chade, tendo igualmente em conta o nível dos recursos disponíveis para novos programas:

- Regresso e reintegração (OIM / ACNUR);
- Gestão dos refugiados (Quadro Global de Resposta para os Refugiados);
- Completar os progressos em matéria de securitização de documento e regista civil;
- Medidas contra o tráfico de seres humanos;
- Esforços de estabilização fundamentais na Somália, no Sudão e no Sudão do Sul e na região do Sael;
- Diálogos sobre migração (Gâmbia, Etiópia, etc.).

Em relação à vertente «Norte de África», o Conselho confirmou que esta continuará a centrar-se no seguinte:

- Proteção de migrantes vulneráveis, regresso voluntário assistido e reintegração sustentável, e estabilização das comunidades (nomeadamente através do apoio aos municípios ao longo das rotas de migração);
- Apoio à gestão integrada das fronteiras;
- Apoio à migração da mão de obra e à mobilidade;
- Apoio a uma melhor governação da migração.

19. Não foi necessário alterar a estratégia global do FFUE para África adotado pelo Conselho, em novembro de 2015. Os Comitês Operacionais debatem regularmente as prioridades para o próximo período que foram reproduzidas na ata do OPCOM e subsequentemente utilizadas pelos gestores do fundo fiduciário para orientar a identificação e formulação de novas ações.

A vertente «Norte de África» elabora relatórios sobre todas as suas ações no âmbito do objetivo estratégico n.º 3 em resultado de uma escolha deliberada de responder aos desafios específicos da região relacionados com a gestão e a governação das migrações. Todas as atividades, incluindo as ações específicas que aparentemente se inserem no âmbito de outros objetivos estratégicos, são consideradas no sentido de visar e beneficiar migrantes nas regiões e, em última análise, de abordar questões relativas à gestão da migração.

A vertente «Norte de África» está a ponderar proceder a uma atualização do quadro operacional específico de cada país desenvolvido para a Líbia.

20. A Comissão dispunha de informações pertinentes e tomou-as em consideração aquando da formulação dos objetivos estratégicos do FFUE para África. Para cada objetivo e domínio de intervenção prioritário, as avaliações das necessidades figuram no documento de orientação estratégica, nos quadros operacionais regionais e, em certa medida, nas atas das reuniões do Conselho de Administração.

As avaliações das necessidades são complementadas por análises por país que as delegações da UE realizam regularmente em parceria com países parceiros e em consulta com os Estados-Membros e a sociedade civil.

A amplitude, a variedade e a natureza evolutiva das atividades realizadas ao abrigo do FFUE não permitem calcular a proporção das principais necessidades atendidas por cada projeto ao abrigo do FFUE.

21. Desde a sua criação, o FFUE tem sido capaz de atrair recursos de várias fontes de financiamento da UE, bem como dos Estados-Membros da UE e de outros doadores.

Com efeito, a Comissão calcula a evolução do défice de financiamento do FFUE para África com base nos programas em preparação, que são revistos em função de necessidades e desafios em constante evolução, e na disponibilidade de recursos nas três vertentes do fundo fiduciário. A Comissão não teria condições para cobrir plenamente as necessidades dos países parceiros com os recursos financeiros existentes ou futuros.

22. Com base na experiência adquirida até ao momento, no âmbito do Centro de Investigação e Recolha de Dados (REF), foram assinados, a partir de agosto de 2018, quatro contratos REF para a vertente «Sael e Lago Chade» num montante total superior a 5 milhões de EUR. Estão previstos estudos suplementares a financiar ao abrigo da atual reserva indicativa.

A vertente «Norte de África», juntamente com a vertente «Sael e Lago Chade», assinou um contrato transregional em abril de 2018 com um consórcio liderado pela Iniciativa Global contra a Criminalidade Organizada Transnacional, com especial incidência no acompanhamento das tendências relativamente à introdução clandestina de migrantes e ao tráfico de seres humanos nas regiões do Saara e do Grande Magrebe. O parceiro de execução apresentou os primeiros resultados em julho de 2018.

