COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 29.4.2020
COM(2020) 184 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO

AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO E AO TRIBUNAL DE CONTAS

Avaliação da Agência de Execução para os Consumidores, a Saúde, a Agricultura e a Alimentação, da Agência de Execução para as Pequenas e Médias Empresas, da Agência de Execução para a Inovação e as Redes, da Agência de Execução relativa à Educação, ao Audiovisual e à Cultura, da Agência de Execução para a Investigação e da Agência Executiva do Conselho Europeu de Investigação

{SWD(2020) 73 final} - {SWD(2020) 74 final} - {SWD(2020) 75 final} -
{SWD(2020) 76 final} - {SWD(2020) 77 final} - {SWD(2020) 78 final}

Introdução

Para alcançar os seus objetivos, a União Europeia apoia um amplo leque de domínios de intervenção através de uma série de programas de financiamento. Estes proporcionam subvenções e outras formas de financiamento para os Estados-Membros, empresas, investigadores, organizações não governamentais e outros. Nos termos do artigo 317.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a Comissão é responsável pela execução do orçamento. Nos termos do artigo 62.º do Regulamento Financeiro, a Comissão executa o orçamento diretamente, em regime de gestão partilhada com os Estados-Membros, ou indiretamente, confiando tarefas de execução orçamental a terceiros (tais como países terceiros, organizações dos Estados-Membros, organizações internacionais, organismos de parceria público-privada).

No caso dos programas geridos diretamente, a Comissão decidiu, em 2003, que seria adequado delegar em agências de execução a gestão de determinadas tarefas na execução de alguns programas, permitindo à Comissão concentrar-se nas suas tarefas essenciais. As agências foram criadas[1] com vista a serem entidades especializadas para a execução de tarefas específicas ao longo do ciclo de um determinado projeto, bem como para a execução do orçamento e a prestação das informações pertinentes aos decisores políticos. As agências de execução são entidades autónomas sob controlo da Comissão.

Para alcançarem os seus objetivos, as agências utilizam procedimentos de contratação pública e subvenções, gerem contratos e executam os procedimentos orçamentais necessários. Por outro lado, prestam apoio à execução dos programas, na forma de recolha, processamento e disponibilização de informações sobre a mesma. Acompanham o avanço e impacto dos projetos. Informam os potenciais candidatos sobre as oportunidades de financiamento e ajudam os candidatos e beneficiários a aplicarem os procedimentos. Informam a Comissão sobre a execução dos programas, bem como sobre os resultados e impacto dos projetos. A externalização das tarefas de gestão deve, no entanto, manter-se dentro dos limites estabelecidos pelo sistema institucional, tal como definido no Tratado. Isto significa que as funções atribuídas às instituições pelo Tratado que exigem poderes discricionários para transformar opções políticas em ações concretas não devem ser externalizadas. A externalização deve, além disso, ser objeto de uma análise de custos/benefícios.

Atualmente, seis agências de execução gerem os programas de financiamento nos domínios da investigação e inovação, educação, cidadania, cultura, ambiente, ação climática, transportes, energia, telecomunicações, agricultura, alimentos, saúde, consumidores, competitividade e pequenas e médias empresas.

Agência de Execução	**Número de efetivos (fonte: orçamentos anuais)**						
	2014	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
Agência de Execução para os Consumidores, a Saúde, a Agricultura e a Alimentação (CHAFEA)	50	51	60	65	71	76	79
Agência de Execução para as Pequenas e Médias Empresas (EASME)	308	394	437	447	462	489	506
Agência de Execução para a Inovação e as Redes (INEA)	162	197	247	267	293	302	313

[1]Regulamento (CE) n.º 58/2003 do Conselho, de 19 de dezembro de 2002, que define o estatuto das agências de execução encarregadas de determinadas funções de gestão de programas comunitários (JO L 11 de 16.1.2003, p. 1).

Agência de Execução relativa à Educação, ao Audiovisual e à Cultura (EACEA)	436	441	442	442	442	438	438
Agência de Execução para a Investigação (REA)	580	630	649	670	730	745	785
Agência Executiva do Conselho Europeu de Investigação (ERCEA)	389	413	447	468	484	508	529
TOTAL	**1 925**	**2 126**	**2 282**	**2 359**	**2 463**	**2 558**	**2 650**

Antes de externalizar tarefas nestas agências de execução, a Comissão realizou uma análise de custos/benefícios *ex ante*. Nessa análise teve em conta diversos aspetos: 1) custos de coordenação e controlos; 2) impacto nos recursos humanos; 3) eficiência e flexibilidade na execução das tarefas externalizadas; 4) simplificação dos procedimentos utilizados; 5) proximidade entre as atividades externalizadas e os beneficiários finais; 6) visibilidade da UE enquanto promotor do programa em causa; e 7) necessidade de manter um nível adequado de conhecimentos especializados no seio da Comissão[2].

De acordo com a análise de custos/benefícios realizada em 2013, estimou-se que a delegação de certas tarefas de gestão de programas nas agências de execução foi mais eficaz em termos de custos do que manter as atividades internamente. Foi previsto que o alinhamento de carteiras de programas mais coerentes com as competências fulcrais das agências e as suas identidades de marca traria benefícios qualitativos. Além disso, a análise presumiu que a agregação da gestão de diferentes programas da UE proporcionaria sinergias, simplificação e economias de escala.

Para aferir o desempenho das agências, foram definidos indicadores-chave, continuamente monitorizados. Três anos após a criação de cada agência[3] e, posteriormente, de três em três anos, a Comissão tem de avaliar se cada agência está a funcionar de forma correta. Avalia se os resultados previstos pela análise de custos/benefícios *ex ante* foram alcançados. Deste modo, pode identificar áreas passíveis de serem melhoradas e, eventualmente, rever o âmbito das tarefas que delega.

A Comissão avaliou individualmente o desempenho das seis agências de execução[4] em 2018/2019. Todas as avaliações foram sustentadas por estudos externos[5] que seguem a mesma metodologia e

[2]Análise de custos/benefícios para a delegação nas agências de execução de certas funções relativas à execução de programas da União 2014-2020 – Relatório final para a Comissão, de 19 de agosto de 2013.
[3]Artigo 25.º do Regulamento (CE) n.º 58/2003 do Conselho.
[4] Avaliação da Agência de Execução para os Consumidores, a Saúde, a Agricultura e a Alimentação (CHAFEA), SWD(2020) 75;
Avaliação da Agência de Execução para as Pequenas e Médias Empresas (EASME), SWD(2020) 76;
Avaliação da Agência de Execução para a Inovação e as Redes (INEA), SWD(2020) 73;
Avaliação da Agência de Execução relativa à Educação, ao Audiovisual e à Cultura (EACEA), SWD(2020) 78;
Avaliação da Agência de Execução para a Investigação (REA), SWD(2020) 77;
Avaliação da Agência Executiva do Conselho Europeu de Investigação (ERCEA), SWD(2020) 74.
[5]Estudo que sustenta a avaliação da Agência de Execução para os Consumidores, a Saúde, a Agricultura e a Alimentação (CHAFEA) 2014-2016, Instituto de Gestão e Política Pública (IGPP), Centro para Serviços de Estratégia e Avaliação (CSES) e Universidade de Maastricht;
Avaliação da Agência de Execução para as Pequenas e Médias Empresas (EASME) 2014-2016, Valdani Vicari & Associati e Deloitte;
Estudo que sustenta a avaliação da Agência de Execução para a Inovação e as Redes (INEA) 2014-2016, Centro para Serviços de Estratégia e Avaliação (CSES), Instituto de Gestão e Política Pública (IGPP) e Centro de Estudos Industriais (CSIL);
Estudo que sustenta a avaliação da Avaliação da Agência de Execução relativa à Educação, ao Audiovisual e à Cultura (EACEA) 2015-2017, Instituto de Gestão e Política Pública (IGPP);

aplicam os princípios «legislar melhor» da Comissão[6]. As avaliações analisaram se as agências cumpriram as suas tarefas de uma forma eficaz e eficiente, se houve sobreposições, lacunas ou inconsistências na gestão da carteira do programa pelas agências e se houve uma delineação clara das tarefas entre cada agência e as DG de tutela ou outras agências de execução[7]. As avaliações incluem uma análise de custos/benefícios retrospetiva, que compara o desempenho real durante o período de avaliação de três anos com o desempenho previsto na análise de custos/benefícios *ex ante*.

