

Avaliação *ex ante* do Programa Operacional Assistência Técnica 2021-2027

Relatório Final

28 de março de 2021



Ficha Técnica

Contrato: Aquisição de Serviços de Consultoria com Vista à Apresentação de um Roteiro para a Capacitação do Ecosistema dos Fundos da Política da Coesão para o Período 2021-2027 e Avaliação *Ex Ante* do Programa Operacional Assistência Técnica 2021-2027

Estudo: Avaliação *ex ante* do POAT 2021-2027

Documento: Avaliação *ex ante* do POAT 2021-2027 | Relatório Final

Equipa Técnica:

Coordenação Geral:

Sérgio Barroso

Equipa Técnica CEDRU:

Heitor Gomes, João Telha e Luís Carvalho

Equipa Técnica EY:

Diogo Martins, Paulo Madruga e Sandra Primitivo

Acompanhamento AD&C (Unidade de Política Regional)

Rui Inácio

Mafalda Ferreira

Rui Antunes

Data: 28 de março de 2022

Número de páginas: 42

CEDRU

Centro de Estudos e Desenvolvimento Regional e Urbano, Lda

Rua Fernando Namora 46A

1600-454 Lisboa

(+351) 217 121 240

www.cedru.com

EY-Parthenon Lisbon

Avenida da República 90 - 3 Andar,

1649-024 Lisboa

(+351) 217 912 000

https://www.ey.com/pt_pt

Índice

1. NOTA INTRODUTÓRIA.....	7
2. CONTEXTO E ESTRUTURAÇÃO DO POAT 2030.....	11
3. QUESTÕES DE AVALIAÇÃO	17
3.1. AS NECESSIDADES ESTÃO CORRETAMENTE DIAGNOSTICADAS?.....	17
3.2. A ESTRATÉGIA E OS OBJETIVOS PROPOSTOS SÃO RELEVANTES PARA DAR RESPOSTA ÀS NECESSIDADES DIAGNOSTICADAS?	20
3.3. AS INTERVENÇÕES PROPOSTAS SÃO COERENTES ENTRE SI E COMPLEMENTARES COM OUTRAS QUE CONCORREM PARA OS MESMOS OBJETIVOS?	20
3.4. OS IMPACTOS ESPERADOS SÃO REALISTAS?	29
3.5. ESTÃO GARANTIDOS OS FUNDAMENTOS NECESSÁRIOS PARA A MONITORIZAÇÃO E PARA AS AVALIAÇÕES FUTURAS?.....	33
3.6. ESTÃO GARANTIDOS OS RECURSOS HUMANOS, FINANCEIROS E ORGANIZACIONAIS NECESSÁRIOS À BOA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA?	36
4. BIBLIOGRAFIA.....	41

Índice de Quadros

Quadro 1. Matriz síntese das necessidades de capacitação e da sua relevância	18
Quadro 2. Matriz de adequação dos objetivos (estratégicos e específicos) às necessidades diagnosticadas	23
Quadro 3. Matriz de adequabilidade e coerência interna das intervenções	29
Quadro 4. Valores de partida e metas dos indicadores de resultado do POAT230	30
Quadro 5. Grau de adequação dos indicadores e das metas	32
Quadro 6. Indicadores de realização do Programa	33

Acrónimos

AD&C	Agência para o Desenvolvimento e Coesão
AG	Autoridade de Gestão
AP	Acordo de Parceria
AT	Assistência Técnica
CEDRU	Centro de Estudos e Desenvolvimento Regional e Urbano
CE	Comissão Europeia
EY	Ernst & Young Portugal
FEEI	Fundos Europeus Estruturais e de Investimento
OE	Objetivo Específico
OI	Organismo Intermédio
PO	Programa Operacional
POAT	Programa Operacional de Assistência Técnica
POAT 2020	Programa Operacional de Assistência Técnica 2020
POAT 2030	Programa Operacional de Assistência Técnica 2030
SI	Sistema de Informação

01

Nota Introdutória

(página propositadamente deixada em branco)

1. Nota Introdutória

Ao longo dos vários ciclos de programação de fundos comunitários, a realização de avaliações *ex ante* dos programas cofinanciados tem sido uma obrigação formal dos Estados-Membros e das Regiões, acompanhando os processos de preparação de novos Programas Operacionais (PO). A atual regulamentação continua a conferir-lhe um significado importante, recomendando aos Estados Membros a sua elaboração. A avaliação *ex ante* tem constituído, assim, uma responsabilidade das autoridades competentes pela elaboração de programas comunitários, sendo realizada durante a fase de preparação dos Programas, constituindo por isso um processo bidirecional destinado a fornecer recomendações que permitam melhorar e reforçar a qualidade final dos Programas.

Os conteúdos previstos têm vindo ao longo dos diversos ciclos de programação a ter um acréscimo de exigência, com relevo para uma maior preocupação na verificação prévia da eficácia estratégica e operacional do racional seguido pelos PO e na apreciação da qualidade dos mecanismos de execução e de monitorização desse desempenho, essenciais para a prossecução de um processo de monitorização e avaliação intermédia e final credível. Assim, e em paralelo com a verificação da pertinência e da coerência interna e externa da estratégia, começou a dar-se ênfase à apreciação preliminar das mudanças que os Programas Operacionais pretendem gerar, se são possíveis com a abordagem definida e se o grau de impactes previsto é credível.

Neste quadro, o presente exercício de avaliação *ex ante* do POAT 2030 é um processo interativo que concorrerá para o mérito final do Programa (e para a sua eficaz implementação), por ocorrer em paralelo com o exercício de programação e, assim, contribuindo para melhor informar as tomadas de decisão, bem como para assegurar elevados graus de relevância e coerência final. **Assinale-se, contudo, que o exercício de avaliação *ex ante* do POAT 2030 foi suportado em duas versões do Programa disponibilizadas à equipa de avaliação (versão 25 de novembro de 2021 e versão de 4 de fevereiro de 2022), ambas não dispondo de todos os conteúdos previstos.**

A sua realização, durante o processo de construção do próprio Programa, influencia esse exercício programático e a versão final do Programa, pelo que a avaliação *ex ante* centra-se em dimensões como a relevância, a coerência, a eficácia e o impacte, fundamentais para explicar a lógica de intervenção e a arquitetura programática delineada. Por outro lado, face ao objeto do POAT 2030, a avaliação *ex ante* procura privilegiar também, considerando a informação disponível nas versões disponibilizadas, as análises e contributos específicos associados a múltiplas componentes-chave dessa arquitetura programática, como sejam: i. a capacitação do ecossistema dos fundos; ii. a estrutura organizativa para implementar o lançamento e a execução do Portugal 2030, assegurando em particular, a implementação e o funcionamento dos sistemas e das estruturas de coordenação e de monitorização; iii. a implementação e o funcionamento dos sistemas de gestão, de acompanhamento, de avaliação, de comunicação e de controlo dos Fundos.

Como referido, o exercício avaliativo está suportado numa abordagem iterativa e bidirecional, em que o objeto vai sendo permanentemente avaliado enquanto está a ser construído (retroalimentando-o), pelo que esta construção (do Programa) beneficia das análises, contributos e recomendações que vão sendo realizadas neste exercício avaliativo, junto do programador.

O Relatório Final que agora se apresenta responde às questões de avaliação previstas em sede de caderno de encargos, nomeadamente:

1. Se as **necessidades foram corretamente diagnosticadas**. A avaliação da adequação das necessidades é essencial para garantir a eficiência e eficácia na implementação do Programa e um efetivo cumprimento dos resultados programados;
2. Se a **estratégia e os objetivos propostos são relevantes** para dar resposta às necessidades diagnosticadas. A avaliação da consistência da articulação interna do Programa, nomeadamente entre o diagnóstico realizado e a estratégia e objetivos a prosseguir, é fundamental para garantir a sua coerência e a resposta aos problemas-chave a resolver e oportunidades a gerar;
3. Se as **intervenções propostas são coerentes entre si e complementares com outras** que concorrem para os mesmos objetivos. A avaliação das complementaridades e as potenciais sinergias que decorrem da articulação de intervenções é fundamental para se compreender o desempenho e o alcance dos resultados esperados;
4. Se os **impactos esperados são realistas**. A avaliação das metas quantificadas dos indicadores de impacto é determinante para se compreender os efeitos gerados, pelo que têm de ser realistas, tendo em conta, entre outros, os recursos financeiros previstos. Acresce a necessidade de identificar e avaliar as condições (internas e externas à intervenção) necessárias à concretização dos resultados esperados do Programa;
5. Se estão garantidos **os fundamentos necessários para a monitorização e avaliações futuras**. A aferição da adequação dos procedimentos de monitorização do programa e de recolha dos dados necessários é fundamental para garantir informação atualizada e robusta para suportar os exercícios de avaliação;
6. Se estão **garantidos os recursos humanos, financeiros e organizacionais necessários à boa implementação do programa**. A aferição da adequação dos recursos humanos e a capacidade administrativa para implementar e gerir o programa e a coerência da afetação dos recursos orçamentais com os objetivos a prosseguir é determinante.

02

Contexto e Estruturação do POAT 2030

(página propositadamente deixada em branco)

2. Contexto e Estruturação do POAT 2030

Nos últimos períodos de apoio comunitário, Portugal tem demonstrado uma progressiva melhoria na capacidade de gestão dos instrumentos financiados pelos FEEI, contribuindo para a boa execução da generalidade dos fundos, mesmo em contextos adversos (fortes restrições orçamentais; impacto da crise pandémica).

A garantia de uma melhor coordenação e gestão de fundos, em sentido lato, em dimensões que extravasam o âmbito de aplicação de cada programa operacional, per si, justificam que continue a ser conferida prioridade à criação de um Programa Operacional, de natureza transversal, especificamente centrado nas questões da assistência técnica.

A manutenção e consolidação das boas práticas de gestão e execução adquiridas sobretudo nos últimos períodos de programação (2007-2013 e 2014-2020), a necessidade de reforço da capacitação do ecossistema dos Fundos para o Período 2021-2027 e a promoção de uma maior eficácia e eficiência dos sistemas de gestão e controlo, são três dimensões estruturantes a prosseguir no próximo período de programação (2021-2027). Concomitantemente, assume-se também a importância e a prioridade nacional conferida à modernização da capacidade administrativa do Estado e a melhoria da qualidade dos serviços públicos, enquanto instrumento decisivo para reduzir as desigualdades territoriais e para melhorar as condições de vida dos portugueses. Neste último caso, confere-se especial importância à prossecução de alguns dos potenciais domínios de atuação do POAT, como sejam:

1. a capacitação e apropriação dos fundos pelas entidades que formulam as políticas públicas;
2. a formação contínua para o desenvolvimento e consolidação das capacidades dos organismos com responsabilidades de gestão;
3. a formação das entidades beneficiárias;
4. a desburocratização e o aumento da transparência dos processos, bem como a simplificação das modalidades de financiamento;
5. a melhoria dos modelos de planeamento e dos procedimentos de avaliação e de monitorização;
6. a adaptação dos sistemas de informação dos fundos;
7. a comunicação e a difusão do conhecimento sobre boas práticas e os resultados das políticas estruturais.

Assim, em termos gerais, a abordagem associada ao POAT 2030 visará a prossecução de diversos objetivos centrais:

1. melhorar o desempenho das administrações responsáveis pela gestão dos fundos;
2. contribuir para um ecossistema mais preparado e capacitado para lidar com os novos desafios de competitividade, inclusão, transição energética e ecológica;
3. assegurar uma boa divulgação e compreensão pelos cidadãos da utilização dos fundos em Portugal.

