

PT

PT

PT



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 3.6.2008
COM(2008) 334 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO
CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ
DAS REGIÕES**

Avaliação final do programa eTEN

(apresentada pela Comissão)

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES

Avaliação final do programa eTEN

(Texto relevante para efeitos do EEE)

1. INTRODUÇÃO

A presente comunicação faz a avaliação final do programa eTEN, referindo-se ao período desde a reorientação do programa, em 2002, até à sua conclusão, em Dezembro de 2006, cumprindo assim o disposto no artigo 19.º do Regulamento Financeiro aplicável ao programa.

2. HISTORIAL

O programa eTEN deriva da iniciativa Redes Transeuropeias (RTE, ou TEN na sigla inglesa)¹, cujo objectivo era a implantação de redes transeuropeias nos domínios dos transportes, das telecomunicações e da energia. O desenvolvimento das infra-estruturas europeias de transporte, telecomunicações e energia é um objectivo ambicioso², mencionado no Tratado e nas Orientações para o crescimento e o emprego³.

O objectivo do eTEN era contribuir para o desenvolvimento da sociedade da informação em termos de crescimento, emprego e coesão social e de participação de todos numa economia assente no conhecimento. Os principais temas abrangidos eram o governo electrónico e a administração pública em linha, a saúde em linha, a info-inclusão e a aprendizagem em linha. Numa fase posterior, foi acrescentado um sexto tema especialmente dedicado às PME.

Até 2005, todas as redes transeuropeias partilhavam uma base legal financeira comum⁴ (a seguir designada "o Regulamento Financeiro"), nos termos da qual apenas podia ser concedida aos projectos uma subvenção máxima de 10% dos custos totais do investimento⁵. Respeitando esse limite, o eTEN financiou em 50% os

¹ A iniciativa Redes Transeuropeias (RTE) tem como base os artigos 154.º, 155.º e 156.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, que definem o objectivo do estabelecimento de redes transeuropeias nos domínios dos transportes, das telecomunicações e da energia.

² COM(2007) 0135, Comunicação da Comissão - Redes transeuropeias: para uma abordagem integrada {SEC(2007) 374}.

³ Orientações para o crescimento e o emprego (2005-2008) n.ºs 9, 10, 11 e 16.

⁴ Regulamento (CE) n.º 2236/95 do Conselho, de 18 de Setembro de 1995, que determina as regras gerais para a concessão de apoio financeiro comunitário no domínio das redes transeuropeias (JO L 282 de 24.11.1995, p. 16), alterado pelo Regulamento (CE) n.º 1655/1999 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Julho de 1999, com a última redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 1159/2005 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de Julho de 2005. .

⁵ Artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 2236/95 do Conselho.

projectos correspondentes a estudos de viabilidade e avaliação⁶ e em 10% os projectos que envolveram a implantação de serviços. A base legal financeira para o eTEN foi revista em 2005⁷, de modo a permitir o aumento das subvenções até 30% dos custos totais do investimento para os projectos de implantação.

Em conformidade com as disposições do Tratado, foi elaborado um conjunto de orientações relativas aos objectivos, prioridades e grandes linhas de acção previstas e que identificaram os projectos de interesse comum⁸ (a seguir designadas "as Orientações"). As Orientações foram alteradas em 2002 para tornar o programa mais conforme com as políticas comunitárias e, em especial, com a iniciativa i2010. Ao mesmo tempo, o nome do programa - TEN Telecom - foi alterado para eTEN.

O artigo 19.º do regulamento financeiro das redes transeuropeias exige que a Comissão apresente ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório completo sobre a experiência adquirida com os mecanismos previstos no Regulamento Financeiro para a concessão de apoio comunitário, em particular com os mecanismos e disposições do artigo 4.º. A presente comunicação satisfaz esta exigência.