As avaliações individuais cobrem o período de 2014 a 2016 em relação à CHAFEA, INEA e EASME, 2015 a 2017 em relação à EACEA e meados de 2015 a meados de 2018 em relação à ERCEA e REA. O período de avaliação varia porque as agências foram criadas em momentos diferentes.

Resultados

De um modo geral, as avaliações mostram que as seis agências de execução foram eficazes e eficientes no período analisado. Alcançaram os seus objetivos e a grande maioria das metas dos seus indicadores-chave de desempenho. Conseguiram fazer face a uma conjuntura complexa, expressa em novos mandatos, alterações de carteira, mudanças na estrutura organizacional e mudanças na sua governação, bem como picos de carga de trabalho muito elevada associados a restrições nos recursos humanos. As partes interessadas foram entrevistadas e, de um modo geral, avaliaram muito positivamente a relação entre as agências e os serviços da Comissão, o que permite a esta concentrar-se nas suas tarefas essenciais e manter-se informada sobre a execução e os resultados dos programas. Os beneficiários e peritos que trabalham com as agências classificaram-nas muito positivamente e o pessoal das agências pronunciou-se, em geral, de forma também positiva sobre as agências enquanto entidades empregadoras.

Paralelamente a este quadro geral positivo, as avaliações individuais identificaram vários desafios e lacunas. Estes desafios incluem: 1) a consecução dos objetivos; 2) o facto de algumas agências gerirem partes do mesmo programa; 3) a diversidade de carteiras de programas; 4) a relação com as DG de tutela; 5) a relação com os beneficiários; 6) a relação custo-eficácia; 7) a gestão dos recursos humanos; e 8) a alteração de mandato. Estes oito desafios são abordados em pormenor nos capítulos seguintes. A Comissão terá em conta os ensinamentos adquiridos na preparação da delegação de tarefas nas agências de execução nos programas no âmbito do quadro financeiro plurianual 2021-2027.

1. Resultados positivos para quase todos os indicadores-chave de desempenho

De um modo geral, as seis agências de execução geriram eficientemente os programas delegados e obtiveram resultados muito bons para a maioria dos indicadores-chave de desempenho[8]. Os

---

Estudo que sustenta a avaliação da Agência de Execução para a Investigação (REA) 2015-2018, Instituto de Gestão e Política Pública (IGPP), Centro para Serviços de Estratégia e Avaliação (CSES) e IDEA Consult;
Estudo que sustenta a avaliação da Agência Executiva do Conselho Europeu de Investigação (ERCEA) 2015-2018, Centro para Serviços de Estratégia e Avaliação (CSES) e Instituto de Gestão e Política Pública e Centro de Estudos Industriais (CSIL).

[6] Orientações SWD: https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-guidelines_en
Conjunto de Instrumentos: https://ec.europa.eu/info/better-regulation-toolbox_pt

[7] As orientações «legislar melhor» da Comissão foram aplicadas de forma proporcionada. Não houve necessidade de avaliar os critérios de «valor acrescentado europeu» e de «pertinência», uma vez que as agências desempenham funções que o legislador da UE conferiu à Comissão.

[8] Paralelamente às avaliações, o Tribunal de Contas Europeu realizou uma auditoria sobre o desempenho da INEA na execução do programa do Mecanismo Interligar a Europa (Relatório Especial n.º 19/2019, de 7 de novembro de 2019, «INEA: foram alcançados benefícios, mas é necessário melhorar o MIE»). No que se refere aos indicadores-chave de desempenho da INEA, o Tribunal reconheceu que a INEA alcançou as metas estabelecidas, mas recomendou que os futuros objetivos e indicadores-chave de desempenho fossem mais orientados para os resultados. A Comissão alegou, na sua resposta ao relatório do Tribunal, que os indicadores-chave de desempenho da INEA são adequados para a medição do desempenho desta agência, em conformidade

indicadores para as agências de execução dizem respeito à gestão financeira, em particular à avaliação atempada e finalização da subvenção – tempo para informar, tempo para contratar, tempo para concessão e execução tempestiva dos pagamentos. Algumas agências (REA, ERCEA, EACEA, CHAFEA) alcançaram de forma consistente a maior parte dos seus objetivos quanto à avaliação atempada, à celebração das convenções de subvenção e à execução dos pagamentos, ou até os superaram – caso da INEA no respeitante ao prazo dos pagamentos. Muito poucas não cumpriram alguns dos seus objetivos – a EASME no início do período de programação e a INEA no respeitante ao prazo dos pagamentos no contexto de um programa do período de programação anterior, num dado ano (2015). Várias agências (REA, ERCEA) também procederam à execução anual completa do seu orçamento operacional. Este tratamento eficiente da gestão financeira talvez permita margem para objetivos mais ambiciosos relativamente a alguns indicadores.

No tocante à legalidade e regularidade das operações, as taxas de erro dos programas do período 2014-2020 são consideradas melhores do que as dos programas da geração anterior (2007-2013). Contudo, as agências ainda estão a gerir projetos dos programas do período 2007-2013, pelo que, durante o período de avaliação, três delas (REA, EASME e EACEA) ainda tinham reservas nos seus relatórios anuais de atividade para as taxas de erro acima do limiar de materialidade de 2 % em relação aos programas de 2007-2013. Trata-se de uma questão de legado, que desaparecerá progressivamente quando todos os projetos desses programas forem encerrados[9]. Apenas um programa do período de programação atual (o programa para as pequenas e médias empresas, COSME) apresentava uma taxa de erro elevada temporária, que requeria a mobilização de uma reserva da agência (EASME) de 2018. A agência pôs em prática medidas corretivas que melhoraram a situação e, a partir de 2019, a reserva foi levantada.

As avaliações identificaram as melhorias nas ferramentas informáticas e nos procedimentos enquanto fatores essenciais que contribuem para melhorar os indicadores-chave de desempenho das agências. Ao introduzir novas ferramentas informáticas, a CHAFEA melhorou a eficiência operacional, bem como a realização de tarefas no contexto dos seus sistemas de gestão de projetos. As simplificações administrativas implementadas pela ERCEA e pela REA – transição para relatórios eletrónicos e fluxos de trabalho parcialmente automatizados – resultaram em ganhos de eficiência. A EACEA simplificou e racionalizou ainda mais os seus mecanismos internos e de gestão de programas. A INEA melhorou e simplificou os processos de pagamento[10].