23. O considerando 18 do Acordo Constitutivo (AC) especifica, de facto, que o FFUE para África mobilizará recursos e conhecimentos especializados de doadores, incluindo Estados-Membros da UE, que participam nas três regiões a fim de desenvolver uma resposta europeia sólida às crises e desafios inerentes. Por conseguinte, a Comissão tem recorrido bastante à cooperação delegada com os Estados-Membros da UE. O AC do Fundo Fiduciário não exige, no entanto, uma análise das capacidades e dos conhecimentos especializados de cada doador que atua nas três regiões. Os gestores do fundo fiduciário, com base no trabalho efetuado pelas delegações, avaliam cuidadosamente, a nível de cada projeto individual, as capacidades operacionais, a presença no terreno e o grau de especialização dos parceiros de execução, incluindo junto dos Estados-Membros da UE.

24. Como a execução dos programas ao abrigo do FFUE tiveram início entre o final de 2016 e o final de 2017, começaram a ser visíveis resultados concretos em 2017. Na ausência de um mecanismo específico para o Fundo Fiduciário em geral, os «ensinamentos retirados» são regularmente partilhados com os parceiros de execução, mediante reuniões *ad hoc*. Existem mecanismos para a aprendizagem a partir da execução de projetos financiados no âmbito do Centro de Investigação e Recolha de Dados, da Facilidade de Cooperação Técnica (FCT) e do MLS. As equipas do FFUE continuarão a recolher as melhores práticas decorrentes de projetos individuais, nomeadamente através de avaliações intercalares e finais, estudos *ad hoc*, acompanhamento orientado para os resultados (relatórios AOR), que serão partilhados.

25. A Comissão partilha a opinião de que a gestão dos riscos é um elemento essencial do fundo fiduciário tanto para a Comissão como para os doadores. A Comissão reconhece igualmente o pedido apresentado por duas delegações na última reunião do Conselho de Administração de disporem de um quadro de avaliação de riscos, para o fundo fiduciário em geral. Com base no trabalho realizado até ao momento neste domínio, as três vertentes operacionais irão apresentar um quadro de avaliação de riscos comum, no outono de 2018.

Resposta comum aos pontos 27 a 28:

As propostas são identificadas através de um processo de consulta. Estas consultas incluem também os governos nacionais e uma série de partes interessadas diferentes, incluindo a sociedade civil, as autoridades locais, bem como parceiros do FFUE, outros doadores, organizações internacionais e multilaterais presentes no país ou na região.

Em relação às vertentes «Sael e Lago Chade» e «Norte de África», o processo de seleção baseia-se nos quadros operacionais desenvolvidos com as delegações da UE, em consulta com países parceiros e aprovados pelo respetivo Comité Operacional, bem como na relevância das propostas face a essas estratégias.

Na sua fase inicial, o FFUE para África devia assegurar mecanismos de seleção rápida para dar respostas céleres e atempadas a desafios em matéria de migração e segurança, que exigiam conhecimentos específicos em questões de migração e num contexto de emergência.

29. A Comissão considera que não é necessário estabelecer uma lista de critérios gerais comuns a utilizar, uma vez que o FFUE não funciona com base na apresentação de propostas. A Comissão irá tomar medidas para assegurar que os documentos de ação explicam claramente a ligação entre a ação proposta e os objetivos estratégicos definidos.

Na vertente «Sael e Lago Chade» (SLC), embora a avaliação face aos critérios de seleção incluídos no quadro operacional não tenha sido documentada, o processo de consulta com os serviços da Comissão, o SEAE e as delegações da UE garante que as ações selecionadas são conformes com esses critérios.

30. O artigo 6.º, n.º 3, alínea a), do AC refere que o Comité Operacional é responsável pela aprovação das «ações a serem financiadas pelo fundo fiduciário». O AC não especifica se o Comité Operacional é chamado a examinar ou a rever todas as propostas recebidas pelos gestores do fundo fiduciário ou pelas delegações da UE.

O FFUE aplica um processo de tomada de decisões que, com algumas exceções limitadas, não utiliza a modalidade do convite à apresentação de propostas para selecionar projetos, tal como acontece no âmbito de mecanismos mais tradicionais. As ideias para projetos recebidas através de diferentes vias são analisadas e debatidas a diferentes níveis, em cooperação com as delegações em causa, os representantes dos Estados-Membros e outras partes interessadas, conforme adequado.

Apenas as que são consideradas são desenvolvidas em fichas de ação para serem avaliadas através de mecanismos de revisão interna e enviadas ao Comité Operacional, para apreciação e aprovação.

Os motivos para a rejeição de ideias para projetos são, por conseguinte, discutidos informalmente com as agências de execução pertinentes.

