COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 30.9.2020
COM(2020) 603 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

Avaliação intercalar do Programa de Apoio às Reformas Estruturais

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

Avaliação intercalar do Programa de Apoio às Reformas Estruturais

INTRODUÇÃO

Sem reformas favoráveis ao crescimento, as economias estagnam e entram em declínio. A execução de reformas bem concebidas contribui para melhorar a produtividade, acelerar a convergência, aumentar a resiliência da economia e melhorar a prestação de serviços públicos nos domínios da justiça, da saúde e da educação. O **Programa de Apoio às Reformas Estruturais (PARE)** ajuda os Estados-Membros a conceber e executar reformas favoráveis ao crescimento, proporcionando às autoridades nacionais as competências adequadas. O apoio pode, por exemplo, assumir a forma de aconselhamento estratégico e jurídico, estudos, formação e visitas de peritos no terreno. Pode ser prestado por organizações internacionais, organismos públicos, consultores ou pelo pessoal da Comissão Europeia. **Com um orçamento de 222,8 milhões de euros para 2017-2020**, o programa é gerido pela Direção-Geral do Apoio às Reformas Estruturais (DG REFORM).

Em conformidade com o Regulamento do Programa de Apoio às Reformas Estruturais[1], o programa foi objeto de uma **avaliação intercalar**. O objetivo consistia em examinar os resultados do PARE até à data segundo cinco critérios de avaliação (pertinência, eficácia, eficiência, coerência e valor acrescentado para a UE) e retirar ensinamentos para eventuais melhorias futuras. Neste relatório, o pessoal da Comissão apresenta as conclusões desta avaliação e reflete sobre elas.

MÉTODO

A avaliação intercalar abrangeu os ciclos orçamentais de 2017 e 2018, a ação preparatória de 2016[2] e os projetos financiados através das transferências voluntárias de recursos adicionais[3] para o orçamento do PARE pela Grécia e pela Bulgária em 2018. Para o efeito, um contratante externo independente efetuou um estudo de avaliação[4]. O estudo foi realizado durante um período de 12 meses, com início em novembro de 2018. **No total, a avaliação analisou mais de 300 projetos de**

Artigo 16.º do Regulamento (UE) 2017/825 do Parlamento Europeu e do Conselho, JO L 129 de 19.5.2017, p. 1, alterado pelo Regulamento (UE) 2018/1671, JO L 284 de 12.11.2018, p. 3.

[2]Comissão Europeia (2017), anexo da Decisão da Comissão de 26.1.2017 que altera a Decisão C (2016) 4011 da Comissão relativa à adoção de uma decisão de financiamento para a ação preparatória «Desenvolvimento das capacidades e reforço das instituições para apoiar a execução das reformas económicas», C (2017) 304 final, Bruxelas.

[3]O artigo 11.º do Regulamento do Programa de Apoio às Reformas Estruturais refere-se às contribuições voluntárias que um Estado-Membro pode transferir dos Fundos Estruturais e de Investimento Europeus para o PARE para serem utilizadas por esse Estado-Membro específico.

[4] Ernst & Young, «Mid-term Evaluation of the Structural Reform Support Programme (SRSP) 2017-2020» [Avaliação Intercalar do Programa de Apoio às Reformas Estruturais (PARE) 2017-2020] (2020), disponível em https://data.europa.eu/doi/10.2887/656262. Os resumos estão disponíveis em https://data.europa.eu/doi/10.2887/584399 (inglês), https://data.europa.eu/doi/10.2887/244815 (francês) e https://data.europa.eu/doi/10.2887/530192 (alemão).

apoio técnico em 24 Estados-Membros, recorrendo a vários métodos de recolha de dados, mormente investigação documental, análise de dados do sistema informático interno da Comissão utilizado pela DG REFORM para gerir o PARE, entrevistas específicas com as partes interessadas, consultas específicas em linha e estudos de caso. A Comissão realizou igualmente uma consulta pública para recolher contributos do público em geral, bem como de empresas, associações comerciais e grupos de interesse.