As avaliações revelam que as agências criaram processos e procedimentos adequados e dotados de sistemas de controlo interno que contribuem para a sua eficiência e eficácia. As agências definiram normas robustas de controlo interno, nomeadamente para a gestão de recursos financeiros e humanos (com a exceção da EACEA, que considerou o seu sistema de controlo interno parcialmente funcional em 2017 e 2018). As agências criaram um vasto número de mecanismos de controlo e de comunicação de informações que permitem acompanhar de perto os progressos em relação aos objetivos e prevenir e atenuar, de um modo oportuno e eficaz, os riscos para as suas operações.

A avaliação da EACEA revelou deficiências graves identificadas em duas auditorias do Serviço de Auditoria Interna sobre a gestão das subvenções – do convite à apresentação de propostas à assinatura dos contratos e do acompanhamento do projeto ao pagamento. Essas lacunas diziam respeito nomeadamente à conceção e implementação dos procedimentos de seleção da agência para os programas Erasmus+ e Europa Criativa. As recomendações da auditoria identificaram a necessidade de ação na conjuntura de controlo das subvenções, no processo de avaliação, nos comités de avaliação e no papel dos peritos, bem como na fase de contratação. A agência elaborou e implementou um plano de ação para cada auditoria, para dar resposta aos problemas, e alterou os seus procedimentos de

com o mandato que recebeu da Comissão, devendo ser distinguidos dos indicadores-chave de desempenho que medem os resultados dos programas.

[9] Devido à pequena proporção do impacto financeiro na carteira financeira global das agências, estas reservas foram levantadas pelas três agências de execução a partir dos seus relatórios anuais de atividades de 2019.

[10] O relatório especial do Tribunal de Contas sobre o desempenho da INEA confirmou os bons resultados de gestão desta agência devidos à utilização de procedimentos normalizados.

avaliação das propostas. Uma das principais medidas tomadas pela nova gestão da agência foi uma mudança organizativa alargada para aperfeiçoar e estruturar melhor o quadro de controlo interno. A situação está agora melhor; as recomendações relativas à primeira auditoria (do convite à apresentação de propostas à assinatura dos contratos) foram encerradas pelo Serviço de Auditoria Interna. Consequentemente, a reserva introduzida pela agência devido a essas deficiências de controlo interno foi levantada a partir do relatório anual de atividades de 2019. Relativamente à segunda auditoria (do acompanhamento do projeto ao pagamento), todas as recomendações pendentes do Serviço de Auditoria Interna deverão ser encerradas até meados de 2020. A Comissão e nomeadamente as DG de tutela da EACEA acompanharam de perto a forma como as ações destinadas a reforçar os controlos internos foram executadas através de mecanismos de supervisão clarificados e reforçados.

2. Um programa da UE gerido por várias agências – como assegurar uma execução transversal consistente

No período pós-2014, o programa de investigação Horizonte 2020 é executado por várias agências. Em termos de dotação financeira, trata-se do maior programa delegado em agências de execução. Em 2013, a Comissão decidiu delegar várias vertentes do Horizonte 2020 em quatro agências – REA, ERCEA, INEA e EASME. A fim de garantir a execução coerente do programa, foi criado em 2014 o Centro de Apoio Comum (agora designado Centro de Execução Comum), que funciona num serviço da Comissão (DG Investigação e Inovação). Pretende prestar às DG da Comissão, agências de execução e empresas comuns que lidam com o programa apoio comum para processos de atividade associados à gestão de subvenções, às tecnologias da informação e aos serviços de auditoria, de gestão de dados e jurídicos.

Embora a necessidade de uma abordagem mais normalizada na família da investigação tenha sido, em geral, reconhecida pelas quatro agências de execução, representou um desafio para a ERCEA, devido às especificidades do Conselho Europeu de Investigação. A agência demonstrou flexibilidade quanto ao modo como alguns dos aspetos mais diferenciados do seu trabalho poderiam ser integrados numa abordagem comum, nomeadamente: atribuição de subvenções a beneficiários únicos, ao invés de apenas a instituições; alterações na seleção e gestão de peritos; exigência de servir o Conselho Científico e alterações consequentes na elaboração de relatórios e no seguimento dos projetos. Embora tenham sido encontradas limitações na celeridade com que o Centro de Apoio Comum pôde desenvolver novas ferramentas informáticas para apoio à introdução de novos instrumentos, considerou-se ter sido reativo na resposta a necessidades específicas.

A REA foi também mandatada para prestar serviços de apoio administrativo e logístico a todas as entidades envolvidas na gestão do Horizonte 2020. A avaliação observou que o alargamento do mandato da REA para incluir a prestação de serviços de apoio administrativo e logístico à família «investigação e inovação» reforçou a coerência, designadamente através da introdução de uma abordagem comum para o Horizonte 2020 na sua globalidade. A REA também foi mandatada para prestar serviços de validação de participantes, não apenas no quadro do Horizonte 2020 mas também de uma vasta gama de outros programas: Erasmus+, Europa Criativa, Europa para os cidadãos, Voluntários para a Ajuda da UE, Competitividade para as Pequenas e Médias Empresas (COSME), programas no domínio da saúde e da defesa dos consumidores, Fundo de Investigação do Carvão e do Aço, Programa-Quadro para a Competitividade e a Inovação, Fundo para a Segurança Interna, Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração, Programa Direitos, Igualdade e Cidadania, Programa Justiça e Fundo para a execução de ações de informação e de promoção dos produtos agrícolas no mercado interno e em países terceiros.

A partir de 1 de janeiro de 2018, no quadro do Espaço Único de Intercâmbio de Dados Eletrónicos (SEDIA), a Comissão centralizou na REA a validação jurídica de terceiros e a preparação de avaliações da capacidade financeira para todos os serviços e agências de execução da Comissão que se ocupam de subvenções e contratos públicos. A REA prestou um serviço eficiente e de elevada qualidade aos seus clientes e a outras partes interessadas, no tocante à gestão e prestação de serviços de apoio central. Alcançou ou superou os objetivos fixados nos seus indicadores-chave de

desempenho. Geriu bem o aumento da carga de trabalho na sequência do alargamento do seu mandato para o SEDIA. De um modo geral, esta evolução demonstra que a REA está a tornar-se cada vez mais um prestador central de serviços de apoio aos serviços e agências de execução da Comissão.

3. Uma agência a gerir vários programas da UE – como lidar com a diversidade

As avaliações revelaram que trabalhar com um número relativamente elevado de áreas temáticas diversas pode representar um desafio à eficácia das agências. Por exemplo, devido à amplitude de atividades delegadas na EACEA (Erasmus+, Europa Criativa, Europa para os cidadãos, Corpo Europeu de Solidariedade e Voluntários para a Ajuda da UE), a agência foi confrontada com ações bastante diferentes em termos de âmbito e dimensão. A CHAFEA gere programas nos domínios dos consumidores, da saúde, da agricultura e da segurança alimentar. As suas tarefas incluem contratação pública, gestão de subvenções e organização de eventos políticos. Esta diversidade de programas e tarefas teve por consequência a organização das diferentes unidades da CHAFEA de formas bastante diferentes, o que conduziu a um ambiente de trabalho complexo, com possibilidades de sinergias reduzidas.