Dada a experiência anterior e numa linha de continuidade que se pretende manter e reforçar, é fundamental dispor de instrumentos que, acolhendo a experiência do Portugal 2020 e as orientações para o próximo período de programação, permitam uma melhoria continuada do tratamento e utilização da informação, a otimização de decisões integrando vários níveis de planeamento, a preparação de metodologias de monitorização, controlo e avaliação, entre outros temas e aspetos que concorram para a melhor satisfação dos objetivos e exigências da aplicação dos Fundos.

Assim e em função deste contexto, a organização e estruturação do POAT 2030 deverá assentar em duas dimensões estruturantes:

1. **a coordenação, gestão, monitorização, controlo e auditoria dos fundos**, focada na resposta às necessidades de suporte a estas funções transversais assumidas no âmbito do sistema de gestão e controlo, acompanhamento, avaliação e comunicação dos programas operacionais (Portugal 2030);
2. **a capacitação institucional** dos organismos envolvidos na governação dos fundos, promotora de uma maior eficácia e eficiência dos sistemas de coordenação, gestão, monitorização, controlo e comunicação dos fundos.

Estas duas dimensões deverão gerar uma arquitetura programática que confira centralidade a seis tipologias-chave de atuação:

1. **Funcionamento dos sistemas e das estruturas de coordenação, gestão, monitorização e avaliação**, assegurando as condições necessárias para o funcionamento dos sistemas e das estruturas associadas à coordenação e monitorização estratégica do Portugal 2030, bem como o desenvolvimento de competências das várias estruturas institucionais em matéria de coordenação, gestão e acompanhamento e controlo dos fundos e de outros atores institucionais que contribuam para a implementação do Portugal 2030.
2. **Sistema de Informação do PT 2030**, assegurando que o atual sistema de informação possa ser melhorado, aperfeiçoado e consolidado para responder aos desafios colocados no âmbito do Portugal 2030, continuando a priorizar a desmaterialização de processos e a modularidade da sua arquitetura, compreendendo todo o ciclo de vida das operações e procurando reduzir os encargos administrativos dos beneficiários e reforçar a segurança dos SI associados aos futuros PO.
3. **Segurança dos sistemas de gestão e de controlo**, assegurando todas as condições necessárias para garantir a adequada segurança dos sistemas de gestão e controlo, melhorando os mecanismos e a implementação das condições necessárias ao exercício das competências das várias estruturas institucionais no que se refere ao controlo dos fundos.
4. **Informação e comunicação do PT 2030**, assegurando o reconhecimento e a valorização do papel da União Europeia enquanto fonte de financiamento das operações, a demonstração do esforço de investimento nacional que acompanha o financiamento das mesmas e o reconhecimento, por parte dos cidadãos, do papel dos FEEI no desenvolvimento do país, como um todo, e das suas regiões, através da implementação dos mecanismos de comunicação a adotar no âmbito do Portugal 2030. Deve, paralelamente, assegurar a divulgação das oportunidades de financiamento proporcionadas pela intervenção conjunta dos fundos com o Estado Português e disseminar os resultados alcançados pelas operações.
5. **Capacitação do ecossistema dos fundos no âmbito do PT 2030**, assegurando a melhoria da capacidade de gestão estratégica dos Fundos e da capacidade de gestão operacional, bem como o

aumento dos níveis de preparação, conhecimento e capacidade de atuação dos beneficiários, criando condições de suporte favoráveis para uma execução eficaz, eficiente, impactante e reconhecida dos fundos.

6. **Capacitação das organizações responsáveis pela definição das políticas públicas e instrumentos de planeamento e de desenvolvimento regional**, assegurando uma abordagem mais estratégica, coerente e articulada do planeamento e da programação (disponibilidade de processos de planeamento estratégico territorial/setorial a montante da programação).

(página propositadamente deixada em branco)

03

Questões de Avaliação

(página propositadamente deixada em branco)

3. Questões de Avaliação

3.1. As necessidades estão corretamente diagnosticadas?

A resposta a esta questão centra-se na avaliação da cobertura e da adequabilidade das necessidades diagnosticadas no POAT face à experiência de implementação no período 2014-2020 e aos diversos referenciais de suporte à estruturação da sua lógica de intervenção (em termos de coordenação, gestão, monitorização, controlo e auditoria dos Fundos e em termos de capacitação institucional do ecossistema de Fundos), ou seja, aferindo se o diagnóstico de necessidades efetuado concorre para garantir uma elevada eficácia e eficiência na implementação do Programa.

No quadro de estruturação do documento programático existente à data (04.02.2022; Modelo para os programas apoiados pelo FEDER (objetivo de Investimento no Emprego e no Crescimento), pelo FSE+, pelo Fundo de Coesão, pelo FTJ e pelo FEAMPA – artigo 21.º, n.º 3) e que suporta a atual análise, as necessidades diagnosticadas estão contempladas, ainda que de forma indireta e/ou induzida, apenas numa componente: “1. Estratégia do programa: principais desafios em matéria de desenvolvimento e linhas de ação”. Na versão de suporte à análise realizada no Relatório Intercalar (25.11.2021), para além da componente “1. Estratégia do programa: principais desafios de desenvolvimento e respostas políticas” também a componente “2.B.4. Objetivos específicos e resultados esperados”, sinalizava algumas necessidades. Em função da evolução verificada, afigura-se algum retrocesso nas especificidades e profundidade das análises realizadas de suporte ao diagnóstico, porventura decorrentes das condicionantes impostas pelo modelo adotado, nomeadamente em termos de dimensão máxima de caracteres a utilizar.

Os conteúdos atuais refletem, genericamente, a experiência de implementação do POAT 2020, no caso da dimensão “coordenação, gestão, monitorização, controlo e auditoria dos Fundos”, que se traduzirá em 4 dos 5 objetivos específicos a prosseguir, enquadrados no único eixo de atuação do Programa. Sublinhe-se que esta focalização é tributária do processo de continuidade que estes quatro primeiros objetivos específicos do Eixo representa.

Aprovado por Decisão da Comissão, o POAT 2020 estava dimensionado num único eixo, exclusivamente financiado pelo FEDER, organizando-se em quatro objetivos específicos, a saber:

- 1.1. Garantir o funcionamento eficiente dos sistemas e estruturas de coordenação, gestão, monitorização e avaliação;
- 1.2. Garantir o desenvolvimento do sistema de informação do Portugal 2020;
- 1.3. Garantir a adequada segurança dos sistemas de gestão e controlo;
- 1.4. Garantir uma ampla informação e comunicação do Portugal 2020 e dos FEEI”.

Neste quadro, e dado o processo de continuidade que se pretende prosseguir nestas dimensões, a componente “1. Estratégia do programa: principais desafios de desenvolvimento e respostas políticas” encontra-se quase exclusivamente focada nas lições de experiência retiradas pela AG POAT 2020, procurando que os constrangimentos e necessidades registados se assumam como ensinamentos para este novo período de programação.





Não obstante genericamente as necessidades estejam apresentadas, dada a importância de não descurar um processo contínuo de melhoria com base nos resultados da experiência, considera-se relevante que

possam ser incluídas, com outro detalhe, algumas das dificuldades que foram sendo sentidas e que retiraram eficácia e eficiência à implementação do Programa.

A título de exemplo, poderiam ser integradas referências às questões justificativas das reprogramações efetuadas, como no caso da “Proposta de reprogramação/26-03-2021” que se consubstanciou na “necessidade, verificada, fundamentada e adequada, de financiamento de projetos de entidades externas à administração pública, que sejam definidos como relevantes para a operacionalização de instrumentos críticos à interoperabilidade com a AD&C no futuro”.

Relativamente à segunda dimensão estruturante, que representa o quinto objetivo específico do único eixo de atuação do programa “Aumentar a capacidade de atuação dos beneficiários”, afigura-se muito importante densificar a componente “1. Estratégia do programa: principais desafios de desenvolvimento e respostas políticas”, com base no diagnóstico de necessidades efetuada no “Roteiro para a Capacitação do Ecosistema dos Fundos da Política da Coesão para o Período 2021-2027”, Relatório Final”, apresentado a 16 dezembro de 2021.

No Roteiro, as necessidades foram classificadas em “Dimensões-chave” que se desdobram em “Domínios de vulnerabilidade”. Neste quadro é fundamental que as insuficiências detetadas e a análise realizada às falhas de capacidade administrativa, que suportam o posterior plano de ação, em larga medida a financiar/a apoiar, através do POAT 2030, deverão estar refletidas na componente assinalada (1. Estratégia do programa).

Dimensão Chave	Domínios de vulnerabilidade	Principais insuficiências de capacidade administrativa	Intensidade	
 Conceção de Políticas e de Instrumentos	1	Definição de políticas públicas e instrumentos de planeamento	1. Dificuldade na apropriação dos princípios e objetivos da Política de Coesão e/ou na sua articulação com os objetivos das políticas públicas nacionais. 2. Debilidades na definição e avaliação de políticas públicas. 3. Indispensabilidade dos processos de planeamento estratégico territorial a montante da programação.	
	2	Desenho e operacionalidade dos instrumentos de programação, dos quadros regulamentares e dos avisos de concurso	4. Processos de programação pouco participados e pouco adaptados às especificidades regionais. 5. Complexidade da regulamentação associada à execução dos Fundos. 6. Falta de adequação, clareza e legibilidade dos instrumentos programáticos, regulamentos e avisos. 7. Falta de planeamento e previsibilidade no lançamento de Avisos de Concurso.	
	 Estruturas de Gestão	3	Adequação e preparação dos recursos humanos afetos às estruturas de gestão, controlo e monitorização.	8. Insuficiente preparação e atualização dos recursos humanos em domínios princípios e procedimentos chave ao exercício das funções e atividades de gestão. 9. Dificuldade em atrair, reter e renovar recursos humanos nas estruturas de gestão, controlo e monitorização. 10. Desadequação das práticas (métodos ou prazos).
		4	Práticas de gestão estratégica e avaliação dos instrumentos de programação	11. Cultura organizacional dos Fundos. 12. Deficit na adoção do princípio de orientação para resultados. 13. Insuficiente dotação de recursos humanos para o exercício das competências.
		5	Procedimentos de gestão, certificação, pagamento, auditoria e controlo	14. Complexidade e exigência dos procedimentos 15. Falta de uniformização nos conceitos e procedimentos 16. Prazos de análise excessivamente longos
	 Beneficiários	6	Capacidade dos beneficiários para prosseguirem uma ação eficiente e eficaz orientada para os resultados	17. Lacunas no conhecimento das regras e procedimentos. 18. Competências desajustadas às exigências da aplicação dos Fundos.
		7	Encargos administrativos dos beneficiários	19. Procedimentos administrativos pesados, exigentes e pouco flexíveis 20. Complexidade do processo de contratação pública
 Sistemas de Apoio	8	Sistema de governação (articulação funcional entre atores do ecossistema)	21. Problemas de acompanhamento dos beneficiários 22. Problemas de articulação entre as AG e os OI 23. Problemas de governança multinível e multiactor	
	9	Sistema de informação (agilidade e eficácia)	24. Sistema de informação com pouca robusteza, agilidade e usabilidade. 25. Falta de interoperabilidade dos sistemas de informação e existência de redundâncias. 26. Desadequação do Balcão Único para as necessidades dos beneficiários. 27. Problemas na operacionalização e manutenção do sistema de informação	
	10	Informação (estratégia e ação)	28. Eficácia da comunicação 29. Dificuldades de operacionalização das ações de comunicação	

Quadro 1. Matriz síntese das necessidades de capacitação e da sua relevância

Fonte: CEDRU / EY (2021). Roteiro para a Capacitação do Ecosistema dos Fundos da Política da Coesão para o Período 2021-2027

Sublinhe-se que a construção do Roteiro teve como uma das suas marcas distintivas a intensa participação dos atores do ecossistema de Fundos, garantindo uma plena adequação às necessidades sentidas pelos múltiplos atores envolvidos nesse ecossistema, sobretudo em termos da sua capacitação. Relativamente a este processo amplamente participativo, releva:

- i. a auscultação dos diversos protagonistas do ecossistema dos Fundos como as Autoridades de Gestão (AG) dos Programas e Organismos Intermédios (OI), bem como as entidades de controlo, certificação e auditoria, até aos beneficiários finais e à comunicação social;
- ii. a realização de seis sessões *focus group* temáticos, abrangendo os domínios de atuação das redes relevantes de articulação funcional e de capacitação institucional do Portugal 2020;
- iii. a realização de três sessões *focus group* de natureza mais funcional e transversal onde participaram as entidades com maiores responsabilidades na gestão e operacionalização dos programas operacionais e pela certificação e auditoria, e, ainda, avaliadores e órgãos de comunicação social.

