



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 11 de outubro de 2023
(OR. en)

14023/23

ECOFIN 1011
UEM 293
AGRISTR 53
PECHE 429
CADREFIN 137
SOC 671

NOTA DE ENVIO

de:	Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora
data de receção:	5 de outubro de 2023
para:	Thérèse BLANCHET, secretária-geral do Conselho da União Europeia
n.º doc. Com.:	COM(2023) 571 final
Assunto:	RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO Avaliação <i>ex post</i> do Programa de Apoio às Reformas Estruturais

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2023) 571 final.

Anexo: COM(2023) 571 final



Bruxelas, 5.10.2023
COM(2023) 571 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

***Avaliação ex post* do Programa de Apoio às Reformas Estruturais**

{SWD(2023) 322 final}

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

Avaliação *ex post* do Programa de Apoio às Reformas Estruturais

INTRODUÇÃO

As reformas estruturais são fundamentais para modernizar as economias, incentivar o investimento, criar emprego e melhorar as condições de vida. As reformas são processos complexos por natureza.

Em maio de 2017, foi adotado o Regulamento (UE) 2017/825 relativo à criação do Programa de Apoio às Reformas Estruturais («Regulamento PARE»). Este programa foi concebido como um instrumento para prestar assistência técnica às autoridades nacionais e ajudar os Estados-Membros a conceberem e executarem reformas estruturais institucionais, administrativas e favoráveis ao crescimento.

O orçamento do Programa de Apoio às Reformas Estruturais («programa» ou «PARE») foi de 222,8 milhões de EUR para o período entre 2017 e 2020. O programa foi gerido pelo Serviço de Apoio às Reformas Estruturais (SARE), o qual, em 1 de janeiro de 2020, deu origem à Direção-Geral do Apoio às Reformas Estruturais (DG REFORM).

METODOLOGIA

Um contratante externo independente realizou um estudo de avaliação que serviu de base à avaliação *ex post* do Programa de Apoio às Reformas Estruturais. O estudo foi realizado ao longo de um período de 11 meses, com início em 11 de outubro de 2021. Incluiu 826 projetos financiados pelo PARE entre 2017 e 2020, tendo abrangido beneficiários em todos os Estados-Membros.

O contratante aplicou uma metodologia complexa, em consonância com as orientações da UE para Legislar Melhor, a fim de recolher dados sólidos, que consistiu numa extensa investigação documental (nomeadamente informações pertencentes à DG REFORM extraídas do seu instrumento de monitorização interno, com dados até novembro de 2021), atividades de consulta das partes interessadas (entrevistas com as principais partes interessadas, consulta pública, um inquérito às principais partes interessadas e grupos focais) e estudos de caso aprofundados (30 projetos em oito Estados-Membros e um projeto plurinacional que incluiu 17 Estados-Membros).

O contratante realizou todas as tarefas sob o escrutínio de um grupo diretor interserviços e a orientação da DG REFORM. A qualidade e a representatividade dos dados recolhidos foram consideradas sólidas e significativas, permitindo retirar conclusões e dar respostas válidas e fiáveis às questões colocadas pela avaliação.

PRINCIPAIS CONCLUSÕES

Em conformidade com as Orientações para Legislar Melhor, a avaliação *ex post* do PARE está articulada em torno dos cinco critérios seguintes:

- **pertinência,**
- **eficácia,**
- **eficiência,**

- **coerência** (consistência),
- **valor acrescentado europeu** (valor adicional àquele que teria sido criado pelos países da UE caso agissem de forma isolada).

Objetivo geral

O objetivo geral do PARE era contribuir para reformas estruturais institucionais, administrativas e favoráveis ao crescimento nos Estados-Membros, mediante a prestação de assistência às autoridades nacionais. Essa assistência foi também concebida para ajudar os Estados-Membros não participantes na área do euro a prepararem a sua adesão à área do euro.

Na globalidade, e de acordo com os dados disponíveis, a execução do PARE foi bem-sucedida em termos de eficácia, eficiência e coerência. Considerou-se ainda que o programa foi altamente pertinente para dar resposta às necessidades das autoridades beneficiárias e dos Estados-Membros e que tinha «valor acrescentado europeu».

Eficácia

O programa alcançou o seu objetivo geral e contribuiu substancialmente para o progresso da agenda de reformas dos Estados-Membros. A concretização efetiva de diferentes tipos de reformas também dependeu dos esforços mais amplos dos Estados-Membros e não apenas dos resultados de outros programas e instrumentos da UE.