A EASME gere uma vasta carteira de programas, que abrangem o COSME, o Horizonte 2020, o Programa para o Ambiente e a Ação Climática (LIFE) e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP). Apesar de o desempenho da agência ter sido avaliado como globalmente eficaz, a sua carteira diversificada resultou numa elevada carga de trabalho e na necessidade de se coordenar com um vasto número de DG de tutela. Por isso, a gestão de novos convites à apresentação de propostas e atividades subsequentes revelou-se mais complexa.

No respeitante à INEA, a avaliação identificou dificuldades associadas à diversidade da carteira: por exemplo, o melhor planeamento dos convites à apresentação de propostas nos três setores – transportes, energia e telecomunicações – do Mecanismo Interligar a Europa (MIE), durante a preparação dos programas de trabalho, foi referido como um potencial ganho de eficiência.

As carteiras de programas das agências foram consideradas coerentes, ainda que fossem expectáveis mais ganhos de sinergias. Em 2016 no âmbito do MIE, a Comissão e a INEA lançaram um convite à apresentação de propostas que procurava projetos de sinergias nos domínios da energia e dos transportes. Este convite à apresentação de propostas conjunto não foi inteiramente bem-sucedido, porquanto as condições de elegibilidade nos termos do Regulamento MIE eram demasiado restritivas. Também se esperavam sinergias entre o MIE e as vertentes «transportes» e «energia» do Horizonte 2020, mas, devido, sobretudo, aos calendários distintos (a investigação em projetos de infraestruturas é mais morosa), houve menos sinergias do que o previsto[11].

Em relação à EASME, a avaliação indicou que existe um elevado potencial de sinergias entre os vários programas geridos pela agência, devido às afinidades temáticas. Apesar da configuração organizacional da agência em departamentos com vários programas, que facilita a cooperação transversal entre os mesmos, a avaliação identificou uma tendência para trabalhar de forma isolada. Tal deveu-se à diversidade de objetivos e procedimentos, que dificultou a exploração das sinergias. A Rede Europeia de Empresas, utilizada para o instrumento para as pequenas e médias empresas do Horizonte 2020 e para o programa COSME, por outro lado, foi identificada como um bom exemplo de sinergia. A inclusão do LIFE e do Horizonte 2020 numa única agência permitiu obter sinergias adicionais em projetos nos domínios da sustentabilidade e da transição para uma economia com impacto neutro no clima.

[11] O relatório especial do Tribunal de Contas sobre o desempenho da INEA confirmou que o potencial para novas sinergias entre o MIE e o Horizonte 2020 e entre as várias vertentes do MIE ainda não se concretizou completamente.

Nalguns casos (por exemplo, na CHAFEA e na INEA), é necessário melhorar também as sinergias, recorrendo a ferramentas informáticas e processos similares. A vertente das telecomunicações do MIE apresenta tipos e números de beneficiários diferentes dos das outras duas vertentes do mecanismo, o que limita a margem para sinergias. Na EASME, tentou-se harmonizar procedimentos e modelos entre diferentes programas. A aplicação da abordagem comum e dos instrumentos comuns do Horizonte 2020 a outros programas começou com algum sucesso na INEA com o MIE e na EASME com o FEAMP e no COSME e com ganhos limitados na CHAFEA. A sua aplicação ao LIFE na EASME acaba de começar, não estando ainda disponível uma avaliação.

A diversidade de áreas temáticas implica um maior número de DG de tutela, o que tem consequências na governação das agências individuais, mas também na colaboração prática entre as agências e as DG.

4. Relação com as DG de tutela – o desafio de trabalhar em conjunto

O regulamento-quadro[12] estabelece disposições gerais para todas as agências de execução. Cada agência é instituída por uma decisão individual da Comissão (ato de estabelecimento) e os programas são delegados por meio de atos de delegação que identificam as suas DG de tutela. Um memorando de entendimento entre cada agência e a(s) sua(s) DG de tutela estabelece disposições flexíveis para assegurar a coerência política geral e a comunicação entre a agência e as suas DG de tutela, com o intuito de evitar a duplicação e a microgestão. A Comissão também prestou orientações adicionais em diretrizes sobre as agências de execução[13].
De um modo geral, não foram identificados indícios de duplicação, sobreposições ou incoerências entre as agências e as suas DG de tutela. A delimitação de responsabilidades entre as agências e as DG foi considerada, em geral, clara. As avaliações consideraram os mecanismos formais e informais de comunicação entre as agências e a Comissão suficientemente frequentes e eficazes para assegurar que as DG de tutela são mantidas informadas sobre o desempenho das agências e o ponto da situação da execução dos programas da UE. O destacamento de funcionários da Comissão para ocuparem cargos de gestão nas agências, bem como a existência de uma percentagem significativa de pessoal com experiência prévia nos serviços da Comissão, foram também considerados vantagens, proporcionando às agências um elevado grau de experiência e conhecimento dos programas e políticas das DG de tutela, nomeadamente no período de transição, o que contribuiu para promover uma relação mais estreita entre ambas as partes.

Num número reduzido de casos (CHAFEA), foram referidos indícios de duplicação e microgestão. Noutros casos, a função de supervisão das DG de tutela necessitava de ser clarificada ou atualizada (EACEA). De igual modo, quando a EASME foi mandatada com novos programas anteriormente geridos pela Comissão e quando, por exemplo, foi recrutado pessoal da Comissão para a EASME, a divisão de tarefas entre a agência e a sua DG de tutela revelou-se, por vezes, indistinta. Nalguns casos, as avaliações sugeriram que os memorandos de entendimento e as orientações relativas às agências de execução poderiam ser melhorados, definindo melhor o papel das DG de tutela na governação e divisão das tarefas entre a agência e a DG de tutela. Em 2019-2020, o Serviço de Auditoria Interna da Comissão analisou igualmente a situação atual em matéria de governação e supervisão das agências de execução. Com base nesta análise, identificou um certo número de boas práticas ou conselhos (por exemplo, uma definição mais clara da supervisão, o papel da principal DG responsável, orientações sobre a supervisão do controlo interno e a elaboração de relatórios, etc.) que os serviços da Comissão terão em conta aquando da revisão do quadro de supervisão das agências de execução.

A distância foi também considerada um obstáculo à boa relação entre as agências e as DG de tutela. No respeitante à CHAFEA, a distância entre a agência no Luxemburgo e algumas das suas DG de

[12]Regulamento (CE) n.º 58/2003 do Conselho, de 19 de dezembro de 2002, que define o estatuto das agências de execução encarregadas de determinadas funções de gestão de programas comunitários (JO L 11 de 16.1.2003, p. 1).
[13]Diretrizes para o estabelecimento e o funcionamento de agências de execução financiadas através do orçamento da União [C(2014)9109].

tutela sediadas em Bruxelas foi invocada como motivo de algumas dificuldades registadas entre a agência e os serviços da Comissão. A avaliação da EACEA revelou que a reinstalação da agência em Bruxelas, perto dos edifícios das DG de tutela, permitiu reforçar o diálogo e a colaboração.

A comunicação entre as agências e os serviços da Comissão é fundamental: foram adotadas várias medidas formais (reuniões de comités diretores) ou informais (reuniões regulares entre uma unidade da Comissão e a sua unidade de contacto na agência ou acesso direto a bases de dados) para facilitar a comunicação eficaz e o contacto direto entre a agência e as DG de tutela. A comunicação é particularmente importante em situações nas quais as agências têm de comunicar os resultados da execução dos programas.