Esta metodologia garante que existe uma perfeita adequação das necessidades diagnosticadas face aos constrangimentos e debilidades que têm marcado o envolvimento dos diversos atores-chave e beneficiários dos fundos, pelo que deverão ser integradas na “1. Estratégia do programa” todas as que se apresentam alinhadas com as linhas de atuação e objetivos específicos a prosseguir com o POAT 2030.

Por outro lado, o PO tem também um papel importante, seja pelo contributo direto na prossecução de algumas políticas públicas e reformas do Estado, seja pela capacidade de liderança e efeito de contágio que pode assumir junto das entidades da administração pública, que interagem diretamente com o Programa. Neste quadro, é determinante a alusão a alguns referenciais de política e aos objetivos a prosseguir e para os quais o POAT 2030 terá um contributo importante.

A modernização do Estado, por implicar melhorias na sua relação com cidadãos e empresas, é uma dimensão central no processo de mudança que se procura incutir no país (Plano Nacional de Reformas, 2016-2022). As medidas a implementar no Programa deverão também contribuir para reduzir os encargos administrativos e a simplificar processos junto dos beneficiários. A modernização do Estado e dos serviços que presta, facilitando a vida aos cidadãos e às empresas, é tributária de uma Administração Pública qualificada e competente. Nesse quadro, o Objetivo Específico 5, concorre também para promover a qualificação da Administração Pública e, deste modo, adequa-se aos objetivos consagrados no Programa Nacional de Reformas.

A modernização e o desenvolvimento da Administração Pública passam por abordagens que potenciem a prestação de serviços públicos de forma mais eficiente, eficaz, simples e rápida. O diagnóstico deve reforçar esta perspetiva, relevando a importância do Programa para este objetivo de política pública nacional. Com o objetivo de promover a elevação das competências dos funcionários públicos, até 2018, no âmbito do Portugal 2020, no quadro de modernização e capacitação da administração pública, foram implementados mais de 300 projetos, num investimento superior 283 milhões de euros (83 milhões de euros executados).

Por outro lado, a Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública 2020-2023 (Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/2020, de 31 de julho), tem como objetivo reforçar a aposta na modernização administrativa para melhor servir os cidadãos e as empresas. Este documento estratégico, está estruturado em quatro eixos: 1. investir nas pessoas; 2. desenvolver a gestão; 3. explorar a tecnologia; e 4. reforçar a proximidade. Também, neste caso, será importante a referência aos principais objetivos a prosseguir, alguns deles concordantes com a atuação do Programa.

Em conclusão, genericamente as necessidades diagnosticadas correspondem à experiência do atual período de programação e, em concreto, às dificuldades e necessidades com que se deparou a AG POAT (e de outros atores que interagem com o Programa). Da análise da consistência e cobertura do diagnóstico do POAT, face às necessidades apontadas nos referenciais consultados, afigura-se determinante densificar/enriquecer algumas dimensões-críticas em termos de necessidades, sobretudo no que se refere à capacitação institucional do ecossistema de Fundos.

Deste modo, assinalam-se como recomendações:

- densificar e robustecer o ponto 1. Estratégia do programa: principais desafios em matéria de desenvolvimento e linhas de ação (incluindo o quadro 1, com a justificação dos Objetivos Específicos), onde se infere o contexto de necessidades alvo de resposta pelo Programa, com informação complementar, nomeadamente de diversos referenciais de suporte à estruturação da sua lógica de intervenção na dimensão da capacitação institucional do ecossistema de Fundos (sobretudo, do “Roteiro para a Capacitação do Ecossistema dos Fundos da Política da Coesão para o Período 2021-2027”, Relatório Final”, apresentado a 16 dezembro de 2021) e do seu contributo para a prossecução de algumas políticas públicas e reformas do Estado;
- explicitar e aprofundar as necessidades que serão a base dos domínios de atuação do Programa, bem como os seus fundamentos.

Com a densificação das necessidades, de modo a não estar quase exclusivamente centrado na experiência de implementação no período 2014-2020, e com o alinhamento das respostas para satisfazer essas necessidades deverá garantir-se uma maior eficácia e eficiência na implementação do Programa, face à experiência POAT 2020.

3.2. A estratégia e os objetivos propostos são relevantes para dar resposta às necessidades diagnosticadas?

A resposta a esta questão centra-se na avaliação da coerência da estratégia e dos objetivos definidos (atividades e subatividades que estruturam a cadeia de impactos) com o diagnóstico, nomeadamente se são relevantes enquanto resposta às necessidades diagnosticadas.

No quadro das insuficiências anteriormente referenciadas em termos de diagnóstico das necessidades, não é possível efetuar um exercício matricial consistente de coerência entre a estratégia e os objetivos do POAT e o diagnóstico que lhe serve de base, de modo a aferir da adequação da estratégia.

Não obstante, face aos objetivos gerais a prosseguir com o Programa que corporizam a estratégia (i. melhorar o desempenho das administrações responsáveis pela gestão dos Fundos; ii. criar um ecossistema mais preparado para lidar com os novos desafios de competitividade, inclusão, transição energética e ecológica; iii. assegurar uma boa divulgação e compreensão pelos cidadãos da utilização dos Fundos em Portugal) e ao quadro de atividades que estruturam a cadeia de impactos (lógica de intervenção do Programa) e o seu alinhamento com os objetivos específicos da arquitetura programática do POAT 2030 é possível realizar uma leitura avaliativa simplificada.

De modo a ter uma maior abrangência de evidências e um quadro o mais denso possível de informação relevante, para a análise realizada foram adotadas as duas versões do Programa disponibilizadas à equipa de avaliação (versão 25 de novembro de 2021 e versão de 4 de fevereiro de 2022).

Necessidades diagnosticadas	Objetivo estratégico	Objetivo Específico POAT 2030	Conclusão
<p>Assegurar as condições necessárias para o funcionamento dos sistemas e das estruturas associadas à coordenação e monitorização do Portugal 2030, bem como o desenvolvimento de competências das várias estruturas institucionais em matéria de coordenação, gestão e acompanhamento e controlo dos Fundos e de outros atores institucionais que contribuam para a implementação do Portugal 2030.</p> <p>Evidências específicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>necessidade de reforço da coordenação do novo modelo de governação técnica do Portugal 2030</i> • <i>necessidade de disponibilizar o apoio necessário à implementação dos sistemas e estruturas de coordenação e monitorização estratégica, e ao funcionamento dos sistemas e estruturas de gestão financeira, acompanhamento, avaliação, controlo e comunicação;</i> • <i>necessidade de produzir conhecimento para facilitar o processo de decisão das políticas públicas;</i> • <i>necessidade de contribuir para uma melhor eficácia e eficiência na utilização dos Fundos;</i> • <i>necessidade de melhoria dos modelos de planeamento e dos procedimentos de monitorização e de avaliação dos FEEI;</i> • <i>necessidade de qualificação contínua e melhoria progressiva do desempenho das equipas internas.</i> 	<p>Melhorar o desempenho das administrações responsáveis pela gestão dos Fundos</p> <p>Criar um ecossistema mais preparado para lidar com os novos desafios de competitividade, inclusão, transição energética e ecológica</p>	<p>Funcionamento dos sistemas e das estruturas de coordenação, gestão, monitorização e avaliação</p>	<p>Sendo o POAT 2021-2027 (POAT 2030) o suporte instrumental para o desenvolvimento da estratégia global definida para os diversos sistemas e estruturas, é importante reforçar o Diagnóstico com evidências das necessidades, nomeadamente em função das lições de experiência do período 2014-2020. Não obstante, face aos conteúdos que o integram à data, é possível concluir que a estratégia e o objetivo definido concorrem para uma resposta eficaz às necessidades diagnosticadas nesta linha de atuação do Programa.</p>
<p>Assegurar que o atual sistema de informação possa ser melhorado, aperfeiçoado e consolidado para responder aos desafios colocados no âmbito do Portugal 2030, continuando a desmaterialização de processos e a modularidade da sua arquitetura, compreendendo todo o ciclo de vida das operações e procurando reduzir os encargos administrativos dos beneficiários e reforçar a segurança dos SI associados aos futuros PO.</p> <p>Evidências específicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Necessidade de alteração de algumas formalidades administrativas (simplificação e redução de prazos), nomeadamente de apresentação, avaliação, aprovação de projetos, contratualização de financiamentos e reembolso de despesas;</i> 	<p>Melhorar o desempenho das administrações responsáveis pela gestão dos Fundos</p> <p>Criar um ecossistema mais preparado para lidar com os novos desafios de competitividade, inclusão, transição energética e ecológica</p>	<p>Sistema de Informação do PT 2030</p>	<p>O Sistema de Informação Portugal 2030, assume-se como a ferramenta central de suporte ao sistema de gestão, coordenação, certificação, monitorização e auditoria. Assinala-se no diagnóstico a importância da valorização do Sistema de Informação do PT2020, e da sua reutilização mediante diversas adaptações. Seria importante aprofundar algumas evidências de problemas e constrangimentos existentes no atual SI PT2020. Face aos conteúdos que integram o Programa à data já é possível concluir</p>

