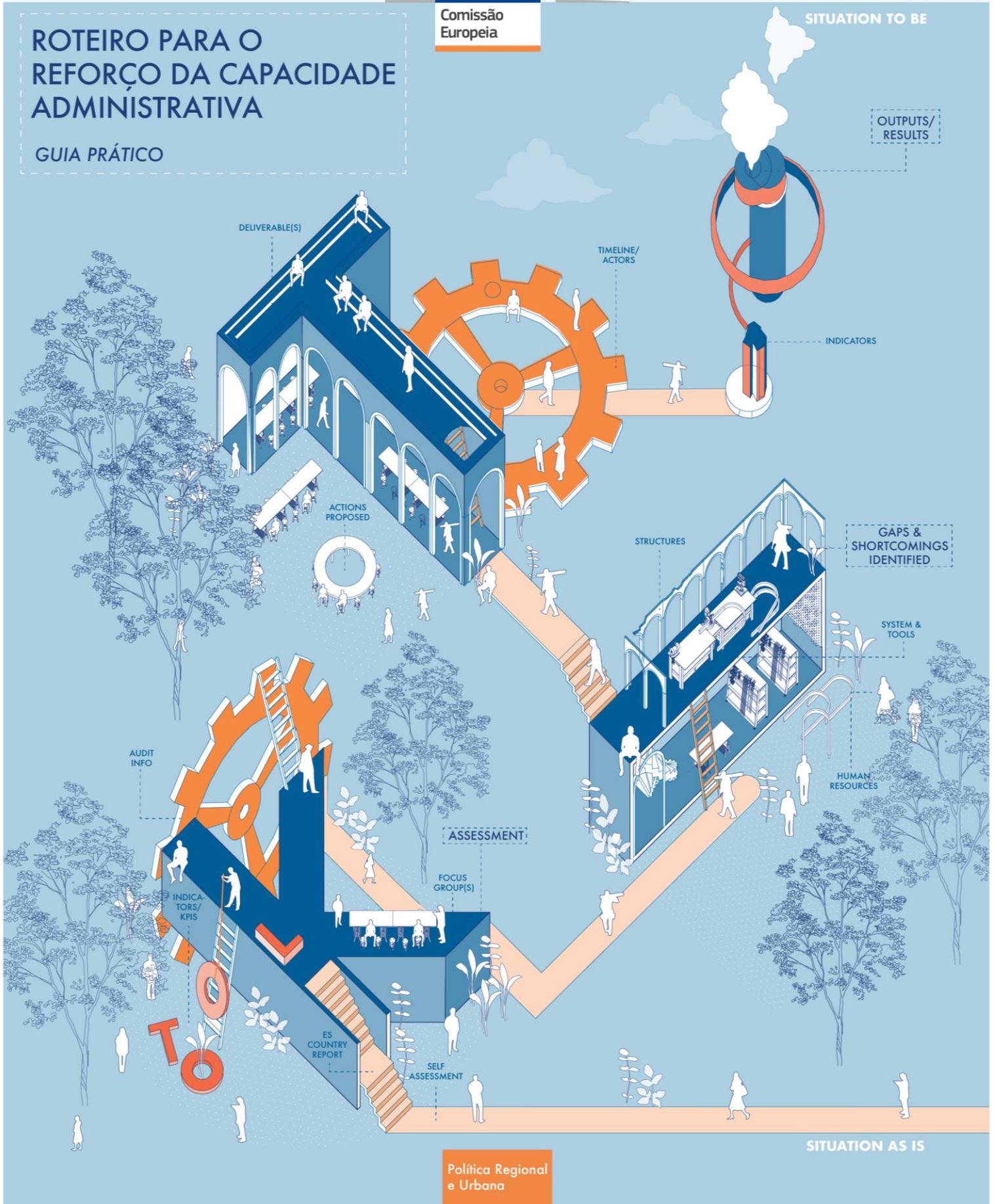




Comissão
Europeia

ROTEIRO PARA O REFORÇO DA CAPACIDADE ADMINISTRATIVA

GUIA PRÁTICO



Índice

Glossário de abreviaturas.....	3
Introdução.....	4
1 Capacidade administrativa no que respeita à política de coesão.....	6
1.1 Boa governação e capacidade administrativa	6
1.2 Desafios que afetam o desempenho	8
2 Contexto e finalidade dos roteiros	11
2.1 Disposições legais em matéria de reforço de capacidades (2021-2027).....	11
2.1.1 Reforço de capacidades diretamente associado aos investimentos.....	11
2.1.2 Assistência técnica-tipo (taxa fixa ou custo real).....	12
2.1.3 Financiamento não associado aos custos para assistência técnica.....	13
2.1.4 Combinação de diferentes opções de reforço das capacidades.....	13
2.2 A natureza dos roteiros para o reforço da capacidade administrativa.....	14
3 Definição de roteiros para o reforço das capacidades administrativas.....	16
3.1 Participação das partes interessadas, compromisso e apropriação	17
3.2 Analisar a situação atual (presente)	18
3.3 Perspetivar o futuro e identificar ações (futuro)	19
4 Procura de indicadores.....	24
4.1 Função dos indicadores	24
4.2 Indicadores do roteiro	25
5 Proposta de estrutura de um roteiro	27
5.1 Elementos estruturais de um roteiro.....	27
Secção 1: Objetivo geral e estrutura do roteiro	27
Secção 2: Metodologia utilizada na elaboração do roteiro	28
Secção 3: Situação atual (presente).....	28
Secção 4: Perspetivar o futuro (futuro)	28
Secção 5: Identificação das ações	28
Secção 6: Execução do roteiro	29
6 Financiamento não associado aos custos.....	30
6.1 Localização nos roteiros.....	30
6.2 Elaboração de regimes de financiamento não associado aos custos	31
6.3 Utilização de indicadores	32
6.4 Fixação de preços.....	34
6.5 Modelos e exemplos.....	36
7 Resumo dos principais pontos.....	38
8 Referências.....	39
ANEXOS.....	40
ANEXO 1: Lista pormenorizada de questões para orientação da análise da situação atual (presente).....	41
ANEXO 2: Exemplos de ações para financiamento não associado aos custos	43

Glossário de abreviaturas

RCA	Reforço da capacidade administrativa
FC	Fundo de Coesão
RDC	Regulamento Disposições Comuns
OSC	Organização da sociedade civil
DG REGIO	Direção-Geral da Política Regional e Urbana
CE	Comissão Europeia
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
UE	União Europeia
GRH	Gestão de recursos humanos
OI	Organismo intermédio
AG	Autoridade de gestão
EM	Estado-Membro
AT	Assistência técnica
OCDE	Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico

O presente documento foi elaborado pelos serviços da Comissão para inspirar as administrações dos Estados-Membros que pretendam desenvolver roteiros para o reforço das suas próprias capacidades administrativas, a fim de facilitar a execução dos programas e incentivar as boas práticas.

