COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 30.1.2018
COM(2018) 48 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre a execução do sistema comum de acompanhamento e avaliação do Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas

Siglas:

PCP: Política comum das pescas
FEP: Fundo Europeu das Pescas
FEAMP: Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas
FAME: Acompanhamento e avaliação da pesca e da aquicultura
IFOP: Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas
PMI: Política marítima integrada

Sumário

1 Introdução 4

2 Os sete componentes do sistema comum de acompanhamento e avaliação 5

2.1 Lógica de intervenção do FEAMP 5
2.2 Indicadores comuns 6
2.3 Dados cumulativos sobre as operações (Infosys) 6
2.4 Relatório anual de execução 7
2.5 Plano de avaliação 8
2.6 Avaliações dos programas operacionais do FEAMP 9
2.7 Quadro de desempenho e análise 9

3 Conclusões e recomendações 10

3.1 Lógica de intervenção do FEAMP 10
3.2 Indicadores comuns 11
3.3 Dados cumulativos sobre as operações selecionadas para financiamento (Infosys) 12
3.4 Relatório anual de execução 13
3.5 Plano de avaliação 13
3.6 Avaliações 14
3.7 Quadro de desempenho 15

4 Conclusão: os objetivos do sistema comum de acompanhamento e avaliação serão alcançados? 15

1 Introdução

O Regulamento FEAMP[1] exige que seja estabelecido um sistema comum de acompanhamento e avaliação para as operações financiadas pelo Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas[2]. O presente documento tem por objetivo informar o Parlamento Europeu e o Conselho sobre a execução do sistema comum de acompanhamento e avaliação. Este relatório, que deve ser apresentado de quatro em quatro anos, a começar no final de 2017[3], constitui uma oportunidade para fazer o balanço dos pontos fortes e fracos do sistema e extrair ensinamentos para o futuro.

Os objetivos do sistema comum de acompanhamento e avaliação são enunciados no artigo 108.º do Regulamento FEAMP do seguinte modo:

a) Demonstrar os progressos e as realizações da PCP e da PMI e apreciar o impacto geral, a eficiência e a pertinência das operações do FEAMP;
b) Contribuir para direcionar melhor o apoio à PCP e à PMI;
c) Apoiar um processo de aprendizagem comum relativo ao acompanhamento e à avaliação;
d) Proporcionar avaliações sólidas e baseadas em factos das operações do FEAMP que sirvam de base ao processo decisório.

Para atingir estes objetivos, o regulamento definiu o sistema comum de acompanhamento e avaliação, constituído por sete elementos[4]:

1) Uma lógica de intervenção que mostre as interações entre prioridades, objetivos específicos e medidas[5].
2) Um conjunto de indicadores comuns[6].
3) Os dados cumulativos sobre as operações selecionadas para financiamento[7].
4) O relatório anual de execução do programa operacional[8].
5) O plano de avaliação[9].
6) As avaliações *ex ante* e *ex post*, bem como todas as outras atividades de avaliação relacionadas com o programa FEAMP[10].
7) A análise de desempenho[11].

---

[1] Regulamento (UE) n.º 508/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, relativo ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas.

[2] Artigo 107.º do Regulamento FEAMP.

[3] Artigo 107.º, n.º 4, do Regulamento FEAMP.

[4] Estes elementos são enumerados no artigo 1.º do Regulamento Delegado (UE) n.º 1014/2014 da Comissão.

[5] Artigo 18.º, n.º 1, alínea a), e artigo 116.º do Regulamento FEAMP.

[6] Artigo 109.º do Regulamento FEAMP. A lista de indicadores comuns é apresentada no anexo do Regulamento (UE) n.º 1014/2014.

[7] Artigo 97.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento FEAMP (relatório do Infosys).

[8] Artigo 114.º do Regulamento FEAMP, que complementa o artigo 50.º do Regulamento Disposições Comuns.

[9] Artigo 115.º do Regulamento FEAMP, em conjugação com o artigo 56.º do Regulamento Disposições Comuns.

[10] Artigos 115.º, 116.º e 117.º do Regulamento FEAMP, em conjugação com os artigos 55.º, 56.º e 57.º do Regulamento Disposições Comuns.