O programa eTEN foi executado através de projectos a custos repartidos, seleccionados com base em convites públicos à apresentação de propostas. No total, foram seleccionados 149 projectos a custos repartidos na sequência de convites públicos à apresentação de propostas, correspondendo a um financiamento total de um pouco mais de 177 milhões de euros. Os projectos dos programas de 2003 e 2004 foram concluídos, mas os de 2005 e 2006 estão ainda em curso. Prevê-se que todos os projectos estejam concluídos no final de 2009.

Em 2005, foi efectuada uma avaliação intercalar⁹, que incidiu sobre os resultados dos projectos dos programas até 2002, inclusive, assim como sobre os resultados iniciais do programa eTEN, que arrancou em 2002.

3. O PROCESSO DE AVALIAÇÃO

A avaliação incidiu nas seguintes questões específicas: pertinência dos objectivos e prioridades do programa, assim como dos seus meios de execução, eficácia e impacto, eficiência e relação custo-eficácia, utilidade e sustentabilidade, relação entre os recursos utilizados nas diversas actividades e os impactos presumidos (lógica de intervenção).

A avaliação foi efectuada em 2007 por uma equipa de avaliadores profissionais de uma empresa¹⁰, contratada para o efeito. A avaliação foi clara e baseou-se numa análise completa dos dados disponíveis, que consistiram em material de

⁶ N.º 1, alínea a), do artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 2236/95, com a última redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 1159/2005.

⁷ Regulamento (CE) n.º 1159/2005 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de Julho de 2005.

⁸ Decisão n.º 1376/2002/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de Julho de 2002, que altera a Decisão n.º 1336/97/CE sobre um conjunto de orientações respeitantes às redes transeuropeias no sector das telecomunicações (JO L 200 de 30.7.2002, p. 1).

⁹ COM(2005) 354 final de 1 de Agosto de 2005.

¹⁰ RAND Europe, contratada com base num concurso restrito lançado pela DG INFSO (Sociedade da Informação) no Outono de 2006.

monitorização e avaliação, na documentação do programa e nos resultados. Os avaliadores ainda reforçaram a qualidade dos dados procedendo a entrevistas aos representantes das principais partes interessadas. A Comissão apresenta agora os resultados da avaliação, de acordo com o regulamento que rege o programa.

4. RESULTADOS DA AVALIAÇÃO

No anexo 1 da presente comunicação figura o conjunto completo de constatações constantes do relatório dos avaliadores.

A Comissão saúda o relatório de avaliação e as suas constatações, que confirmam quer a eficácia da gestão do programa quer a sua utilidade.

A Comissão está convicta, contrariamente às constatações do relatório de avaliação, de que já foram criadas certas sinergias entre o programa eTEN e o Fundo de Coesão europeu. As entidades dos novos Estados-Membros obtiveram excelentes resultados no quadro do programa eTEN graças à sua contribuição financeira, de cerca de 5%, e ao seu retorno em termos de financiamento dos projectos, que foi de cerca de 11%. A experiência concreta com os resultados dos projectos constitui uma base sólida para o prosseguimento da implantação de serviços, sendo sabido que algumas entidades já solicitaram ao Fundo de Coesão europeu apoios nesse sentido. Uma vez concluída a maioria dos projectos, são de esperar mais sinergias. Em 2009, no âmbito da avaliação intercalar do programa de apoio à política das TIC, que faz parte do Programa para a Competitividade e a Inovação, a Comissão apresentará um relatório sobre esta matéria

A Comissão também reconhece algumas das debilidades apontadas pelos avaliadores profissionais, nomeadamente o tempo decorrente entre o encerramento do convite e a adjudicação dos contratos e os prazos longos para a execução dos projectos. Sobre esta matéria, a Comissão assinala que tais debilidades produziram, no entanto, um efeito de somenos na execução global do programa. A Comissão já criou novos serviços que reduzirão esses atrasos de futuro.