As informações nele contidas não prejudicam as negociações interinstitucionais em curso sobre os regulamentos da política de coesão para 2021-2027. O presente documento não constitui uma interpretação do direito da UE e não vincula a Comissão Europeia. Sempre que surjam diferenças entre as explicações dadas no presente documento e o texto impresso dos regulamentos, prevalece o texto publicado no Jornal Oficial da União Europeia. Apenas o Tribunal de Justiça da União Europeia é competente para interpretar o direito da União.

Introdução

A boa governação constitui um elemento basilar do desenvolvimento económico e da política de coesão. Exige uma boa capacidade administrativa, o que significa que o serviço público nacional, regional ou local deve ser eficiente e eficaz na execução das políticas e/ou tarefas que lhe são confiadas. A experiência mostra que os Estados-Membros e as regiões da UE com instituições fracas têm problemas significativos na absorção dos fundos da UE disponíveis e na otimização da sua utilização¹.

A necessidade de aumentar a capacidade administrativa para gerir e executar os fundos da UE assumiu definitivamente um carácter prioritário, o que é manifesto nas propostas de regulamentos da Comissão para 2021-2027², que incluem novas disposições que enfatizam o reforço de capacidades. Estas disposições têm por objetivo apoiar uma abordagem personalizada, disponibilizando um leque mais amplo de instrumentos e incentivando uma utilização mais estratégica do financiamento destinado a medidas de reforço de capacidades. A capacidade administrativa também é identificada como essencial para a execução efetiva dos fundos, especialmente nas orientações em matéria de investimento contidas nos relatórios por país do Semestre Europeu de 2019 (Anexo D).

Os Estados-Membros da UE que desejem melhorar a sua capacidade administrativa são incentivados a tirar o máximo proveito das novas disposições legais. Um dos novos recursos é a opção de elaborar um roteiro³ para o reforço da capacidade administrativa. Trata-se de um documento opcional de natureza estratégica que inclui medidas abrangentes para o reforço de capacidades em matéria de gestão e utilização dos fundos. Os roteiros não possuem um formato predefinido e podem ser elaborados para os Estados-Membros ou para programas individuais.

O presente guia prático destina-se a disponibilizar informações operacionais, apoio metodológico e prático e exemplos que podem ser utilizados na elaboração de roteiros. Baseia-se nas experiências de uma ação-piloto para o reforço da capacidade administrativa com vista a antecipar o período de programação pós-2020 (*Pilot action on frontloading administrative capacity building to prepare for the post-2020 programming period*) realizada pela OCDE, em nome e em estreita parceria com a DG REGIO, entre o verão de 2018 e o outono de 2019. Nesta ação-piloto, cinco autoridades de gestão e um organismo intermédio⁴ receberam apoio para melhorar a sua

¹ DG REGIO, 2018: *Sétimo relatório sobre a coesão económica, social e territorial*, páginas 160 e 161.

² O conteúdo e as referências a disposições legais contidas no presente guia prático referem-se às propostas da Comissão para 2021-2027 no que respeita ao Regulamento Disposições Comuns (COM (2018) 375 final) ou, se for o caso, ao entendimento comum provisório sobre disposições relacionadas com a programação, celebrado pelos legisladores em dezembro de 2019, e ao Regulamento relativo ao FEDER e ao Fundo de Coesão (COM (2018) 372 final). Por conseguinte, o guia prático pode necessitar de ser atualizado após a adoção dos atos legislativos em causa.

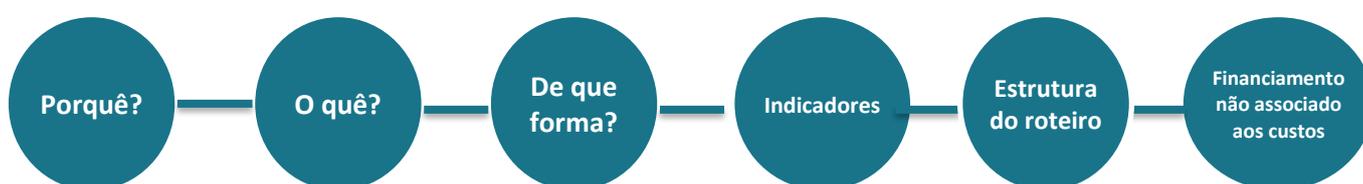
³ Considerando 25 do Regulamento CPR.

⁴ **Bulgária** (autoridade de gestão do programa operacional «Regiões em crescimento» para o período de 2014-2020), **Croácia** (autoridade de gestão do programa operacional «Competitividade e Coesão» para o período de 2014-2020).

capacidade administrativa. Para tal, procedeu-se à análise das suas necessidades e à elaboração de ações futuras para lhes dar resposta. O presente guia faz referência a práticas, experiências e exemplos retirados da ação-piloto.

Os *planos italianos para o reforço administrativo (PRA)* destinados a aumentar a capacidade administrativa e a melhorar a execução dos programas de 2014-2020 cofinanciados pelos fundos estruturais serviram igualmente como fonte de inspiração, tendo destacado a necessidade de a Comissão promover uma abordagem mais estratégica para o reforço de capacidades.

O guia prático divide-se em seis secções principais que refletem as principais etapas do processo de elaboração do roteiro.



A **primeira secção (Porquê?)** estabelece a fundamentação do investimento no reforço de capacidades.

A **segunda secção (O quê?)** descreve as várias opções para o financiamento do reforço de capacidades estabelecidas na proposta legislativa para 2021-2027 e descreve como estas opções podem ser combinadas num roteiro para o reforço das capacidades administrativas.

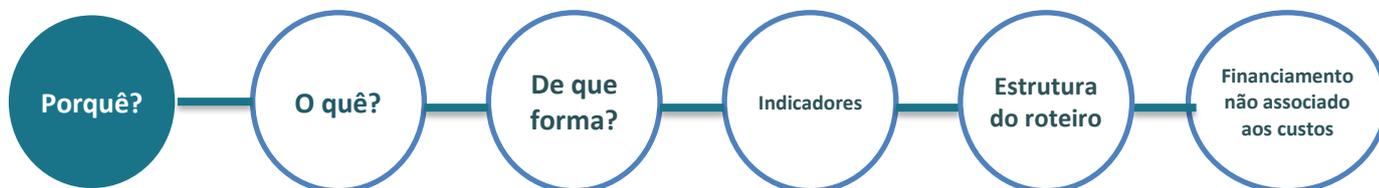
A **terceira secção (De que forma?)** explica o processo e os métodos de elaboração do roteiro e sublinha a importância de envolver as partes interessadas.

A **quarta secção (Indicadores)** centra-se na avaliação do desempenho. É necessário um conjunto de indicadores criteriosamente ponderado para acompanhar a execução do roteiro e medir a eficácia das ações que este abrange.

A **quinta secção (Estrutura do roteiro)** apresenta um exemplo da possível estrutura de um roteiro para o reforço das capacidades administrativas.