31. A Comissão está plenamente consciente dos atrasos por vezes verificados na apresentação de propostas aos membros do Comité Operacional. A Comissão apresentou as suas desculpas por esses atrasos nas reuniões em causa e comprometeu-se a fornecer documentos, incluindo Fichas de Ação, em conformidade com as regras e os procedimentos do Comité Operacional.

32. Tal como acontece em relação ao Corno de África, a região do Sael e do lago Chade irá informar e obter a aprovação dos próximos Comités Operacionais, caso seja efetuada uma alteração substancial numa Ficha de Ação aprovada.

No caso da vertente «Norte de África», não se verificaram alterações substanciais. Os membros do Comité Operacional foram devidamente notificados sobre alterações não substanciais durante a reunião daquele Comité.

33. A Comissão salienta que a coordenação interserviços através de consultas formais e informais foi e continua a ser uma parte importante da seleção e da fase de formulação dos projetos financiados pelo FFUE.

A coordenação com outros serviços melhorou significativamente, em especial quando o FFUE para África passou a ser um instrumento fundamental para refletir as prioridades políticas e implementar atividades num contexto de emergência ao longo da rota do Mediterrâneo Central. A Comissão e o SEAE encetaram posteriormente um diálogo construtivo e regular, inclusive através de reuniões semanais.

35. Nas fases iniciais do FFUE, uma série de ações apresentadas e aprovadas pelo Comité Operacional abordaram necessidades semelhantes relativas a outros instrumentos da UE (por exemplo, o PIN/PIR para a Etiópia). Considerou-se que estas ações eram plenamente coerentes com os objetivos do FFUE, e que o seu financiamento no âmbito do Fundo poderia acelerar o processo preparatório e a sua execução, criando assim uma grande vantagem comparativa. Em consequência, o Comité Operacional aprovou estas ações.

A partir de julho de 2017, a Comissão utilizou um modelo normalizado ao propor ao Comité do FED uma transferência de fundos do FED para o FFUE. Este modelo apresenta os motivos para a utilização do FFUE como mecanismo de execução.

Caixa 2 - Exemplos de projetos que visam dar resposta a necessidades similares

Em matéria de ajuda de emergência, a DG NEAR tomou a devida nota das observações da DG ECHO durante as reuniões no âmbito do Grupo de Apoio à Qualidade e posteriormente. As observações sobre o tipo e as modalidades de intervenção foram tidas em conta na fase de contratação para respeitar os períodos de vigência dos diferentes instrumentos. No entanto, no que diz respeito ao objetivo e aos beneficiários visados pelo projeto, a DG NEAR considera que não se verifica qualquer sobreposição. A DG ECHO dá resposta às necessidades humanitárias das populações afetadas pelo conflito na Líbia, em função da sua vulnerabilidade, ao passo que o FFUE responde às necessidades básicas e de emergência dos migrantes vulneráveis e dos refugiados retidos na Líbia e das suas comunidades de acolhimento. O projeto apoiado pelo FFUE vem dar resposta a uma insuficiência detetada no que respeita à proteção e aos cuidados de saúde dos migrantes e refugiados, em particular dos que estão fora dos centros de detenção (nessa altura, nenhum programa visava essas populações).

Relativamente ao facto de o Instrumento contribuir para a Estabilidade e a Paz, os dois projetos alegadamente abrangiam o mesmo tipo de atividades nos mesmos locais. O projeto no âmbito do FFUE pretendia alargar o projeto do IEP, que foi concebido como um projeto-piloto. Aproveitando os ensinamentos retirados deste projeto-piloto, a DG NEAR integrou e desenvolveu as atividades

num programa mais vasto, que teve início em 1 de maio de 2017. A componente de estabilização de comunidades foi prolongada e alargada mediante a introdução de novos locais. A componente de estabilização de comunidades do projeto do IEP no sul da Líbia foi inicialmente prevista para terminar em 31 de outubro de 2017, tendo acabado por se prolongar até 30 de abril de 2018. No que refere ao apoio aos regressos voluntários assistidos, os fundos ao abrigo do projeto do IEP já se encontravam esgotados quando o projeto do FFUE teve início.

37. Sob a presidência do Diretor-Geral, a DG DEVCO criou uma série de Comitês de Orientação Estratégica, respetivamente, para o PIE, os fundos fiduciários e para programas executados através de PIN e PIR. Uma das funções destes comitês consiste em assegurar a complementaridade entre os diferentes instrumentos.