Necessidades diagnosticadas	Objetivo estratégico	Objetivo Específico POAT 2030	Conclusão
<ul style="list-style-type: none"> • <i>“Necessidade de diminuir os custos administrativos gerais dos organismos públicos que gerem os programas e dos beneficiários;</i> • <i>Necessidade de aumentar significativamente a transparência dos procedimentos</i> • <i>Necessidade de disponibilizar aos beneficiários dos fundos ferramentas de autoavaliação do cumprimento de requisitos;</i> • <i>Necessidade de adaptar os sistemas de informação dos FEEI, em termos de reforço da sua integração e em termos de alargamento dos procedimentos de transmissão eletrónica de dados.</i> • <i>Necessidade de desmaterialização de processos e reduzir os encargos administrativos dos beneficiários;</i> • <i>Necessidade de reforçar a segurança dos SI associados aos futuros PO.</i> 			<p>que a estratégia e o objetivo definido concorrem para uma resposta eficaz às necessidades diagnosticadas nesta linha de atuação do Programa.</p>
<p>Assegurar todas as condições necessárias para garantir a adequada segurança dos sistemas de gestão e controlo, melhorando os mecanismos e a implementação das condições necessárias ao exercício das competências das várias estruturas institucionais no que se refere ao controlo dos Fundos.</p> <p>Evidências específicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>necessidades de continuar a garantir uma correta e segura utilização dos recursos;</i> • <i>necessidade de reduzir o erro no cumprimento dos requisitos;</i> • <i>necessidade de melhorar os mecanismos e a implementação das condições necessárias ao exercício das competências das várias estruturas institucionais no que se refere ao controlo dos FEEI</i> 	<p>Melhorar o desempenho das administrações responsáveis pela gestão dos Fundos</p> <p>Criar um ecossistema mais preparado para lidar com os novos desafios de competitividade, inclusão, transição energética e ecológica</p>	<p>Segurança dos sistemas de gestão e de controlo</p>	<p>Reforçar a segurança dos SI é um objetivo central do POAT2030, nomeadamente através da implementação das melhores condições para esse exercício. Considera-se importante robustecer o Diagnóstico com evidências da necessidade de reforço da segurança dos sistemas, nomeadamente em função das lições de experiência do período 2014-2020. Não obstante, face aos conteúdos que o integram à data já é possível concluir que a estratégia e o objetivo definido concorrem para uma resposta eficaz às necessidades diagnosticadas nesta linha de atuação do Programa.</p>
<p>Assegurar o reconhecimento e a valorização do papel da União Europeia enquanto fonte de financiamento das operações, a demonstração do esforço de investimento nacional que acompanha o financiamento das mesmas e o reconhecimento, por parte dos cidadãos, do papel dos Fundos no desenvolvimento do país, como um todo, e das suas regiões, através da implementação dos mecanismos de comunicação a adotar no âmbito do Portugal 2030.</p> <p>Assegurar a divulgação das oportunidades de financiamento proporcionadas pela intervenção conjunta dos Fundos com o Estado Português e disseminar os resultados alcançados pelas operações.</p> <p>Evidências específicas:</p>	<p>Assegurar uma boa divulgação e compreensão pelos cidadãos da utilização dos Fundos em Portugal</p>	<p>Informação e comunicação do PT 2030 e dos FEEI associados</p>	<p>O POAT 2030, através das ações de informação e comunicação a emprender, é fundamental para aumentar o reconhecimento e a valorização do papel da União Europeia no desenvolvimento do país (fonte de financiamento de intervenções estruturais). Considera-se importante reforçar o Diagnóstico com evidências dos resultados obtidos neste domínio do período 2014-2020. Não obstante, face aos</p>

Necessidades diagnosticadas	Objetivo estratégico	Objetivo Específico POAT 2030	Conclusão
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Necessidade de aprofundar a comunicação e difusão do conhecimento sobre boas práticas e os resultados das políticas estruturais;</i> • <i>Necessidade de colmatar o desconhecimento que subsiste sobre a dimensão e a importância das políticas estruturais no quotidiano dos cidadãos;</i> • <i>Necessidade de promover um maior reconhecimento e valorização do papel da União Europeia enquanto fonte de financiamento das operações;</i> • <i>Necessidade de assegurar a divulgação das oportunidades de financiamento proporcionadas pela intervenção conjunta dos FEEI com o Estado Português;</i> • <i>Necessidade de disseminar os resultados alcançados pelas operações;</i> • <i>Necessidade de melhoria dos canais e da clareza da comunicação em que assenta a interação com os beneficiários e os cidadãos em geral</i> 			<p>conteúdos que o integram à data já é possível concluir que a estratégia e o objetivo definido concorrem para uma resposta eficaz às necessidades diagnosticadas nesta linha de atuação do Programa.</p>
<p>Assegurar a melhoria da capacidade de gestão estratégica dos Fundos e da capacidade de gestão operacional, bem como aumentar os níveis de preparação, conhecimento e capacidade de atuação dos beneficiários, criando condições de suporte favoráveis para uma execução eficaz, eficiente, impactante e reconhecida dos Fundos.</p> <p>Evidências específicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>necessidade de prosseguir os esforços de formação contínua para o desenvolvimento e consolidação das capacidades dos organismos com responsabilidades de gestão;</i> • <i>necessidade de intensificar os programas de formação com vista ao fortalecimento das capacidades dos beneficiários, adaptada às novas exigências do Portugal 2030 de focalização nos resultados, com destaque para matérias de maior novidade ou complexidade como os auxílios estatais, o acompanhamento dos projetos geradores de receita, as análises custo-benefício, o investimento sustentável, os impactes ambientais, a preparação e gestão de operações territoriais integradas;</i> • <i>Necessidade de promover a capacitação institucional para a melhoria dos modelos de planeamento e dos procedimentos de monitorização e de avaliação dos FEEI;</i> • <i>Necessidade de aumentar os níveis de preparação, conhecimento e capacidade de atuação dos beneficiários.</i> 	<p>Melhorar o desempenho das administrações responsáveis pela gestão dos Fundos</p> <p>Criar um ecossistema mais preparado para lidar com os novos desafios de competitividade, inclusão, transição energética e ecológica</p>	<p>Aumentar a capacidade de atuação dos beneficiários</p>	<p>Aumentar os níveis de preparação, conhecimento e capacidade de atuação de todos os atores do ecossistema é fundamental para uma melhor gestão e execução dos Fundos, pelo que as ações a desenvolver neste âmbito de atuação do Programa são determinantes.</p> <p>Em função da existência de um referencial atualizado das necessidades neste domínio e da estratégia e objetivos a prosseguir (Roteiro para a capacitação) é fundamental robustecer o Diagnóstico com evidências.</p>

Quadro 2. Matriz de adequação dos objetivos (estratégicos e específicos) às necessidades diagnosticadas

Fonte: CEDRU / EY (2021), com base no POAT2030 (versão 25 de novembro de 2021 e versão de 4 de fevereiro de 2022)

Em conclusão, genericamente, a estratégia e os objetivos propostos são relevantes para dar resposta às necessidades diagnosticadas. Contudo, afigura-se determinante densificar/enriquecer algumas dimensões-críticas em termos de necessidades/diagnóstico, sobretudo no que se refere à capacitação institucional do ecossistema de Fundos (OE Aumentar a capacidade de atuação dos beneficiários), de modo a estabelecer um quadro mais sustentado de evidências e assim justificar da adequação das respostas enquadradas no Programa.

Deste modo, assinalam-se como recomendações:

- densificar o contexto de necessidades, de modo a evidenciar a coerência e relevância da estratégia e objetivos propostos para lhe dar resposta eficaz;
- aproveitar o referencial de enquadramento, para o domínio da capacitação (Roteiro), para aprofundar a dimensão estratégica e o alinhamento do objetivo específico a prosseguir neste domínio de atuação do Programa, com as necessidades diagnosticadas.

3.3. As intervenções propostas são coerentes entre si e complementares com outras que concorrem para os mesmos objetivos?

A resposta a esta questão centra-se na verificação da consistência interna das intervenções propostas e da respetiva adequabilidade relativamente aos objetivos propostos e na avaliação do potencial de complementaridade dessas intervenções com outras, concorrendo para robustecer os objetivos a prosseguir ou se, pelo contrário, evidenciam um potencial de conflito (sobreposições, fragmentação, efeitos divergentes), gerando constrangimentos e condicionando os resultados esperados.

No âmbito das intervenções apresentadas no POAT 2030 (que conheceu uma evolução da versão 25 de novembro de 2021 para a versão de 4 de fevereiro de 2022, considerando as recomendações preliminares desenvolvidas pela equipa, parcialmente integradas na segunda versão), é possível realizar uma leitura avaliativa do ponto de vista de um exercício matricial de verificação da adequabilidade e da consistência interna dessas intervenções. Dessa leitura, poder-se-á concluir da sua adequabilidade para a prossecução dos objetivos propostos, sendo observável uma preocupação em definir ações com uma abrangência que possibilite a sua adaptação ao longo da concretização do PO, indo também de encontro às opções espelhadas nos exercícios de reprogramação do POAT 2020, designadamente da “Proposta de reprogramação/26-03-2021”.

Objetivo Específico POAT 2030/ Intervenções	Análise da adequabilidade e coerência interna
<p>Objetivo 1.1. GARANTIR O FUNCIONAMENTO EFICIENTE DOS SISTEMAS E ESTRUTURAS DE COORDENAÇÃO, GESTÃO, MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO Funcionamento dos sistemas e das estruturas de coordenação, gestão, monitorização e avaliação</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • Ações para concretização de condições organizativas e técnicas necessárias ao exercício das competências do órgão de coordenação técnica geral dos FEEL 	<p>As intervenções para a concretização de condições organizativas e técnicas necessárias ao exercício das competências do órgão de coordenação técnica geral dos FEEL revelam-se essenciais para o funcionamento eficiente dos sistemas e das estruturas de coordenação, sendo consideradas adequadas.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Ações para concretização de um sistema que permita a adoção de medidas antifraude eficazes e proporcionadas, tendo em conta os riscos identificados, designadamente desenvolvendo um conjunto de medidas de natureza preventiva tais como a adoção de um Plano de Gestão de Riscos de Fraude e Infrações Conexas, ações de formação para as equipas técnicas, ações de divulgação junto dos beneficiários, adoção de procedimentos internos para análise do risco e adoção de procedimentos internos de natureza corretiva 	<p>As intervenções para concretização de um sistema que permita a adoção de medidas antifraude revelam-se determinantes para assegurar a correta aplicação dos instrumentos de financiamento comunitário em Portugal.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Ações necessárias à coordenação estratégica do Portugal 2030 	<p>As intervenções de coordenação estratégica do Portugal 2030 são da responsabilidade da AD&C, sendo responsabilidade do POAT assegurar o funcionamento de sistemas e estruturas de coordenação.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Criação de instrumentos que, acolhendo a experiência do Portugal 2020 e as orientações para o próximo período de programação, permitam uma melhoria continuada do tratamento e utilização da informação, a otimização de decisões integrando vários níveis de planeamento, a preparação de metodologias de monitorização e avaliação, entre outros temas e aspetos que concorram para a melhor satisfação dos objetivos e exigências da aplicação dos FEEL 	<p>A criação destes instrumentos é concordante com as novas orientações que enfatizam a necessidade clara de reforço da coordenação, incorporando as lições da experiência de gestão e acompanhamento da execução dos fundos comunitários nos últimos anos, em particular, do Portugal 2020, bem como as conclusões e recomendações dos principais estudos e relatórios que têm abordado esta matéria.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Ações respeitantes à gestão, acompanhamento e controlo do POAT 	<p>As intervenções revelam-se adequadas no âmbito das necessidades de apoio ao funcionamento de estruturas e sistemas de gestão, coordenação, monitorização e avaliação dos fundos.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Ações de acompanhamento físico e financeiro das intervenções cofinanciadas pelos Fundos 	<p>As intervenções revelam-se adequadas no âmbito das necessidades de apoio ao funcionamento de estruturas e sistemas de gestão, coordenação, monitorização e avaliação dos fundos.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Ações de natureza transversal, com impacte ao nível dos PO que visem o bom desempenho dos fundos da política de coesão 	<p>As intervenções revelam-se adequadas no âmbito das necessidades de apoio ao funcionamento de estruturas e sistemas de gestão, coordenação, monitorização e avaliação dos fundos.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Apoio às atividades das redes de monitorização e avaliação, capacitação e qualificação da procura, de dinâmicas regionais, para o crescimento verde, de sistemas de incentivos, do sistema de apoios à investigação, desenvolvimento e inovação e à estratégia de especialização inteligente 	<p>As intervenções revelam-se adequadas no âmbito das necessidades de apoio ao funcionamento de estruturas e sistemas de gestão, coordenação, monitorização e avaliação dos fundos.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Ações de promoção e monitorização da aplicação dos princípios da igualdade de oportunidades e da igualdade de género 	<p>As intervenções revelam-se adequadas no âmbito das necessidades de apoio ao funcionamento de estruturas e sistemas de gestão, coordenação, monitorização e avaliação dos fundos.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Ações inovadoras, de identificação e disseminação de boas práticas 	<p>A identificação e comunicação de boas práticas é uma competência do âmbito do POAT.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Ações de encerramento de anteriores períodos de programação (incluindo do Fundo de Coesão II), bem como ações preparatórias do próximo período de programação 	<p>As intervenções revelam-se adequadas no âmbito das responsabilidades do POAT, no apoio ao encerramento de anteriores períodos de programação.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Despesas com pessoal que integram a gestão do PO 	<p>A tipologia de despesas revela-se adequada no âmbito do funcionamento das estruturas e sistemas de gestão, coordenação, monitorização e avaliação dos fundos.</p>