Nos casos em que os projetos não produziram integralmente o impacto e os resultados pretendidos, tal deveu-se sobretudo a desafios mais amplos no processo de reforma, e não a quaisquer deficiências intrínsecas nos projetos ou na prestação da assistência técnica. Todavia, prevêem-se mais impactos políticos no futuro, uma vez que cerca de um terço dos projetos avaliados ainda estavam em curso aquando do estudo de avaliação *ex post*.

Além disso, as recomendações de alguns projetos do PARE foram integradas como marcos nos planos nacionais de recuperação e resiliência, garantindo a produção de um impacto quando os marcos fossem atingidos¹. Por conseguinte, seria necessário mais tempo para a ocorrência de impactos e dos resultados previstos, devido à longa sequência lógica entre a prestação da assistência técnica e o impacto/resultados previstos.

A participação ativa das autoridades beneficiárias e a sua apropriação dos projetos é fundamental para alcançar os resultados. Tal participação é essencial não só durante a execução e o acompanhamento dos projetos, mas também na fase de pré-execução, em termos da definição dos objetivos e da cronologia dos projetos, criando apropriação e um compromisso de mudança.

Ao incorporarem a assistência técnica e ao implementarem as respetivas recomendações, as autoridades beneficiárias nem sempre dispunham de capacidade administrativa suficiente, o que dificultou a gestão dos projetos de assistência técnica e a implementação das recomendações resultantes. Apesar de a prestação de assistência técnica não representar custos para as autoridades beneficiárias, por vezes estas careciam de recursos financeiros suficientes para implementar as recomendações dos projetos e executar as reformas conexas.

Na generalidade, raramente foram incluídas atividades de comunicação na conceção dos projetos, não obstante o aumento do número de iniciativas de comunicação nos ciclos de 2019

¹ O Regulamento (UE) 2021/241 que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência foi adotado em fevereiro de 2021; nessa altura, muitos dos projetos financiados pelo PARE já tinham atingido os resultados previstos e dado origem a recomendações que foram essenciais para definir marcos e metas nos planos nacionais de recuperação e resiliência.

e 2020 do programa. Todavia, quando se verificou uma participação e uma comunicação com partes interessadas externas durante a prestação da assistência técnica, tais atividades revelaram-se fundamentais, já que a sua implementação eficaz contribuiu para o aumento da legitimidade, da qualidade e da sustentabilidade das reformas e para reduzir a resistência das organizações à mudança.

Eficiência

O PARE revelou-se eficaz na captação de muitos pedidos de elevada qualidade em relação ao orçamento disponível. Além disso, o programa conseguiu apoiar projetos com uma dimensão e um orçamento cada vez maiores, aumentando assim o potencial dos projetos para produzirem maior impacto. A procura crescente de assistência técnica por parte dos Estados-Membros e um nível suficiente de competitividade entre os pedidos do PARE permitiram às autoridades selecionar propostas de alta qualidade.

As partes interessadas envolvidas no programa – incluindo as autoridades beneficiárias, as autoridades coordenadoras e os prestadores – reconheceram, na generalidade, que a contribuição financeira do PARE foi proporcional às necessidades e ao âmbito previsto da assistência técnica e consideraram os projetos do PARE um instrumento de fácil utilização e com uma boa relação custo-eficácia. Os custos dos controlos dos pagamentos anuais totais na DG REFORM eram comparáveis aos de outros programas da UE em regime de gestão direta. A DG REFORM alcançou bons resultados a nível da execução do orçamento do PARE.

Designadamente, a avaliação e a seleção dos pedidos de assistência técnica foram concluídas dentro do prazo previsto e em conformidade com a meta definida no Regulamento Financeiro, em comparação com outros programas da UE. Uma vez que um dos critérios de seleção para o financiamento de um projeto no âmbito do PARE era a urgência da reforma, os Estados-Membros esperavam pôr em marcha cada projeto o mais cedo possível, de forma a garantir a contínua pertinência das reformas e a sua execução atempada.

As partes interessadas envolvidas no programa mostraram-se, em geral, satisfeitas com a clareza, a transparência e a facilidade de utilização dos procedimentos administrativos do PARE, bem como com a proporcionalidade dos encargos administrativos. Uma das áreas a melhorar está relacionada com a necessidade de desenvolver e aperfeiçoar as práticas de acompanhamento e avaliação dos projetos.

A DG REFORM coordenou de forma eficiente e eficaz a assistência técnica prestada aos Estados-Membros com outros serviços da Comissão. Contudo, de acordo com o estudo, poderia ter havido uma cooperação mais estreita com outros serviços da Comissão durante o período entre 2017 e 2020, para efeitos de divulgação e exploração das realizações da assistência técnica, após a conclusão dos projetos.

