

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

Relatório Final

30 de junho de 2022



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 Programa Operacional Assistência Técnica 2021-2027

Documento: Avaliação *ex ante* do Programa Operacional Assistência Técnica 2021-2027 | Relatório Final

Equipa Técnica

Coordenação Geral:

Sérgio Barroso

Equipa Técnica CEDRU:

Heitor Gomes

João Telha

Luís Carvalho

Equipa Técnica EY:

Diogo Martins

Paulo Madruga

Sandra Primitivo

Acompanhamento AD&C (Unidade de Política Regional)

Rui Inácio

Mafalda Ferreira

Rui Antunes

Data: 30 de junho de 2022

Número de páginas: 62

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

01. NOTA INTRODUTÓRIA	7
02. CONTEXTO E ESTRUTURAÇÃO DO POAT 2030	19
03. QUESTÕES DE AVALIAÇÃO	25
3.1. AS NECESSIDADES ESTÃO CORRETAMENTE DIAGNOSTICADAS?	25
3.2. A ESTRATÉGIA E OS OBJETIVOS PROPOSTOS SÃO RELEVANTES PARA DAR RESPOSTA ÀS NECESSIDADES DIAGNOSTICADAS?	30
3.3. AS INTERVENÇÕES PROPOSTAS SÃO COERENTES ENTRE SI E COMPLEMENTARES COM OUTRAS QUE CONCORREM PARA OS MESMOS OBJETIVOS?	25
3.4. OS IMPACTOS ESPERADOS SÃO REALISTAS?	41
3.5. ESTÃO GARANTIDOS OS FUNDAMENTOS NECESSÁRIOS PARA A MONITORIZAÇÃO E PARA AS AVALIAÇÕES FUTURAS?	48
3.6. ESTÃO GARANTIDOS OS RECURSOS HUMANOS, FINANCEIROS E ORGANIZACIONAIS NECESSÁRIOS À BOA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA?	53
04. BIBLIOGRAFIA	61

Índice de Quadros

Quadro 1. Matriz síntese das necessidades de capacitação e da sua relevância	27
Quadro 2. Matriz de adequabilidade dos objetivos (estratégicos e específicos) às necessidades diagnosticadas	34
Quadro 3. Matriz de adequabilidade e coerência interna das intervenções	40
Quadro 4. Matriz de adequabilidade e de sinergias entre objetivos/tipologias de intervenção	41
Quadro 5. Matriz de coerência entre os objetivos/tipologias de intervenção e o Acordo de Parceria	43
Quadro 6. Matriz de coerência entre o POAT 2030 e instrumentos relevantes de âmbito nacional.....	44
Quadro 7. Valores de partida e metas dos indicadores de resultado do POAT230.....	46
Quadro 8. Grau de adequação dos indicadores e das metas	47
Quadro 9. Indicadores de realização do POAT 2030	48
Quadro 10. Indicadores de realizações do POAT 2030	50
Quadro 11. Grau de adequação dos indicadores	50
Quadro 12. Grau de adequação das metas dos indicadores de resultado	51
Quadro 13. Alocação financeira do POAT 2030 por tipologia de intervenção e categoria de região	56
Quadro 14. Alocação financeira do POAT 2030 por ano.....	57

Acrónimos

AAE	Avaliação Ambiental Estratégica
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
FEEL	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
PT 2020	Portugal 2020
PT 2030	Portugal 2030
PNR	Plano Nacional de Reformas
PRR	Programa de Recuperação e Resiliência – Recuperar Portugal
SI	Sistema de Informação

00

Sumário Executivo

(página propositadamente deixada em branco)

00. Sumário Executivo

O Relatório Final da avaliação *ex ante* do Programa Operacional Assistência Técnica 2021-2027 (POAT 2030) foi realizado pelo Centro de Estudos e Desenvolvimento Regional e Urbano (CEDRU) e pela Ernst & Young (EY), para a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP (AD&C).

O exercício de avaliação *ex ante* do POAT 2030 foi um processo interativo que concorreu para o mérito final do Programa (e para a sua expectável 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. A avaliação *ex ante* centrou-se em dimensões como a relevância, a coerência, a eficácia e o impacto, fundamentais para explicar a lógica de intervenção e a arquitetura programática delineada, não fazendo parte do âmbito deste programa uma Avaliação Ambiental Estratégica (AAE). O sumário executivo resume as principais conclusões obtidas ao longo do processo de avaliação.

Genericamente as necessidades estão corretamente identificadas, tendo sido a maioria das recomendações e propostas de conteúdos sinalizadas pelo exercício avaliativo acolhidas no processo de programação, com especial destaque para a densificação das lições de experiência e uma maior explicitação da lógica de intervenção na dimensão da capacitação institucional do ecossistema de Fundos. Não obstante considera-se que outras dimensões propostas, e não incluídas, poderiam ter sido alvo de maior ponderação, nomeadamente em termos da referência explícita ao contributo das ações propostas para a prossecução de algumas políticas públicas e reformas do Estado, como sejam a Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública 2020-2023 ou o Programa Nacional de Reformas.

A estratégia e os objetivos e tipologias de ação propostos são relevantes para dar resposta às necessidades diagnosticadas. Da avaliação realizada à coerência da estratégia e dos objetivos definidos (atividades e subactividades que estruturam a cadeia de impactos) e tipologias de ação com o diagnóstico, conclui-se pela sua relevância e adequação enquanto resposta às necessidades diagnosticadas.

Ao nível da consistência interna, poder-se-á concluir da sua adequabilidade para a prossecução dos objetivos e das tipologias de ação propostos, sendo observável uma preocupação em definir ações com uma abrangência que possibilite a sua adaptação ao longo da concretização do Programa Operacional, indo também de encontro às opções espelhadas nos exercícios de reprogramação do POAT 2020, designadamente da “Proposta de reprogramação/26-03-2021”). A coerência entre objetivos/tipologias de ação é assegurada pela existência de sinergias internas, ou seja, entre os mesmos. Em termos de consistência externa, o POAT 2030 é coerente com o disposto no Acordo de Parceria e com os instrumentos mais relevantes de âmbito nacional (Programa Nacional de Reformas – PNR 2022 e Plano de Recuperação e Resiliência – PRR).

No exercício realizado conclui-se igualmente que os indicadores de resultado e os impactos esperados são realistas e adequados face aos objetivos/tipologias de ação definidos para o POAT2030, aos recursos financeiros do Programa e às metas prosseguidas no período 2014-2020, em dimensões similares.

Consideram-se estar garantidos os fundamentos necessários para a monitorização e para as avaliações futuras do POAT 2030. Foi integrada a experiência dos Programas Operacionais de anteriores períodos de apoio comunitário nos dispositivos que asseguram a monitorização e avaliação do POAT 2030, procurando responder às necessidades identificadas e às principais recomendações efetuadas, de modo a melhorar os procedimentos de monitorização e de avaliação. Os principais procedimentos e estruturas associados à monitorização e à avaliação previstos no POAT 2030 estão ancorados na AD&C.

Por fim, 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. O modelo de governação técnica é concordante com 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. O POAT 2030 considera a adequabilidade da alocação dos recursos atendendo aos dispositivos regulamentares aplicáveis, sendo igualmente referida a repartição dos meios financeiros consoante a tipologia de intervenção a prosseguir e os resultados a alcançar. Não se descrevem os recursos financeiros alocados às ações, não sendo também referidos os recursos humanos que serão afetados diretamente para a implementação do Programa Operacional.

00

Executive Summary

(página propositadamente deixada em branco)

00. Executive Summary

The Final Report on the ex-ante evaluation of the Technical Assistance Operational Programme 2021-2027 (POAT 2030) was conducted by the Centre for Studies and Urban and Regional Development (CEDRU) and Ernst & Young (EY), for the Agency for Development and Cohesion, IP (AD&C).

The ex-ante evaluation exercise of the POAT 2030 was an interactive process that contributed to the final merit of the Programme (and to its expected effective implementation), as it occurred in parallel with the programming exercise and thus contributed to better inform decision-making, as well as to ensure high degrees of relevance and final coherence. The ex-ante evaluation focused on dimensions such as relevance, coherence, effectiveness, and impact, fundamental to explain the intervention logic and the programmatic architecture outlined, and a Strategic Environmental Assessment (SEA) is not part of the scope of this programme. The executive summary summarises the main conclusions obtained throughout the evaluation process.