[11] Artigo 21.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, que estabelece disposições gerais

Cada um destes elementos foi debatido com os Estados-Membros nas reuniões do grupo de peritos[12] e adotado no quadro de regulamentos delegados e de execução. Esta abordagem participativa foi prosseguida após a adoção do quadro legislativo e a participação das autoridades de gestão no desenvolvimento posterior do sistema comum de acompanhamento e avaliação ajudou a aperfeiçoar os seus componentes, ao mesmo tempo que limitou os encargos administrativos a ele associados. Desta forma, foi possível assegurar a aceitação do sistema, bem como apoiar o desenvolvimento das capacidades de acompanhamento e avaliação das autoridades de gestão e da Comissão.

Para atingir os seus objetivos, o sistema comum de acompanhamento e avaliação deve ser aplicado de forma coerente em todos os Estados-Membros, a fim de produzir dados comparáveis, que possam ser agregados e avaliados ao nível da União Europeia (UE). Com o intuito de garantir a coerência e continuar a desenvolver esse sistema, a Comissão criou o mecanismo de assistência técnica FAME[13] (acompanhamento e avaliação da pesca e da aquicultura), que contou com o apoio de um contratante externo durante os sete anos do período de programação.

2 Os sete componentes do sistema comum de acompanhamento e avaliação

2.1 Lógica de intervenção do FEAMP

A lógica de intervenção é consentânea com a introdução nos FEEI de uma abordagem mais orientada para os resultados no período 2014-2020.

A lógica de intervenção do FEAMP define as ligações entre os diversos níveis do programa: prioridades da União, objetivos específicos e medidas[14]. Essas ligações foram ilustradas num quadro distribuído aos Estados-Membros numa reunião do grupo de peritos do FEAMP e esta lógica foi integrada no módulo «Programa Operacional» do SFC 2014[15].

---

relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho.

[12] Ver os documentos e o relatório relativos a estas reuniões no seguinte sítio: https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff_pt

[13] As atividades do FAME são definidas num plano de trabalho anual acordado com a Comissão. Para mais informações sobre o FAME, visite https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff/fame_pt

[14] Artigo 18.º, n.º 1, alínea b), e artigo 116.º do Regulamento FEAMP.

[15] O SFC 2014 é o canal de comunicação estruturado entre a Comissão e os Estados-Membros. Tem como função principal o intercâmbio eletrónico de informações sobre a gestão partilhada dos fundos entre os Estados-Membros e a Comissão Europeia. Ver: https://ec.europa.eu/sfc/en/2014/about-sfc2014

2.2 Indicadores comuns

Foi criado um conjunto de indicadores comuns para representar as principais características do setor das pescas e da aquicultura, refletindo os objetivos das políticas pertinentes da UE (PCP, PMI) e estabelecendo uma ligação com a estratégia Europa 2020. Estes indicadores asseguram também que o acompanhamento e a comunicação de informações são coerentes e comparáveis em toda a UE.

Antes da sua adoção, o conjunto de indicadores comuns utilizado pelo FEAMP foi amplamente debatido com os Estados-Membros nas reuniões do grupo de peritos[16]. No sistema comum de acompanhamento e avaliação, utilizam-se quatro tipos de indicadores comuns relativos a diferentes níveis de objetivos e com diferentes finalidades:

- Os indicadores de contexto estão ligados aos objetivos globais do FEAMP e estabelecem o cenário de referência existente no início da execução do programa operacional. O FEAMP utiliza 25 indicadores de contexto comuns.
- Os indicadores de realizações correspondem ao produto direto das atividades executadas. No caso do FEAMP, são sobretudo expressos em número de operações. O sistema comum de acompanhamento e avaliação do FEAMP define 28 indicadores de realizações, que abrangem as 50 medidas.
- Os indicadores de resultados medem o efeito bruto do FEAMP. O sistema comum de acompanhamento e avaliação compreende um conjunto de 28 indicadores de resultados, que podem estar ligados a um ou mais objetivos específicos do FEAMP. Os Estados-Membros tinham a possibilidade de adicionar indicadores específicos, se desejassem fazê-lo.
- Os indicadores financeiros são comuns a todos os FEEI e estabelecidos ao nível das prioridades da União.

Foi publicado um documento de trabalho em que os indicadores comuns foram definidos e tornados mais operacionais através do estabelecimento de critérios de apreciação e da identificação de possíveis fontes de informação. Estas definições foram amplamente debatidas com os Estados-Membros em dois seminários realizados em março e setembro de 2016.