A **sexta secção (Financiamento não associado aos custos)** fornece apoio aos Estados-Membros que pretendam beneficiar de «financiamento não associado aos custos para assistência técnica». Aborda a forma de desenvolver esses regimes e de identificar e avaliar os resultados a atingir ou as condições a cumprir. A utilização de indicadores para medir a eficácia é igualmente abrangida.

Grécia (autoridade de gestão do programa operacional «Infraestruturas de Transportes, Ambiente e Desenvolvimento Sustentável» para o período de 2014-2020), **Polónia – região de Lubelskie** (autoridade de gestão do programa operacional regional para o período de 2014-2020), **Espanha – região da Extremadura** (autoridade de gestão e organismo intermédio do programa operacional regional do FEDER para o período de 2014-2020).



1 Capacidade administrativa no que respeita à política de coesão

1.1 Boa governação e capacidade administrativa

A boa governação constitui um elemento basilar do desenvolvimento económico e da política de coesão. Melhorar a governação é uma forma poderosa de impulsionar o crescimento. Por conseguinte, a boa governação não só é diretamente relevante para o desempenho económico das regiões da Europa como também é indiretamente relevante para os resultados de outras políticas. Ajuda a tornar os investimentos da política de coesão mais eficientes, aumentando o seu impacto, além de melhorar o desempenho geral do serviço público a nível nacional, regional e local e a qualidade dos serviços que presta ao público e às empresas.

A boa governação deve estar no centro de qualquer política. As políticas «universais» não são a solução: é necessária uma abordagem diferenciada e personalizada que utilize instrumentos flexíveis. As melhorias na governação são especialmente importantes para regiões com baixo crescimento, uma vez que foram esgotados os benefícios decorrentes de melhorias nas dotações de base para o crescimento. Reduzir a corrupção e melhorar a eficácia do governo é o caminho a seguir⁵.

Assim, boa governação significa dispor das políticas públicas corretas, em conjunto com disposições legais, institucionais e processuais para a sua execução que funcionem efetivamente. Tal exige uma boa capacidade administrativa, o que significa que o serviço público deve ser eficiente e eficaz na execução das políticas e/ou tarefas que lhe são confiadas.

Um serviço público eficaz e eficiente deve possuir quatro capacidades distintas, mas sobrepostas: **capacidades de análise, de regulamentação, de execução e de coordenação**. Tal inclui ter a capacidade de definir e executar estratégias, nomeadamente a seleção e a realização de investimentos para alcançar os objetivos da política de coesão, avaliar o impacto com base em dados fiáveis, e obter resultados em conformidade com o direito da UE, tais como as regras sobre contratos públicos e auxílios estatais.

No contexto da gestão dos fundos, a capacidade administrativa refere-se à capacidade de uma administração pública de gerir e utilizar os fundos da UE de forma eficaz ao longo do ciclo de investimento, contribuindo assim para a execução eficaz da política de coesão da UE. A experiência mostra que os Estados-Membros e as regiões da UE com instituições fracas têm

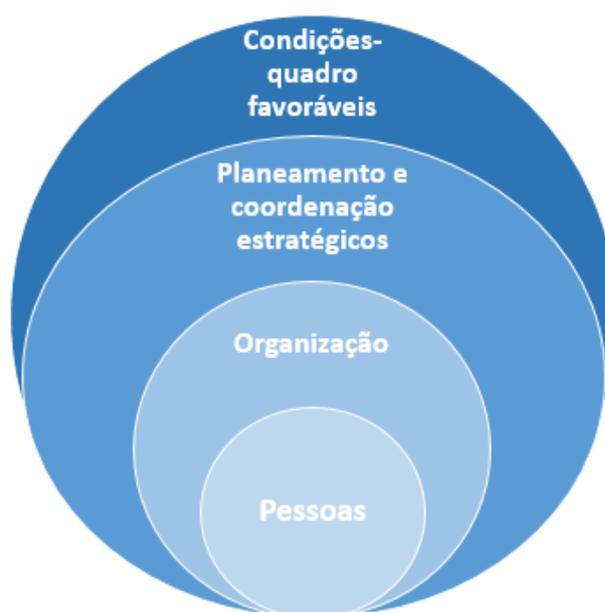
⁵ Andrés Rodríguez Pose, London School of Economics (LSE), conferência «Good Governance for Cohesion Policy», 24 de maio de 2018.

dificuldades significativas na absorção dos fundos da UE disponíveis e na otimização da sua utilização.

A capacidade administrativa para gerir os fundos está associada a uma série de fatores⁶:

- **Estruturas:** a arquitetura para a definição de um programa com atribuição clara de responsabilidades e tarefas às autoridades de gestão, aos organismos intermédios e a outros organismos essenciais e as suas inter-relações determina em grande parte a eficiência do mecanismo de execução de um programa.
- **Recursos humanos:** garantir, em tempo útil, a disponibilidade de pessoal experiente, qualificado e motivado é um fator essencial para o sucesso na gestão dos fundos.
- **Sistemas e instrumentos:** trata-se da disponibilidade de instrumentos, métodos, orientações, manuais, sistemas, procedimentos, formulários, etc., que constituem auxiliares de trabalho que podem ajudar o sistema a funcionar com mais eficiência. Os sistemas e instrumentos tornam as organizações menos vulneráveis a questões como a rotação de pessoal, reduzem o risco de mau funcionamento e melhoram a eficácia geral.

Estes fatores encontram-se igualmente refletidos no **quadro analítico da OCDE**⁷, que se destina à avaliação da capacidade administrativa. Esta avaliação apresenta quatro dimensões. Em primeiro lugar, as pessoas são a espinha dorsal de qualquer organização. Esta dimensão examina a combinação de aptidões e competências e os desafios conexos. Em segundo lugar, a dimensão organizacional analisa sistemas, instrumentos, processos operacionais e cultura, os quais devem ser coerentes com os objetivos estratégicos, apoiados por estruturas de governação eficazes, a fim de facilitar uma tomada de decisões bem fundamentada. Em terceiro lugar, a dimensão do planeamento estratégico examina vários aspetos ao longo do ciclo de investimento, desde a elaboração da estratégia, o planeamento e a seleção do projeto até à sua execução, à participação das partes interessadas no projeto e ao acompanhamento e avaliação do mesmo. Em quarto lugar, são necessárias condições-quadro adequadas para criar um ambiente que permita que todos os níveis de governo realizem com eficácia os investimentos públicos. As condições-quadro favoráveis em



⁶ DG REGIO 2018.

⁷ OCDE (2019), *Analytical framework used in the context of the pilot action on frontloading administrative capacity building to prepare for the post-2020 programming period*.

diferentes níveis de governo incluem um quadro fiscal conducente aos objetivos de investimento prosseguidos, uma gestão financeira rigorosa e transparente, transparência e utilização estratégica dos contratos públicos e sistemas legislativos e regulamentares claros e coerentes.