38. O FFUE complementa e funciona em sinergia com outros instrumentos políticos, estratégicos e de desenvolvimento.

As delegações da UE têm um papel de liderança na identificação e formulação de ações no âmbito do FFUE e estão muito bem informadas sobre as ações previstas e em curso financiadas pela UE, bem como as atividades financiadas por outros doadores a nível nacional.

Além disso, os processos de coordenação através de consultas formais e informais bem definidas entre os serviços da Comissão asseguram a complementaridade das intervenções financiadas pelo FFUE.

39. A Comissão congratula-se com a observação do Tribunal declarando que o FFUE para África permitiu acelerar os procedimentos em diferentes fases (desde a identificação e formulação à contratação e até à realização do primeiro pagamento).

40. A Comissão reconhece que, num número limitado de casos, isso ocorreu no período inicial do fundo fiduciário; as propostas adotadas pelo Comité Operacional tinham sido previamente identificadas e/ou parcialmente formuladas ao abrigo de outros instrumentos da UE. Esta situação ficou a dever-se à necessidade de executar rapidamente e assegurar respostas imediatas à atual crise de migração e de segurança e aos desafios cruciais que afetam os países parceiros. Estes projetos anteriormente identificados ao abrigo de outros instrumentos estavam em conformidade com as prioridades do FFUE. A Comissão está empenhada em fornecer documentos atempadamente, incluindo Fichas de Ação, ao Comité Operacional.

41. Reduzir os atrasos e acelerar a execução de programas do FFUE tem sido um desafio contínuo e uma prioridade desde a criação do fundo fiduciário. A Comissão tem repetidamente chamado a atenção das agências dos Estados-Membros para a necessidade de reduzir os atrasos, adaptar os seus procedimentos internos e acelerar o ritmo de execução. Além disso, importa ter em conta que as operações no âmbito do FFUE são realizadas em ambientes complexos e frágeis, o que muitas vezes prejudica a execução normal das atividades e implica mais debates com os parceiros de execução.

O prazo de quatro meses para a assinatura dos contratos não se aplica a todas as operações do IEP (ou seja, o período médio de contratação de todas as operações no âmbito do IEP é mais longo e mais próximo do FFUE para África), mas sim às operações no âmbito de aplicação do artigo 3.º. Estas operações não são comparáveis às do FFUE para África, uma vez que o seu objetivo é dar uma resposta a curto prazo a crises com uma duração média de 1,5 anos. O FFUE para África tem um âmbito mais diversificado e objetivos mais amplos do que responder apenas a situações de crise, e as suas operações estendem-se por períodos de 3 a 4 anos. Os contratos ao abrigo do FFUE para África são, portanto, mais complexos e exigem um maior investimento em termos de esforço e de tempo.

No entanto, reconhece-se que pode ser possível melhorar o ritmo de execução.

42. Um rácio de pagamentos no âmbito do FFUE de 30 dias, em comparação com os 44 dias dos instrumentos tradicionais, não deve ser considerado como «pagamentos em atraso». Na realidade, os pagamentos são por definição progressivos. Em 2016 e 2017, o FFUE para África não atingiu a velocidade de cruzeiro em termos de pagamentos, mas apenas numa fase de arranque. Os dados relativos aos pagamentos deverão aumentar durante os anos 3 e 4 do ciclo de vida do fundo fiduciário.

É ainda demasiado cedo para retirar conclusões sobre o nível de pagamentos ao abrigo do FFUE. Considerando que o Tribunal utiliza dados de 2017 na sua análise, o FFUE começou efetivamente a aprovar programas em 2016.

Além disso, o nível de pagamentos deve ser avaliado em função do número de contratos assinados e não dos programas aprovados. Nesta perspetiva, a taxa de pagamento foi superior a 43 % para o curto período analisado.

43. O FF para África recorre amplamente a todas as medidas mais céleres quando e sempre que tal se justifique e seja considerado pertinente.

O argumento da elegibilidade dos custos a partir da data de aprovação do projeto não pode ser aplicado, de forma indiscriminada, em todos os casos, uma vez que poderia facilmente entrar em conflito com o princípio da boa gestão financeira. O recurso a financiamento retroativo e outras exceções, embora sejam utilizados de forma generalizada no FFUE para África, não podem ser aplicados de forma indiscriminada, mas com prudência, numa base *ad hoc/casuística*.

Caixa 3 - Exemplo do Níger, em que vários projetos poderiam ter sido executados de forma mais rápida se o financiamento tivesse sido imediatamente autorizado

Importa salientar que o ritmo de execução do referido projeto no Níger foi adiado em consequência do processo de desconcentração realizado no verão de 2016, em que a gestão dos projetos foi transferida da sede para a Delegação da UE no Níger.