The needs are correctly identified and most of the recommendations and content proposals flagged by the evaluation exercise were accepted in the programming process, with special emphasis on the densification of the lessons of experience and a greater explicitness of the intervention logic in the dimension of institutional capacity building of the Funds ecosystem. Nevertheless, it is considered that other dimensions proposed, and not included, could have been the subject of greater consideration, particularly in terms of explicit reference to the contribution of the proposed actions to the pursuit of some public policies and State reforms, such as the Strategy for Innovation and Modernisation of the State and Public Administration 2020-2023 or the National Reform Programme.

The strategy and the proposed objectives and typologies of action are relevant to respond to the needs diagnosed. The assessment of the consistency of the strategy and the defined objectives (activities and sub-activities that structure the impact chain) and action typologies with the diagnosis leads to the conclusion that they are relevant and adequate to respond to the diagnosed needs.

In terms of internal consistency, one can conclude its suitability for the pursuit of the proposed objectives and typologies of action, being observable a concern to define actions with a scope that allows their adaptation throughout the implementation of the Operational Programme, also meeting the options mirrored in the reprogramming exercises of POAT 2020, namely the "Reprogramming Proposal/26-03-2021"). Coherence between objectives/action typologies is ensured by the existence of internal synergies, i.e. between them. In terms of external consistency, the POAT 2030 is consistent with the provisions of the Partnership Agreement and with the most relevant instruments of national scope (National Reform Programme 2022 and Plan for Recovery and Resilience).

The exercise also concluded that the result indicators and expected impacts are realistic and appropriate in view of the objectives/typologies of action defined for POAT 2030, the financial resources of the Programme and the goals pursued in the 2014-2020 period, in similar dimensions.

The necessary foundations for the monitoring and future evaluations of POAT 2030 are in place. The experience of the Operational Programmes from previous periods of EU support was integrated into the arrangements that ensure the monitoring and evaluation of the POAT 2030, seeking to respond to the identified needs and the main recommendations made, to improve the monitoring and evaluation procedures. The main procedures and structures associated with monitoring and evaluation foreseen in the POAT 2030 are anchored in the AD&C.

Finally, from an organizational point of view, the POAT 2030 seeks to incorporate the new guidelines for the next period of community support, which emphasize the need to strengthen coordination, enshrined in a governance model based on the existence of a political coordination level and a technical coordination level. The technical governance model is consistent with that carried over from the current programming period, given the importance of not neglecting a continuous process of improvement based on the results supported by previous experience. The POAT 2030 considers the adequacy of the allocation of resources given the applicable regulatory provisions and refers to the distribution of financial means according to the type of intervention to be pursued and the results to be achieved. The financial resources allocated to the actions are not described and the human resources that will be directly allocated to the implementation of the Operational Programme are not mentioned.

01

Nota Introdutória

(página propositadamente deixada em branco)

01. Nota Introdutória

O presente documento constitui o Relatório Final da avaliação *ex ante* do Programa Operacional Assistência Técnica 2021-2027 (POAT 2030), realizado pelo Centro de Estudos e Desenvolvimento Regional e Urbano (CEDRU) e pela EY, para a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP (AD&C).

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 PO 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 foi um processo interativo que concorreu 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. O exercício de avaliação *ex ante* do POAT 2030 foi suportado em três versões do Programa disponibilizadas à equipa de avaliação (versão de 25 de novembro de 2021, versão de 4 de fevereiro de 2022 e versão de 6 de junho de 2022), sendo que apenas a última versão disponibilizada dispôs de todos os conteúdos previstos.

A sua realização, durante o processo de construção do próprio Programa Operacional, influenciou esse exercício programático e a versão final do Programa, pelo que a avaliação *ex ante* centrou-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* procurou 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 (PT 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 foi suportado numa abordagem iterativa e bidirecional, em que o objeto foi permanentemente avaliado durante o respetivo processo de construção (retroalimentando-o), pelo que esta estruturação (do Programa) beneficiou das análises, contributos e recomendações realizadas no 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.

Neste âmbito, para além da presente nota introdutória, o documento está organizado em três partes fundamentais:

- em primeiro lugar, a apresentação do contexto e da estruturação do POAT 2030;
- em segundo lugar, a resposta às seis questões de avaliação que estruturam o exercício de avaliação *ex ante*;
- em terceiro lugar, a bibliografia utilizada para a elaboração da avaliação.

O exercício realizado é tributário dos contributos da Unidade de Política Regional da AD&C e da AG do POAT 2020, a quem a equipa técnica presta o seu agradecimento.

02

Contexto e Estruturação do POAT 2030

(página propositadamente deixada em branco)

02. 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 FEEL, 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 2030, 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 visa 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 (PT 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 assentou 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 (PT 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 devem gerar uma arquitetura programática que confere centralidade a cinco 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 PT 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 PT 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 PT 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 FUNDOS no desenvolvimento do país, como um todo, e das suas regiões, através da implementação dos mecanismos de comunicação a adotar no âmbito do PT 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 incluindo organizações responsáveis pela definição e avaliação das políticas públicas e aumentar a capacidade de atuação dos beneficiários**, 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, bem como assegurando uma abordagem mais estratégica, coerente e articulada do planeamento e da programação, nomeadamente através da capacitação das organizações responsáveis pela definição e avaliação das políticas públicas e instrumentos de planeamento e de desenvolvimento regional, e deste modo aumentar os níveis de preparação, conhecimento e capacidade de atuação do ecossistema de Fundos.

(página propositadamente deixada em branco)

03

Questões de Avaliação

(página propositadamente deixada em branco)

03. 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 num primeiro momento deste exercício avaliativo (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 suportou a análise realizada à data (25.11.2021), concluiu-se que as necessidades diagnosticadas estavam 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 seguinte, de suporte à análise realizada no Relatório Intercalar (20.12.2021), 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, concluiu-se pela existência de “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 existentes nesse momento avaliativo refletiam, genericamente, a experiência de implementação do POAT 2020, no caso da dimensão “coordenação, gestão, monitorização, controlo e auditoria dos Fundos”, que se traduziam em quatro dos cinco objetivos específicos a prosseguir, enquadrados no único eixo de atuação do Programa. Sublinhava-se então que esta focalização era tributária do processo de continuidade que estes quatro primeiros objetivos específicos do Eixo representavam.

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 PT 2020;
- 1.3. Garantir a adequada segurança dos sistemas de gestão e controlo;
- 1.4. Garantir uma ampla informação e comunicação do PT 2020 e dos FEEI”.

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

Não obstante genericamente as necessidades estivessem apresentadas, sinalizou-se no Relatório Intercalar a importância de não descuidar um processo contínuo de melhoria com base nos resultados da experiência, considerando-se relevante que fossem 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, apontou-se que 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 representava o quinto objetivo específico do único eixo de atuação do programa à data “Aumentar a capacidade de atuação dos beneficiários”, afigurava-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 Ecossistema 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”, desdobrando-se em “Domínios de vulnerabilidade”. Neste quadro seria 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, deveriam estar refletidas na componente assinalada (1. Estratégia do programa).


































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 PT 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 deveriam ser integradas na “1. Estratégia do programa” todas as que se apresentavam 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, considerava-se determinante a alusão a alguns referenciais de política e aos objetivos a prosseguir e para os quais o POAT 2030 terá um contributo importante.

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 (2022). Roteiro para a Capacitação do Ecossistema dos Fundos da Política da Coesão para o Período 2021-2027

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, concorria 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 deveria reforçar esta perspetiva, relevando a importância do Programa para este objetivo de política pública nacional. Sublinhava-se no Relatório Intercalar, que com o objetivo de promover a elevação das competências dos funcionários públicos, até 2018, no âmbito do PT 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, seria importante a referência aos principais objetivos a prosseguir, alguns deles concordantes com a atuação do Programa.

Em conclusão, genericamente as necessidades diagnosticadas correspondiam 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, afigurava-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, assinalaram-se como recomendações, no Relatório Intercalar:

- 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.

Concluía-se ainda no Relatório Intercalar que 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 deveria garantir-se uma maior eficácia e eficiência na implementação do novo Programa, face à experiência do POAT 2020.

Posteriormente, foram ainda enviados contributos específicos para apoiar a AG na versão final do Programa a submeter para apreciação formal da CE, nomeadamente a 30 de maio de 2022. Esta interação, permitiu integrar novos conteúdos propostos pela equipa de avaliação, com vista a reforçar a ligação do programa ao instrumento “Roteiro para a Capacitação do Ecossistema dos Fundos da Política da Coesão” e assim reforçar o enquadramento estratégico do POAT2030. Assim, foram integradas referências específicas no ponto 1. “Estratégia do programa: principais desafios e respostas políticas”, como sejam:

O diagnóstico realizado às necessidades e fragilidades de capacidade de gestão e execução dos Fundos, no âmbito do Roteiro para a Capacitação do Ecossistema dos Fundos da Política da Coesão para o Período 2021-2027”, permitiu identificar as áreas-críticas a carecer de uma maior aposta, o que gerou um quadro estratégico estruturado em quatro eixos estratégicos: 1. Melhorar a capacidade de gestão estratégica dos fundos; 2. Melhorar a capacidade de gestão operacional dos fundos; 3. Aumentar os níveis de preparação, conhecimento e capacidade de atuação dos beneficiários; 4. Criar condições de suporte favoráveis para uma execução eficaz, impactante e reconhecida dos fundos.