Um dos objetivos da criação das agências de execução era permitir à Comissão concentrar-se principalmente nas suas tarefas essenciais. As avaliações confirmaram que a existência das agências e o seu papel na execução dos programas permitiram à Comissão concentrar-se na elaboração de políticas. Além disso, esta última depende, em parte, das informações recebidas sobre a execução dos programas e dos projetos. As agências de execução desempenham um papel determinante na recolha destas informações no terreno e na sua transformação em dados sobre políticas necessários aos serviços da Comissão. As avaliações mostraram que as seis agências de execução fornecem à Comissão, por vezes de forma muito extensiva, informações sobre tópicos políticos específicos.
As agências prestam informações sobre políticas através de diferentes canais: reuniões, relatórios, sessões de informação ou partilha de dados. O apoio às políticas pode ser prestado regularmente ou em resposta a pedidos específicos da DG de tutela. A REA desenvolveu um mecanismo abrangente e estruturado de informações sobre políticas, criou um grupo de trabalho para acompanhamento de projetos e informações neste contexto e elaborou um catálogo de opções para ajudar as DG de tutela a formularem melhor as suas necessidades de apoio. Foram organizadas iniciativas específicas para reforçar a pertinência das informações sobre políticas, tais como eventos para analisar os ensinamentos adquiridos e os resultados da investigação, na forma de agregados temáticos de projetos, além da criação de uma rede de pessoal. A REA avançou nesta matéria através da elaboração de planos anuais de informações sobre políticas, adaptados a cada uma das partes do programa delegado, que são acordados entre a agência e a sua DG de tutela. Em julho de 2016, a EACEA adotou uma estratégia para gestão do conhecimento. A mesma foi seguida do levantamento das principais práticas vigentes nas diversas unidades na agência, examinando o potencial de melhoria e definindo o que é necessário para concretizar esse potencial. Foram também propostos alguns indicadores para medir o apoio político. A INEA apresentou regularmente relatórios por país às suas DG de tutela, com pormenores dos projetos que são apoiados pelo programa MIE, bem como relatórios para cada projeto no domínio dos transportes, que abrange vários países (corredores da Rede Transeuropeia de Transportes). A CHAFEA partilhou a sua base de dados de monitorização com as DG de tutela. A ERCEA prestou informações úteis aos serviços da Comissão, através de sessões de informação e análise de dados. Tudo isto em resposta a pedidos específicos de apoio para prestar informações e/ou a análises sobre questões políticas específicas, como as alterações climáticas, a inteligência artificial e as ondas gravitacionais. As observações da EASME em matéria de políticas de eficiência energética foram consideradas uma boa prática, devido ao seu teor (as informações prestadas pela EASME estavam bem orientadas, eram de elevada qualidade e sempre muito úteis) e à sua oportunidade.

As avaliações revelaram, porém, que, apesar destas boas práticas, a prestação de informações das agências de execução sobre políticas carece de normalização e se processa de uma forma *ad hoc*. É necessário um reconhecimento mais amplo e uma melhor sensibilização por parte dos serviços da Comissão quanto à prestação de informações sobre políticas pelas agências. A definição do teor e da natureza, quantidade e regularidade destas informações tem de ser acordada com maior detalhe entre as agências e a Comissão. A avaliação salientou que um dos principais desafios para o próximo período de programação é a necessidade de as agências e a Comissão colaborarem mais estreitamente e chegarem a acordo sobre a partilha de informações.

Um exemplo dessa abordagem provém do Centro de Apoio Comum para o Horizonte 2020, que iniciou o processo de definição da prestação de informações sobre políticas como um processo

empresarial, conjuntamente com as agências de execução que gerem o programa. Para tal, são necessários contributos das DG de tutela, com vista a definir e formular melhor as suas necessidades de extração de informações pertinentes sobre políticas, e das agências de execução, para determinar quais as informações úteis a prestar.

Em 2019-2020, o Serviço de Auditoria Interna da Comissão analisou a forma como as agências de execução e as empresas comuns do Programa-Quadro Horizonte 2020 prestam informações sobre políticas. Com base nesta análise, identificou uma série de boas práticas ou conselhos que poderiam ser implementados na conceção dos futuros mecanismos de informações sobre políticas: por exemplo, a definição de informações sobre políticas, a definição do processo de informações sobre políticas, a definição das necessidades de informações sobre políticas ou a facilitação de informações sobre políticas para todos os tipos de programas (não só os programas com origem nas políticas, mas também os que procedem da base para o topo). Esta análise visava especificamente o Horizonte 2020, mas deveria ser alargada à gestão dos outros programas da UE.

5. Proximidade em relação aos beneficiários – balcões únicos específicos na procura constante de uma melhor prestação de serviço

Todas as agências alcançaram os seus objetivos no tocante à proximidade em relação aos beneficiários e à visibilidade dos programas da UE. As seis agências exibiram elevadas taxas de satisfação entre os beneficiários dos programas que geriram: 76 % no caso da EASME, 80 % no caso da CHAFEA, 86 % no caso da REA, 87 % no caso da INEA, 89 % no respeitante à EACEA e à ERCEA. Algumas agências (REA, EACEA e CHAFEA) também recorrem a peritos independentes externos para avaliar as propostas. A satisfação desses peritos com os serviços prestados pelas agências é também muito elevada. As taxas de satisfação entre os candidatos não selecionados são, obviamente, inferiores. A CHAFEA também mede a taxa de satisfação relativamente aos prestadores de serviços, nas suas atividades de contratação pública. A satisfação relativamente baixa (58 %) entre os prestadores de serviços está associada à natureza do seu instrumento financeiro e a certos aspetos da qualidade do serviço prestado pela CHAFEA, por exemplo a oportunidade dos processos de candidatura, a prestação de informações sobre as propostas, o processo de negociação do contrato e outros aspetos do serviço da agência.

Nos inquéritos realizados nas diversas avaliações, os beneficiários elogiaram várias simplificações (CHAFEA), o elevado nível de profissionalismo (INEA), a atitude orientada para o serviço (EASME), a grande competência do pessoal (EACEA), os procedimentos eficientes (INEA) e os procedimentos de pagamento melhorados e simplificados (INEA).

Os beneficiários e candidatos não selecionados também identificaram domínios passíveis de melhoramento. Entre outros, cabe mencionar os seguintes: melhor comunicação e prestação de informações (INEA); maior consolidação dos processos relacionados com a seleção de peritos independentes, validação de listas de peritos e participação do pessoal da Comissão nas atividades de acompanhamento dos projetos (REA); facilidade de utilização e funcionalidade das ferramentas informáticas existentes (REA, CHAFEA, EACEA, INEA); atividades de comunicação externa (EACEA); prazo para responder aos concursos (EASME); ou a revisão da ética e do processo de acompanhamento (ERCEA).

As agências implementaram diversas ações para aumentar a visibilidade do programa. Estas incluíram jornadas informativas, sessões de trabalho sobre gestão de projetos, utilização proativa das ferramentas das redes sociais e materiais gráficos e de comunicação de boa qualidade. As agências melhoraram os seus sítios Web, fornecendo materiais relacionados com os programas, tais como informações, brochuras, mapas e estatísticas sobre projetos. Os numerosos canais de comunicação utilizados pelas agências resultaram numa melhor visibilidade dos programas.