Objetivo Específico POAT 2030/ Intervenções	Análise da adequabilidade e coerência interna
<ul style="list-style-type: none"> • Ações de cooperação, intercâmbio de experiências e <i>benchmarking</i> com outros Estados-Membros 	<p>As intervenções revelam-se adequadas no âmbito do funcionamento das estruturas e sistemas de gestão, coordenação, monitorização e avaliação dos fundos.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Criação de mecanismos que permitam a articulação entre as políticas públicas nacionais e as operações apoiadas pelos programas operacionais 	<p>Os mecanismos que permitem a articulação entre as políticas públicas nacionais e as operações apoiadas pelos Programas afigura-se como uma das formas de apoio dos mecanismos de coordenação, um dos objetivos do POAT.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Ações de capacitação regular de cariz técnico 	<p>As intervenções para melhorar a capacidade de gestão operacional são adequadas à prossecução do objetivo, concordantes com o diagnóstico elaborado e englobam as lições da experiência de gestão e acompanhamento da execução dos fundos comunitários nos últimos anos, indo de encontro às conclusões e recomendações de estudos de avaliação que incidiram sobre esta matéria.</p>
<p>Objetivo 1.1. GARANTIR O FUNCIONAMENTO EFICIENTE DOS SISTEMAS E ESTRUTURAS DE COORDENAÇÃO, GESTÃO, MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO Estudos e Avaliações</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • Estudos de avaliação de natureza estratégica e operacional, a realizar ao nível do Portugal 2030 ou de um conjunto de programas operacionais 	<p>A realização de estudos de avaliação de natureza estratégica e operacional é adequada. Porém, não são explicitados quais os Programas Operacionais que estão no seu perímetro de atuação.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Estudos de avaliação no âmbito do desenvolvimento regional 	<p>A realização de estudos de avaliação no âmbito do desenvolvimento regional revela-se adequada e suficientemente abrangente.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Estudos de avaliação de natureza temática em áreas de política pública com atuação dos FEEI 	<p>A realização de estudos de avaliação de natureza temática revela-se adequada e suficientemente abrangente.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Estudos, experimentação, lançamento e demonstração de iniciativas-piloto de ações nas áreas de intervenção e elegibilidade dos fundos da política de coesão 	<p>A realização de estudos, experimentação e lançamento de iniciativas-piloto revela-se adequada e suficientemente abrangente.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Estudos e outras ações que conduzam a uma maior eficácia de aplicação dos fundos da política de coesão que se considerem relevantes para a melhoria dos instrumentos de apoio à decisão ou que, no âmbito da esfera de atuação desses fundos, contribuam para a concretização das prioridades do Portugal 2030 e das orientações comunitárias 	<p>A realização de estudos e de outras ações de melhoria dos instrumentos de apoio é uma ação adequada no âmbito do POAT.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Ações de divulgação, dinamização e capacitação com vista ao aumento da qualidade das avaliações 	<p>As intervenções de divulgação, dinamização e capacitação com vista ao aumento da qualidade das avaliações são adequadas no âmbito do POAT.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Apoio aos principais atores institucionais à escala regional e sub-regional na elaboração de estudos e outras ações visando nomeadamente a definição de planos de ação e monitorização de políticas públicas no seu território de intervenção 	<p>As intervenções de apoio estão englobadas no âmbito de estudos de avaliação no que concerne ao desenvolvimento regional.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Estudos e relatórios sobre a Coesão Económica, Social e Territorial 	<p>A realização de estudos e relatórios sobre a Coesão Económica, Social e Territorial revela-se adequada e suficientemente abrangente, mas deve ser clarificada a diferença desta intervenção e os estudos de avaliação de natureza temática específica dos fundos de coesão.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Estudos de diagnóstico e prospetiva no domínio do mercado de trabalho, inclusão social e igualdade de oportunidades, entre outros 	<p>A realização de estudos de diagnóstico e prospetivos nos domínios sinalizados revela-se adequada e suficientemente abrangente.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Estudos e relatórios sobre mudanças climáticas e economia de baixo carbono no âmbito da implementação dos fundos 	<p>A realização de estudos de diagnóstico e prospetivos nos domínios sinalizados revela-se adequada e suficientemente abrangente.</p>
<p>Objetivo 1.2. SISTEMA DE INFORMAÇÃO DO PT 2030</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • Ações necessárias à conceção, desenvolvimento, implementação e manutenção do Sistema de Informação Portugal 2030 	<p>As intervenções necessárias à conceção, desenvolvimento, implementação e manutenção do SI são adequadas no âmbito do POAT.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Ações relacionadas com o intercâmbio de dados com o sistema de informação da Comissão Europeia (SFC 2014) 	<p>As intervenções relacionadas com o intercâmbio de dados com o SFC 2014 são adequadas no âmbito do POAT.</p>

Objetivo Específico POAT 2030/ Intervenções	Análise da adequabilidade e coerência interna
<ul style="list-style-type: none"> • Ações necessárias à manutenção de sistemas de informação de anteriores períodos de programação 	<p>As intervenções revelam-se adequadas no âmbito das responsabilidades do POAT, devendo assegurar a continuidade dos sistemas de períodos de Programação anteriores.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Ações necessárias ao desenvolvimento de Sistemas de Informação para o próximo período de programação 	<p>As intervenções revelam-se adequadas no âmbito das responsabilidades do POAT, no apoio à preparação do próximo período de programação</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Plataformas digitais colaborativas de partilha e capacitação de redes de atores; 	<p>As intervenções para ampliar a colaboração ao nível da partilha e da capacitação de redes de atores através de plataformas digitais são adequadas à prossecução do objetivo, designadamente em contexto de pandemia e pós-pandemia COVID-19, concordantes com o diagnóstico elaborado e englobam as lições da experiência de gestão e acompanhamento da execução dos fundos comunitários nos últimos anos, indo de encontro às conclusões e recomendações de estudos de avaliação que incidiram sobre esta matéria.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Ações de capacitação específicas na área dos sistemas de informação; 	<p>As intervenções para melhorar a capacidade no que se refere aos sistemas de informação dos Fundos são adequadas à prossecução do objetivo, concordantes com o diagnóstico elaborado e englobam as lições da experiência de gestão e acompanhamento da execução dos fundos comunitários nos últimos anos, indo de encontro às conclusões e recomendações de estudos de avaliação que incidiram sobre esta matéria.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Ações para ampliar a agilidade dos sistemas de informação de apoio à gestão e execução dos FEEI 	<p>As intervenções para ampliar a agilidade dos sistemas de informação de apoio à gestão e execução dos FEEI são adequadas à prossecução do objetivo, concordantes com o diagnóstico elaborado e englobam as lições da experiência de gestão e acompanhamento da execução dos fundos comunitários nos últimos anos, indo de encontro às conclusões e recomendações de estudos de avaliação que incidiram sobre esta matéria.</p>
Objetivo 1.3. SEGURANÇA DOS SISTEMAS DE GESTÃO E CONTROLO	
<ul style="list-style-type: none"> • Ações de controlo e auditoria concretizadas pela Autoridade de Auditoria respeitantes aos FEEI 	<p>As intervenções de criação de condições organizativas e técnicas revelam-se adequadas à prossecução do objetivo delineado.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Ações que assegurem as condições necessárias ao exercício das competências e a realização de ações de controlo e auditoria pela estrutura segregada de controlo, a funcionar junto da Agência para o Desenvolvimento e Coesão, e as ações de auditoria e controlo das operações cofinanciadas pelos fundos da política de coesão realizadas por serviços externos 	<p>As intervenções que visem assegurar as condições necessárias ao exercício das competências da estrutura segregada de auditoria são adequadas aos objetivos propostos.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Ações que assegurem as condições de funcionamento da Autoridade de Certificação 	<p>As intervenções que visem assegurar as condições necessárias ao funcionamento da Autoridade de Certificação são adequadas aos objetivos propostos.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Ações inerentes às atividades da Unidade de Gestão financeira e unidade de certificação 	<p>As intervenções que visem assegurar a gestão financeira dos FEEI são adequadas aos objetivos propostos.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Ações de capacitação específicas na área de auditoria e controlo 	<p>As intervenções para melhorar a capacidade no que se refere à auditoria e controlo dos Fundos são adequadas à prossecução do objetivo, concordantes com o diagnóstico elaborado e englobam as lições da experiência de gestão e acompanhamento da execução dos fundos comunitários nos últimos anos, indo de encontro às conclusões e recomendações de estudos de avaliação que incidiram sobre esta matéria.</p>
Objetivo 1.4. INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO DO PT 2030 E DOS FEEI ASSOCIADOS	
<ul style="list-style-type: none"> • Ações de coordenação da estratégia de comunicação e informação 	<p>As intervenções de coordenação da estratégia de comunicação e informação são adequadas à prossecução do objetivo.</p>