Assim, o Quadro Estratégico do Roteiro de Capacitação apontou 10 objetivos específicos a prosseguir. A concretização desses objetivos assenta num plano de capacitação a implementar ao longo do ciclo de programação, entre 2021 e 2027, focado em dotar os diversos atores do ecossistema das competências e dos instrumentos que lhes permitam executar os Fundos de forma mais assertiva, eficaz, eficiente e impactante. O POAT 20230 será o principal instrumento de execução do plano de ação delineado.

A execução através do POAT 2030 dos projetos estruturantes sinalizados no Roteiro, que contemplam diversas ações, permitirá atuar de forma mais intensa e responder de forma efetiva sobre uma das principais recomendações assinaladas no Roteiro, nomeadamente sobre a necessidades de robustecer a capacitação de todos os atores relevantes para aumentar a qualidade e eficácia da execução dos Fundos.

Dada a importância atribuída a esta dimensão, nomeadamente à necessidade de responder aos desafios de capacitação das funções de planeamento, programação, gestão, acompanhamento e controlo, bem como de aumentar a capacidade de atuação dos beneficiários, o POAT 2030, contempla na sua arquitetura programática uma linha específica de atuação para lhe dar cobertura e enquadrar os projetos estruturantes a desenvolver “5. Capacitação do ecossistema dos fundos”.

O Acordo de Parceria reforça a importância estratégica e operacional do POAT2030 e o seu papel para a execução do plano de ação definido no Roteiro assinalando que esse plano se assume como “um elemento estruturante do Programa de Assistência Técnica 2030, tendo ainda relevância nos eixos de assistência técnica dos programas temáticos e regionais”.

A versão submetida e que serve de base à presente análise (6 de junho de 2022) tem importantes alterações a registar, nomeadamente em termos de arquitetura programática, mas também da própria estruturação padronizada dos conteúdos do “formulário/índice do Programa”, mais simplificada. Por um lado, o programa passou a ser dimensionado numa única prioridade, financiada pelo FEDER, e estando organizado em torno de cinco tipologias de ação (1. Funcionamento dos sistemas e das estruturas de coordenação, gestão, controlo e auditoria, monitorização e avaliação; 2. Sistemas de Informação do PT 2030; 3. Segurança dos sistemas de gestão e de controlo; 4. Informação e comunicação do PT 2030 e dos Fundos associados; 5. Capacitação do ecossistema dos fundos, incluindo organizações responsáveis pela definição e avaliação das políticas públicas e aumentar a capacidade de atuação dos beneficiários), por outro lado, retirando relevância e potencial para uma melhor explicitação da matriz estratégica e da cadeia de impactos a desenvolver, com a “extinção” da componente “2.B.4. Objetivos específicos e resultados esperados”.

Neste novo quadro de análise e face às obrigações associadas ao formulário/índice de Programa, afigura-se que genericamente as necessidades estão corretamente identificadas, tendo sido a esmagadora maioria das recomendações e propostas de conteúdos sinalizadas pelo exercício avaliativo acolhidas no processo de programação, com especial destaque para a densificação das lições de experiência e uma maior explicitação da lógica de intervenção na dimensão da capacitação institucional do ecossistema de Fundos. Não obstante considera-se que outras dimensões propostas, e não incluídas, poderiam ter sido alvo de maior ponderação, nomeadamente em termos da referência explícita ao contributo das ações propostas para a prossecução de algumas políticas públicas e reformas do Estado, como sejam a Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública 2020-2023 ou o Programa Nacional de Reformas.

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 subactividades que estruturam a cadeia de impactos) com o diagnóstico, nomeadamente se são relevantes enquanto resposta às necessidades diagnosticadas.

No quadro das insuficiências referenciadas em termos de diagnóstico das necessidades, que foram caracterizando as diversas fases do processo de avaliação/programação, não foi 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 as tipologias de ação 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 diversas versões do Programa disponibilizadas à equipa de avaliação.

Necessidades diagnosticadas	Objetivo estratégico	Objetivo Específico/tipologia de ação POAT 2030	Conclusão
<p>Assegurar as condições necessárias para o funcionamento dos sistemas e das estruturas associadas à coordenação e monitorização do PT 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 PT 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 PT 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> 	<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, o Relatório Intercalar sinalizou a importância de reforçar o Diagnóstico com evidências das necessidades, nomeadamente em função das lições de experiência do período 2014-2020.</p> <p>Face à evolução registada nos conteúdos ao longo do processo e face aos conteúdos que o integram à data (limitados pelas obrigações associadas ao formulário/índice do Programa), é possível concluir que a estratégia e a tipologia de ação definida (Funcionamento dos sistemas e das</p>

Necessidades diagnosticadas	Objetivo estratégico	Objetivo Específico/tipologia de ação POAT 2030	Conclusão
<ul style="list-style-type: none"> <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> <i>necessidade de garantir a preparação técnica adequada das equipas de recursos humanos das estruturas de gestão, controlo e monitorização dos Fundos, para facilitar a integração de novos elementos das equipas, o que ocorre com maior concentração nas transições de ciclos;</i> <i>necessidade de desenvolver iniciativas de produção de conhecimento que facilitem o processo de decisão sobre políticas públicas e contribuam para melhorar a eficácia e eficiência na utilização dos Fundos.</i> 			<p>estruturas de coordenação, gestão, controlo e auditoria, monitorização e avaliação) 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 PT 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 de prazos), nomeadamente de apresentação, avaliação, aprovação de projetos, contratualização de financiamentos e reembolso de despesas;</i> <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> 	<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 PT 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. O Relatório Intercalar sinalizou a importância de aprofundar algumas evidências de problemas e constrangimentos existentes no atual SI PT2020, que se mantêm pertinentes. Face à evolução registada nos conteúdos ao longo do processo e face aos conteúdos que o integram à data (limitados pelas obrigações associadas ao formulário/índice do Programa), é possível concluir que a estratégia e a tipologia de ação definida (Sistemas de Informação do PT 2030) concorrem para uma resposta eficaz às necessidades diagnosticadas nesta</p>

Necessidades diagnosticadas	Objetivo estratégico	Objetivo Específico/tipologia de ação POAT 2030	Conclusão
<ul style="list-style-type: none"> • <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> • <i>Necessidade de alargamento dos procedimentos de transmissão eletrónica de dados, bem como de suporte às iniciativas de simplificação e reforço da transparência e reporte.</i> 			<p>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.</p> <p>O Relatório Intercalar sinalizou a importância de robustecer o Diagnóstico com evidências da necessidade de reforço da segurança dos sistemas, nomeadamente em função das lições de experiência do período 2014-2020.</p> <p>Face à evolução registada nos conteúdos ao longo do processo e face aos conteúdos que o integram à data (limitados pelas obrigações associadas ao formulário/índice do Programa), é possível concluir que a estratégia e a tipologia de ação definida (Segurança dos sistemas de gestão e de controlo) 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 PT 2030.</p> <p>Assegurar a divulgação das oportunidades de financiamento proporcionadas pela intervenção</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 empreender, é fundamental para aumentar o reconhecimento e a valorização do papel da União Europeia no desenvolvimento do país (fonte de financiamento de intervenções estruturais).</p> <p>No Relatório Intercalar considerava-se importante reforçar o</p>

Necessidades diagnosticadas	Objetivo estratégico	Objetivo Específico/tipologia de ação POAT 2030	Conclusão
<p>conjunta dos Fundos com o Estado Português e disseminar os resultados alcançados pelas operações.</p> <p>Evidências específicas:</p> <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>Diagnóstico com evidências dos resultados obtidos neste domínio do período 2014-2020. Face à evolução registada nos conteúdos ao longo do processo e face aos conteúdos que o integram à data (limitados pelas obrigações associadas ao formulário/índice do Programa), é possível concluir que a estratégia e a tipologia de ação definida (Informação e comunicação do PT 2030 e dos Fundos associados) 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 PT 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> 	<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. No Relatório Intercalar assinalava-se que em função da existência de um referencial atualizado das necessidades neste domínio e da estratégia e objetivos a prosseguir (Roteiro para a capacitação) era fundamental robustecer o Diagnóstico com evidências. Esta recomendação foi amplamente prosseguida, passado a Estratégia a contemplar diversos conteúdos específicos associados ao levantamento de necessidades nesta dimensão.</p>

Necessidades diagnosticadas	Objetivo estratégico	Objetivo Específico/tipologia de ação POAT 2030	Conclusão
<ul style="list-style-type: none"> Necessidade de aumentar os níveis de preparação, conhecimento e capacidade de atuação dos beneficiários. 			