44. O processo de contratação depende, em grande medida, da celeridade com que os parceiros responsáveis pela execução podem apresentar projetos de contratos após aprovação de um programa. Além disso, a Comissão tem a obrigação de assegurar o controlo da qualidade dos contratos assinados. Em consequência, a Comissão não tem possibilidade de informar o Comité Operacional, no momento da adoção do programa, sobre a data de início prevista.

45. A Comissão reconhece a necessidade de continuar a reforçar alguns elementos do sistema de acompanhamento para tornar os processos existentes mais simples e mais acessíveis para os utilizadores. Foi estabelecido um plano de assistência técnica para acompanhar os parceiros de execução na melhoria dos quadros lógicos, da recolha de dados e da determinação de indicadores para os indicadores comuns de realizações e a codificação na plataforma de comunicação do FFUE.

46. No segundo trimestre de 2018, foi acordado um conjunto de 41 indicadores comuns de realizações. Os valores reais destes indicadores acordados por todas as vertentes estão já disponíveis na plataforma de comunicação do FFUE ao nível da decisão, conforme referido no primeiro relatório trimestral do MLS da vertente «Corno de África». Há que ter em consideração o período de tempo decorrido entre a aprovação dos programas e a produção dos primeiros resultados. Com o tempo, haverá mais dados disponíveis para comunicar, à medida que a maioria dos projetos vai entrando na fase de execução. Tal como referido, a agregação de valores codificados nas vertentes, sobretudo no caso dos indicadores comuns, facilita uma comunicação coletiva referente ao FFUE para África em geral

Caixa 4 - Insuficiências detetadas nos 19 indicadores agregados

De acordo com a lista revista dos 41 indicadores comuns de realizações do FFUE, o indicador 2.3 (nutrição) tem em conta o número de pessoas que beneficiam de tratamento a nível de de nutrição e/ou a sensibilização

para melhores práticas nutricionais, que incluem apresentações no domínio da gastronomia; ao passo que o indicador 2.4 (segurança alimentar) tem em conta o número de pessoas cuja subsistência e segurança alimentar beneficiaram de apoio através de regimes de proteção social, formação técnica em matéria de práticas agrícolas, apoio à produção agrícola, e desenvolvimento territorial.

- O aumento dos indicadores comuns de realizações de 19 para 41 destinou-se a abranger, tanto quanto possível, as atividades empreendidas no âmbito do FFUE. Apesar dos nossos esforços, e tendo em conta o âmbito dos programas do FFUE, algumas atividades individuais continuam a ser apenas parcialmente cobertas.

- O exercício de levantamento dos indicadores comuns de realizações de acordo com o quadro lógico é efetuado pelos gestores de programa em diálogo com os parceiros responsáveis pela execução e com o apoio da assistência técnica prestada pela Comissão.

47. A harmonização dos quadros de acompanhamento e avaliação é uma das grandes prioridades da Comissão e está atualmente a ser abordada. Por este motivo, o FFUE para África desenvolveu uma única lista conjunta de indicadores comuns de realizações para efeitos de agregação dos resultados. O sistema global de acompanhamento e avaliação apresenta uma panorâmica dos resultados alcançados até à data.

Além disso, as vertentes «Sael e Lago Chade» e «Corno de África» utilizarão o mesmo contratante para o respetivo MLS, e embora a vertente «Norte de África» recorra a um diferente, ambas as entidades serão objeto de estreita consulta e coordenação para garantir um sistema de acompanhamento e comunicação coerente e harmonizado igualmente capaz de fornecer ensinamentos coletivos para a futura programação e orientação estratégica.

48. Todos os projetos referidos pelo Tribunal foram contratados de acordo com o modelo PAGODA (pilar avaliado no quadro de acordos de delegação no regime de gestão indireta). O contexto particularmente sensível da segurança, gestão das fronteiras e zonas equivalentes implica diálogos intensos com as partes envolvidas e explica os atrasos.

No que respeita ao exemplo do Níger, os resultados imediatos alcançados no âmbito da componente migração podem ser explicados pelas grandes necessidades urgentes neste domínio, devido à instabilidade na Líbia e à adoção de regulamentos no Níger. Por conseguinte, foram reafetados fundos para prestar esse apoio. As outras atividades, na sua maioria, foram financiadas por outros doadores ou por uma iniciativa regional do FFUE relacionada («SURENI»), implementada pela OIM.