Objetivo Específico POAT 2030/ Intervenções	Análise da adequabilidade e coerência interna
<ul style="list-style-type: none"> • Ações que visem dar visibilidade e notoriedade ao apoio e papel desempenhado pela União Europeia, pelo Portugal 2030 e pelos fundos da política de coesão 	<p>As intervenções para a visibilidade e a notoriedade do apoio e papel da União Europeia, Portugal 2020 e fundos da política de coesão são adequadas à prossecução do objetivo.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Edição e publicação de relatórios, estudos e outros documentos que visem a difusão de informação relacionada com os fundos 	<p>A promoção da difusão de informação relacionada com os FEEI revela-se adequada à prossecução do objetivo proposto.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Disseminação de boas práticas, nomeadamente através da atribuição de prémios destinados a distinguir iniciativas no âmbito dos fundos da política de coesão 	<p>A disseminação de boas práticas com a atribuição desta tipologia de prémios revela-se adequada à prossecução do objetivo proposto.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Avaliação da execução das ações de comunicação 	<p>A avaliação de execução das ações financiadas revela-se adequada à prossecução do objetivo proposto.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Projetos de cariz inovador que se destinem a testar e a difundir novas abordagens de conteúdos, métodos e organização que promovam a transferência de experiências e know-how nas áreas de intervenção dos fundos 	<p>A transferência de informação revela-se adequada à prossecução do objetivo proposto.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Programas de capacitação continua em comunicação digital 	<p>As intervenções fomentadoras de capacitação continua em comunicação digital são adequadas à prossecução do objetivo, designadamente em contexto de pandemia e pós-pandemia COVID-19 concordantes com o diagnóstico elaborado e englobam as lições da experiência de gestão e acompanhamento da execução dos fundos comunitários nos últimos anos, indo de encontro às conclusões e recomendações de estudos de avaliação que incidiram sobre esta matéria.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Ações para tornar as estratégias e ações de comunicação mais impactantes, resultado de uma melhor preparação dos agentes 	<p>As intervenções para tornar as estratégias e ações de comunicação mais impactantes, resultado de uma melhor preparação dos agentes são adequadas à prossecução do objetivo, concordantes com o diagnóstico elaborado e englobam as lições da experiência de gestão e acompanhamento da execução dos fundos comunitários nos últimos anos, indo de encontro às conclusões e recomendações de estudos de avaliação que incidiram sobre esta matéria.</p>
<p>Objetivo 1.5. AUMENTAR A CAPACIDADE DE ATUAÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • Ações para aumentar os níveis de preparação, conhecimento e capacidade de atuação dos beneficiários; 	<p>As intervenções para aumentar os níveis de preparação, conhecimento e capacidade de atuação dos beneficiários são adequadas à prossecução do objetivo, concordantes com o diagnóstico elaborado e englobam as lições da experiência de gestão e acompanhamento da execução dos fundos comunitários nos últimos anos, indo de encontro às conclusões e recomendações de estudos de avaliação que incidiram sobre esta matéria.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Ações para simplificar os procedimentos burocráticos; 	<p>As intervenções para simplificar os procedimentos burocráticos são adequadas à prossecução do objetivo, concordantes com o diagnóstico elaborado e englobam as lições da experiência de gestão e acompanhamento da execução dos fundos comunitários nos últimos anos, indo de encontro às conclusões e recomendações de estudos de avaliação que incidiram sobre esta matéria.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Ações para melhorar a abrangência e a qualidade dos instrumentos de política pública e de planeamento estratégico; 	<p>As intervenções para melhorar a abrangência e a qualidade dos instrumentos de política pública e de planeamento estratégico são adequadas à prossecução do objetivo, concordantes com o diagnóstico elaborado e englobam as lições da experiência de gestão e acompanhamento da execução dos fundos comunitários nos últimos anos, indo de encontro às conclusões e recomendações de estudos de avaliação que incidiram sobre esta matéria.</p>

Objetivo Específico POAT 2030/ Intervenções	Análise da adequabilidade e coerência interna
<ul style="list-style-type: none"> Encontro anual de beneficiários (Semana dos Fundos Europeus) 	<p>A realização de eventos relacionados com a ação e o papel desempenhado pelo Portugal 2030 e pelos fundos da política de coesão é perfeitamente enquadrável na tipologia de intervenção anterior, não se justificando a sua explicitação.</p>

Quadro 3. Matriz de adequabilidade e coerência interna das intervenções

Fonte: CEDRU / EY (2021), com base no POAT 2030 (versão de 4 de fevereiro de 2022)

Em conclusão, verifica-se, genericamente, da adequabilidade das intervenções definidas para a prossecução dos objetivos propostos, apresentando elevada coerência interna. Afigura-se, contudo, determinante, ajustar e ampliar algumas dimensões-críticas ao nível das tipologias de intervenção a desenvolver, sobretudo no que se refere à capacitação institucional do ecossistema de Fundos.

Deste modo, assinalam-se como recomendações:

- sinalizar a importância da Inspeção Geral das Finanças ao nível das atividades realizadas, por recursos internos ou por contratação de auditores externos, junto das AG e beneficiários, para levantamento dos sistemas e verificação dos procedimentos e validações levadas a cabo pelas AG em relação às despesas constantes nas declarações de despesa;
- explicitar quais os Programas Operacionais que estão no perímetro de atuação ao nível da realização de estudos de avaliação de natureza estratégica e operacional;
- clarificar a diferença da intervenção que visa a realização de estudos e relatórios sobre a Coesão Económica, Social e Territorial e os estudos de avaliação de natureza temática específica dos fundos de coesão;
- eliminar a intervenção “Eventos relacionados com a ação e o papel desempenhado pelo Portugal 2030 e pelos fundos da política de coesão”, por ser perfeitamente enquadrável na tipologia de intervenção “Ações que visem dar visibilidade e notoriedade ao apoio e papel desempenhado pela União Europeia, pelo Portugal 2030 e pelos fundos da política de coesão”, não se justificando a sua explicitação;
- ajustar e ampliar algumas dimensões-críticas ao nível das tipologias de intervenção a desenvolver, no que se refere à capacitação institucional do ecossistema de Fundos, apresentadas no “Roteiro para a Capacitação do Ecossistema dos Fundos da Política da Coesão para o Período 2021-2027, Relatório Final”, apresentado a 16 dezembro de 2021.

3.4. Os impactos esperados são realistas?

A resposta a esta questão centra-se na avaliação dos valores de partida (*baseline*) e dos valores das metas, em termos de impactos esperados. Pretende-se ainda aferir se os impactos esperados, são realistas e adequados face aos objetivos e aos recursos financeiros do Programa Operacional, e sobre que pressupostos assenta a concretização desses impactos.

Os principais impactos do POAT 2030 passam por:

- melhorar o desempenho das administrações responsáveis pela gestão dos Fundos;
- criar um ecossistema mais preparado para lidar com os novos desafios de competitividade, inclusão, transição energética e ecológica;
- assegurar uma boa divulgação e compreensão pelos cidadãos da utilização dos Fundos em Portugal.

Para estes impactos contribuirão os indicadores de resultado plasmados no Programa e que servem de base ao presente exercício de avaliação.

De uma primeira leitura à versão do Programa de 25 de novembro de 2021, concluiu-se que nem todos os indicadores de resultado tinham definidos os valores de base, situação que deveria ser corrigida. Por outro lado, a periodicidade de atualização do cálculo dos indicadores definidos era anual. De forma a permitir dispor de informação que apresente o menor desfasamento temporal possível assegurando uma melhor utilidade e pertinência aos indicadores (garantindo detetar precocemente eventuais desvios e encontrar atempadamente respostas e soluções de correção ao Programa), considerava-se oportuno rever a frequência de recolha para alguns dos indicadores, nomeadamente da possibilidade/viabilidade de assegurar o seu reporte numa base semestral. Tal era o caso dos indicadores: i. Aumento da despesa reembolsada com base em Custos Simplificados no total da despesa reembolsada; ii. Diminuição do tempo médio de pagamento aos beneficiários desde a data de submissão do pedido de pagamento; iii. Aumento do grau de reconhecimento e notoriedade dos Fundos nos media.

OE	Indicador de resultado	Valor de referência (2020)	Valor-alvo (meta 2027)	Varição 2020/2027 (%)	Frequência da recolha
1.1	Cumprimento da Regra N+3 dos fundos da política de Coesão	100,00	100,00	0	Anual
1.1	Aumento da implementação das recomendações das avaliações consideradas pelos destinatários	60,00	75,00	25	Anual
1.1	Aumento da despesa reembolsada com base em Custos Simplificados no total da despesa reembolsada	10,00	30,00	200	Anual
1.1	Redução do tempo médio de resposta às solicitações de transferências	-	-	-	-
1.2	Incremento no nível de desmaterialização de processos	60,00	80,00	33	Anual
1.3	Redução da taxa de erro verificada nas auditorias	1,35	<=2	(+) 48	Anual (média dos últimos 4 anos)
1.3	Diminuição do tempo médio de pagamento aos beneficiários desde a data de submissão do pedido de pagamento	80,00	70,00	-12,5	Anual
1.4	Aumento do grau de reconhecimento e notoriedade dos Fundos nos media	3,20	4,00	25	Anual
1.5	Aumento do grau de satisfação dos participantes em ações de formação	-	-	-	-

Quadro 4. Valores de partida e metas dos indicadores de resultado do POAT230

Fonte: CEDRU / EY (2021), com base no POAT2030 (versão 25 de novembro de 2021)

Considerava-se que a definição de apenas um ou dois indicadores era insuficiente para aferir todos os resultados e/ou impactos esperados dos OE face à sua abrangência e multiatuação, prejudicando também uma aferição do desempenho global do POAT2030. Neste quadro, deveria ser densificado o número de indicadores associados aos OE 1.2, 1.4 e 1.5 de modo a possibilitar uma cobertura superior dos domínios de atuação estruturadores de cada OE. Considerava-se relevante rever o valor de referência (e respetiva meta) do indicador “Aumento da despesa reembolsada com base em Custos Simplificados no total da despesa reembolsada”, dado que a evolução ser idêntica à preconizada para 2014-2020, cuja meta foi cumprida (30%, em 2020; Relatório de Execução POAT2020, 2020). O mesmo acontecia para o indicador “Incremento no nível de desmaterialização de processos”, cuja meta estabelecida para o período 2014-20 foi ultrapassada (90%, segundo o Relatório de Execução de 2020) e era superior ao valor de referência e à meta para 2027, na versão de novembro do POAT2030.

De igual modo, relativamente aos indicadores “Diminuição do tempo médio de pagamento aos beneficiários desde a data de submissão do pedido de pagamento” e “Aumento do grau de reconhecimento e notoriedade dos Fundos nos media”, afigurava-se possível uma revisão dos valores de base e das metas face à evolução registada no período 2014-2020, onde as metas foram claramente ultrapassadas (e que se mantinham para 2027).

OE	Indicador de resultado	Grau de adequação		Valor-alvo	
		Face aos objetivos do PO	face aos recursos financeiros do PO	meta 2027	dentro dos intervalos de variação-referência do período 2014/2020
1.1	Cumprimento da Regra N+3 dos fundos da política de Coesão	***	***	100,00	Sim. Com base no Relatório de execução 2020, onde este indicador (comum ao POAT2020) possuía um valor de 100% - meta cumprida.
1.1	Aumento da implementação das recomendações das avaliações consideradas pelos destinatários	**	**	75,00	Não. Com base no Relatório de execução 2020, onde este indicador (comum ao POAT2020) possuía um valor de apenas 8% (longe da meta prevista 15%; idêntica à estabelecida para 2027)
1.1	Aumento da despesa reembolsada com base em Custos Simplificados no total da despesa reembolsada	***	***	30,00	A rever. Com base no Relatório de execução 2020, onde este indicador (comum ao POAT2020) possuía um valor de 30% - meta cumprida (a meta passava igualmente por um incremento de 10% para 30%)
1.1	Redução do tempo médio de resposta às solicitações de transferências	***	***	-	-
1.2	Incremento no nível de desmaterialização de processos	***	***	80,00	A rever. Com base no Relatório de execução 2020, onde este indicador (comum ao POAT2020) possuía um valor de 90% - meta cumprida (a meta passava igualmente por um incremento de 60% para 80%)
1.3	Redução da taxa de erro verificada nas auditorias	***	**	<=2	Sim. Com base no Relatório de execução 2020, onde este indicador (comum ao POAT2020) possuía um valor de 1,8% - meta cumprida.
1.3	Diminuição do tempo médio de pagamento aos beneficiários desde a data de submissão do pedido de pagamento	***	**	70,00	Sim, mas pode ser mais ambiciosa. Com base no Relatório de execução 2020, onde este indicador (comum ao POAT2020) possuía um valor de 45 dias (ultrapassando claramente a