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

Fonte: CEDRU / EY (2022), com base no POAT 2030 (versão 25 de novembro de 2021; versão de 4 de fevereiro de 2022; versão de 6 de junho 2022)

Em conclusão, genericamente, a estratégia e os objetivos e tipologias de ação propostos são relevantes para dar resposta às necessidades diagnosticadas. No Relatório Intercalar, assinalava-se como determinante densificar/enriquecer algumas dimensões-críticas em termos de necessidades/diagnóstico, sobretudo no que se refere à capacitação institucional do ecossistema de Fundos, de modo a estabelecer um quadro mais sustentado de evidências e assim justificar da adequação das respostas enquadradas no Programa. Da análise à última versão do Programa (6 de junho de 2022), conclui-se que esta recomendação foi amplamente acolhida, tendo sido aprofundada a dimensão estratégica e o alinhamento do objetivo /tipologia de ação em causa neste domínio de atuação do Programa, com as necessidades diagnosticadas no Roteiro para a Capacitação.

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 e externa das intervenções propostas e da respetiva adequabilidade relativamente aos objetivos definidos e na avaliação do potencial de complementaridade dessas intervenções com outras, concorrendo para robustecer a estratégia 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 e desta para a versão de 6 de junho de 2022, considerando as várias recomendações preliminares desenvolvidas pela equipa, parcialmente integradas), é possível realizar uma leitura avaliativa do ponto de vista de um exercício matricial de verificação da adequabilidade e da consistência interna dessas intervenções e da coerência externa do POAT 2030 com o Acordo de Parceria e com os instrumentos mais relevantes de âmbito nacional (Programa Nacional de Reformas - PNR e Plano de Recuperação e Resiliência - PRR). Esta leitura é desenvolvida, no relatório final, considerando a última versão do POAT 2030 (6 de junho de 2022).

Ao nível da coerência interna, poder-se-á concluir da sua adequabilidade para a prossecução dos objetivos e das tipologias de ação propostos, sendo observável uma preocupação em definir ações com uma abrangência que possibilite a sua adaptação ao longo da concretização do Programa Operacional, indo também de encontro às opções espelhadas nos exercícios de reprogramação do POAT 2020, designadamente da “Proposta de reprogramação/26-03-2021” (quadro 3). A coerência entre

objetivos/tipologias de ação é assegurada pela existência de sinergias internas, ou seja, entre as mesmas, conforme se pode observar através da análise do quadro 4.

Objetivos/Tipologias de Ação	Análise da adequabilidade e coerência interna
1. FUNCIONAMENTO DOS SISTEMAS E DAS ESTRUTURAS DE COORDENAÇÃO, GESTÃO, MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO	
<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 Fundos 	<p>As intervenções para a concretização de condições organizativas e técnicas necessárias ao exercício das competências do órgão de coordenação técnica geral dos Fundos 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 PT 2030 	<p>As intervenções de coordenação estratégica do Portugal 2030 são da responsabilidade da AD&C, sendo responsabilidade do POAT 2030 assegurar o funcionamento de sistemas e estruturas de coordenação.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Criação de instrumentos que acolhendo a experiência do PT 2020, 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 Fundos 	<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 PT 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 articulação funcional que resultem do modelo de governação e a outras redes 	<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 a comunicação de boas práticas é uma competência do âmbito do POAT 2030.</p>

Objetivos/Tipologias de Ação	Análise da adequabilidade e coerência interna
<ul style="list-style-type: none"> • Ações de encerramento de anteriores períodos de programação, 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"> • 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 Operacionais afigura-se como uma das formas de apoio dos mecanismos de coordenação, um dos objetivos do POAT 2030.</p>
<p>1. FUNCIONAMENTO DOS SISTEMAS E DAS 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 PT2030 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 e em áreas de política pública com atuação dos Fundos 	<p>A realização de estudos de avaliação no âmbito do desenvolvimento regional e em áreas de política pública com atuação dos Fundos 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 PT 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 2030.</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 2030.</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 no âmbito do desenvolvimento regional e em áreas de política pública com atuação dos Fundos.</p>
<p>2. SISTEMAS DE INFORMAÇÃO DO PT 2030</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • Ações necessárias à conceção, desenvolvimento, implementação e manutenção do Sistema de Informação PT 2030 	<p>As intervenções necessárias à conceção, desenvolvimento, implementação e manutenção do SI são adequadas no âmbito do POAT 2030.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Ações relacionadas com o intercâmbio de dados com o sistema de informação da Comissão Europeia (SFC 2021) 	<p>As intervenções relacionadas com o intercâmbio de dados com o SFC 2021 são adequadas no âmbito do POAT 2030.</p>
<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 2030, devendo assegurar a</p>

Objetivos/Tipologias de Ação	Análise da adequabilidade e coerência interna
	continuidade dos sistemas de períodos de programação anteriores.
<ul style="list-style-type: none"> • Ações necessárias ao desenvolvimento de Sistemas de Informação para o próximo período de programação 	As intervenções revelam-se adequadas no âmbito das responsabilidades do POAT, no apoio à preparação do próximo período de programação.
<ul style="list-style-type: none"> • Plataformas digitais colaborativas de partilha e capacitação de redes de atores 	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.
<ul style="list-style-type: none"> • Ações de capacitação específicas na área dos sistemas de informação 	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.
<ul style="list-style-type: none"> • Ações para ampliar a agilidade dos sistemas de informação de apoio à gestão e execução dos Fundos 	As intervenções para ampliar a agilidade dos sistemas de informação de apoio à gestão e execução 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.
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 Fundos 	As intervenções de criação de condições organizativas e técnicas revelam-se adequadas à prossecução do objetivo delineado.
<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 	As intervenções que visem assegurar as condições necessárias ao exercício das competências da estrutura segregada de auditoria são adequadas aos objetivos propostos.
<ul style="list-style-type: none"> • Ações inerentes às atividades de gestão financeira e contabilística 	As intervenções que visem assegurar a gestão financeira e a gestão contabilística dos Fundos são adequadas aos objetivos propostos.
<ul style="list-style-type: none"> • Ações de capacitação específicas na área de auditoria e controlo 	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.
4. INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO DO PT 2030 E DOS FUNDOS ASSOCIADOS	
<ul style="list-style-type: none"> • Ações de coordenação da estratégia de comunicação e informação 	As intervenções de coordenação da estratégia de comunicação e informação são adequadas à prossecução do objetivo.

Objetivos/Tipologias de Ação	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 PT 2030 e pelos fundos da política de coesão 	<p>As intervenções para a visibilidade e para a notoriedade do apoio e papel da União Europeia, PT 2030 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 Fundos 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 	<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 <i>know-how</i> 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, incluindo 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>
<ul style="list-style-type: none"> • Estratégia de Comunicação PT 2030 	<p>As intervenções para concretizar a estratégia de comunicação associada ao PT 2030 revelam-se adequadas à prossecução do objetivo proposto.</p>
<p>5. CAPACITAÇÃO DO ECOSISTEMA DOS FUNDOS, INCLUINDO DAS ORGANIZAÇÕES RESPONSÁVEIS PELA DEFINIÇÃO E AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E DA CAPACIDADE DE ATUAÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • Ações para aumentar os níveis de preparação, conhecimento e capacidade de atuação das entidades que compõem o ecossistema dos Fundos 	<p>As intervenções para aumentar os níveis de preparação, conhecimento e capacidade de atuação dos beneficiários e das entidades que compõem o ecossistema 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, relevando-se as principais recomendações assinaladas no Roteiro, nomeadamente sobre a necessidade de robustecer a capacitação de todos os atores relevantes para aumentar a qualidade e eficácia da execução dos Fundos.</p>