49. A Comissão reconhece que são necessários mais progressos no sentido da identificação de objetivos específicos SMART. Na realidade, as três vertentes operacionais estão a trabalhar no sentido de identificar melhor os objetivos específicos e os valores de referência. O trabalho dos Centros de Investigação será utilizado para colmatar as lacunas existentes nos valores de referência para a medição de objetivos específicos.

Além disso, uma das tarefas do MLS é rever os quadros lógicos das ações e verificar a necessidade de rever os indicadores propostos, as metas ou os resultados acordados, a fim de os tornar mais conformes com os objetivos SMART, se necessário.

Após a aprovação dos primeiros programas em 2016, (com exceção de um programa), havia apenas 36 análises de ROM em 2017 e 38 previstas para 2018.

Paralelamente, a DG NEAR está a trabalhar na criação de um mecanismo de monitorização por terceiros para a Líbia, como resposta aos riscos decorrentes da gestão remota dos projetos executados neste país. Foi encomendado um estudo pela Delegação da UE e emitidas várias recomendações, com base nas quais o FF está atualmente a criar o seu próprio quadro de acompanhamento por terceiros. O FF está atualmente a financiar as partes interessadas que melhor

poderão efetuar o referido acompanhamento e instalar pessoal competente no terreno numa base temporária.

A Comissão gostaria de sublinhar que o acompanhamento e a avaliação para a vertente «Norte de África», implementado pelo CIDPM, está também a rever os suportes lógicos dos projetos, a fim de assegurar indicadores SMART.

50. A Comissão está a intensificar os seus esforços no sentido de aumentar a qualidade dos quadros lógicos do FFUE. A eventual inclusão de indicadores utilizados pelos parceiros de execução nos seus relatórios internos é avaliada durante a formulação de uma ação e estes só são incluídos, caso sejam pertinentes e contribuam para melhorar a qualidade do acompanhamento.

51. Na maior parte dos casos, a ausência de valores de referência pode ser justificada pela urgência em formular e aprovar ações do FFUE destinadas a satisfazer necessidades específicas, bem como as condições no terreno, frequentemente marcadas pela falta de informações disponíveis e fiáveis. No entanto, nas fases iniciais, os parceiros de execução devem continuar a recolher dados sobre valores de referência e analisar a situação no terreno.

53. O FFUE, juntamente com outros instrumentos da UE, poderá ter um impacto indireto na travessia ilegal das fronteiras para a Europa. Contudo, os seus principais motivos visam apoiar a estabilidade, salvar e proteger pessoas, criar oportunidades económicas e rotas legais.

54. O Relatório Anual (RA) de 2017 do FFUE para África proporcionou, para cada vertente regional, uma indicação dos progressos alcançados em 2017 e de vários resultados preliminares alcançados. A publicação deste RA não se destinava a fornecer um panorama global dos resultados alcançados pelo FFUE para África no seu todo, pelo facto de, no final de 2017, um grande número de projetos se encontrar ainda numa fase inicial de execução. Os quadros incluídos no RA mostram, para cada região, programas aprovados por prioridades dos quadros operacionais regionais e não por objetivo estratégico do Fundo Fiduciário, o que significa que cada vertente regional comunicou informações em contradição as suas próprias prioridades. A Comissão vai considerar a possibilidade de rever a elaboração da próxima edição do RA a fim de ter em conta as observações do Tribunal.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

56. O preâmbulo do Acordo Constitutivo do FFUE para África menciona claramente os desafios internos e as crises que afetaram os países das três vertentes do Fundo Fiduciário. Estas incluem as crises políticas na Líbia e no Iémen, os conflitos internos no Sudão e no Sudão do Sul, no Mali e na Nigéria (Boko Haram) e uma série de atentados terroristas. Estes conflitos parcialmente interligados transformaram toda a região, que vive agora uma situação de crise. A Comissão reconhece que os objetivos do FFUE para África têm mantido, propositadamente, uma grande flexibilidade, a fim de poderem dar resposta a necessidades e desafios emergentes nas três regiões, conforme necessário.

57. A Comissão dispunha de informações pertinentes e tomou-as em consideração aquando da formulação dos objetivos estratégicos do FFUE para África. Para cada objetivo e domínio de intervenção prioritário, as avaliações qualitativas das necessidades figuram no documento de orientação estratégica, nos quadros operacionais regionais e, em certa medida, nas atas das reuniões do Conselho de Administração. Estas avaliações são complementadas por análises por país que as delegações da UE realizam regularmente em parceria com os países parceiros e em consulta com os Estados-Membros e a sociedade civil.