OE	Indicador de resultado	Grau de adequação		Valor-alvo	
		Face aos objetivos do PO	face aos recursos financeiros do PO	meta 2027	dentro dos intervalos de variação-referência do período 2014/2020
					meta prevista de 70 dias; idêntica à estabelecida para 2027).
1.4	Aumento do grau de reconhecimento e notoriedade dos Fundos nos media	***	**	4,00	Sim, mas pode ser mais ambiciosa. Com base no Relatório de execução 2020, onde este indicador (comum ao POAT2020) possuía um valor de 4,5 (ultrapassando a meta prevista de 4 dias; idêntica à estabelecida para 2027).
1.5	Aumento do grau de satisfação dos participantes em ações de formação	**	**	-	-

Grau de adequação: *** Muito elevado ** Elevado *Reduzido

Quadro 5. Grau de adequação dos indicadores e das metas

Fonte: CEDRU / EY (2021), com base no POAT2030 (versão 25 de novembro de 2021)

Em função dos conteúdos do Programa Operacional e às insuficiências detetadas no âmbito da dimensão da capacitação, não foi possível desenvolver uma análise sobre a adequação do indicador proposto (embora, à partida, se afigure fundamental ampliar o conjunto de indicadores de resultado a associar a este Objetivo Específico) e uma análise matricial da adequação e do realismo dos valores definidos (ausentes no caso do único indicador definido: Aumento do grau de satisfação dos participantes em ações de formação). É fundamental a integração de indicadores e respetivas metas que foram definidos no “Roteiro para a Capacitação do Ecossistema dos Fundos da Política da Coesão para o Período 2021-2027”, Relatório Final”, apresentado a 16 dezembro de 2021. Também não é possível proceder à identificação e avaliação das condições (internas e externas à intervenção) necessárias à concretização dos resultados esperados do Programa, face às debilidades referenciadas.

A opção de manter esta análise no presente Relatório (sustentada na versão de 25 de novembro de 2021), decorre da evolução verificada no Programa (versão de 4 de fevereiro de 2022), que resultou numa diminuição considerável no número de indicadores e, infelizmente, na ausência de qualquer referência a quantificações, em termos de objetivo intermédio ou das metas para 2029.

Objetivo Específico	Indicador	Unidade de medida
1.1	Nível de execução dos Programas (regra N+3)	%
1.1	Estudos/ Avaliações produzidas	n.º
1.2	Manuais de procedimentos disponíveis <i>online</i>	%
1.2	Plataformas digitais criadas	n.º
1.3	Despesa auditada no total de despesa certificada	%
1.3	Sistemas auditados (pela Autoridade de Auditoria)	n.º
1.3	Taxa de erro verificada nas auditorias	%
1.4	Encontros e seminários realizados	n.º

Objetivo Específico	Indicador	Unidade de medida
1.4	Ações de Informação, divulgação e publicitação realizadas	n.º
1.5	Inquéritos de monitorização da satisfação e dificuldades dos beneficiários	n.º
1.5	Nível de satisfação dos beneficiários	Escala 0 a 100
todos	Ações de capacitação realizadas	n.º

Quadro 6. Indicadores de realização do Programa

Fonte: CEDRU / EY (2021), com base no POAT2030 (versão 4 de fevereiro de 2022)

Deste modo, assinalam-se como recomendações (versão de 25 de novembro de 2021):

- definir os valores de base e metas para todos os indicadores de resultado;
- rever a periodicidade de atualização do cálculo de alguns indicadores, assegurando uma melhor utilidade e pertinência aos indicadores;
- densificar o número de indicadores associados aos OE 1.2, 1.4 e 1.5 de modo a possibilitar uma cobertura superior dos domínios de atuação estruturadores de cada OE;
- Integrar indicadores (e respetivas metas), no OE 1.5, que foram definidos no Roteiro para a Capacitação do Ecosistema dos Fundos da Política da Coesão para o Período 2021-2027;
- rever o valor de referência (e respetiva meta) de alguns indicadores, dado que a evolução é idêntica à preconizada para 2014-2020, tendo a meta já sido cumprida ou ultrapassada.

Com base na versão de 4 de fevereiro de 2022, as recomendações passam por:

- definir os valores intermédios e metas (2029) para todos os indicadores;
- densificar o número de indicadores associados aos OE 1.2, 1.4 e 1.5 de modo a possibilitar uma cobertura superior dos domínios de atuação estruturadores de cada OE;
- Integrar indicadores (e respetivas metas), no OE 1.5, que foram definidos no Roteiro para a Capacitação do Ecosistema dos Fundos da Política da Coesão para o Período 2021-2027.

3.5. Estão garantidos os fundamentos necessários para a monitorização e para as avaliações futuras?

A resposta a esta questão centra-se na avaliação do processo de acompanhamento, monitorização e avaliação previstos no POAT 2030, procurando verificar a adequabilidade dos dispositivos e dos recursos previstos.

A realização de um processo de acompanhamento, monitorização e avaliação adequados exige definir e operacionalizar um sistema de informação que satisfaça as necessidades destes processos. Por outro lado, os recursos e a capacidade administrativa, para garantir o pleno funcionamento do sistema de monitorização do PO revelam-se elementos de grande importância. Os principais procedimentos e estruturas associados à monitorização e à avaliação previstos no POAT 2030 são os seguintes:

- Eixo Prioritário 1. Coordenação, gestão, monitorização, certificação e auditoria dos FEEI:
 - Unidade de Avaliação e Monitorização Estratégica;
 - Módulo de tratamento estruturado da informação relativa ao conjunto dos FEEI (tipo *datawarehouse*).

Refira-se que da primeira versão (25 de novembro de 2021) para a segunda versão do POAT 2030 (4 de fevereiro de 2022), foi retirado o Eixo Prioritário 2. Capacitação institucional, que não identificava os procedimentos/estruturas de monitorização e de avaliação associados ao eixo.

Ao longo do atual período de programação, foram realizados vários exercícios avaliativos, temáticos e regionais, que abordam as dimensões da monitorização e da avaliação e que sinalizam diversas lições de experiência, identificando um conjunto de necessidades de adaptação e de melhoria de procedimentos, que são sistematizadas no POAT 2030, para as quais as atividades de assistência técnica podem dar um contributo muito significativo.

Para responder às necessidades identificadas e às principais recomendações destes exercícios, os dispositivos previstos de monitorização e de avaliação do POAT 2030 ao nível das responsabilidades cometidas à Unidade de Avaliação e Monitorização Estratégica e dos objetivos a alcançar com o módulo de tratamento estruturado da informação relativa ao conjunto dos FEEI levam em consideração a experiência do anterior período de programação (em particular no que se refere ao sistema de informação de suporte aos processos de monitorização e de avaliação), procurando responder às necessidades identificadas e às principais recomendações efetuadas, de modo a melhorar os procedimentos de monitorização e de avaliação.

Com efeito, as orientações para o próximo período de avaliação envolvem uma necessidade muito clara de reforço da coordenação, que se consagra na criação de um modelo de governação que englobe, do ponto de vista da coordenação técnica, as dimensões de monitorização e de avaliação do POAT 2030. Destaca-se, nestes domínios, um nível de coordenação técnica, assegurado pela AD&C, com funções de monitorização e de avaliação e reporte do Acordo de Parceria. Neste âmbito, a AD&C apresenta, no seu organigrama, uma estrutura específica para os processos de monitorização e de avaliação, a Unidade de Avaliação e Monitorização Estratégica. Esta unidade é responsável pelo desenvolvimento do modelo de monitorização estratégica, em articulação com as funções de reporte nacional e europeu dos respetivos resultados, pelo desenvolvimento do sistema de indicadores e das metodologias de aferição de resultados necessárias à concretização do Quadro de Desempenho e ainda pela conceção do quadro metodológico para a avaliação dos Programas Operacionais no âmbito do PT2030. Paralelamente, considerando a necessidade de reforço dos sistemas de acompanhamento e de avaliação, o POAT 2030 aprofundará as componentes do SI relativas à monitorização, recorrendo à implementação de um módulo de tratamento estruturado da informação relativa ao conjunto dos FEEI (tipo *datawarehouse*).

No contexto do Eixo Prioritário 1, são sinalizadas algumas das tipologias de ações que consubstanciam a prossecução dos objetivos associados à monitorização e à avaliação, designadamente: i. a criação de instrumentos que, acolhendo a experiência do PT 2020 e as orientações para o próximo período de

programação, permitam uma melhoria continuada do tratamento e utilização da informação e a preparação de metodologias de monitorização e de avaliação; ii. o apoio às atividades das redes de monitorização e avaliação. Considerando a sua transversalidade, considera-se clara a preocupação em definir medidas com uma abrangência que permita a sua própria adaptação ao longo da concretização do Programa Operacional, registando-se a adequabilidade das ações definidas para prossecução dos objetivos propostos, mas verificando-se, no entanto, uma indefinição ao nível da responsabilidade da respetiva concretização (entre a AD&C e o POAT).

Paralelamente, são identificadas tipologias de estudos e de avaliações de natureza estratégica e operacional, a realizar ao nível do PT 2030 ou de um conjunto de programas operacionais (não são explicitados os Programas Operacionais que serão abrangidos por esta ação), no âmbito do desenvolvimento regional e de natureza temática em áreas de política pública com atuação dos FEEI, entre outros, que garantem globalmente um processo de avaliação *on going* e *ex post* dos FEEI em Portugal.

Por outro lado, num contexto em que o PT 2030 apresenta um foco acrescido nos resultados, o que exige uma atenção particular à capacitação institucional para a melhoria dos procedimentos de monitorização e de avaliação dos FEEI – tendo neste caso como ponto de ancoragem a Rede de Monitorização e Avaliação, cuja experiência deve ser aprofundada e enriquecida –, estes dispositivos deverão considerar igualmente o atual contexto institucional, com intervenções focadas na capacitação institucional do ecossistema de Fundos, que inclui os organismos envolvidos na governação dos fundos, promovendo uma maior eficácia e eficiência dos sistemas de monitorização e auditoria dos Fundos ao nível da definição das políticas públicas e dos instrumentos de planeamento. Neste capítulo, importa identificar os procedimentos/estruturas de monitorização e de avaliação associados ao Objetivo 1.5. (Aumentar a capacidade de atuação dos beneficiários), o que não se observa na versão de 4 de fevereiro de 2022, e uma melhor explicitação dos resultados que se pretendem alcançar com o apoio da União e que deverá considerar as propostas sobre esta matéria apresentadas no “Roteiro para a Capacitação do Ecossistema dos Fundos da Política da Coesão para o Período 2021-2027, Relatório Final”, apresentado a 16 dezembro de 2021, suportadas na identificação das necessidades de capacitação desse ecossistema.

Em períodos anteriores, não foi efetuado qualquer exercício de avaliação intercalar ou final dos programas que antecederam o POAT 2030, encontrando-se previsto o lançamento de avaliação intercalar do POAT atual, dimensão que se considera relevante considerar, do mesmo modo, para o POAT 2030, o qual poderá, também, ser alvo de avaliação *ex post*. De modo a permitir eventuais avaliações ao Programa, é necessário que esteja assegurado o adequado funcionamento do SI, incluindo indicadores que residam no mesmo Sistema, sendo igualmente importante que esteja assegurada a experiência reportada pelos responsáveis do POAT 2030.