1.2 Desafios que afetam o desempenho

As administrações que gerem os fundos da política de coesão enfrentam desafios que podem ter um grande impacto no seu desempenho. Estes desafios podem ser internos, externos, transversais ou sistémicos.

Os **desafios internos** incluem as aptidões, competências e motivações dos membros do pessoal, a melhoria da atratividade das administrações enquanto entidades empregadoras a fim de evitar a elevada rotação de pessoal, uma estrutura organizacional e regras processuais. As administrações devem dispor de gestores com competências de liderança apropriadas e estabelecer um sistema de recrutamento e de progressão/gestão de carreiras com base no mérito. Devem também estabelecer regras simples e evitar a sobre-regulamentação nacional das regras da UE.

DESAFIOS INTERNOS	
QUE FATORES?	QUAL A ABORDAGEM?
<p>Estruturas: <i>uma estrutura organizacional bem definida que apoie a elaboração e a execução das políticas é um fator essencial para o sucesso das instituições públicas.</i></p>	<p>Os principais organismos responsáveis pela gestão dos fundos devem dispor de:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Quadros regulamentares e institucionais bem definidos ○ Responsabilidades e tarefas claras ○ Uma estrutura organizacional clara, simples e transparente que lhes permita executar as suas tarefas com eficiência e que seja coerente com os objetivos estratégicos ○ Uma estrutura que seja suficientemente flexível para se adaptar a novas circunstâncias ○ Mecanismos eficazes de coordenação e comunicação entre as estruturas
<p>Recursos humanos: <i>garantir, em tempo útil, a disponibilidade de pessoal qualificado e motivado é um fator essencial para o sucesso na gestão dos fundos.</i></p>	<p>Os organismos responsáveis pela gestão dos fundos devem dispor de uma estratégia de recursos humanos moderna, clara e abrangente, assente numa análise exaustiva das necessidades, que assegure:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Responsabilidades institucionais claras no que respeita à gestão das pessoas ○ Gestores com competências de liderança apropriadas, que respeitem os mais elevados padrões de transparência, responsabilização e integridade ○ Um sistema de recrutamento e de progressão/gestão de carreiras com base no mérito, que garanta total transparência no recrutamento e na nomeação (por exemplo, concursos públicos), disposições que prevejam critérios apropriados de avaliação e promoção (baseados em indicadores de desempenho) e disposições em matéria de desenvolvimento pessoal ○ Remuneração justa e competitiva, que tenha em consideração os níveis de remuneração no mercado de trabalho, para reter funcionários e manter ou expandir os conhecimentos e as competências no âmbito da

administração. A atribuição de prémios ou de complementos salariais deve estar claramente associada ao desempenho, o qual deve ser medido com indicadores objetivos

- Políticas estratégicas de gestão de recursos humanos que tenham em consideração e preencham as lacunas de competências, permitam mobilidade e flexibilidade e recolham e mantenham dados para o processo de tomada de decisões
- Profissionalização de altos funcionários públicos e quadros de direção
- Prestação de informações, conhecimentos e desenvolvimento de competências adequados para permitir que os funcionários cumpram as suas tarefas com eficácia

Sistemas e instrumentos: as instituições públicas que gerem os fundos devem estar dotadas de sistemas e instrumentos adequados para trabalhar de forma transparente e eficiente.

Os organismos responsáveis pela gestão dos fundos devem dispor de sistemas e instrumentos eficientes, tais como:

- Abordagem estratégica a nível técnico e de políticas
- Regras simples, sem sobre-regulamentação nacional no que respeita às regras da UE
- Procedimentos, orientações, manuais e formulários claros, simples e coordenados, para garantir que as instituições mantêm elevados níveis de qualidade, transparência e resiliência
- Um sistema de gestão de conhecimentos
- Uma cultura de avaliação
- Sistemas de gestão de informações que disponibilizem informações e dados de acompanhamento, a fim de melhorar a qualidade e a transparência do processo de tomada de decisão
- Sistemas de gestão do desempenho (por exemplo, indicadores eficazes e mensuráveis) para ajudar as instituições a estabelecer metas e a avaliar o progresso com vista à sua consecução
- Coesão eletrónica
- Sistemas de TIC para facilitar a comunicação interna e externa

Os desafios transversais ou sistémicos também devem ser abordados. Estes desafios incluem uma maior ênfase no planeamento estratégico, a responsabilização de decisores e gestores pelo desempenho, a garantia de transparência e de utilização de dados abertos, a fim de manter ou aumentar a confiança do público na administração pública e prevenir, detetar e combater a fraude e a corrupção, e a participação na coordenação e interação com as partes interessadas internas e externas. Estes são exemplos de planeamento e coordenação estratégicos e condições-quadro favoráveis, conforme referido no quadro analítico da OCDE.

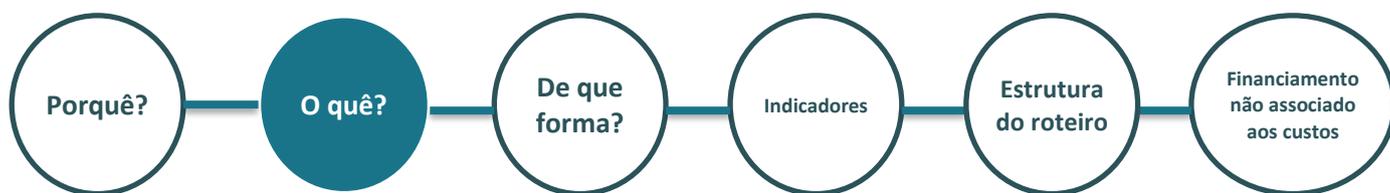
DESAFIOS TRANSVERSAIS OU SISTÉMICOS (CONDIÇÕES-QUADRO FAVORÁVEIS)

QUE FATORES?	QUAL A ABORDAGEM?
<ul style="list-style-type: none">• <i>Melhor processo de elaboração de políticas/tomada de decisões</i>• <i>Apropriação pelas partes interessadas</i>• <i>Responsabilização</i>• <i>Transparência</i>• <i>Prevenção da fraude/corrupção</i>• <i>Capacidade dos beneficiários</i>	<p>Os organismos responsáveis pela gestão dos fundos devem dispor dos seguintes elementos:</p> <ul style="list-style-type: none">○ Planeamento estratégico, procedimentos e mecanismos de consulta, coordenação e cooperação○ Método aberto e transparente de interação e coordenação com as partes interessadas internas e externas relevantes em todas as componentes do ciclo de políticas/programação, ou seja, com os organismos nacionais de coordenação, os ministérios relevantes e outras autoridades públicas competentes em diferentes níveis de governo, outros organismos administrativos responsáveis pela gestão de fundos da UE, os beneficiários, as agências de desenvolvimento regional, os parceiros económicos e sociais, o setor privado, a sociedade civil, incluindo as ONG, etc.○ Medidas para responsabilizar os decisores e gestores pelo desempenho○ Transparência para manter/aumentar a confiança do público na administração○ Medidas antifraude eficazes e proporcionadas, incluindo transparência e utilização de dados públicos para evitar a fraude e a corrupção, por exemplo, através da utilização da ferramenta informática Arachne○ Reforço da capacidade das partes interessadas relevantes, em especial dos beneficiários de investimentos públicos relevantes (por exemplo, desenvolvimento de conhecimento, constituição de uma lista de reserva de projetos, contratação pública, auxílio estatal, etc.)