Coerência

O PARE foi considerado um instrumento político coerente, com uma lógica interna clara, bem alinhado com os objetivos definidos no Regulamento PARE, sem lacunas, inconsistências ou duplicações significativas na estrutura interna dos projetos. A conceção do programa proporcionou uma flexibilidade considerável na seleção das atividades mais adequadas aos objetivos específicos dos projetos e às necessidades dos beneficiários.

A estrutura e as atividades do PARE foram ajustadas ao longo do tempo para responder melhor a novos desafios e para alcançar os objetivos do programa de forma mais eficaz mediante, por exemplo, a introdução de convites específicos à apresentação de pedidos de apoio que fossem ao encontro das novas necessidades dos Estados-Membros. Todavia, uma

vez que os projetos são independentes uns dos outros, poderá ser necessário um esforço adicional para divulgar e explorar as suas realizações junto de um público mais vasto, de forma a gerar maior impacto.

Os dados revelam ainda uma elevada consistência do PARE com outros programas e instrumentos da UE (incluindo o FSE, o FEDER, o Horizonte 2020, o COSME e o Fiscalis), bem como com os dos próprios Estados-Membros, uma vez que abordou diferentes aspetos de objetivos, problemas e grupos-alvo semelhantes. Tendo temas em comum com outros programas da UE, os projetos financiados pelo PARE complementaram em grande medida esses mesmos projetos, prestando assistência técnica adaptada às autoridades nacionais em domínios setoriais específicos.

No que respeita à consistência dos objetivos, o PARE promoveu agendas de reforma mais alargadas dos Estados-Membros e da UE, nomeadamente implementando recomendações específicas por país (REP) formuladas como parte do processo do Semestre Europeu. De um modo geral, as partes interessadas do PARE valorizavam bastante o contributo do programa para o processo do Semestre. Em alguns casos, os projetos financiados pelo PARE ajudaram a definir, clarificar e operacionalizar melhor as REP e forneceram orientações específicas para a sua implementação pelos Estados-Membros. Noutros casos, os resultados dos projetos financiados pelo PARE foram usados para formular essas recomendações.

De um modo geral, embora existissem mecanismos suficientes para assegurar as ligações e a integração entre o PARE e o processo do Semestre Europeu/as REP, o estudo de apoio à avaliação *ex post* revelou que o acompanhamento da forma como os projetos financiados pelo PARE contribuíram para o cumprimento das REP foi insuficiente. Além disso, os relatórios por país do Semestre Europeu não continham referências aos projetos do PARE.

Valor acrescentado europeu

O PARE gerou valor acrescentado europeu ao proporcionar aos Estados-Membros um maior acesso a conhecimentos especializados internacionais do que aquele que teriam na ausência do programa. Mesmo nos poucos casos em que os projetos teriam produzido benefícios sem a assistência técnica da UE, estes teriam sido muito menores em termos do seu alcance ou ter-se-iam materializado mais tarde. Consequentemente, foi alcançado valor acrescentado europeu em termos do reforço dos processos de reforma dos Estados-Membros e de um maior contributo para atingir os objetivos políticos da UE, nomeadamente os do Semestre Europeu.

O PARE teve impactos transfronteiriços significativos, à escala da UE, que ultrapassaram o âmbito individual dos Estados-Membros. Esses impactos incluíram o apoio aos Estados-Membros na implementação das políticas e das prioridades da UE a nível nacional, designadamente a promoção dos valores europeus, bem como o apoio na partilha de boas práticas entre si. Em geral, estas boas práticas e os ensinamentos retirados foram ativamente utilizados pelos beneficiários após a conclusão dos projetos financiados pelo PARE pertinentes.

Pertinência

O PARE foi considerado um instrumento altamente pertinente, bem adaptado para melhorar as capacidades administrativas dos Estados-Membros para conceber e executar as reformas necessárias no sentido de dar resposta aos desafios com que se deparam.

As autoridades beneficiárias e outras partes interessadas consideraram positivos os diferentes aspetos da conceção e da estrutura do PARE, bem como a sua pertinência para a concretização dos objetivos das reformas. Ao mesmo tempo, os objetivos dos projetos de

assistência técnica correspondiam, em grande medida, aos principais objetivos das reformas e aos desafios enfrentados pelos Estados-Membros.

A assistência técnica prestada pelo PARE foi altamente pertinente para dar resposta às necessidades das autoridades beneficiárias e dos Estados-Membros, tanto em termos do método de execução (ou seja, prestadores internacionais de assistência técnica contratados pela Comissão) como em termos da natureza da assistência prestada (ou seja, adaptada às necessidades de cada autoridade beneficiária). O programa satisfaz – de forma única, eficaz e eficiente – a necessidade dos Estados-Membros de acederem a conhecimentos internacionais especializados de alto nível durante o processo de conceção ou de execução de reformas.