2.3 Dados cumulativos sobre as operações (Infosys)

As avaliações intercalares e *ex post* do Fundo Europeu das Pescas (FEP, 2007-2013) foram prejudicadas pela falta de dados de monitorização sólidos, o que dificultou a recolha de dados[17]. Para colmatar esta insuficiência e fornecer à Comissão informações pormenorizadas

[16] O Regulamento (UE) n.º 1014/2014 define os indicadores de contexto, os indicadores de realizações e os indicadores de resultados comuns.

[17] Foi estabelecido um sistema semelhante, o Infosys, para monitorizar o Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas (IFOP), que abrange o período 2000-2006. Esse sistema foi suspenso com o FEP.

sobre cada operação, foi instituído um sistema de comunicação de informações[18], que visa criar uma base de dados com informações suscetíveis de serem utilizadas para acompanhar a execução dos programas operacionais, realizar as análises específicas necessárias para a elaboração de políticas e assegurar a existência de dados sólidos para avaliação.

O artigo 97.º do Regulamento FEAMP exige que, no fim de março de cada ano, as autoridades de gestão forneçam os dados cumulativos pertinentes sobre as operações selecionadas para financiamento até ao final do ano civil anterior. Dois regulamentos de execução[19] definem a lista e a estrutura dos dados de execução a apresentar sobre cada operação, incluindo as principais características do beneficiário e da própria operação.

Com o apoio do FAME, foi elaborado um documento de trabalho para ajudar os Estados-Membros a prepararem os relatórios do Infosys. A primeira série de relatórios foi analisada e as observações transmitidas aos Estados-Membros ajudaram-nos a identificar os erros cometidos.

O sistema Infosys descreve os progressos e as realizações de cada operação, registando o que vai acontecendo «no terreno». Fornece informações essenciais sobre o beneficiário (por exemplo, a dimensão da empresa, o sexo) e a operação (tipo de atividades, orçamento, número de pescadores envolvidos, superfície total em causa, etc.). A fim de limitar os encargos administrativos suportados pelas autoridades de gestão e pelos beneficiários, os dados solicitados pelo Infosys já estão, na sua maioria, armazenados nas bases de dados nacionais criadas para registar e armazenar os dados mínimos exigidos relativamente a cada operação[20].

2.4 Relatório anual de execução

No âmbito do acompanhamento da execução dos programas operacionais, os Estados-Membros devem elaborar um relatório anual de execução, a apresentar até 31 de maio de cada ano, compreendendo o período até ao final do ano civil anterior (ou seja, um período idêntico ao do relatório do Infosys). O relatório anual de execução[21] proporciona uma

[18] A fim de limitar os encargos administrativos suportados pelas autoridades de gestão, o sistema utiliza informações que já estejam disponíveis nos Estados-Membros.

[19] Regulamento de Execução (UE) n.º 1242/2014 da Comissão, de 20 de novembro de 2014, que estabelece, em conformidade com o Regulamento FEAMP, as regras de apresentação dos dados cumulativos pertinentes sobre as operações, e Regulamento de Execução (UE) n.º 1243/2014 da Comissão, de 20 de novembro de 2014, relativo às informações a enviar pelos Estados-Membros, assim como às necessidades em termos de dados e às sinergias entre potenciais fontes de dados.

[20] Estes dados mínimos são estabelecidos ao nível do Regulamento Disposições Comuns pelo anexo III do Regulamento Delegado (UE) n.º 480/2014 da Comissão, de 3 de março de 2014, que completa o Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas.

[21] Ver artigo 114.º do Regulamento (UE) n.º 508/2014 e o Regulamento de Execução (UE) n.º 1362/2014 da Comissão, de 18 de dezembro de 2014, que estabelece as regras relativas a um procedimento simplificado para a aprovação de certas alterações dos

panorâmica da execução dos programas, abordando questões importantes, como o apoio à pequena pesca costeira ou as alterações climáticas. É utilizado pela Comissão e pelos Estados-Membros para analisar os progressos realizados e fazer ajustamentos sempre que necessário. Contém também informações indicativas sobre os financiamentos previstos para cada medida, que não constam dos programas operacionais.