Importante!



- *A boa governação é diretamente relevante para o desempenho económico das regiões e contribui para investimentos mais eficientes na política de coesão. Tal exige uma boa capacidade administrativa.*
- *As medidas para garantir a capacidade administrativa adequada são consideradas favoráveis aos investimentos no âmbito da política de coesão e devem ser parte integrante da lógica de intervenção dos programas.*
- *O reforço da capacidade administrativa baseia-se numa abordagem personalizada, com recurso a uma ampla variedade de instrumentos flexíveis.*



2 Contexto e finalidade dos roteiros

2.1 Disposições legais em matéria de reforço de capacidades (2021-2027)

A nova arquitetura da política de coesão pós-2020 permitirá que as necessidades específicas de cada Estado-Membro em matéria de reforço da capacidade administrativa sejam tidas em consideração através de uma abordagem personalizada. O novo quadro jurídico identifica um leque de diferentes opções para apoiar o reforço da capacidade administrativa em matéria de gestão dos fundos. Os Estados-Membros da UE devem combinar as várias opções disponíveis da forma mais adequada às suas necessidades.

2.1.1 Reforço de capacidades diretamente associado aos investimentos

O reforço da capacidade *das autoridades do programa e dos organismos ligados à implementação de fundos* diretamente associados aos investimentos ao abrigo do FEDER ou do Fundo de Coesão pode ser apoiado por esses fundos e programado como um tipo de ação abrangido por qualquer um dos objetivos específicos. As ações podem abranger iniciativas como o reforço da capacidade dos beneficiários, tais como as agências de transporte rodoviário ou ferroviário, ou das instituições ou dos organismos regionais ou nacionais competentes responsáveis pela gestão da estratégia de especialização inteligente.



Importante:

- Estas ações de reforço das capacidades não são consideradas como assistência técnica e, por esse motivo, não são incluídas no valor máximo da assistência técnica-tipo.
- Os montantes são tidos em consideração para fins de concentração temática.

2.1.2 Assistência técnica-tipo (taxa fixa ou custo real)

Os diferentes tipos de medidas de reforço das capacidades necessários para garantir que os fundos são administrados e utilizados com eficácia podem beneficiar de assistência técnica, tal como no período de programação de 2014-2020. Este tipo de assistência técnica pode ser programado com base numa das duas opções de reembolso pela Comissão: *taxa fixa* ou *custo real*⁸. Se for selecionada a opção de assistência técnica com reembolso a taxa fixa, a Comissão complementar os pagamentos intermédios aos programas numa percentagem definida para cada fundo específico.

A assistência técnica com reembolso do custo real deve ser programada numa prioridade específica ou num programa de assistência técnica. A assistência técnica com reembolso a taxa fixa não exige uma prioridade específica e não pode ser utilizada se um Estado-Membro desejar estabelecer um programa nacional de assistência técnica.



Importante!



- *O Estado-Membro pode optar entre os métodos de taxa fixa ou de custo real para o reembolso de assistência técnica-tipo. Esta opção aplica-se a todos os programas durante o período de programação e não pode ser posteriormente alterada.*
- *O montante que pode ser utilizado para este tipo de assistência técnica é limitado à percentagem estabelecida no Regulamento Disposições Comuns e não será tido em consideração para fins de concentração temática.*

⁸ No caso dos programas Interreg, só existe a opção de assistência técnica com reembolso a taxa fixa.

2.1.3 Financiamento não associado aos custos para assistência técnica

Os Estados-Membros podem complementar a assistência técnica-tipo e as medidas de reforço de capacidades diretamente associado aos investimentos com um segundo tipo de assistência técnica. O reembolso pela Comissão para este segundo tipo baseia-se nos resultados a atingir ou nas condições a cumprir. As medidas de reforço da capacidade administrativa destinadas às autoridades nacionais, aos beneficiários e aos parceiros relevantes podem ser financiadas através desta opção. Não existe um valor máximo para o financiamento que pode ser afetado a estas medidas.

Este tipo de assistência técnica deve ser programado ao abrigo de uma prioridade específica e a Comissão deverá adotar, no âmbito do programa, regimes circunstanciados para cada financiamento não associado aos custos das ações. Estão disponíveis informações mais exaustivas sobre esta opção no capítulo 6.

Importante!



- *Estas ações de reforço das capacidades não estão incluídas no valor máximo da assistência técnica-tipo.*
- *Os montantes em causa não são tidos em consideração para fins de concentração temática.*

- *As medidas de reforço das capacidades que utilizam métodos de reembolso que não estão associados aos custos devem ser programadas como uma prioridade específica do programa.*

2.1.4 Combinação de diferentes opções de reforço das capacidades

As opções de reforço da capacidade administrativa acima mencionadas são complementares e podem ser utilizadas em conjunto (com exceção das opções de taxa fixa e de custo real, que não podem ser combinadas). Caberá a cada Estado-Membro selecionar e negociar com a Comissão a combinação de opções que melhor corresponda às suas necessidades de reforço da capacidade administrativa. Além disso, as ações, os resultados, os intervenientes responsáveis, as opções de financiamento, etc. podem ser acordados num **roteiro para o reforço da capacidade administrativa**. Embora não seja obrigatório elaborar um roteiro, esta opção é considerada uma *boa prática*.

Importante!



- *As opções de reforço da capacidade administrativa propostas no novo quadro jurídico permitem abordagens flexíveis e personalizadas para o reforço das capacidades dos Estados-Membros ou das regiões da UE.*

- *Para dar uma resposta estratégica a questões de capacidade administrativa, poderá ser acordado um conjunto abrangente de ações num roteiro para o reforço da capacidade administrativa.*