Objetivos/Tipologias de Ação	Análise da adequabilidade e coerência interna
<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, relevando-se as principais recomendações assinaladas no Roteiro, nomeadamente sobre a necessidade de robustecer a capacitação de todos os atores relevantes para aumentar a qualidade e eficácia da execução dos Fundos.</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, relevando-se as principais recomendações assinaladas no Roteiro, nomeadamente sobre a necessidade de robustecer a capacitação de todos os atores relevantes para aumentar a qualidade e eficácia da execução dos Fundos.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Ações de comunicação, incluindo o encontro anual de beneficiários (Semana dos Fundos Europeus) 	<p>As intervenções de comunicação são 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, relevando-se as principais recomendações assinaladas no Roteiro, nomeadamente sobre a necessidade de robustecer a capacitação de todos os atores relevantes para aumentar a qualidade e eficácia da execução dos Fundos.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Ações de capacitação regular de cariz técnico nas diversas áreas identificadas no Plano de Ação do Roteiro para a capacitação do ecossistema, bem como no diagnóstico de necessidades, produção de material, estudos e documentação técnica 	<p>As intervenções para fomentar a capacitação regular de cariz técnico 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, relevando-se as principais recomendações assinaladas no Roteiro, nomeadamente sobre a necessidade de robustecer a capacitação de todos os atores relevantes para aumentar a qualidade e eficácia da execução dos Fundos.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Apoio às atividades relacionadas com a realização de <i>Summer schools</i> 	<p>O apoio às atividades relacionadas com a realização de <i>Summer schools</i> é adequado à prossecução do objetivo, concordantes com o diagnóstico elaborado e com as principais recomendações assinaladas no Roteiro, nomeadamente sobre a necessidade de robustecer a capacitação de todos os atores relevantes para aumentar a qualidade e eficácia da execução dos Fundos.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Cursos de Mestrado e Doutoramento em avaliação de projetos, programas e políticas públicas 	<p>O apoio a cursos de Mestrado e de Doutoramento em avaliação de projetos, programas e políticas públicas é adequado à prossecução do objetivo, concordantes com o diagnóstico elaborado e com as principais recomendações assinaladas no Roteiro, nomeadamente sobre a necessidade de robustecer a capacitação de todos os atores relevantes para aumentar a qualidade e eficácia da execução dos Fundos.</p>

Objetivos/Tipologias de Ação	Análise da adequabilidade e coerência interna
<ul style="list-style-type: none"> • Cursos de pós-graduação em matéria relacionada com a abordagem territorial 	<p>O apoio a cursos de pós-graduação em matéria relacionada com a abordagem territorial é adequado à prossecução do objetivo, concordantes com o diagnóstico elaborado e com as principais recomendações assinaladas no Roteiro, nomeadamente sobre a necessidade de robustecer a capacitação de todos os atores relevantes para aumentar a qualidade e eficácia da execução dos Fundos.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Planos plurianuais de capacitação, incluindo das Autoridades de Gestão dos Programas 2030 	<p>A definição de planos plurianuais de capacitação é adequada 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, relevando-se as principais recomendações assinaladas no Roteiro, nomeadamente sobre a necessidade de robustecer a capacitação de todos os atores relevantes para aumentar a qualidade e eficácia da execução dos Fundos.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Plataformas digitais colaborativas de partilha e capacitação de redes de atores 	<p>As intervenções para apoiar o desenvolvimento de plataformas digitais colaborativas de partilha e capacitação de redes de atores 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, relevando-se as principais recomendações assinaladas no Roteiro, nomeadamente sobre a necessidade de robustecer a capacitação de todos os atores relevantes para aumentar a qualidade e eficácia da execução dos Fundos.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Fóruns “Participa”, a promover pelas Autoridades de Gestão em complemento à Rede de Qualificação da Procura 	<p>O apoio à realização dos Fóruns “Participa” é adequado à prossecução do objetivo, concordantes com o diagnóstico elaborado e com as principais recomendações assinaladas no Roteiro, nomeadamente sobre a necessidade de robustecer a capacitação de todos os atores relevantes para aumentar a qualidade e eficácia da execução dos Fundos.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Prémio de mérito na gestão dos fundos 	<p>A determinação de prémios de mérito na gestão dos fundos é adequada à prossecução do objetivo, concordantes com o diagnóstico elaborado e com as principais recomendações assinaladas no Roteiro, nomeadamente sobre a necessidade de robustecer a capacitação de todos os atores relevantes para aumentar a qualidade e eficácia da execução dos Fundos.</p>

Quadro 3. Matriz de adequabilidade e coerência interna das intervenções

Fonte: CEDRU / EY (2022), com base no POAT 2030 (versão de 6 de junho de 2022)

Objetivo/Tipologia de Ação	Funcionamento dos sistemas e das estruturas de coordenação, gestão, monitorização e avaliação	Sistemas de informação do PT 2030	Segurança dos sistemas de gestão e controlo	Informação e comunicação do PT 2030 e dos fundos associados	Capacitação do ecossistema dos fundos, incluindo das organizações responsáveis pela definição e avaliação das políticas públicas e da capacidade de atuação dos beneficiários
Funcionamento dos sistemas e das estruturas de coordenação, gestão, monitorização e avaliação		O desenvolvimento dos Sistemas de Informação do PT 2030 constitui um alicerce para o devido funcionamento dos sistemas e das estruturas de coordenação, gestão, monitorização e avaliação.	A segurança dos sistemas de gestão e de controlo é fundamental para o funcionamento dos sistemas e das estruturas de coordenação, gestão, monitorização e avaliação.	Os procedimentos de informação e de comunicação do PT 2030 e dos respetivos fundos contribuem para o adequado funcionamento dos sistemas e das estruturas de coordenação, gestão, monitorização e avaliação.	A capacitação para a implementação dos fundos é essencial para assegurar o correto funcionamento dos sistemas e das estruturas de coordenação, gestão, monitorização e avaliação.
Sistemas de informação do PT 2030			Ao assegurar a segurança dos sistemas de gestão e de controlo, garante-se o adequado desenvolvimento dos Sistemas de Informação do PT 2030.	Os procedimentos de informação e de comunicação do PT 2030 e dos respetivos fundos beneficiarão da disponibilidade de informação possibilitada pelos Sistemas de Informação do PT 2030.	O desenvolvimento das várias ferramentas previstas no contexto dos Sistemas de Informação do PT 2030 facilitará a respetiva utilização pelo ecossistema dos fundos, simplificando processos e facilitando a implementação dos fundos.
Segurança dos sistemas de gestão e controlo				Os procedimentos de informação e de comunicação do PT 2030 e dos respetivos fundos beneficiarão das garantias prestadas pelo protocolo de segurança dos sistemas de gestão e de controlo.	Ao assegurar a capacitação para a implementação dos fundos, o POAT 2030 está a contribuir para fomentar a respetiva segurança dos sistemas de gestão e controlo.
Informação e comunicação do PT 2030 e dos fundos associados					Ao assegurar a capacitação para a implementação dos fundos, o POAT 2030 contribui para melhorar os procedimentos de informação e de comunicação do PT 2030 e dos respetivos fundos.

Quadro 4. Matriz de adequabilidade e de sinergias entre objetivos/tipologias de intervenção

Fonte: CEDRU / EY (2022), com base no POAT 2030 (versão de 6 de junho de 2022)

Uma leitura da coerência externa, sistematizada nos quadros 5 e 6, permite verificar:

- a existência de coerência com o disposto no Acordo de Parceria, o qual releva a previsão de um programa de Assistência Técnica (POAT 2030), de abrangência nacional, para a implementação de ações de capacitação das entidades envolvidas na coordenação e gestão dos fundos, incluindo as dimensões de monitorização, avaliação, comunicação, sistemas de informação e controlo, dando especial ênfase ao financiamento do Roteiro para a capacitação do ecossistema dos fundos europeus, assinalando que esse plano se assume como *"um elemento estruturante do Programa de Assistência Técnica 2030, tendo ainda relevância nos eixos de assistência técnica dos programas temáticos e regionais"*;
- a existência de coerência com o PNR 2022, que sinaliza o Instrumento de Assistência Técnica definido para o período 2021-27 como desempenhando um papel relevante na resposta aos desafios económicos e sociais e para o reforço da coesão. Paralelamente, um dos objetivos do Acordo de Parceria é garantir o cumprimento do PNR 2022, podendo o POAT 2030 financiar estudos utilizados no âmbito do PNR 2022 e também disponibilizar informação para que este Plano seja cumprido;
- a existência de coerência com o PRR que, juntamente com o Acordo de Parceria e respetivos Programas Operacionais que apoiam a concretização dos Fundos, entre os quais o POAT 2030, suporta a concretização dos objetivos do PT 2030, beneficiando de modelos de governação coerentes que asseguram a capacidade de planeamento e de programação de forma integrada e articulada entre si.