6. Poupanças e simplificações significativas alcançadas – procura constante de uma maior eficácia em termos de custos

As avaliações revelaram diferenças substanciais nos custos de gestão dos programas das agências de execução. As agências que executam o programa Horizonte 2020 foram consideradas mais eficazes, em termos de custos, do que a EACEA e a CHAFEA. Os valores respeitantes ao custo de gestão dos programas deste grupo de agências (rácio entre os orçamentos administrativo e operacional para pagamentos) estavam abaixo da média de 4,72 % em todos os casos, variando, em 2016, de 0,89 % (INEA) a 3,61 % (REA, incluindo a prestação de serviços de apoio administrativo e logístico comuns[14]). Em contrapartida, os custos de gestão de programas da CHAFEA foram de 10,11 %, ao passo que os da EACEA foram de 7,20 %. Estas duas agências de execução registam igualmente os valores mais baixos no que se refere ao orçamento por rubrica, que, em 2016, ascendeu a 1,46 milhões de EUR na EACEA e 1,37 milhões de EUR na CHAFEA (comparativamente com a média de todas as agências, de 3,65 milhões de EUR). No que respeita à EACEA, isto deve-se sobretudo à complexidade e diversidade da sua carteira de programas, à natureza distinta dos seus candidatos e beneficiários, ao elevado volume de candidaturas e subvenções, bem como à reduzida dimensão média daqueles. No caso da CHAFEA, prende-se com a diversidade da carteira de programas, a dimensão reduzida da agência, o custo médio superior do pessoal – decorrente do seu elevado grau de especialização – e a localização da agência.

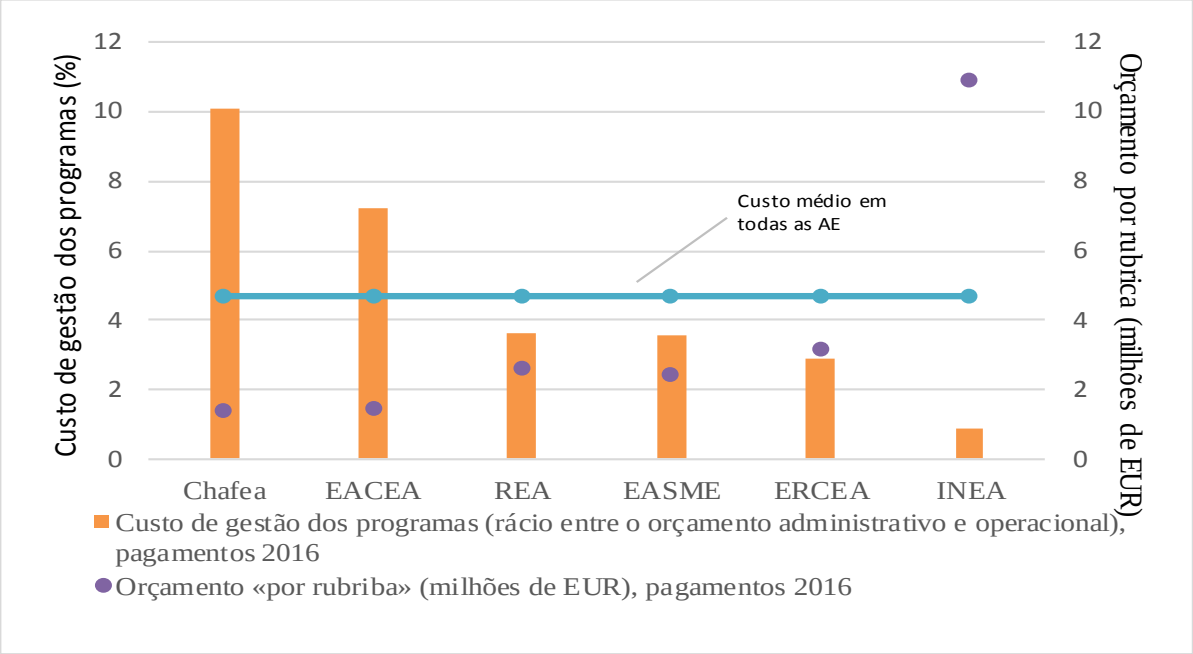

Gráfico: Custo da gestão dos programas e orçamento por rubrica
Fonte: Avaliações trienais das agências de execução

As análises retrospetivas sobre as agências de execução revelaram que, em todos os casos, estas podem constituir uma solução eficaz, em termos de custos, comparativamente com um cenário interno, no qual a Comissão executa os programas. No quadro *infra*, as poupanças reais são comparadas com os dois conjuntos de estimativas elaborados em 2013. O primeiro conjunto foi fornecido pelo contratante externo que realizou a análise de custos/benefícios *ex ante* antes da decisão da Comissão de delegar os programas 2014-2020 em agências de execução[15]. O segundo foi estabelecido pela

[14]Excluindo a prestação de serviços de apoio administrativo e logístico comuns, o rácio da REA entre o orçamento administrativo e operacional passa a 2,58 %.
[15]Análise de custos/benefícios para a delegação nas agências de execução de certas funções relativas à execução de programas da União 2014-2020 – Relatório final para a Comissão, de 19 de agosto de 2013.

Comissão, no contexto das Demonstrações Financeiras Individuais[16], para cada agência, atendendo às sinergias adicionais a alcançar (poupanças superiores previstas).

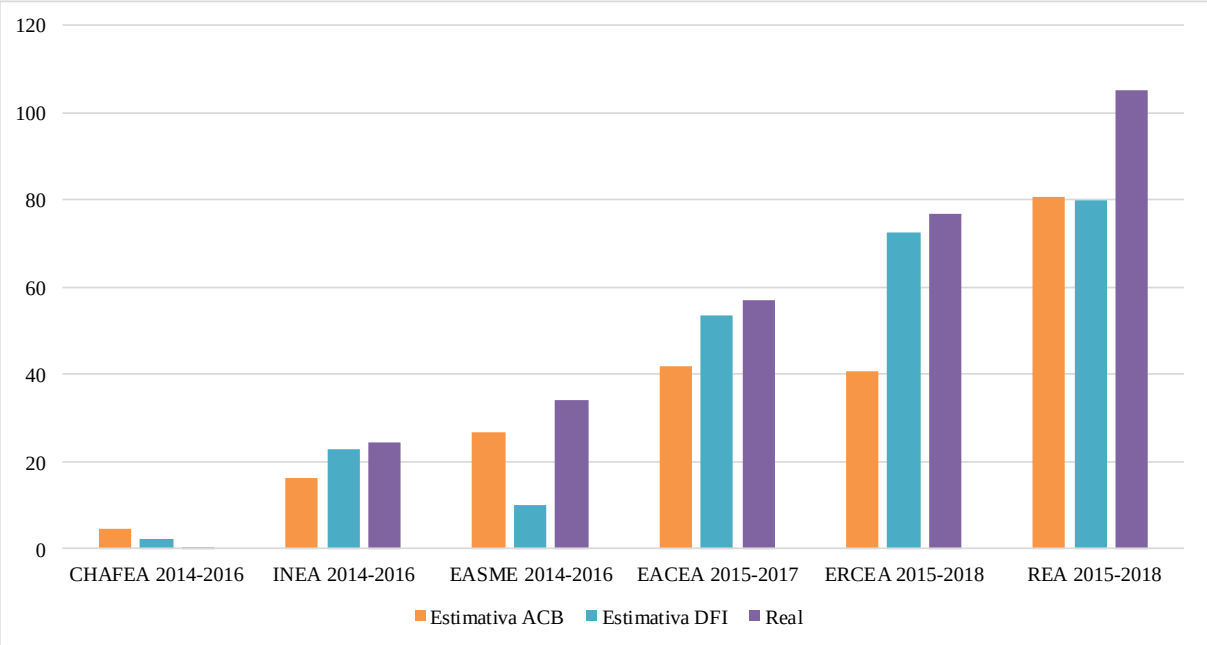

Gráfico: Poupanças durante o período de avaliação trienal estimadas face a reais, em milhões de EUR
Fonte: Avaliações trienais das agências de execução[17]

Os resultados das seis análises mostram que as poupanças alcançadas diferem das estimativas de 2013. A maior parte das agências de execução (excetuando a CHAFEA) excederam, em larga medida, as estimativas iniciais de poupança de custos. A EASME e a REA realizaram poupanças muito superiores às expectativas iniciais, seguidas da ERCEA, EACEA e INEA[18]. A CHAFEA realizou poupanças muito inferiores ao inicialmente estimado (0,4 milhões de EUR, contra 4,4 milhões de EUR na análise de custos/benefícios de 2013 e 2,3 milhões de EUR nas estimativas da Demonstração Financeira Individual).