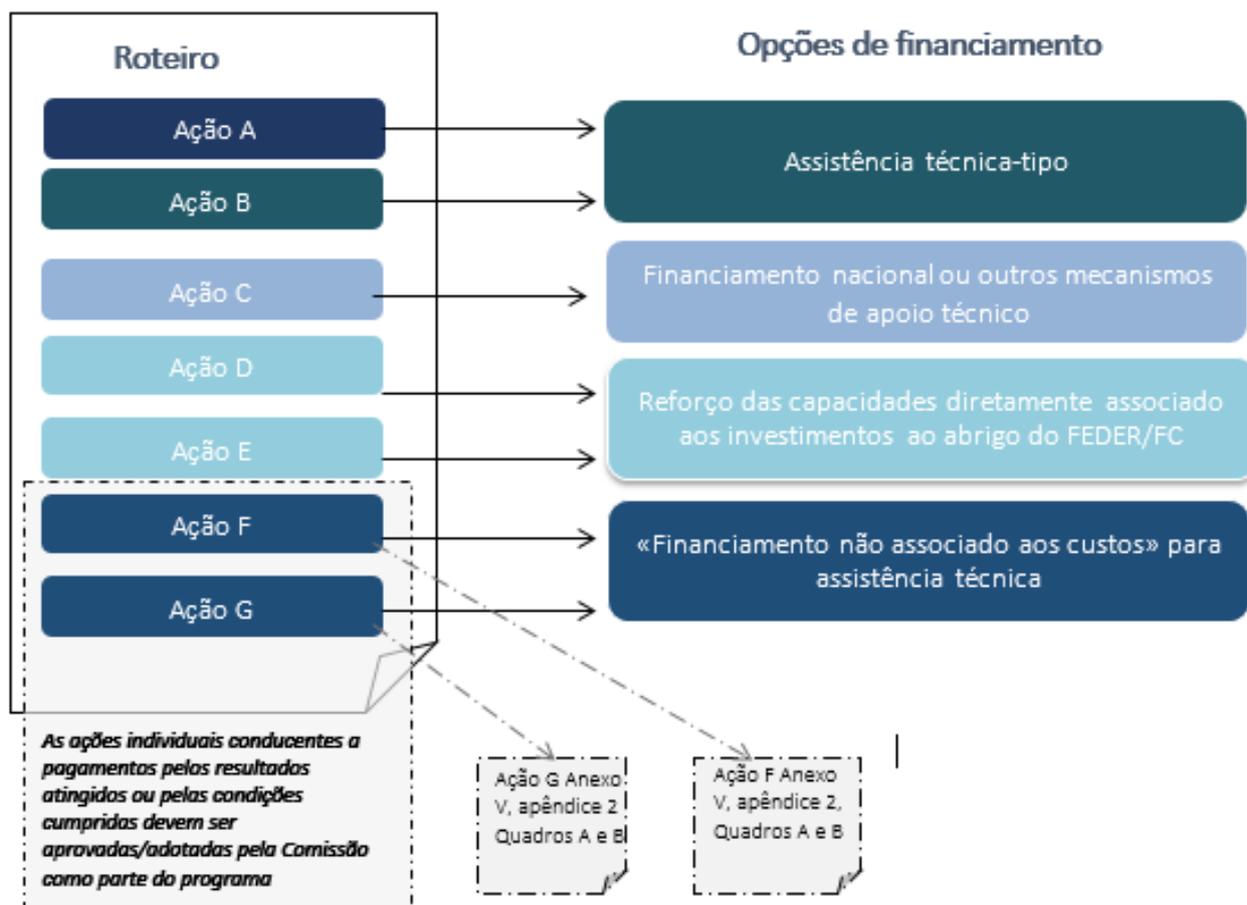
2.2 A natureza dos roteiros para o reforço da capacidade administrativa

O roteiro é um documento estratégico **voluntário** que inclui um conjunto de ações abrangentes para o reforço da capacidade de gestão e de utilização dos fundos num Estado-Membro ou num programa específico. Destina-se a definir e a dar resposta a questões de capacidade administrativa, com base numa abordagem **estratégica** que tenha em consideração a perspetiva de curto, médio e longo prazo.

Embora não seja obrigatório elaborar um roteiro, esta opção é considerada uma **boa prática**, especialmente nos Estados-Membros em que tenham sido identificadas deficiências na capacidade administrativa. A elaboração de um roteiro é uma forma possível de abordar questões de capacidade identificadas nas orientações em matéria de investimento contidas nos relatórios por país do Semestre Europeu de 2019 (Anexo D).

Não é necessário que a Comissão adote ou aprove formalmente o roteiro, por isso este não deve fazer parte de qualquer programa. Tal significa que o roteiro pode ser facilmente adaptado e atualizado, conforme necessário e em qualquer altura.

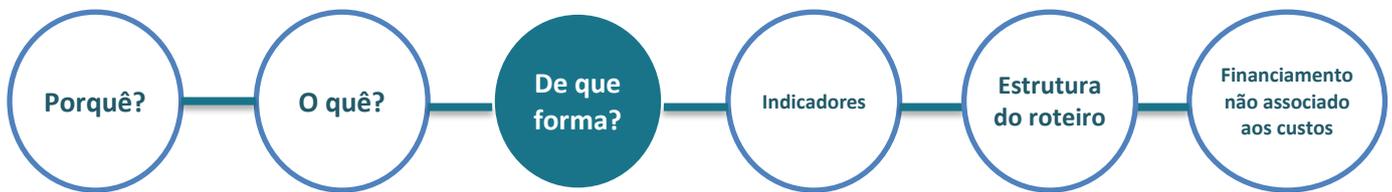
Tal como indicado abaixo, o roteiro pode incluir várias ações financiadas ao abrigo de várias opções de reforço de capacidades previstas no novo quadro jurídico e a partir de recursos nacionais ou de outros mecanismos de apoio técnico.



Importante!