Não foi possível realizar uma análise de coerência externa com os Programas Operacionais (temáticos e regionais) no contexto do PT 2030, por não estarem disponíveis no momento da realização da avaliação *ex ante*. Contudo, importa relevar que o POAT 2030 é um instrumento financiador transversal de sinergias entre Programas Operacionais, designadamente no que se refere ao nível dos sistemas de informação e controlo. Paralelamente, cada Programa Operacional temático ou regional tem ainda um eixo próprio relativo à assistência técnica, visando capacitar a Autoridade de Gestão na aplicação dos Fundos, em coerência com o definido com o POAT 2030. O POAT 2030 sinaliza que o seu objetivo não é substituir atividades de assistência técnica no âmbito de cada Programa Operacional, mas complementá-las, apoiando um conjunto de ações transversais.

Neste contexto, o POAT 2030, em complemento às ações de assistência técnica previstas em cada um dos Programas Operacionais, será o suporte instrumental para o desenvolvimento da estratégia global definida para a implementação do PT 2030 e dos respetivos programas, ancorada num sistema de gestão e de controlo oleado que beneficia da aprendizagem e do processo de continuidade dos períodos de apoio comunitário anteriores.

Objetivos/Tipologias de Ação	Coerência com o Acordo de Parceria
<ul style="list-style-type: none">• Funcionamento dos sistemas e das estruturas de coordenação, gestão, monitorização e avaliação	O Acordo de Parceria explicita a existência do POAT 2030 enquanto instrumento para implementar ações de capacitação das entidades envolvidas na coordenação e na gestão dos fundos, incluindo as dimensões de coordenação, gestão, monitorização e avaliação, dado especial ênfase ao financiamento do Roteiro para a capacitação do ecossistema dos fundos europeus.

Objetivos/Tipologias de Ação	Coerência com o Acordo de Parceria
<ul style="list-style-type: none"> Funcionamento dos sistemas e das estruturas de coordenação, gestão, monitorização e avaliação (Estudos e avaliações) 	<p>A concretização de medidas para reforçar a capacidade de gestão dos fundos abrangidos pelo PT 2030 (capítulo 4) engloba a dimensão da avaliação visando a melhoria da eficácia e da eficiência dos programas e a disponibilização de informação sobre os impactes alcançados, existindo coerência com o objetivo/tipologias de ação.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Sistemas de informação do PT 2030 	<p>O Acordo de Parceria explicita a existência do POAT 2030 enquanto instrumento para implementar ações de capacitação das entidades envolvidas na coordenação e na gestão dos fundos, incluindo os sistemas de informação, estando previstas orientações e procedimentos de coordenação e de articulação neste domínio, verificando-se a coerência com a estratégia e com as tipologias de ação definidas.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Segurança dos sistemas de gestão e controlo 	<p>É relevada no Acordo de Parceria a importância da segregação das funções de gestão e de prevenção de conflitos de interesse, subordinando o modelo de gestão dos fundos europeus ao primado da separação rigorosa de funções de análise e decisão, de pagamento, da função contabilística e de auditoria e controlo.</p> <p>Assegurando o POAT 2030 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 da Autoridade de Certificação, da entidade pagadora, da Autoridade de Auditoria e da estrutura segregada de auditoria no que respeita ao controlo dos fundos da política de coesão, considera-se coerente a tipologia de ação proposta.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Informação e comunicação do PT 2030 e dos fundos associados 	<p>O Acordo de Parceria explicita a existência do POAT 2030 enquanto instrumento para implementar ações de capacitação das entidades envolvidas na coordenação e na gestão dos fundos, incluindo ao nível da informação e da comunicação do PT 2030 e dos fundos associados, dado especial ênfase ao financiamento do Roteiro para a nesse sentido, destacando-se um Programa de Comunicação e Visibilidade Externa, verificando-se a coerência com o objetivo e com as tipologias de ação definidas.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Capacitação do ecossistema dos fundos, incluindo das organizações responsáveis pela definição e avaliação das políticas públicas e da capacidade de atuação dos beneficiários 	<p>A capacitação técnica para implementação dos fundos encontra-se devidamente prevista em sede de Acordo de Parceria, designadamente no capítulo 4, considerando-se garantida a respetiva coerência.</p>

Quadro 5. Matriz de coerência entre os objetivos/tipologias de intervenção e o Acordo de Parceria

Fonte: CEDRU / EY (2022), com base no POAT 2030 (versão de 6 de junho de 2022)

Programa ou Plano Objeto de análise	Análise de coerência		
	S	N	Justificação
<ul style="list-style-type: none"> Programa Nacional de Reformas 2022 	X		<p>O PNR 2022 sinaliza o Instrumento de Assistência Técnica definido para o período 2021-27 como desempenhando um papel relevante na resposta aos desafios económicos e sociais e para o reforço da coesão.</p> <p>Paralelamente, o POAT 2030 poderá financiar estudos utilizados no âmbito do PNR, contribuindo indiretamente para o êxito deste último, garantindo a coerência entre ambos os instrumentos.</p>

Programa ou Plano Objeto de análise	Análise de coerência	
	S	N
<ul style="list-style-type: none"> Plano de Recuperação e Resiliência 	X	<p>A concretização dos objetivos do PT 2030 é suportada principalmente no PRR e no Acordo de Parceria e respetivos Programas Operacionais que apoiam a concretização dos Fundos, entre os quais o POAT 2030, beneficiando de modelos de governação coerentes que asseguram a capacidade de planeamento e de programação de forma integrada e articulada entre si.</p> <p>Por outro lado, o POAT 2030 poderá financiar estudos previstos no PRR, contribuindo indiretamente para o respetivo êxito e garantindo a coerência entre ambos os instrumentos.</p>

Quadro 6. Matriz de coerência entre o POAT 2030 e instrumentos relevantes de âmbito nacional

Fonte: CEDRU / EY (2022), com base no POAT 2030 (versão de 6 de junho de 2022)

Em conclusão, verifica-se, genericamente, da adequabilidade das tipologias de intervenção definidas para a prossecução do POAT 2030, sendo observável, ao nível da consistência interna, uma preocupação em definir ações com uma abrangência que possibilite a sua adaptação ao longo da concretização do Programa Operacional, indo também de encontro às opções espelhadas nos exercícios de reprogramação do POAT 2020, designadamente da “Proposta de reprogramação/26-03-2021”). A coerência entre objetivos/tipologias de ação é assegurada pela existência de sinergias internas, ou seja, entre os mesmos. Em termos de coerência externa, o POAT 2030 é coerente com o disposto no Acordo de Parceria e com os instrumentos mais relevantes de âmbito nacional (Programa Nacional de Reformas – PNR 2022 e Plano de Recuperação e Resiliência – PRR).

No contexto das três versões do POAT 2030 disponibilizadas à equipa de avaliação, foi observada uma significativa evolução que considerou as várias recomendações preliminares desenvolvidas, globalmente integradas. O avaliador considera, no entanto, a existência de margem de melhoria nesta dimensão, assinalando-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 das validações levadas a cabo pelas AG em relação às despesas constantes nas declarações de despesa;
- 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 no âmbito do desenvolvimento regional e em áreas de política pública com atuação dos Fundos;
- retirar a tipologia de ação “Criação de mecanismos que permitam a articulação entre as políticas públicas nacionais e as operações apoiadas pelos programas”, pois está repetida;
- alterar a tipologia de intervenção “2. Funcionamento dos sistemas e das estruturas de coordenação, gestão, monitorização e avaliação” por “2. Sistemas de informação do PT 2030”, por corresponder a um erro de redação.

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 contribuiriam os indicadores de realização e resultado plasmados nas diversas versões do Programa e que serviram de base aos exercícios realizados nas diversas fases da presente avaliação *ex ante*.

De uma primeira leitura à versão do POAT 2030 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 apresentasse 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)	Variação 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)

OE	Indicador de resultado	Valor de referência (2020)	Valor-alvo (meta 2027)	Varição 2020/2027 (%)	Frequência da recolha
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 7. Valores de partida e metas dos indicadores de resultado do POAT230

Fonte: CEDRU / EY (2021), com base no POAT 2030 (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 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%)

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	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 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 8. Grau de adequação dos indicadores e das metas

Fonte: CEDRU / EY (2021), com base no POAT 2030 (versão 25 de novembro de 2021)

Em função dos conteúdos do POAT 2030 e às insuficiências detetadas no âmbito da dimensão da capacitação, não foi possível desenvolver nesse primeiro momento avaliativo uma análise sobre a adequação do indicador proposto (embora, à partida, se afigurasse fundamental ampliar o conjunto de indicadores de resultado a associar a este Objetivo Especifico) 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). Sinalizava-se que era fundamental a integração de indicadores e respetivas metas que foram definidos 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. Também não era 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 Relatório Intercalar (sustentada na versão de 25 de novembro de 2021), decorria 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
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 9. Indicadores de realização do POAT 2030

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

Deste modo, assinalaram-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 apontadas pela equipa de avaliação passavam 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.