Os relatórios identificam vários motivos para as poupanças realizadas, comuns à maioria das agências de execução. As poupanças resultaram principalmente do emprego, nas agências de execução, de uma percentagem superior de pessoal com custos mais baixos (agentes contratuais), o que confirma as constatações da análise de custos/benefícios *ex ante*. Houve também poupanças significativas nas despesas com infraestruturas e nos custos operacionais (INEA, EASME, REA). Outra razão para as poupanças foi o facto de trabalhar efetivamente nas agências menos pessoal do que fora previsto em 2013. Este facto deve-se às reduções de efetivos nas Demonstrações Financeiras Individuais, comparativamente com as análises de custos/benefícios *ex ante*, bem como à existência de um número elevado de vagas a prover nos primeiros anos de execução (2014-2015).

[16]Comunicação da Comissão SEC(2013) 493 e últimas alterações das Demonstrações Financeiras Individuais que acompanham os atos de estabelecimento das agências de execução, como se segue: C(2017)4900 de 14 de julho de 2017, para a REA; C(2013)801 de 23 de dezembro de 2013, para a INEA; C(2013)9048 de 17 de dezembro de 2013, para a ERCEA; C(2014)6944 de 2 de outubro de 2014, para a EASME; C(2018)1716 de 13 de novembro de 2018, para a EACEA e C(2014)927 de 17 de dezembro de 2014, para a CHAFEA.

[17]O mandato da REA foi substancialmente alterado desde o início do período de avaliação; por conseguinte, qualquer comparação das estimativas iniciais da ACB com as estimativas das DFI e os números reais deve ser analisada cautelosamente, atendendo à alteração nas tarefas e no nível de carga de trabalho. Este gráfico ilustra as poupanças de todas as agências para efeitos de comparabilidade.

[18]O relatório especial do Tribunal de Contas sobre o desempenho da INEA confirmou igualmente os custos administrativos mais baixos (embora com custos de pessoal ligeiramente mais elevados).

Por último, uma característica comum a todas as agências durante o período de avaliação é o facto de adotarem constantemente medidas operacionais para melhorarem a eficiência. Em particular, as agências, em cooperação com a Comissão, continuaram a melhorar os seus procedimentos e funções de gestão dos programas, tendo introduzido diversas simplificações. Mais procedimentos passaram a ser geridos eletronicamente (fluxos de trabalho sem papel, envio eletrónico de propostas, funções de verificação automática integradas nos formulários eletrónicos, automatização dos relatórios dos projetos para os beneficiários, etc.) e foram disponibilizadas novas ferramentas informáticas para os simplificar. Nas quatro agências de execução que gerem o Horizonte 2020, as melhorias e simplificações incluíram: o recurso mais amplo à avaliação das propostas à distância; a introdução de um conjunto único de regras; assinatura eletrónica de acordos de subvenção; a adoção do Portal do Participante como balcão único para interações com os participantes; uma taxa única de reembolso; uma taxa fixa para os custos indiretos.

Contudo, os relatórios revelaram que, em todos os casos, as despesas de pessoal aumentaram mais do que previsto inicialmente em 2013, para o período em apreço. Tal deveu-se, em parte, à necessidade de as agências atraírem e recrutarem pessoal mais especializado (e portanto mais dispendioso) do que inicialmente previsto. Outro motivo é que os custos das despesas de pessoal estimados nas Demonstrações Financeiras Individuais não tiveram em conta a indexação salarial, as promoções e a seniorização crescente do pessoal. No respeitante à CHAFEA, as despesas em causa foram também afetadas pela necessidade de contratar pessoal em grupos de função superiores, para manter a localização da agência no Luxemburgo atrativa. Estes são alguns dos ensinamentos adquiridos e tidos em conta nas reflexões antes da futura delegação nas agências para executarem os programas da UE 2021-2027.

7. Gestão de recursos humanos – resultados positivos, desafios para o futuro

O quadro de pessoal nas agências de execução é definido no orçamento da UE; cada programa delegado numa agência gera um número correspondente de efetivos. Esta ligação entre o programa e os efetivos de pessoal criou alguma rigidez, que impediu as agências de utilizarem a sua mão-de-obra de forma flexível, para fazer face a picos de trabalho[19]. Todavia, no período em apreço, algumas agências registaram boas práticas de reafetação dinâmica de pessoal dentro da mesma agência, no limite das regras aplicáveis.

A grande maioria do pessoal das agências é afetada à execução de programas e apenas cerca de 10 % a funções de apoio – valor mais baixo do que na Comissão[20]. Devido ao facto de executar uma grande parte do orçamento da UE, cerca de 25 % do pessoal das agências trabalha no domínio financeiro, comparativamente com 9 % do pessoal da Comissão. Estes valores parecem demonstrar que o foco das agências na gestão operacional dos programas e nas tarefas financeiras conexas se reflete de forma adequada nas funções organizacionais do pessoal.

O inquérito ao pessoal realizado em 2016 demonstrou um nível de participação[21] acima da média da Comissão, no respeitante a cinco das seis agências de execução (EACEA EASME, ERCEA, INEA e REA), que registaram todas valores de participação entre 65 % e 70 %, comparativamente com a média da Comissão, de 64 %. Em relação à CHAFEA, o inquérito indicou um menor bem-estar do pessoal comparativamente com outras agências de execução, e registou uma menor participação. Para justificar este facto, sugere-se a pequena dimensão da agência e isolamento relativo das outras

[19] O relatório especial do Tribunal de Contas sobre o desempenho da INEA identificou igualmente a necessidade de uma maior flexibilidade na afetação do pessoal entre os programas da mesma agência.

[20] De todos os postos de trabalho na Comissão, 27 % foram atribuídos a responsabilidades de apoio administrativo e coordenação em 2018. Esta percentagem tem sido relativamente estável desde 2012 e é bem representativa das responsabilidades e das tarefas institucionais conexas.

[21] A participação do pessoal é um indicador agregado. A lista completa de subperguntas é fornecida nos documentos de trabalho das diferentes avaliações.

agências, devido à sua localização no Luxemburgo. Isto não permitiu ao pessoal da CHAFEA participar do mesmo modo no mercado de trabalho das seis agências.

De um modo geral, o inquérito revelou que o pessoal perceciona as agências de execução como locais estimulantes e dinâmicos para trabalhar, com excelente comunicação interna e processos e procedimentos eficientes. O pessoal é também da opinião de que as agências encorajam o trabalho colaborativo, bem como novos e melhores métodos de trabalho.