O relatório anual de execução divide-se em três partes:

A Parte A (a apresentar anualmente entre 2016 e 2023) inclui, nomeadamente:

- uma panorâmica da execução ao nível do programa e das prioridades da União;
- os dados cumulativos sobre os 28 indicadores de resultados ao nível de cada objetivo específico;
- os dados cumulativos relativos aos 28 indicadores de realizações para cada uma das 50 medidas do FEAMP;
- os dados financeiros sobre a execução do programa operacional ao nível de cada medida;
- uma descrição das questões que afetam o desempenho do programa; e
- as atividades relacionadas com o plano de avaliação, incluindo uma síntese das avaliações concluídas nesse ano.

Na Parte B (apenas incluída nos relatórios circunstanciados a apresentar em 2017 e 2019), os Estados-Membros devem apresentar informações complementares sobre os aspetos horizontais da execução (género, desenvolvimento sustentável, etc.) e sobre a contribuição para a consecução dos objetivos em matéria de alterações climáticas.

A Parte C (apenas incluída nos relatórios circunstanciados a entregar em 2019) deve conter informações suplementares sobre a contribuição do programa operacional para o cumprimento dos objetivos da estratégia da União em matéria de crescimento inteligente, sustentável e inclusivo.

2.5 Plano de avaliação

A fim de reforçar o contributo das avaliações para a eficiência dos programas, o Regulamento Disposições Comuns[22] obriga as autoridades de gestão a elaborarem planos de avaliação no início do período de programação. Esta obrigação constitui um elemento novo para as autoridades de gestão do FEAMP, que tinham de refletir sobre as suas necessidades de avaliação durante o período de execução e a forma como estas iriam ser supridas.

O plano de avaliação é composto por sete secções: finalidade, objetivos, atividades, disposições de governação, fontes de dados, calendário indicativo e recursos disponíveis. O modelo de programa operacional do FEAMP contém orientações sucintas sobre estas secções.

---

programas operacionais financiados ao abrigo do Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, bem como as regras relativas ao formato e à apresentação dos relatórios anuais de execução dos programas.

[22] Artigo 56.º, n.º 1, do Regulamento Disposições Comuns

Ao contrário do que acontece com outros FEEI, o plano de avaliação faz parte dos programas operacionais do FEAMP[23], visto que isso permitiu que a Comissão avaliasse esses planos no âmbito do processo de negociação daqueles programas.

2.6 Avaliações dos programas operacionais do FEAMP

As avaliações são necessárias para aferir a eficiência e o impacto do financiamento, a fim de melhorar a execução dos programas e determinar o seu impacto. O Regulamento Disposições Comuns[24] estabelece as regras gerais de avaliação aplicáveis a todos os FEEI, ao passo que o Regulamento FEAMP especifica que os Estados-Membros têm de realizar uma avaliação *ex ante* e avaliações complementares durante o período de execução, enquanto a Comissão deve realizar uma avaliação *ex post*, a concluir até ao final de 2024[25].

A avaliação *ex ante* é a única avaliação até à data efetuada pelos Estados-Membros. Não se reduzindo a uma simples «fotografia» da situação existente antes do início do programa, esta avaliação é entendida como um processo que inclui interações regulares entre as autoridades de gestão e os avaliadores nas diversas fases de desenvolvimento do programa operacional. Este processo foi descrito num documento de orientação debatido com os Estados-Membros nas reuniões do grupo de peritos.

2.7 Quadro de desempenho e análise

O quadro de desempenho é um dos instrumentos utilizados em todos os FEEI para fomentar a orientação para os resultados[26]. No caso do FEAMP, baseia-se num conjunto de indicadores de realizações e financeiros, para os quais são definidos objetivos intermédios e metas em relação a cada prioridade da União. Os indicadores dos quadros de desempenho são comunicados nos relatórios anuais de execução. A avaliação dos objetivos intermédios, em 2019, servirá de base à atribuição da reserva de desempenho[27], enquanto o cumprimento das metas será apreciado em 2024. A Comissão publicou um documento de orientação[28] para

---

[23] Artigo 18.º, n.º 1, alínea j), do Regulamento FEAMP e modelo para os programas operacionais constante do Regulamento de Execução (UE) n.º 771/2014 da Comissão, de 14 de julho de 2014, que estabelece, em conformidade com o Regulamento (UE) n.º 508/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, regras relativas ao modelo para programas operacionais, à estrutura dos planos de compensação dos custos suplementares suportados pelos operadores nas atividades de pesca, cultura, transformação e comercialização de certos produtos da pesca e da aquicultura das regiões ultraperiféricas, ao modelo para a transmissão de dados financeiros, ao conteúdo dos relatórios de avaliação *ex ante* e aos requisitos mínimos para o plano de avaliação a apresentar no âmbito do Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas.