Ao mesmo tempo, nos casos em que foi utilizado em situações de emergência, o PARE não se mostrou muito adequado para lidar com reformas ou com o reforço das capacidades no terreno, uma vez que estava limitado pelo calendário estabelecido nos convites à apresentação de pedidos de apoio.

Apesar de terem recebido o contributo do PARE durante muitos anos, as autoridades beneficiárias continuavam a precisar da assistência técnica prestada pelo programa. A necessidade crescente de assistência técnica foi também demonstrada pelo aumento do número de pedidos dos Estados-Membros, bem como pelo aumento do orçamento médio dos projetos.

PRINCIPAIS ENSINAMENTOS RETIRADOS

Os principais ensinamentos retirados da execução do PARE são descritos a seguir. A aplicação destes ensinamentos pode ajudar a melhorar a conceção e a gestão de futuros programas de prestação de assistência técnica. Os ensinamentos foram agrupados por tema.

Participação das partes interessadas

- **A comunicação ativa com partes interessadas externas e a participação ativa das mesmas** foram fundamentais durante a prestação da assistência técnica: aumentaram a legitimidade, a qualidade e a sustentabilidade das reformas e reduziram a resistência das organizações à mudança.
- **A participação das autoridades beneficiárias** foi decisiva para a execução de projetos de assistência técnica e para o processo de reforma, permitindo uma execução mais harmoniosa dos projetos e dos seus resultados.
- **O estreito envolvimento das autoridades coordenadoras nacionais** foi importante para o acompanhamento da execução dos projetos de assistência técnica, para a discussão dos progressos registados e para a adoção de medidas de seguimento destinadas a utilizar as realizações dos projetos após a sua conclusão.

Dimensão transfronteiriça

- A disponibilização de acesso a **conhecimentos especializados internacionais** a Estados-Membros que, de outro modo, poderiam não ter tido acesso aos mesmos foi um aspeto fundamental do programa.
- **O intercâmbio de funcionários públicos** proporcionou uma base para uma maior utilização futura do aconselhamento entre pares no seio das administrações nacionais. O conhecimento acumulado dos funcionários públicos dos Estados-Membros representou uma enorme reserva de conhecimentos especializados e de competências.
- **A divulgação dos resultados** dos projetos de assistência técnica dentro dos Estados-Membros e entre estes fomentou a partilha e a reprodução de boas práticas.

- A **dimensão transnacional** do programa – por exemplo, através de projetos que prestam assistência a vários Estados-Membros e de uma melhor divulgação dos resultados junto de um público mais vasto – foi fundamental para reforçar o elemento de «valor acrescentado europeu».

O papel da Comissão Europeia como facilitador

- A **diminuição da complexidade** dos projetos de assistência técnica tornou a sua execução mais simples e mais eficaz.
- A capacidade de oferecer **soluções adaptadas** resultou em menores encargos administrativos para as autoridades beneficiárias e em orientações contínuas para as mesmas, e ajudou a viabilizar e legitimar as reformas.
- A Comissão desempenhou um papel muito útil na **facilitação da colaboração entre as potenciais autoridades beneficiárias** de diferentes Estados-Membros com necessidades e prioridades semelhantes.

Execução eficaz das reformas e coordenação com outros processos da UE

- A melhoria da **avaliação e do acompanhamento** contribuiu para uma execução mais eficiente do programa e para uma melhor divulgação e exploração das realizações da assistência técnica. Um sistema de acompanhamento sólido poderá permitir avaliar o impacto das ações e das reformas, bem como a sua sustentabilidade ao longo do tempo.
- Uma vez implementado, o **acompanhamento do contributo do PARE para o processo do Semestre Europeu** e a implementação de REP concretas em contextos nacionais específicos foram importantes para compreender os aspetos que funcionavam bem e aqueles que poderiam ser melhorados.
- A assistência técnica foi também crucial em áreas em que o objeto do pedido é menos frequente, tal como a assistência na **aplicação e execução da legislação da UE**.

Instrumento de assistência técnica

Em 2021, o instrumento de assistência técnica substituiu o PARE enquanto principal programa de prestação de assistência técnica no período de 2021 a 2027.

O instrumento de assistência técnica foi concebido com base em várias recomendações propostas na avaliação intercalar do PARE e teve em conta algumas das conclusões da presente avaliação *ex post*, tais como uma participação mais ativa das partes interessadas, um maior foco na dimensão transfronteiriça e uma atenção acrescida ao acompanhamento e à avaliação.