Na última versão do Programa, submetida à CE para apreciação formal (6 de junho de 2022), observa-se algum avanço neste processo, nomeadamente quanto à quantificação dos objetivos intermédios (2024) e metas (2029) associadas a cada indicador. Contudo, a colocação mesclada de indicadores de realização e resultado, sem a sua identificação clara, em parte gerada pela própria estrutura padronizada e obrigações associadas ao formulário/índice de conteúdos do Programa, que apenas estabelece no ponto “2.2.1.2 Indicadores” o “quadro 2: indicadores de realizações”, gera alguma dificuldade de análise e de interpretação conclusiva. Se por um lado, a referência expressa aos indicadores de resultado passa a ser omissa (o que se afigura uma má prática num contexto de progressiva necessidade de valorizar e reforçar a “orientação para os resultados”, a “aplicação dos fundos centrada nos resultados a atingir”, que deve continuar a marcar o próximo ciclo de apoios comunitários), por outro lado, o número de indicadores sofreu apenas uma insignificante densificação (inclusão de novo indicador), existindo inclusive um reajustamento do seu mapeamento em função da categoria de Região, gerando que para as regiões “mais desenvolvidas” ou “em transição”, passem apenas a ser contemplados 5 indicadores. Registe-se, contudo, a inclusão de um novo indicador (% de participantes que conclui ações de capacitação), que não estava contemplado nas anteriores versões do Programa (e que constava no quadro de recomendações apresentado pela equipa de avaliação) e que permite mensurar uma das tipologias de ação que estruturam o POAT 2030 (Capacitação do Ecosistema dos Fundos).

Tipologia de Região	Indicador	Unidade de medida	Objetivo intermédio (2024)	Meta (2029)
Mais desenvolvida	Nível de execução dos Programas (regra N+3)	%	100	100
	Manuais de procedimentos disponíveis <i>online</i>	%	80	90
	Despesa auditada no total de despesa certificada	%	20	20
	Taxa de erro verificada nas auditorias (inferior a)	%	2	2
	% de participantes que conclui ações de capacitação	%	90	90
Em transição	Nível de execução dos Programas (regra N+3)	%	100	100
	Manuais de procedimentos disponíveis <i>online</i>	%	80	90
	Despesa auditada no total de despesa certificada	%	20	20
	Taxa de erro verificada nas auditorias (inferior a)	%	2	2
	% de participantes que conclui ações de capacitação	%	90	90
Menos desenvolvidas	Nível de execução dos Programas (regra N+3)	%	100	100
	Manuais de procedimentos disponíveis <i>online</i>	%	80	90
	Despesa auditada no total de despesa certificada	%	20	20
	Taxa de erro verificada nas auditorias (inferior a)	%	2	2
	% de participantes que conclui ações de capacitação	%	90	90
	Estudos/ Avaliações produzidas	n.º	43	83
	Plataformas digitais criadas	n.º	4	6
	Sistemas auditados (pela Autoridade de Auditoria)	n.º	12	12
	Encontros e seminários realizados	n.º	3	6
Ações de Informação, divulgação e publicitação realizadas	n.º	5	10	

Tipologia de Região	Indicador	Unidade de medida	Objetivo intermédio (2024)	Meta (2029)
	Inquéritos de monitorização da satisfação e dificuldades dos beneficiários	n.º	2	3
	Nível de satisfação dos beneficiários	Escala 0 a 100	70	90
	Ações de capacitação realizadas	n.º	100	200

Quadro 10. Indicadores de realizações do POAT 2030

Fonte: CEDRU / EY (2022), com base no POAT 2030 (versão 6 de junho de 2022)

Neste quadro e como recomendação a ponderar ainda nesta fase, afigura-se importante que a bateria de indicadores selecionada/indicada no Programa (quadro 2), seja alvo de revisão no sentido de: i. Ampliar e fazer corresponder os mesmos indicadores às diversas tipologias de Região; ii. identificar de forma evidente e destrinchada os indicadores de realização e os indicadores de resultado.

Indicadores de realizações	Grau de adequação	
	Face aos objetivos/tipologias de ação do PO	face aos recursos financeiros do PO
Nível de execução dos Programas (regra N+3)	***	**
Manuais de procedimentos disponíveis <i>online</i>	***	***
Despesa auditada no total de despesa certificada	***	***
Taxa de erro verificada nas auditorias (inferior a)	***	**
% de participantes que conclui ações de capacitação	***	***
Estudos/ Avaliações produzidas	**	***
Plataformas digitais criadas	***	***
Sistemas auditados (pela Autoridade de Auditoria)	***	***
Encontros e seminários realizados	**	***
Ações de Informação, divulgação e publicitação realizadas	***	**
Inquéritos de monitorização da satisfação e dificuldades dos beneficiários	***	**
Nível de satisfação dos beneficiários	***	***
Ações de capacitação realizadas	***	***

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

Quadro 11. Grau de adequação dos indicadores

Fonte: CEDRU / EY (2022), com base no POAT 2030 (versão 6 de junho de 2022)

Por outro lado, no exercício realizado não foi possível proceder a uma apreciação crítica à evolução prospetivada para os indicadores sinalizados, por ausência de valores de partida (*baseline*), nem a uma avaliação consistente dos impactos esperados com o Programa, dada a omissão relativamente a algumas

variáveis-críticas (por exemplo, indicadores de resultado). Não obstante, com base numa análise aos indicadores de realizações plasmados no quadro 2 e assumindo que alguns desses indicadores são efetivamente indicadores de resultado, conclui-se que estes são realistas e adequados face aos objetivos/tipologias de ação, aos recursos financeiros do Programa Operacional e às metas prosseguidas no período 2014-2020.

Indicador de resultado	Valor-alvo	
	meta 2029	dentro dos intervalos de variação- referência do período 2014/2020
Cumprimento da Regra N+3	100,00	Sim. Com base no Relatório de execução 2020, onde este indicador (comum ao POAT2020) possuía um valor de 100% - meta cumprida.
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.

Quadro 12. Grau de adequação das metas dos indicadores de resultado

Fonte: CEDRU / EY (2022), com base no POAT 2030 (versão 6 de junho de 2022)

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, de monitorização e de avaliação previstos no POAT 2030, procurando verificar a adequabilidade dos dispositivos e dos recursos previstos.

A realização de um processo de acompanhamento, de monitorização e de 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 estão ancorados na AD&C, designadamente através da Unidade de Avaliação e Monitorização Estratégica e do módulo de tratamento estruturado da informação relativa ao conjunto dos Fundos (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, tendo sido abandonada a estrutura de eixos na terceira versão do POAT 2030 (6 de junho de 2022), tendo-se optado por uma solução organizativa simples, mas bem estruturada, com o POAT 2030 dimensionado numa única prioridade (financiada pelo FEDER), organizada em torno de cinco tipologias de ação.

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 Fundos 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. Para permitir avaliações ao Programa Operacional, é necessário que seja assegurado o bom funcionamento do sistema de informação, incluindo dos indicadores que residam no mesmo Sistema. Neste contexto, deve relevar-se que o POAT 2030 sinaliza a necessidade de, com a transição para um novo quadro regulamentar e normativo ao nível europeu e com as novas orientações e procedimentos de coordenação e articulação previstos no PT 2030, adaptar os sistemas de informação na ótica do reforço da sua integração e do alargamento dos procedimentos de transmissão eletrónica de dados e de suporte às iniciativas de simplificação e de reforço da transparência e de reporte.

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 PT 2030. 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 Fundos (tipo *datawarehouse*).