Congratula-se com o facto de os avaliadores terem feito uma avaliação positiva da concepção do programa, da eficiência da sua gestão e do seu potencial para produzir resultados sustentáveis, gerar impactos positivos e conferir um verdadeiro valor acrescentado mobilizando todas as funções necessárias à boa implantação das TIC e funcionando como catalisador de mudanças estruturais. Os resultados também provam ser expectável que o programa de apoio à política das TIC, do Programa-Quadro para a Competitividade e a Inovação (PCI), tire partido dos resultados do eTEN.

A Comissão considera que a aplicação de um conjunto tão singular de mecanismos de financiamento constituiu um desafio particular para todos os actores envolvidos e congratula-se com o facto de os avaliadores terem reconhecido os esforços que conduziram a enormes melhorias nas derradeiras fases do programa.

5. CONCLUSÕES DA COMISSÃO

A Comissão considera o relatório de avaliação muito positivo, já que confirma quer a eficácia da gestão do programa quer a sua utilidade. São apontadas algumas debilidades, cujos efeitos na execução global do programa são, no entanto, menores.

Os impactos imediatos do programa são o envolvimento de partes interessadas dos novos Estados-Membros, de PME e de organismos públicos, facto que favorece o prosseguimento da implantação e da adopção dos resultados dos projectos a nível pan-europeu e a sanidade da concorrência nos mercados destes tipos de serviços financiados pelo eTEN. Tomando por base os resultados obtidos até à data, é razoável esperar que o programa produza fortes impactos em termos gerais, estimulando novas áreas de actividade e demonstrando o modo como as TIC podem contribuir para a eficácia das políticas relacionadas com a inovação e com os objectivos da Agenda de Lisboa e da iniciativa i2010. Os resultados provam que é expectável que o programa que lhe dará seguimento, o programa de apoio à política das TIC, do Programa para a Competitividade e a Inovação, tire efectivamente partido dos resultados do eTEN.

O trabalho dos avaliadores e da Comissão prosseguirá até 2009 para determinar o impacto dos projectos executados nos últimos anos do programa eTEN. Na avaliação intercalar do programa de apoio à política das TIC, que faz parte do PCI, a Comissão apresentará o resultado desse trabalho.

ANEXO 1 Principais constatações do relatório dos avaliadores

A empresa RAND Europe efectuou uma avaliação final do programa eTEN. O programa terminou, teoricamente, no final de 2006, embora prossigam algumas actividades dos projectos contratadas na sua última fase. As principais constatações da avaliação são as seguintes:

Êxito geral do programa

O eTEN foi, em termos gerais, um programa bem conduzido e, nas suas derradeiras etapas, um programa de sucesso, que contribuiu para a realização dos seus objectivos gerais. Esta constatação suscita, no entanto, duas reservas. O sucesso não foi conseguido sem dificuldades, sobretudo nos primeiros anos do programa. Além disso, o seu grau de sucesso não é quantificável - em parte, porque os seus impactos não são ainda totalmente visíveis e, em parte, porque os seus objectivos gerais foram expressos em termos qualitativos sem critérios de sucesso específicos e mensuráveis.

Mecanismos de execução do programa

O único mecanismo de financiamento utilizado foi a concessão de apoio financeiro, o que não surpreende, dada a dimensão modesta dos projectos, mas não consideramos que esse facto tenha influído de modo significativo nos resultados do programa. A ligação ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e ao Fundo Social Europeu foi fraca, apesar das vantagens óbvias.

Nos primeiros tempos, o mecanismo relativo aos projectos de validação comercial foi utilizado de um modo um pouco abusivo (em parte devido às suas disposições financeiras mais favoráveis para os participantes); nas derradeiras etapas do programa esse problema foi corrigido. Muitos projectos de validação comercial contratados antes da reorientação não resultaram em qualquer implantação posterior visível; esta situação também melhorou nas derradeiras etapas do programa.

O mecanismo relativo aos projectos de desenvolvimento inicial surgiu tardiamente, mas funcionou bem, em particular depois de o limite da contribuição comunitária ter aumentado finalmente para 30% dos custos totais do investimento. Algumas implantações promissoras estão neste momento em curso e em previsão, e muitas delas são resultado de projectos de validação comercial anteriores.