Os défices de financiamento são calculados com base nos programas em preparação, que são revistos em função de necessidades e desafios em constante evolução, e na disponibilidade de recursos nas três vertentes do Fundo Fiduciário. A Comissão não teria possibilidade de cobrir plenamente as necessidades dos países parceiros com os recursos financeiros existentes ou futuros.

Desde a sua criação, o FFUE tem sido capaz de atrair recursos substanciais de várias fontes de financiamento da UE, bem como dos Estados-Membros da UE e de outros doadores.

Recomendação 1 - Clarificar os objetivos do FFUE para África

A Comissão aceita esta recomendação.

O Conselho Estratégico do Fundo Fiduciário para África analisou em cada uma das suas reuniões as prioridades estratégicas, a fim de refletir a evolução das necessidades, os desafios emergentes e os contributos recebidos de diferentes partes interessadas, tendo também em conta a disponibilidade de recursos financeiros. Em abril de 2018, o Conselho Estratégico decidiu, de facto, concentrar-se em seis critérios de prioridade para as vertentes «Sael e Lago Chade» e «Corno de África», tal como indicado na ata da reunião:

- Regresso e reintegração (OIM / ACNUR);
- Gestão dos refugiados (Quadro Global de Resposta para os Refugiados);
- Completar os progressos em matéria de securitização de documento e regista civil;
- Medidas contra o tráfico de seres humanos;
- Esforços de estabilização fundamentais na Somália, no Sudão e no Sudão do Sul e na região do Sael;
- Diálogos sobre migração (Gâmbia, Etiópia, etc.).

Em relação à vertente Norte de África, o Conselho confirmou que esta continuará a centrar-se no seguinte:

- Proteção de migrantes vulneráveis, regresso voluntário assistido e reintegração sustentável, e estabilização das comunidades (nomeadamente através do apoio aos municípios ao longo das rotas de migração);
- Apoio à gestão integrada das fronteiras;
- Apoio à migração da mão de obra e mobilidade;
- Apoio a uma melhor governação da migração.

A reserva de projetos e os défices de financiamento apresentados na reunião do Conselho de Administração de 21 de setembro de 2018 seguiram estas quatro prioridades.

58. O FFUE para África não funciona com base em propostas de projetos apresentadas por parceiros externos. Os gestores do fundo fiduciário coordenam a identificação e formulação de ações, tendo em conta as orientações estratégicas acordadas. As ideias para projetos recebidas através de diferentes vias são analisadas e debatidas a diferentes níveis, em cooperação com as delegações da UE em causa, os representantes dos Estados-Membros e partes interessadas a nível local, conforme adequado.

Apenas as ideias que são consideradas são desenvolvidas em fichas de ação para serem avaliadas através de mecanismos de revisão interna e enviadas ao comité operacional, para apreciação e aprovação.

A Comissão reitera o seu compromisso de proporcionar aos membros do Comité Operacional documentação exaustiva e em tempo oportuno para que possam tomar decisões bem preparadas.

59. Nas fases iniciais do FFUE, uma série de ações apresentadas e aprovadas pelo Comité Operacional contemplaram necessidades similares a outros instrumentos da UE (por exemplo, o PIN/PIR para a Etiópia). Considerou-se que estas ações eram plenamente coerentes com os objetivos do FFUE, e que o seu financiamento no âmbito do Fundo poderia acelerar o processo

preparatório e a sua execução, criando assim uma grande vantagem comparativa. Em consequência, o Comité Operacional aprovou estas ações.

No caso particular da Líbia, o FFUE assegurou que não ocorrerão quaisquer conflitos com o mandato humanitário da ECHO e com as ações em curso no âmbito do IEP, preenchendo ao mesmo tempo as lacunas identificadas em termos de proteção das pessoas vulneráveis.

Desde julho de 2017, a Comissão utiliza um modelo normalizado ao propor ao Comité do FED uma transferência de fundos para o FFUE. Este modelo apresenta os motivos para a utilização do FFUE como o mecanismo de execução.

Recomendação 2 - Rever o procedimento de seleção de projetos

A Comissão não aceita a recomendação 2, alínea a), e 2, alínea b), mas aceita as recomendações 2, alínea c) e 2, alínea d).