No mesmo inquérito, porém, o pessoal foi menos positivo sobre o seu desenvolvimento profissional e as oportunidades de mobilidade. Em quatro das seis agências, este indicador está abaixo da média da Comissão: sobretudo nas agências mais pequenas, o pessoal considera difícil transitar para outra função que corresponda às suas aptidões e competências.

Com base em processos participativos maduros, as agências criaram estratégias que as ajudaram a acompanhar eficazmente as principais questões no domínio dos recursos humanos identificadas no inquérito ao pessoal. Entre as evoluções positivas, cumpre salientar a maior diferenciação dos canais de recrutamento, que implicam o Serviço Europeu de Seleção de Pessoal, para perfis mais generalistas, e processos próprios das agências de execução, para necessidades mais especializadas. Esta diferenciação ajudou a evitar estrangulamentos nos processos de recrutamento, em especial quando foram necessários recrutamentos em grande escala e com rapidez.

Os resultados do inquérito ao pessoal de 2018 mostram que, de modo geral, os esforços das agências foram recompensados, uma vez que os resultados dos principais indicadores melhoraram, com a exceção da EACEA, o que se deve, em parte, às dificuldades no domínio do controlo interno em 2018. As avaliações identificaram a necessidade de criar mais sinergias e aumentar a eficiência na forma como algumas matérias de recursos humanos são tratadas, com base nas regras e nos procedimentos comuns atuais. No entanto, as avaliações identificaram desafios que ainda necessitam de ser resolvidos, tais como desenvolver mais as competências do pessoal no domínio da prestação de informações sobre políticas, bem como investir mais na orientação e desenvolvimento profissionais.

8. Alteração de mandato – um momento crucial

O início do período de programação (como em 2014 e em 2021) é um momento estimulante para as agências. Os seus mandatos são alterados para as encarregar da gestão de uma nova geração de programas. Têm de criar procedimentos para o arranque dos novos programas, ao mesmo tempo que seguem e executam pagamentos relativos a projetos dos programas anteriores. Em 2014, a gestão dos novos programas implicou uma maior dotação financeira, que exigiu o desenvolvimento de novas estruturas de gestão, sistemas informáticos e serviços para apoiar a expansão e fazer face a uma fase intensa de recrutamento de pessoal. Este período transitório é caracterizado pelas complexidades de gestão associadas à execução de dois conjuntos diferentes de regras, processos e procedimentos. Apesar da complexidade da conjuntura, as agências foram consideradas eficazes no arranque do novo período de programação (2014-2015), porque investiram recursos significativos na simplificação e documentação dos seus procedimentos. As agências mais afetadas foram a EASME e a INEA, cujo pessoal aumentou 175 % e 147 %, respetivamente, entre 2013 e 2016 e cujo orçamento aumentou aproximadamente 220 % e 350 %, no mesmo período. Devido a esta fase de arranque intensa, a EASME e a INEA não cumpriram vários dos seus indicadores-chave de desempenho[22].

Com os seus novos mandatos, as agências confrontaram-se com carteiras mais distintas em termos temáticos (ver secção 3), sendo supervisionadas por mais DG de tutela (ver secção 4). Foi particularmente o caso da CHAFEA e da INEA, cujas DG de tutela aumentaram de uma para quatro, e

[22]Tempo de pagamento relativo ao programa RTE-T em 2015 para a INEA, execução das dotações de autorização para o RTE-T e o Marco Polo II para a INEA em 2014, tempo para conceder subvenções para o Horizonte 2020 (exceto Eficiência energética) em 2014-2015, LIFE (2015 apenas) e Processo acelerado para a Inovação (2014-2016) para a EASME.

da EASME, supervisionada por sete DG de tutela, contra quatro no período de programação anterior. As avaliações concluíram também que a colaboração entre agências e DG de tutela que delegam tarefas de execução dos programas pela primeira vez tinha de aumentar durante os primeiros anos após a delegação, a fim de criar uma relação de confiança. Este facto afetou a governação (ver secção 4) e as práticas estabelecidas entre a agência e as suas DG de tutela. No respeitante à CHAFEA, INEA e EASME, as agências também mudaram os nomes e acrónimos, que são importantes para a visibilidade e a proximidade com os beneficiários; contudo, as avaliações mostraram que essas mudanças não parecem ter tido nenhum impacto importante (ver secção 5). As mudanças também afetaram as estruturas organizacionais das agências. A INEA e a EASME adotaram um novo nível de gestão. De um modo geral, as avaliações consideraram que a organização interna das agências está em total sintonia com as tarefas de que foram incumbidas. As avaliações da EACEA e da EASME mencionaram que as estruturas de ambas as agências poderiam ser melhoradas e a avaliação da CHAFEA identificou a sua pequena dimensão como um problema, sobretudo para a continuidade das atividades. Esta dimensão relativamente reduzida tem consequências óbvias na capacidade de manter os conhecimentos e a continuidade das atividades, quando elementos essenciais do pessoal abandonam inesperadamente a agência ou mudam de função internamente.

Os mandatos da REA, da EASME, da INEA e da EACEA foram alterados durante o período de programação. Quanto à EACEA, ocorreram várias extensões do mandato durante o período em apreço. As avaliações revelaram que as agências afetadas foram flexíveis e eficazes no modo como geriram a extensão dos seus mandatos. As quatro agências conseguiram fazer face ao aumento da carga de trabalho e/ou às tarefas adicionais. As avaliações mostraram, porém, que o procedimento de delegação (análise de custos/benefícios, informação do comité das agências de execução do Conselho, alterações dos atos de delegação, etc.) se revelou demasiado complexo no caso de extensões limitadas do mandato. Com efeito, não existe atualmente nenhum procedimento de delegação simplificado para extensões limitadas de mandato durante o período de programação. Essas extensões resultaram em encargos desnecessários para os serviços da Comissão e as agências.

Conclusão

As avaliações das seis agências de execução confirmaram o seu bom desempenho e o seu valor acrescentado na gestão de programas da UE. Simultaneamente, revelaram alguns desafios com os quais as agências ainda se confrontam. Alguns desafios são comuns a todas as agências. Um deles é a qualidade das informações sobre políticas que prestam à Comissão; outro é a necessidade de atualizar alguns aspetos do quadro jurídico (memorandos de entendimento ou diretrizes sobre as agências de execução). Outros desafios são mais específicos das agências e decorrem da dimensão e localização destas, da diversidade da carteira de programas a gerir, ou relacionam-se com problemas de controlo interno. A Comissão e as agências estão a elaborar e a executar planos de ação para corrigir as lacunas identificadas e fazer face aos futuros desafios.

Algumas das respostas a esses desafios também terão de ser abordadas no contexto das reflexões sobre o futuro das agências de execução. A Comissão apresentou as suas propostas para a próxima geração de programas da UE (2021-2027) e está atualmente a realizar uma análise de custos/benefícios para determinar o papel adequado que as agências devem desempenhar na sua execução. Para o efeito, estas agências devem ser capazes de melhorar continuamente o seu desempenho, de continuar a funcionar de uma forma eficaz em termos de custos e de aprofundar a cooperação com a Comissão. Os ensinamentos adquiridos com este processo de avaliação comum serão tidos em conta nas reflexões sobre a delegação da próxima geração de programas da UE nas agências de execução.