A Comissão considera que a qualidade dos elementos de prova recolhidos é satisfatória. A limitação mais importante à solidez das conclusões é o facto de a avaliação ter sido efetuada pouco depois de o PARE ter sido estabelecido e de muitos projetos de apoio técnico estarem ainda em curso. Por conseguinte, o presente relatório apresenta apenas as conclusões iniciais e as lições aprendidas, que poderão evoluir à medida que o programa for sendo executado.

EXECUÇÃO DO PROGRAMA

O PARE 2017 e o PARE 2018 dispunham de um orçamento de 53 milhões de euros[5]**.** No âmbito do ciclo orçamental de 2017, foram selecionados para financiamento 159 pedidos, apresentados por 16 Estados-Membros, de um total de 271. No âmbito do ciclo orçamental de 2018, foram selecionados para financiamento 146 pedidos, apresentados por 24 Estados-Membros, de um total de 444. Ao abrigo de ambos os ciclos orçamentais, **mais de metade dos pedidos de apoio técnico selecionados prendiam-se com a execução da resposta aos desafios identificados no contexto dos processos de governação económica**, designadamente com a aplicação das recomendações específicas por país do Semestre Europeu.

De todos os projetos avaliados no âmbito dos ciclos orçamentais de 2017 e 2018, mais de metade estavam a ser executados em sete Estados-Membros (Roménia, Croácia, Malta, Chipre, Lituânia, Eslovénia e Polónia). O orçamento aprovado dos projetos de 2017 e 2018 avaliados contemplou o crescimento e o ambiente empresarial (13,5 milhões de EUR), o mercado de trabalho, a educação, a saúde e os serviços sociais (11,4 milhões de EUR), a administração das receitas e a gestão das finanças públicas (9,1 milhões de EUR), o setor financeiro e o acesso ao financiamento (7 milhões de EUR) e a governação e a administração pública (6,8 milhões de EUR). Os três tipos de prestadores de apoio técnico mais implicados na realização dos projetos avaliados eram organizações internacionais (37 %), empresas privadas (22 %) e organismos governamentais (8 %). **À data da avaliação intercalar, tinham sido concluídos 22 % dos projetos.**

PRINCIPAIS CONSTATAÇÕES

No que diz respeito à **relevância** do PARE, as conclusões da avaliação mostram que o PARE responde em grande medida às necessidades dos Estados-Membros. De acordo com as partes interessadas consultadas, o PARE é um instrumento adequado para prestar apoio técnico aos Estados-Membros na conceção e execução de reformas favoráveis ao crescimento. Estima-se que o programa é um instrumento importante para melhorar a capacidade dos Estados-Membros de definir processos e metodologias mais eficientes. Além disso, os Estados-Membros apreciaram especialmente o elevado grau de flexibilidade, a simplicidade dos procedimentos de contratação e de execução geridos pela Comissão, e a ausência de requisitos de cofinanciamento. As conclusões apontam também para a necessidade de prosseguir o apoio técnico às reformas. Isto é igualmente corroborado pelo aumento da procura de apoio técnico por parte dos Estados-Membros ao longo dos anos.

[5]PARE 2017: 22,5 milhões de EUR, PARE 2018: 30,5 milhões de euros;

No que diz respeito à **eficácia do PARE, as conclusões** indicam que os projetos financiados ao abrigo do programa são geralmente bem concebidos e têm em conta as necessidades e a situação específica das autoridades beneficiárias que solicitaram apoio. São igualmente tidos em conta os impactos socioeconómicos relevantes e as ações concebidas são com frequência exequíveis e dotadas de prazos realistas. Ademais, as conclusões demonstram que o PARE está a avançar na consecução dos seus objetivos. Na maioria dos casos, é provável que os projetos de apoio técnico alcancem os resultados que se propunham; alguns já o fizeram. Há indícios de que as alterações na estrutura política das autoridades beneficiárias e a falta de colaboração entre as partes interessadas constituem obstáculos importantes que se fazem sentir nos resultados dos projetos. Proceder-se-á uma avaliação completa do impacto do programa numa fase posterior.