A Comissão considera que não é necessário estabelecer uma lista de critérios gerais comuns a utilizar, uma vez que o FFUE não funciona com base na apresentação de propostas e a Comissão irá tomar medidas para garantir que os documentos relativos à Ação explicam claramente a ligação entre a Ação proposta e os objetivos estratégicos definidos.

Conforme referido, as ações são identificadas e desenvolvidas pela Comissão (gestora do FFUE) em documentos do projeto através de um processo consultivo que envolve um grande número de intervenientes na sede e a nível dos países, em conformidade com as práticas comuns da Comissão (por exemplo, comité ICD e comité do FED).

Os Comités Operacionais serão, no futuro, informados de todas as alterações substanciais aos projetos.

A Comissão irá rever o modelo da Ficha de Ação de modo a incluir uma secção que demonstre a vantagem comparativa do financiamento do projeto no âmbito do FFUE em relação a outros instrumentos de execução.

60. As medidas céleres são amplamente aplicadas no âmbito do FFUE para África e a Comissão irá analisar a forma de alargar a sua utilização.

Recomendação 3 - Adotar medidas para acelerar a execução dos projetos

A Comissão aceita esta recomendação.

61. A Comissão reconhece a necessidade de continuar a melhorar o sistema comum de acompanhamento. No segundo trimestre de 2018, foi acordado um conjunto de 41 indicadores comuns de realizações e foi estabelecido um plano de assistência técnica para acompanhar os parceiros de execução na melhoria dos quadros lógicos, da recolha de dados e da determinação de indicadores para os indicadores comuns de realizações.

As três vertentes operacionais estão a trabalhar no sentido de melhor identificar objetivos específicos e valores de referência ao nível do projeto, nomeadamente através do trabalho dos Centros de Investigação.

Recomendação 4 - Melhorar o acompanhamento do FFUE para África

A Comissão aceita esta recomendação.

A Comissão está a pôr em prática um sistema comum de acompanhamento plenamente operacional para o FFUE para África. Embora mantendo a flexibilidade necessária, a Comissão está a tomar medidas para incluir objetivos SMART, na medida do possível, nos quadros lógicos dos projetos e melhorar ainda mais a qualidade dos indicadores. Além disso, no âmbito do futuro QFP, o novo programa proposto ao abrigo do «Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui a

Política Europeia de Vizinhança, Instrumento de Desenvolvimento e Cooperação Internacional» (COM (2018) 460) prevê, no artigo 31.º, uma disposição especial em matéria de avaliação, apresentação de relatórios e monitorização.

Etapa	Data
Adoção do PGA / Início da auditoria	28.11.2017
Envio oficial do projeto de relatório à Comissão (ou outra entidade auditada)	30.7.2018
Adoção do relatório final após o procedimento contraditório	16.10.2018
Receção das respostas oficiais da Comissão (ou de outra entidade auditada) em todas as línguas	19.11.2018

PDF ISBN 978-92-847-1333-2 doi:10.2865/457904 QJ-AB-18-029-PT-N

HTML ISBN 978-92-847-1348-6 doi:10.2865/98164 QJ-AB-18-029-PT-Q

O Fundo Fiduciário de Emergência da UE para promover a estabilidade e combater as causas profundas da migração irregular e do fenómeno das pessoas deslocadas em África (FFUE para África) visa promover a estabilidade e contribuir para uma melhor gestão da migração combatendo as causas profundas da instabilidade, das deslocações forçadas e da migração irregular. O fundo apoia atividades em 26 países de três regiões de África: o Sael e Lago Chade, o Corno de África e o Norte de África. Na sua auditoria, o Tribunal examinou se o FFUE para África foi bem concebido e executado, tendo concluído que este é um instrumento flexível mas, tendo em conta os desafios sem precedentes que se lhe colocam, deveria ter sido concebido de forma mais direcionada. Comparativamente aos instrumentos tradicionais, o FFUE para África permitiu um arranque mais rápido dos projetos, mas enfrentou dificuldades semelhantes às dos instrumentos tradicionais que atrasaram a sua execução. Os projetos auditados encontravam-se numa fase inicial mas já tinham começado a produzir realizações.



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Serviço das Publicações

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

Tel. +352 4398-1

Informações: eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx
Sítio Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©União Europeia, 2018.

A autorização para utilizar ou reproduzir fotografias ou qualquer outro material em relação ao qual a União Europeia não tenha direitos de autor deve ser diretamente solicitada aos titulares dos direitos de autor.