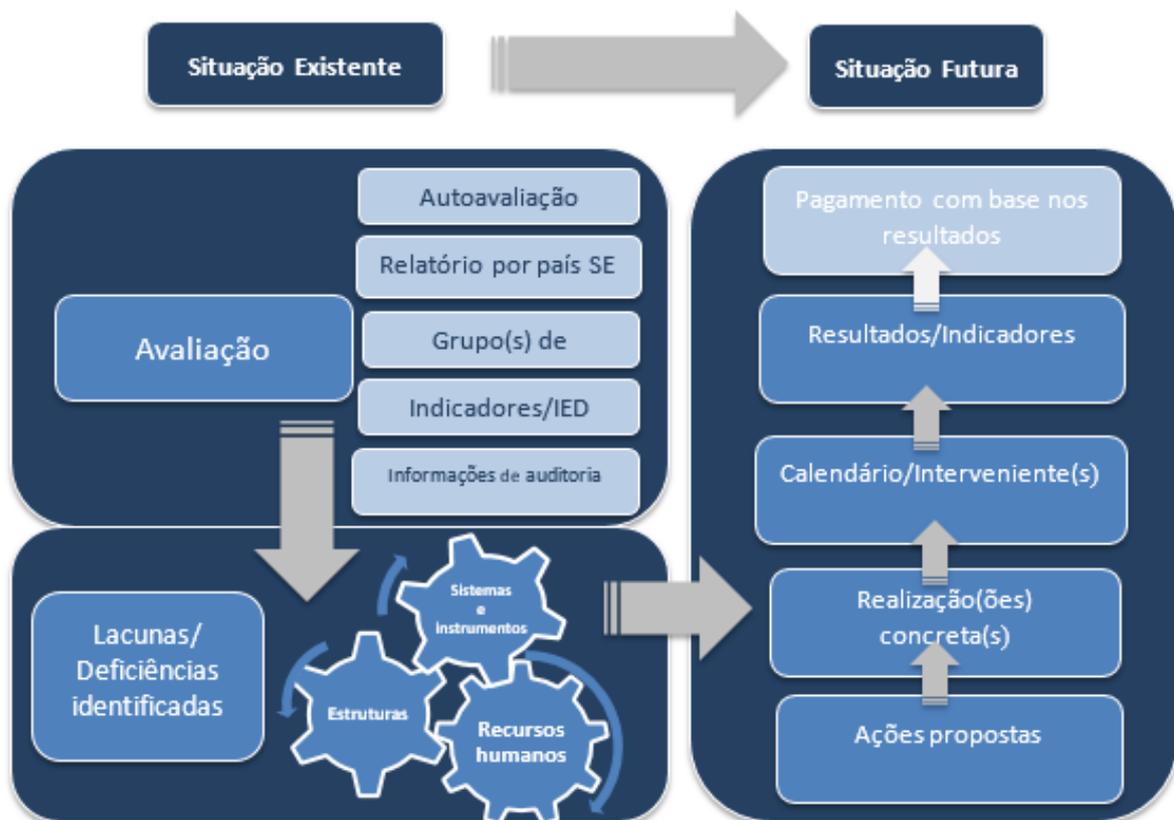


- Embora não seja obrigatório elaborar um roteiro, esta opção é considerada uma boa prática, especialmente nos Estados-Membros cuja capacidade administrativa deva ser mais reforçada.
- O roteiro pode ser utilizado como um instrumento estratégico para identificar e executar ações abrangentes no domínio do reforço de capacidades.
- O roteiro pode dar resposta às questões de capacidade identificadas nos relatórios por país do Semestre Europeu e facilitará as negociações com a Comissão sobre a lógica de intervenção dos investimentos em 2021-2027.



3 Definição de roteiros para o reforço das capacidades administrativas

O processo de elaboração de um roteiro é tão importante quanto o próprio roteiro, uma vez que incentiva a reflexão estratégica sobre as necessidades em matéria de reforço das capacidades e a forma de as abordar. Ao elaborar um roteiro para o reforço da capacidade administrativa (como em qualquer documento estratégico), o processo de transição da situação atual (presente) para a situação pretendida (futuro) tem uma importância fundamental. As principais etapas deste processo estão definidas abaixo.



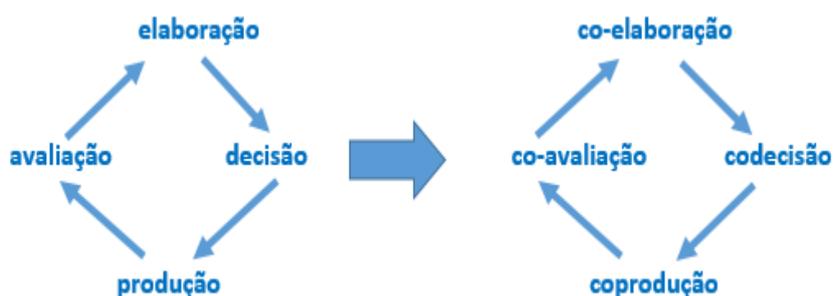
Os seguintes aspetos são importantes para a relevância do roteiro e para garantir a sua «apropriação» pelas partes em causa:

- A elaboração conjunta de roteiros exige a utilização de uma abordagem participativa, que envolva as partes interessadas, a gestão de topo e outras partes.
- Os roteiros devem ser documentos dinâmicos, ou seja, devem ser acompanhados e atualizados regularmente, através do mesmo processo participativo.
- A comunicação regular com as partes interessadas ajuda a manter a apropriação do roteiro durante toda a fase de execução.

3.1 Participação das partes interessadas, compromisso e apropriação

A elaboração de um roteiro é mais do que um exercício técnico realizado por uma organização num processo individual e isolado. As partes interessadas apreciam a consulta e a participação, o que também contribui para um resultado mais eficaz e uma apropriação mais ampla.

A exigência de uma maior transparência, a mudança nas perceções da legitimidade dos governos e a necessidade de envolver as partes interessadas estão a pressionar as organizações do setor público para se tornarem organizações orientadas para o exterior e para a procura, e para desenvolverem novos tipos de interações e relações com diversas partes interessadas. Por conseguinte, assiste-se à evolução das organizações do setor público, que passam de prestadores de serviços fechados a organizações em rede nas quais o público em geral e as partes interessadas



específicas podem confiar. Esta mudança ocorre através de processos transparentes e da responsabilização, do diálogo democrático, passando do foco interno para externo (ou seja, centrado nas realizações e

nos resultados), e da transição de um ciclo tradicional de «elaboração-decisão-produção-avaliação» para um ciclo que envolva as partes interessadas em todas as etapas. Deste modo, as partes interessadas participam em processos conjuntos de elaboração, decisão, produção e avaliação.

Podem ser utilizados vários instrumentos para promover a participação das partes interessadas, nomeadamente, reuniões/«reuniões com os autarcas», observações por escrito, entrevistas, grupos de reflexão/sessões de trabalho e inquéritos. É importante garantir que todas as partes interessadas estejam amplamente representadas e não incluir apenas as que são mais ativas ou as que representam determinadas opiniões, bem como evitar a «ditadura da maioria», em que a opinião dominante se sobrepõe às preocupações legítimas de uma minoria. É necessária uma apreciação profissional para interpretar as conclusões e as opiniões, resolver dilemas e equilibrar pontos de vista diferentes, de modo a alcançar um resultado que possa ser amplamente aceite.

Exemplo retirado da ação-piloto para o reforço da capacidade administrativa com vista a antecipar o período de programação pós-2020

Para cada programa participante, foram realizadas sessões de trabalho e mesas redondas com uma ampla diversidade das partes interessadas. O objetivo consistiu em identificar pontos fortes e fracos e discutir as necessidades mais urgentes em matéria de desenvolvimento de capacidades. As sessões de trabalho incluíram participantes de organismos nacionais de coordenação, autoridades de gestão, organismos

intermédios, ministérios relevantes, outras administrações responsáveis pela gestão dos FEEL, regiões e agências de desenvolvimento regional, entidades públicas intermédias, municípios, organismos municipais, entidades da sociedade civil e outros beneficiários. Os debates enriquecedores e estimulantes que se seguiram produziram muitas ideias úteis que servem para fundamentar o trabalho futuro. Além disso, todos os intervenientes avaliaram positivamente a reunião dessas partes para debater questões comuns.