As conclusões da avaliação indicam que a governação do PARE é **eficiente**. O atual sistema informático interno da Comissão é, em grande medida, adequado enquanto instrumento de acompanhamento, embora, no momento da avaliação, ainda necessitasse de ser melhorado. Além disso, todos os serviços da Comissão entrevistados declararam que a sua cooperação com a DG REFORM tinha sido eficiente. Em termos de relação custo-eficácia, as conclusões sugerem que os resultados alcançados são proporcionais ao orçamento atribuído. Tendo em conta as limitações da análise, as ações financiadas pela PARE podem ser consideradas eficazes em termos de custos até à data. Por último, os elementos de prova demonstram que a taxa de absorção do programa está em consonância com a duração de dois anos do ciclo do projeto PARE. Por conseguinte, pode concluir-se que a execução orçamental do PARE é eficiente na sua dimensão temporal. Ao mesmo tempo, as conclusões indicam que poderiam ser consideradas normas comuns para a monitorização do apoio técnico a nível nacional. Poderia ser dedicada uma maior atenção a alguns riscos menores de atrasos nos procedimentos de contratação.

Quanto à **coerência** do programa, a análise demonstra que as diferentes componentes da lógica de intervenção do PARE estão corretamente articuladas. O programa está também bem integrado no quadro do Semestre Europeu para a coordenação da política económica da Comissão. Os elementos de prova mostram que a DG REFORM criou um mecanismo adequado de coordenação do apoio técnico. Este mecanismo de coordenação permite identificar potenciais sinergias em tempo útil e ajuda a evitar o duplo financiamento de atividades já financiadas por outros fundos e programas da UE. As entrevistas com outros serviços da Comissão confirmam que as complementaridades entre o PARE e outros programas são amplamente salvaguardadas. No entanto, algumas direções-gerais da Comissão salientaram igualmente que o facto de o apoio concedido pelo PARE não estar alinhado com os respetivos períodos de programação levanta problemas a outros programas da UE com objetivos conexos. As conclusões apontam igualmente para a necessidade de os Estados-Membros aumentarem a sua capacidade de realizar controlos mais aprofundados para identificar o duplo financiamento.

Por último, a avaliação realça que o programa tem um inegável **valor acrescentado europeu**. O apoio técnico prestado ao abrigo do PARE visa atender aos desafios em matéria de reformas que os Estados-Membros não podem resolver a nível nacional, e para os quais têm de procurar apoio a nível da UE devido a limitações de capacidade ou de conhecimento. Além disso, os projetos de apoio técnico proporcionam muitas vezes uma plataforma para os Estados-Membros partilharem boas práticas e lições aprendidas. São estes os resultados essenciais que se esperava obter do PARE no que respeita ao valor acrescentado europeu. Não obstante, o intercâmbio de informações entre as autoridades beneficiárias nos diferentes Estados-Membros ainda poderia ser aperfeiçoado para otimizar as sinergias e a partilha de soluções.

CONCLUSÃO

A Comissão considera que as conclusões da avaliação intercalar são satisfatórias e proporcionais ao nível de realização do programa. Com base nos resultados da avaliação intercalar, **a Comissão considera que o Programa de Apoio às Reformas Estruturais está a progredir na consecução dos seus objetivos predefinidos e tem potencialidades para ser alargado**. Os ensinamentos retirados serão tidos em devida conta. Simultaneamente, a Comissão reconhece que não é possível chegar a conclusões definitivas sobre o desempenho do programa, dado que a avaliação intercalar teve lugar numa fase precoce da execução do programa. Em especial, a Comissão avaliará o impacto do programa no âmbito da avaliação *ex post*.