Os contratos de financiamento permitiram pouca flexibilidade. As avaliações dos projectos foram, conseqüentemente, limitadas na sua capacidade quer para orientar quer para sancionar as importantes mudanças de direcção necessárias durante a execução dos projectos. Nas entrevistas, alguns gestores dos projectos transmitiram a ideia de que não tinham tido, na prática, meios para modificar esta situação, mesmo quando o problema fora reconhecido.

Eficácia da gestão do programa

A partir de 2003, não se verificou qualquer problema maior de gestão e o nível dos processos de gestão foi considerado excelente, tal como o seu grau de equidade, abertura e transparência e de eficiência na gestão quotidiana.

Os procedimentos operacionais para a preparação dos programas de trabalho e dos convites à apresentação propostas, a respectiva documentação e a recepção e avaliação das propostas foram sempre melhorando ao longo do programa. Alguns problemas significativos surgidos no início (nomeadamente com a avaliação das propostas) foram ultrapassados, tornando-se estes mecanismos satisfatórios com o correr do tempo e, no final do programa, excelentes.

A formulação dos objectivos e o seu reflexo na elaboração do programa de trabalho foi sólida e adequada: não encontramos motivos para criticar a evolução dos objectivos e, na verdade, consideramos muito positiva esta capacidade de resposta às mudanças ocorridas no ambiente exterior ao programa, quer no domínio do mercado quer no domínio das políticas.

O processo que conduziu à conclusão dos contratos para os projectos (uma sequência de etapas que incluem a selecção, a verificação das credenciais e a negociação dos anexos técnicos dos contratos) foi demasiado longo. Este problema já fora identificado na avaliação intercalar e manteve-se posteriormente. Além disso, os calendários de execução dos projectos foram demasiado longos se comparados com actividades similares levadas a cabo pelo sector privado e se tivermos em conta a dinâmica de sectores que evoluem a um ritmo acelerado. A conjugação desse factor com os atrasos na celebração dos contratos para os projectos teve frequentemente como resultado um tempo muito longo de "chegada ao mercado", o que funcionou como travão ao sucesso das implantações e reduziu os seus potenciais impactos.

Eficácia, realizações e impactos

O programa fez progressos consideráveis no envolvimento de interessados dos novos Estados-Membros, de PME e de organismos públicos. A sua participação é um factor que muito favorece uma maior implantação e adopção dos resultados dos projectos a nível pan-europeu e a sanidade da concorrência nos mercados destes serviços e de outros serviços afins.

As actividades da última fase do programa pressagiam bons impactos através da formação de comunidades de cadeias de valor nos diferentes sectores de actividade (em especial no sector público). A abordagem que consistiu, nas últimas fases do programa, em incluir nos projectos toda a cadeia de valor, incluindo os parceiros que prosseguirão as actividades e as receitas que continuarão a ser geradas de modo sustentável, foi inteiramente validada e constitui um ensinamento precioso para os futuros programas.

Cumprimento dos objectivos do programa

Consideramos que as últimas fases do programa trouxeram um valor acrescentado real, por um lado, porque as acções puseram em marcha e/ou forneceram exemplos de uma mudança estrutural e, por outro, porque colocaram a implantação propriamente dita no centro do desenvolvimento da política. Assim, é razoável esperar que o programa produza fortes impactos em termos gerais, estimulando novas áreas de actividade e demonstrando o modo como as TIC podem contribuir para a eficácia das políticas relacionadas com a inovação e com os objectivos da Agenda de Lisboa e da iniciativa i2010.

Sustentabilidade das actividades

A sustentabilidade a longo prazo das actividades é difícil de avaliar nesta fase. No entanto, o envolvimento de toda a cadeia de valor (abordagem adoptada nas últimas etapas do programa, as mais produtivas) e o exemplo específico fornecido por alguns dos projectos que resultaram

numa implantação mais vasta graças a essas cadeias, permitem-nos formular um prognóstico favorável.