[24] Artigos 54.º-57.º do Regulamento Disposições Comuns.

[25] Artigos 55.º, 56.º e 57.º do Regulamento Disposições Comuns e artigos 107.º, 108.º, 109.º, 111.º, 113.º, 115.º, 116.º e 117.º do Regulamento FEAMP.

[26] Artigos 20.º-22.º e anexo II do Regulamento Disposições Comuns.

[27] Nos termos do artigo 20.º, n.º 1, do Regulamento Disposições Comuns, é constituída uma reserva de desempenho correspondente a 6 % dos recursos afetados a medidas financiadas ao abrigo da gestão partilhada no âmbito do FEAMP, estabelecida no acordo de parceria e nos programas operacionais. Documento de orientação: https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/09-performance-framework_en.pdf

[28] O documento de orientação, que abrange todos os FEEI, pode ser consultado no sítio seguinte: https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/09-performance-framework_en.pdf

fornecer às autoridades de gestão informações mais pormenorizadas sobre a forma como este novo elemento será implementado.

No FEAMP, o quadro de desempenho é constituído por indicadores financeiros (pagamento certificado) que fornecem uma indicação clássica e clara dos resultados da execução através do nível de despesa. A fim de refletir a orientação para os resultados imprimida aos FEEI, os indicadores financeiros são complementados por indicadores de realizações. Os dois conjuntos de indicadores devem mostrar um bom nível de progresso para que a reserva de desempenho possa ser disponibilizada.

3 Conclusões e recomendações

O presente relatório foi elaborado com a assistência da unidade de apoio do FAME, com base nas reações das autoridades de gestão do FEAMP, recolhidas nos seminários realizados em março e setembro de 2016 e numa reunião específica de partes interessadas, em setembro de 2017, em que participaram 21 Estados-Membros, bem como através das questões enviadas pelos Estados-Membros ao FAME e à Comissão durante a execução dos programas operacionais.

A secção seguinte resume as conclusões relativas à execução de cada elemento do sistema comum de acompanhamento e avaliação e, quando necessário, propõe recomendações para melhorar o funcionamento do sistema.

3.1 Lógica de intervenção do FEAMP

A lógica de intervenção do FEAMP adequa-se à estrutura do Fundo (prioridades da União - objetivos específicos - medidas), mas a inclusão tardia do FEAMP no âmbito do Regulamento Disposições Comuns exigiu informações suplementares relativas aos objetivos temáticos comuns a todos os FEEI[29]. Esta exigência aumentou o nível de complexidade da lógica de intervenção e tornou a comunicação de informações mais difícil para os Estados-Membros.

Recomendações:

- A lógica de intervenção é um elemento estruturante no sistema comum de acompanhamento e avaliação, que importa manter no futuro, embora deva ser objeto de um debate mais aprofundado com os Estados-Membros nas reuniões do grupo de peritos.
- A lógica de intervenção deve ser mais simples e mais orientada para os resultados, mostrando claramente as medidas ou ações que contribuem para cada objetivo e o modo como tal contributo pode ser avaliado.

[29] Artigo 9.° do Regulamento Disposições Comuns. O FEAMP contribui para os objetivos temáticos 3, 4, 6 e 8.