Refira-se igualmente, por fim, que ambas as versões do POAT 2030 disponibilizadas à Equipa de Avaliação não referem recursos específicos para as atividades de monitorização e de avaliação, não sendo por esse motivo possível aferir sobre a adequabilidade dos mesmos e da capacidade instalada/a instalar para garantir a sua concretização.

Deste modo, assinalam-se como recomendações:

- identificar as entidades responsáveis pela execução das ações, clarificando o papel do POAT na sua execução;
- identificar os procedimentos/estruturas de monitorização e de avaliação associados ao Objetivo 1.5, considerando, em particular, as propostas sobre esta matéria apresentadas no “Roteiro para a

Capacitação do Ecosistema dos Fundos da Política da Coesão para o Período 2021-2027, Relatório Final”, apresentado a 16 dezembro de 2021;

- ponderar a incorporação de dois exercícios avaliativos do POAT 2030 (*on going* e *ex post*);
- identificar os recursos específicos (humanos e financeiros) previstos para as atividades de monitorização e de avaliação;
- explicitar os Programas Operacionais a abranger na tipologia de ação relativa aos estudos e avaliações de natureza estratégica e operacional.

3.6. Estão garantidos os recursos humanos, financeiros e organizacionais necessários à boa implementação do programa?

A resposta a esta questão centra-se na avaliação dos recursos e da capacidade administrativa necessária e suficiente para a implementação com qualidade do Programa Operacional.

Do ponto de vista organizacional, o POAT 2030 procura incorporar as novas orientações para o próximo período de apoio comunitário, que enfatizam a necessidade de reforço da coordenação, consagrado num modelo de governação baseado na existência de um nível de coordenação política e de um nível de coordenação técnica.

A coordenação política é assegurada pela Comissão Interministerial de Coordenação do Acordo de Parceria, a quem competirá garantir o alinhamento da aplicação dos FEEI com as grandes orientações estratégicas comunitárias e nacionais. O nível de coordenação técnica é assegurado pela AD&C, com atribuições de programação, coordenação, certificação e de pagamento dos fundos da política de coesão, além das funções de monitorização, avaliação e reporte do Acordo de Parceria, já anteriormente referidas.

Neste modelo, destaca-se o papel da AD&C na governação técnica do PT 2030, assumindo um conjunto de responsabilidades abrangente, designadamente:

- de coordenação, de monitorização e de avaliação estratégica dos FEEI, bem como de programação e de controlo do quadro de desempenho dos Programas Operacionais e de articulação da respetiva programação financeira com a contrapartida orçamental nacional;
- de coordenação nacional de cada fundo da política de coesão e da cooperação territorial europeia, incluindo, nesta dimensão, a preparação da respetiva regulamentação e a elaboração de orientações de gestão, o desempenho das funções de autoridade de certificação, de pagamento e de gestão de programas de assistência técnica para os fundos da política de coesão;
- de promoção de uma maior utilização de outros programas e recursos comunitários e o desempenho de funções de autoridade de certificação, de pagamento do mecanismo financeiro do espaço económico europeu e, sempre que pertinente, de outros programas, no que se refere às demais políticas comunitárias e recursos extracomunitários.

Atendendo a este pano de fundo, será a AD&C a assumir a gestão operacional do POAT 2030, sendo que estão globalmente previstas, na respetiva estrutura organizativa, as condições de segregação de atribuições e de funções e de salvaguarda de conflitos de interesses. Contudo, considera-se que o POAT 2030 deve clarificar, no âmbito da estrutura de missão criada para a gestão autónoma do Programa Operacional inserida na AD&C (de acordo com o Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro), a segregação de funções associada à composição da respetiva Comissão Diretiva, composta por exclusivamente por membros da AD&C.

Considera-se que a AD&C corresponde à entidade que reúne, ao nível nacional, as melhores competências e condições técnicas para assegurar a gestão do POAT 2030, apresentando o Programa Operacional as estruturas da AD&C (a Unidade de Gestão Institucional, as duas Unidades de Coordenação FEDER/FC e FSE, a Unidade de Avaliação e Monitorização Estratégica e a Unidade de Política Regional) que assegurarão esse processo, bem como as respetivas responsabilidades.

Contudo, o modelo de governação técnica do PT 2030 replica globalmente o que transita do atual período de programação, dada a importância de não descurar um processo contínuo de melhoria com base nos resultados suportados na experiência anterior. Ainda que sistematize, na parte inicial do Programa Operacional, as necessidades mais relevantes de adaptação e de melhoria de procedimentos para as quais as atividades de assistência técnica podem dar um contributo muito significativo, não é possível, em qualquer uma das duas versões do POAT 2030 disponibilizadas à Equipa Técnica, verificar da incorporação, nos seus procedimentos, das lições da experiência de gestão e de acompanhamento da execução dos fundos comunitários nos últimos anos – em particular do PT 2020 – e que são identificadas nos vários estudos de avaliação realizados no período 2014-2020, que relevam os principais problemas de burocracia e de complexidade associados à implementação dos PO. Entre outros, destacam-se: i. os processos de lançamento dos AAC, nem sempre concretizados de forma planeada e regular; ii. a tramitação processual complexa e intensiva em recursos, não apenas nas fases de submissão e decisão/aprovação de candidaturas, como também na execução dos projetos aprovados (processos associados à submissão de pedidos de pagamento e à validação de despesa burocráticos e administrativamente exigentes, tendendo a gerar dificuldades e atrasos na execução); iii. as insuficiências ao nível do acompanhamento preventivo das operações.

Para além dos estudos de avaliação referidos, o “Roteiro para a Capacitação do Ecosistema dos Fundos da Política da Coesão para o Período 2021-2027, Relatório Final”, apresentado a 16 dezembro de 2021, sinaliza também como principais insuficiências de capacidade administrativa com implicações na eficácia e impacte dos Fundos, ao nível da adequação e preparação dos recursos humanos afetos a estruturas de gestão, controlo e monitorização: i. a insuficiente preparação e atualização dos recursos humanos em domínios, princípios e procedimentos chave ao exercício das funções e atividades de gestão; ii. a dificuldade em atrair, reter e renovar recursos humanos nas estruturas de gestão, controlo e monitorização; iii. a desadequação das práticas (métodos ou prazos); ao nível das práticas de gestão estratégica e avaliação dos instrumentos de programação: i. a cultura organizacional dos Fundos; ii. o deficit na adoção do princípio de orientação para resultados; iii. a insuficiente dotação de recursos humanos para o exercício das competências; ao nível dos procedimentos de gestão, certificação, pagamento, auditoria e controlo: i. a complexidade e exigência dos procedimentos; ii. a falta de uniformização nos conceitos e procedimentos; iii. os prazos de análise excessivamente longos; ao nível do sistema de governação (articulação funcional entre atores do ecossistema): i. problemas de acompanhamento dos beneficiários; ii. problemas de articulação entre as AG e os OI; problemas de governança multinível e multifator.

Considera-se igualmente – na sequência das insuficiências sinalizadas anteriormente – que para garantir uma boa implementação do Programa Operacional, considerando o atual contexto institucional, deverão ser mais bem explicitadas as tipologias de ação focadas na capacitação institucional do ecossistema de Fundos,

que inclui os organismos envolvidos na governação dos fundos. Importa, paralelamente, desenvolver uma melhor explicitação dos resultados que se pretendem alcançar com o apoio da União e que deverá considerar as propostas sobre esta matéria apresentadas no “Roteiro para a Capacitação do Ecosistema dos Fundos da Política da Coesão para o Período 2021-2027, Relatório Final”, apresentado a 16 dezembro de 2021, suportadas na identificação das necessidades de capacitação desse ecossistema.

Não são referidos os recursos financeiros e os recursos humanos que serão afetados para a implementação do Programa Operacional, não sendo por isso possível aferir sobre a adequabilidade dos mesmos.

Deste modo, assinalam-se como recomendações:

- clarificar, no âmbito da estrutura de missão criada para a gestão autónoma do Programa Operacional no contexto da AD&C (de acordo com o Decreto-Lei nº. 137/2014, de 12 de setembro), a segregação de atribuições e de funções associada à composição da respetiva Comissão Diretiva;
- explicitar as lições da experiência de gestão e de acompanhamento da execução dos fundos comunitários nos últimos anos incorporadas no Programa Operacional;
- apresentar os recursos financeiros previstos para garantir a implementação do Programa Operacional, por tipologia de funções;
- apresentar os recursos humanos previstos para garantir a implementação do Programa Operacional, por tipologia de funções.

04

Bibliografia

(página propositadamente deixada em branco)

4. Bibliografia

Para além das fontes de informação assinaladas nas matrizes (principais; mais relevantes), foram igualmente consultados outros documentos nacionais e europeus considerados pertinentes, nomeadamente:

- Avaliação *Ex Ante* do Programa Operacional de Assistência Técnica, Relatório Final, Capgemini, 23 de dezembro de 2014
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 98/2020, de 13 de novembro de 2020, que define a Estratégia Portugal 2030
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 97/2020, de 13 de novembro de 2020, que estabelece os princípios orientadores e a estrutura operacional do período de programação de fundos europeus da política de coesão relativo a 2021 -2027
- *Ex ante evaluations of Operational Programmes 2014-2020 (ERDF and Cohesion Fund): how to improve their contribution to programme quality? European Commission, Directorate-General Regional and Urban Policy*
- *Guidance Document on Ex-Ante Evaluation – European Regional Development Fund, European Social Fund, Cohesion Fund – Monitoring And Evaluation Of European Cohesion Policy, January 2013, Directorates-General for Regional and Urban Policy and for Employment, Social Affairs and Inclusion*
- *Guidance Document On Monitoring And Evaluation – European Regional Development Fund And Cohesion Fund – Concepts and Recommendations, January 2014, European Commission, Directorate-General Regional and Urban Policy*
- *Guidance on Ex Ante Conditionalities for the European Structural and Investment Funds (ESI), Part I, 24.07.2013, European Commission, Directorate-General Regional and Urban Policy*
- *Guidance on Ex Ante Conditionalities, Part II, 20.08.2013, European Commission, Directorate-General Regional and Urban Policy*
- Programa Nacional de Reformas para 2021 (PNR 2021), Ministério do Planeamento da República Portuguesa, 30 de abril de 2021
- Programa Operacional de Assistência Técnica 2020, Nota Justificativa da Proposta de reprogramação, POAT, 26 de março de 2021
- Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), Ministério do Planeamento da República Portuguesa, 22 de abril de 2021
- Quadro Lógico de Abordagem Associada ao Programa Operacional Assistência Técnica (POAT 2030) – Parte 3: Relatório Final (Avaliação *Ex Ante* do Programa Operacional Assistência Técnica 2021-2027) – CEDRU/EY, 15 setembro 2021
- Roteiro para a Capacitação do Ecosistema dos Fundos da Política da Coesão para o Período 2021-2027, Relatório Final, CEDRU/EY, 16 dezembro 2021
- Relatório de Execução Anual 2020 do Programa Operacional de Assistência Técnica 2020, abril de 2021



Roteiro para a Capacitação do Ecosistema dos Fundos da Política da Coesão para o Período 2021-2027
Avaliação *Ex ante* do POAT 2021-2027 | Relatório Final

28 de março de 2022

CEDRU

Centro de Estudos e Desenvolvimento Regional e Urbano, Lda
Rua Fernando Namora 46A
1600-454 Lisboa
(+351) 217 121 240
www.cedru.com

EY-Parthenon Lisbon

Avenida da República 90 - 3 Andar
1649-024 Lisboa
(+351) 217 912 000
https://www.ey.com/pt_pt