São igualmente 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 aos principais atores institucionais à escala regional e subregional 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; iii. as ações previstas nas tipologias de ação “2. Funcionamento dos sistemas e das estruturas de coordenação, gestão, monitorização e avaliação” em que, por exemplo, o POAT 2030 apoia ações que sejam transversais à totalidade dos Programas (i.e. avaliações *ex ante*). Atendendo à 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 Fundos, entre outros, que garantem globalmente um processo de avaliação *on going* e *ex post* dos Fundos 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 Fundos – 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 – e indo de encontro às recomendações preliminares apresentadas pelo avaliador nas duas primeiras versões do POAT 2030 –, a versão de 6 de junho de 2022 identifica, de forma clara e detalhada, os procedimentos/estruturas de monitorização e de avaliação associados à capacitação do ecossistema dos Fundos, incluindo das organizações responsáveis pela definição e avaliação das políticas públicas e da capacidade de atuação dos beneficiários e a explicitação dos resultados que se pretendem alcançar com o apoio da União, considerando adequadamente 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 as três versões do POAT 2030 disponibilizadas à Equipa de Avaliação não referem recursos humanos 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: i. ponderar a incorporação de um exercício de avaliação *on going* e de um exercício de avaliação *ex post* do POAT 2030; ii. identificar os recursos humanos específicos previstos para as atividades de monitorização e de avaliação.

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 pelo membro do Governo responsável (atualmente na área do planeamento), a quem competirá garantir o alinhamento da aplicação dos Fundos com as grandes orientações estratégicas comunitárias e nacionais, isto sem prejuízo de coordenações específicas por Programa/tipo de programa, prosseguindo a experiência da atual, ainda que com eventuais adaptações e evoluções que se revelem pertinentes. 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, de avaliação e de 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 Fundos, 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 de 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 das funções de gestão e de prevenção de conflitos de interesse, subordinando o modelo de gestão dos fundos europeus ao primado da separação rigorosa de funções de análise e de decisão, de pagamento, da função contabilística e de auditoria e controlo. 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 e humanas para assegurar a gestão do POAT 2030, designadamente através das respetivas estruturas (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 poderão assegurar esse processo, no contexto das suas responsabilidades.

O modelo de governação técnica do PT 2030 é concordante com 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. O Programa Operacional sistematiza 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 e, na versão de 6 de junho de 2022 – e indo de encontro às recomendações preliminares apresentadas pelo avaliador nas duas primeiras versões do POAT 2030 – incorpora, de forma clara e detalhada, as 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.

As tipologias de ação que estruturam a versão de 6 de junho do POAT 2030, respondendo positivamente, uma vez mais, às recomendações preliminares apresentadas pelo avaliador nas duas primeiras versões do Programa Operacional, evidenciam uma dupla preocupação: i. a de incorporar as lições da experiência de gestão e de acompanhamento da execução dos fundos comunitários nos últimos anos, acomodando-as aos novos desafios e tendências de transformação das economias e sociedades, nomeadamente o desafio da digitalização; ii. a de incorporar ações focadas na capacitação institucional do ecossistema de Fundos, que inclui os organismos envolvidos na governação dos fundos, explicitando os resultados que se pretendem alcançar com o apoio da União e considerando adequadamente 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.

Ao nível dos recursos financeiros, dada a transversalidade das ações previstas, o POAT 2030 cobrirá todo o território nacional, tendo-lhe sido alocadas dotações por cada uma das categorias de regiões previstas na regulamentação comunitária – regiões mais desenvolvidas, regiões em transição, regiões menos desenvolvidas – de acordo com os limiares regulamentares previstos para cada uma das mesmas no conjunto dos Programas Operacionais do PT 2030. Neste quadro, é observada a aplicação da ventilação regional como consequência da transversalidade das ações a desenvolver no âmbito do POAT 2030. Com efeito, a ponderação do peso relativo das dotações para as três categorias de regiões – mais desenvolvidas, em transição e menos desenvolvidas – é concordante com o que foi definido no Acordo de Parceria,

nomeadamente: 2%, aplicado a regiões mais desenvolvidas; 4,1%, aplicado a regiões em transição; 93,8%, aplicado a regiões menos desenvolvidas. As dotações financeiras totais por cofinanciamento nacional estão de acordo com a regulamentação comunitária considerando as três categorias de regiões (40% para as regiões mais desenvolvidas, 60% para as regiões em transição e 85% para as regiões menos desenvolvidas).

Os critérios utilizados para a alocação das dotações estão associados à importância e ao peso relativo das necessidades diagnosticadas para o domínio da assistência técnica, com correspondência nas tipologias de ação que estruturam o Programa Operacional.

Considera-se a alocação coerente com a importância de cada uma dessas tipologias de ação. O quadro seguinte sintetiza os montantes financeiros por tipologia de intervenção e por categoria de região, que permite verificar a relevância atribuída, em todas as categorias de região, às dimensões da gestão, da monitorização e do controlo, bem como do reforço da capacidade das autoridades dos Estados-Membros, dos beneficiários e dos parceiros relevantes no contexto da assistência técnica.

A distribuição é concordante com a estratégia definida no POAT 2030 e com a relevância atribuídas às ações identificadas nas cinco tipologias, destacando-se o funcionamento dos sistemas e das estruturas de coordenação, gestão, monitorização e avaliação, dos sistemas de informação do PT 2030, da segurança dos sistemas de gestão e controlo e da capacitação do ecossistema dos fundos, incluindo das organizações responsáveis pela definição e avaliação das políticas públicas e da capacidade de atuação dos beneficiários, que resulta das orientações emanadas 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.

Categoria de região	Tipologia de Intervenção	Montante total (€)
Mais desenvolvidas	Informação e comunicação	162.059
	Preparação, aplicação, monitorização e controlo	2.012.062
	Avaliação e estudos, recolha de dados	243.089
	Reforço da capacidade das autoridades dos Estados-Membros, dos beneficiários e dos parceiros relevantes	992.611
Em transição	Informação e comunicação	331.786
	Preparação, aplicação, monitorização e controlo	4.119.322
	Avaliação e estudos, recolha de dados	497.678
	Reforço da capacidade das autoridades dos Estados-Membros, dos beneficiários e dos parceiros relevantes	2.032.186
Menos desenvolvidas	Informação e comunicação	7.506.155
	Preparação, aplicação, monitorização e controlo	93.193.533
	Avaliação e estudos, recolha de dados	11.259.233
	Reforço da capacidade das autoridades dos Estados-Membros, dos beneficiários e dos parceiros relevantes	45.975.203
Total		168.324.917

Quadro 13. Alocação financeira do POAT 2030 por tipologia de intervenção e categoria de região

Fonte: CEDRU / EY (2022), com base no POAT 2030 (versão de 6 de junho de 2022)

A distribuição anual das verbas revela-se adequada às potenciais necessidades identificadas na estratégia, com uma homogeneização que se reflete numa ligeira curva ascendente até ao ano de 2025, diminuindo a dotação financeira ligeiramente nos dois últimos anos. O ano de 2021 não qualquer verba afeta pelo fato de o POAT 2030 e restantes Programas Operacionais do PT 2030 iniciarem a sua aplicação prática em 2022. Em 2026 e em 2027, a distribuição anual é repartida com e sem o montante de flexibilidade, em concordância com as orientações comunitárias.

Ano	Categoria de região			Total
	Mais desenvolvidas	Em transição	Menos desenvolvidas	
2021	0	0	0	0
2022	582.459	1.192.477	26.978.355	28.753.291
2023	591.829	1.211.659	27.412.372	29.215.860
2024	601.389	1.231.231	27.855.690	29.688.310
2025	611.139	1.251.193	28.307.000	30.169.332
2026 (Dotação financeira sem o montante de flexibilidade)	253.215	518.411	11.728.234	12.499.859
2026 (Montante de flexibilidade)	253.215	518.411	11.728.234	12.499.859
2027 (Dotação financeira sem o montante de flexibilidade)	258.288	528.795	11.962.120	12.749.203
2027 (Montante de flexibilidade)	258.288	528.795	11.962.120	12.749.203
Total	3.409.821	6.980.972	157.934.124	168.324.917

Quadro 14. Alocação financeira do POAT 2030 por ano

Fonte: CEDRU / EY (2022), com base no POAT 2030 (versão de 6 de junho de 2022)

Em síntese, o POAT 2030 considera a adequabilidade da alocação dos recursos atendendo aos dispositivos regulamentares aplicáveis, sendo igualmente referida a adequabilidade de repartição dos meios financeiros consoante a tipologia de intervenção a prosseguir e os resultados a alcançar. Contudo, não se descrevem os recursos financeiros alocados às ações, não sendo por isso possível realizar uma avaliação crítica mais específica à sua adequabilidade.

Não são referidos os recursos humanos que serão afetados diretamente para a implementação do Programa Operacional, não sendo, por isso, possível aferir sobre a adequabilidade dos mesmos. Deste modo, assinala-se, como recomendação, apresentar os recursos humanos previstos para garantir a implementação do Programa Operacional, por tipologia de funções.

(página propositadamente deixada em branco)

04

Bibliografia

(página propositadamente deixada em branco)

04. 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

30 de junho 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