3.2 Indicadores comuns

Na avaliação do funcionamento do sistema comum de acompanhamento e avaliação, surgiram as questões seguintes:

- O documento de trabalho com a definição precisa dos indicadores comuns e informações sobre o modo como estes devem ser utilizados só foi disponibilizado numa fase bastante tardia do processo de programação. Este facto suscitou mal-entendidos em certos Estados-Membros e alguns programas operacionais foram elaborados utilizando métodos diferentes para definir as metas referentes aos resultados que deveriam ser alcançados.
- Os indicadores de resultados estão ligados aos objetivos específicos do FEAMP. Os Estados-Membros tinham a possibilidade de declarar que determinados indicadores de resultados referentes a um dado objetivo específico eram «não aplicáveis» a um objetivo específico, e recorreram a ela de forma generalizada e não apenas a título de exceção. No entanto, uma vez que todos os objetivos específicos do FEAMP estão abrangidos por mais de um indicador de resultados comum, continua a ser possível avaliar a contribuição dos programas operacionais para o objetivo específico do FEAMP.
- Os Estados-Membros também tinham a possibilidade de utilizar os seus próprios indicadores em vez de os selecionarem a partir da lista comum, o que levou a uma situação em que era impossível ter devidamente em conta alguns resultados nos relatórios e agregá-los ao nível da UE.
- Algumas medidas foram insuficientemente cobertas por um indicador de resultados comum (por exemplo, as medidas relativas à inovação) e o tempo necessário para um efeito se materializar nem sempre foi adequadamente tido em conta (por exemplo, o aumento do lucro líquido resultante de uma inovação). Em consequência, é possível que alguns efeitos importantes do FEAMP não tenham sido tomados em consideração.
- Alguns indicadores foram expressos em rácios[30], o que dificulta o seu cálculo ao nível operacional e impede que a sua agregação seja pertinente.

Recomendações:

- No contexto da monitorização, os indicadores de resultados devem ser sempre expressos em números absolutos, incluindo as metas e os valores de referência. Uma vez que os indicadores de resultados do FEAMP se baseiam nos dados fornecidos pelos seus beneficiários antes e depois da operação, os rácios, as percentagens e as ambiguidades nos sinais aritméticos devem ser evitados porque geram erros. Por exemplo, o aumento do lucro líquido deve ser expresso como valores «antes» e

[30] Por exemplo: «Evolução da % de frotas em situação de desequilíbrio» ou «Evolução no respeitante às capturas indesejadas (%)». Estes dois indicadores necessitam, ambos, de cálculo e de um valor de referência.

«depois» e não como um aumento percentual.

- Antes de iniciarem o exercício de programação, os Estados-Membros devem receber da Comissão um quadro metodológico sobre as definições dos indicadores e os métodos de cálculo a utilizar para estabelecer as metas.
- Para fornecerem uma perspetiva global da utilização dos fundos e permitirem uma agregação pertinente ao nível da UE, os indicadores comuns devem abranger todos os investimentos.
  Contudo, os Estados-Membros devem ter flexibilidade para utilizarem indicadores adicionais ao nível nacional.

3.3 Dados cumulativos sobre as operações selecionadas para financiamento (Infosys)

O Infosys é um instrumento muito útil para as autoridades de gestão, uma vez que pode ser utilizado como um «painel» para controlar os progressos da execução. É igualmente útil para a Comissão, porque fornece informações sobre as realizações do FEAMP muito antes de os primeiros valores dos indicadores de realizações poderem ser eficazmente comunicados. Será especialmente útil para os Estados-Membros quando efetuarem avaliações a partir de 2018, pois assegurará que os avaliadores têm ao seu dispor um conjunto de dados básicos, mas sólidos.
Entre os problemas que se colocam ao Infosys figuram os seguintes:

- Nos relatórios do Infosys, não é possível distinguir os campos deixados intencionalmente vazios das omissões negligentes, porque a estrutura do Infosys não permite utilizar a indicação «não aplicável» como resposta em certos campos.
- O valor de referência é o valor de um indicador antes do início de uma operação (por exemplo, o número de equivalentes a tempo inteiro existentes numa PME) e constitui um ponto de referência relativamente ao qual os progressos podem ser medidos. Nos relatórios do Infosys, não há valores de referência disponíveis, apesar de as autoridades de gestão os solicitarem sempre aos requerentes, a fim de poderem avaliar os pedidos de financiamento, e de constituírem um elemento obrigatório do sistema nacional de controlo[31].
- O Infosys exige que quem pede financiamento forneça uma estimativa dos resultados que prevê alcançar com a operação. Esta estimativa é depois verificada pelas autoridades de gestão após a conclusão do projeto. As autoridades de gestão receberão apoio metodológico para esta segunda fase, a fim de garantir a solidez da validação.

Recomendações:

- O Infosys deverá ser mantido, uma vez que fornece informações muito úteis sem

[31] Tal como é exigido pelo Regulamento Delegado (UE) n.º 480/2014 da Comissão.

gerar muito trabalho administrativo às administrações dos Estados-Membros.
- Os valores de referência devem ser incluídos nos relatórios do Infosys.
- Os utilizadores devem ter a possibilidade de utilizar a indicação «não aplicável» sempre que tal se justifique, acompanhada de uma nota explicativa.

3.4 Relatório anual de execução

Ao contrário do Infosys, os relatórios anuais de execução são apresentados através do Sistema de Gestão dos Fundos da União Europeia, utilizando um fluxo de trabalho estruturado, e têm de ser aceites pela Comissão. Durante a avaliação destes relatórios pela Comissão, podem surgir diversos tipos de problemas suscetíveis de causar atrasos significativos. Em especial, não devem existir discrepâncias entre as informações desagregadas fornecidas no Infosys e os valores agregados incluídos no relatório anual de execução, uma vez que os dois relatórios abrangem o mesmo período.

Em relação a todos os FEEI, as principais informações provenientes dos relatórios anuais de execução são divulgadas ao público em geral no Portal de Dados Abertos da União Europeia, que a Comissão disponibiliza para garantir a transparência na utilização dos fundos[32]. Os dados financeiros sobre a execução do FEAMP só estão disponíveis anualmente no relatório anual de execução, enquanto a Comissão recebe informações sobre o FEDER, o FSE e o FEADER três vezes por ano. Por conseguinte, as informações publicadas no portal estão mais atualizadas no caso destes fundos do que no caso do FEAMP.

Recomendações:
- Deverão ser disponibilizadas orientações para auxiliar os Estados-Membros na elaboração dos seus relatórios.
- Deverá assegurar-se uma maior complementaridade entre o Infosys e o relatório anual de execução.
- Os relatórios sobre a execução financeira devem ser harmonizados entre os fundos.

3.5 Plano de avaliação

Os planos de avaliação variam em extensão, pormenor e qualidade, e muitas vezes apenas apresentam a informação mínima exigida. As autoridades de gestão deram prioridade a outras secções do programa operacional e os planos de avaliação foram, por vezes, negligenciados e

[32] O Portal de Dados Abertos da União Europeia é um sítio Web onde as principais informações sobre a execução dos FEEI são apresentadas sob a forma de gráficos. Todos os conjuntos de dados utilizados nessas ilustrações podem ser descarregados e utilizados pelos cidadãos. Ver https://cohesiondata.ec.europa.eu/

apressadamente elaborados. O orçamento afetado às avaliações varia substancialmente, refletindo a proporcionalidade do tratamento: os Estados-Membros com muitas regiões dispõem de um orçamento para a avaliação muito maior do que os Estados-Membros que apenas têm um pequeno programa operacional do FEAMP e divisões regionais mais pequenas ou inexistentes.

Recomendações:

- O plano de avaliação incluído no programa operacional só deve salientar a governação do processo de avaliação, fornecer um calendário básico e apresentar uma afetação indicativa dos recursos.
- Para manter a flexibilidade e evitar que os programas operacionais sofram muitas alterações, deve deixar-se um planeamento mais pormenorizado para uma fase posterior, utilizando os planos atualizados adotados pelo comité de acompanhamento, como acontece com os outros FEEI.

3.6 Avaliações

Em abril de 2017, as avaliações ainda não tinham sido iniciadas pela maioria dos Estados-Membros, dado estes terem considerado que o nível de execução era demasiado baixo para as avaliações poderem produzir resultados substanciais. Por conseguinte, ainda é cedo para extrair conclusões sobre esta componente do sistema comum de acompanhamento e avaliação.

O processo da avaliação *ex ante* é apresentado nos programas operacionais, mas de forma muito sintética, que poderá ser necessário melhorar. Em geral, as equipas de avaliação *ex ante* não participaram na fase de negociação dos programas operacionais nem na sua conclusão e tão-pouco puderam efetuar uma avaliação da versão final dos programas operacionais.

Um problema específico que afeta a avaliação do FEAMP é a dificuldade de encontrar avaliadores com competências adequadas tanto no domínio das pescas como em metodologias de avaliação: só uma equipa de pessoas com competências complementares pode suprir esta carência.

Também são necessárias orientações para apoiar os Estados-Membros na realização de avaliações de eficácia ou de impacto. Este aspeto revestir-se-á de especial importância quando a Comissão realizar a avaliação *ex post*, que deverá basear-se num conjunto de avaliações nacionais sólidas.

Recomendações:

- As orientações relativas à avaliação *ex ante* devem ser mais pormenorizadas e incluir uma definição do papel dos avaliadores *ex ante* na conclusão dos programas operacionais.
- Os Estados-Membros devem procurar conjugar os diferentes tipos de competências

necessárias numa equipa de avaliadores *ad hoc*.

- O quadro metodológico relativo à avaliação deverá ser disponibilizado rapidamente.

3.7 Quadro de desempenho

Os indicadores de realizações incluídos no quadro de desempenho devem ser criteriosamente definidos para evitar mal-entendidos: esses indicadores consistem principalmente no número de operações selecionadas no âmbito de certas medidas e esse número pode ser influenciado por fatores externos.

O método de cálculo utilizado para os indicadores financeiros é definido no Regulamento Disposições Comuns, mas suscitou muitas dúvidas entre os Estados-Membros. Estas dúvidas refletem provavelmente as diferenças na terminologia e nos métodos de comunicação aplicados pelos diversos fundos.

Recomendações:

- Os indicadores financeiros devem ser semelhantes e comparáveis entre todos os FEEI.
- Deve avaliar-se melhor a utilização dos indicadores de realizações.
- Poderá ser útil complementar o quadro de desempenho com explicações.

4 Conclusão: os objetivos do sistema comum de acompanhamento e avaliação serão alcançados?

O presente relatório de balanço indica que se estão a fazer progressos no sentido da realização dos quatro objetivos do sistema comum de acompanhamento e avaliação, mas que são necessários esforços adicionais para os cumprir integralmente.

O sistema comum de acompanhamento e avaliação foi concebido com o intuito de avaliar os progressos na execução do FEAMP e apoiar a tomada de decisões nesta matéria, tanto ao nível nacional como ao nível da UE. A utilização de indicadores comuns e o novo sistema de acompanhamento permitem obter um conjunto de dados sólidos, que podem ser utilizados não só para efeitos de acompanhamento mas também para a tomada de decisões. Apesar de uma série de pequenas insuficiências e questões a diversos níveis que impediram o sistema de funcionar da melhor forma nas fases iniciais, os problemas foram identificados e resolvidos um por um, em cooperação com os Estados-Membros.

Os dados cumulativos sobre as operações fornecidos pelos Estados-Membros através dos relatórios do Infosys constituem um «painel» através do qual a Comissão e os Estados-Membros podem monitorizar melhor os progressos efetuados na execução do FEAMP. Permitem igualmente que a Comissão extraia conclusões ao nível da UE, das bacias

marítimas e dos diversos Estados-Membros, já tendo revelado grande utilidade no apoio à tomada de decisões.

A estrutura atual do sistema comum de acompanhamento e avaliação fornece dados úteis para avaliar a contribuição deste sistema para o desenvolvimento do setor das pescas e para os objetivos da estratégia Europa 2020, tal como traduzidos nos objetivos temáticos. No entanto, pode ser necessário aprofundar a investigação e a análise sobre a avaliação do contributo do FEAMP para prioridades relacionadas com a política comum das pescas ou com a política marítima, como a aplicação da obrigação de desembarcar ou a luta contra o lixo marinho. Tendo em conta a relação custo-eficácia e a necessidade de proporcionalidade, seria útil que um futuro sistema comum de acompanhamento e avaliação incluísse indicadores mais estreitamente relacionados com estas políticas.

O objetivo de fomentar um processo de aprendizagem comum que envolva a Comissão e os Estados-Membros tem estado, desde o primeiro dia, no centro do desenvolvimento do sistema. Todos os elementos foram amplamente debatidos com os Estados-Membros e a unidade de apoio do FAME foi criada para reforçar esta dimensão.

Por último, as avaliações ainda não foram concluídas devido ao atraso na execução do FEAMP. Está a ser elaborado um documento de trabalho que fornecerá aos Estados-Membros orientações e explicações para apoiar as avaliações que deverão iniciar em 2018. Os indicadores comuns e os dados do Infosys deverão constituir uma grande ajuda para se obterem avaliações sólidas num futuro próximo.