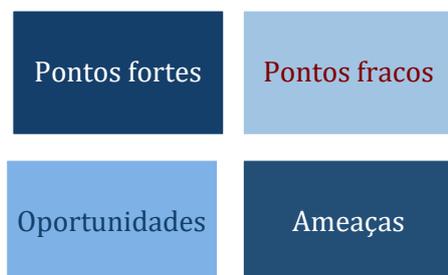
3.2 Analisar a situação atual (presente)

Antes de identificar soluções e ações com vista à apresentação de propostas, é necessário compreender e analisar corretamente a situação atual «existente». Para criar uma imagem consistente da situação, é necessário analisar diferentes tipos de informações e dados.

Os relatórios por país do Semestre Europeu, que descrevem determinadas deficiências e domínios suscetíveis de melhoria (consultar, em especial, o anexo D dos relatórios de 2019), facultarão dados particularmente úteis para a análise. As informações também podem ser obtidas a partir de outras fontes, nomeadamente:

- ❖ instrumentos de autoavaliação, etc.
- ❖ avaliações disponíveis, estudos setoriais, etc.
- ❖ informações sobre o desempenho da gestão, incluindo os principais indicadores de desempenho
- ❖ consulta às partes interessadas (através de entrevistas, sessões de trabalho, debates estruturados ou grupos de reflexão)
- ❖ opiniões de utilizadores, funcionários, etc. (questionários, comentários, perguntas e queixas)
- ❖ conclusões e recomendações de auditoria, incluindo as taxas de erro do programa comunicadas pelas autoridades de auditoria e as «tipologias de erros» identificadas pela Comissão e pelas auditorias nacionais.

A análise deve incidir em questões essenciais decorrentes de **desafios internos** (estruturas, recursos humanos, sistemas e instrumentos) e de **desafios externos/transversais/sistémicos** (coordenação, elaboração de políticas, combate à corrupção, etc.). O anexo 1 contém um conjunto mais pormenorizado de perguntas que pode ser utilizado como modelo.



Este exercício poderia utilizar técnicas simples, como a análise dos pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças (análise SWOT, **Strengths**, **Weaknesses**, **Opportunities and Threats**). Esta técnica é utilizada para examinar os atributos internos existentes numa organização (incluindo o que funciona bem e o que deve ser melhorado) e a situação externa, a fim de identificar os desenvolvimentos futuros que

a organização pode utilizar em seu benefício e os que representam possíveis problemas a ultrapassar.

Exemplo retirado da primeira sessão de trabalho realizada com as partes interessadas no contexto da ação-piloto para o reforço da capacidade administrativa com vista a antecipar o período de programação pós-2020:

Com base na análise das informações coligidas por várias fontes, foram identificados cinco temas para a primeira sessão de trabalho:

- *participação das partes interessadas;*
- *definição de prioridades, seleção de projetos e avaliação prévia;*
- *tomada de decisão e eficiência a nível da organização;*
- *criação das condições-quadro; e*
- *gestão das pessoas, sistema de RH, aptidões e formação.*

Estes temas foram debatidos em cinco grupos diferentes e os participantes puderam escolher o seu tema/grupo preferido. Durante a primeira parte da sessão de trabalho, cada grupo debateu pontos fortes/oportunidades, pontos fracos/desafios e as três principais prioridades que poderiam ser abordadas pelo roteiro. Durante a segunda parte, os participantes foram convidados a identificar os problemas mais prementes (e a propor etapas iniciais para resolvê-los) e as principais partes responsáveis.

A sessão de trabalho gerou grande interesse e debates animados entre os participantes, permitindo conclusões que podem contribuir para o roteiro relativo ao reforço da capacidade administrativa.

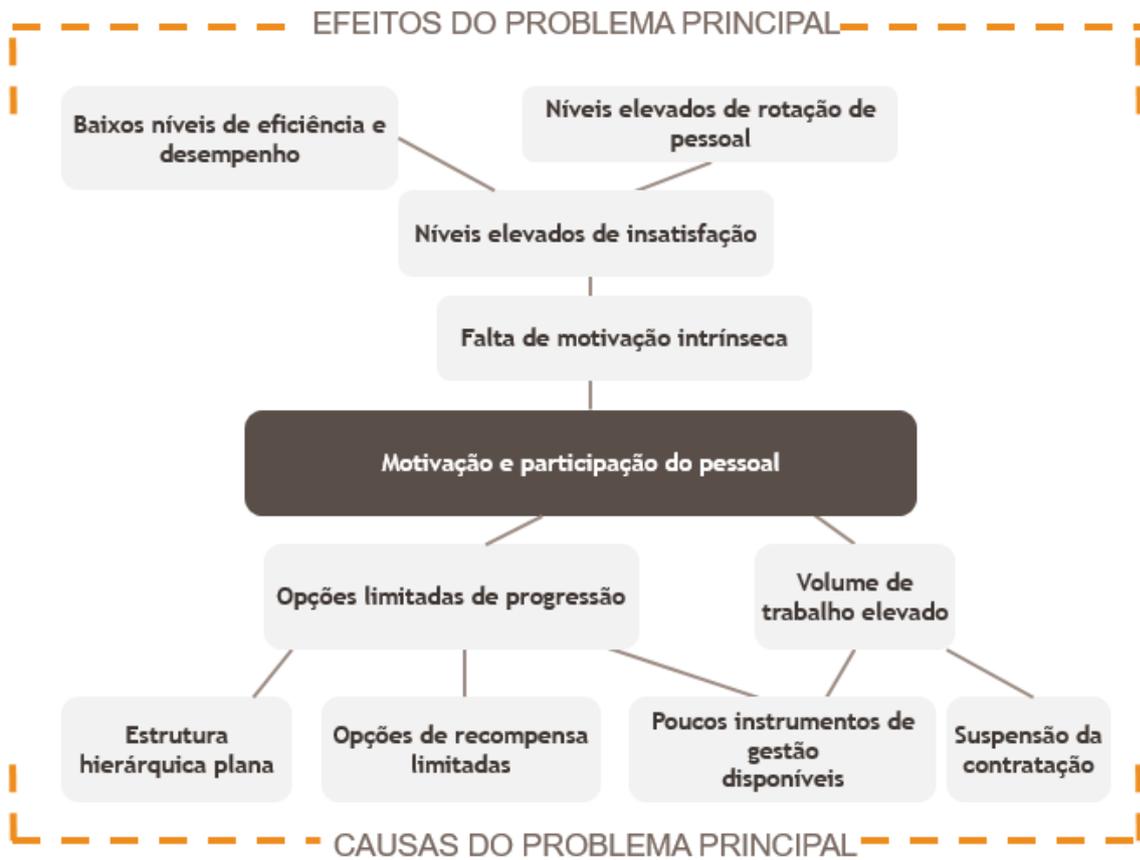
3.3 Perspetivar o futuro e identificar ações (futuro)

Com base na análise da situação, as organizações e as partes interessadas externas relevantes devem propor soluções, ou seja, um conjunto de ações que correspondam aos problemas identificados. Estas ações não devem ser isoladas e independentes. Os roteiros devem clarificar as ligações entre os problemas existentes, as ações propostas para resolvê-los e os resultados pretendidos. Por conseguinte, devem:

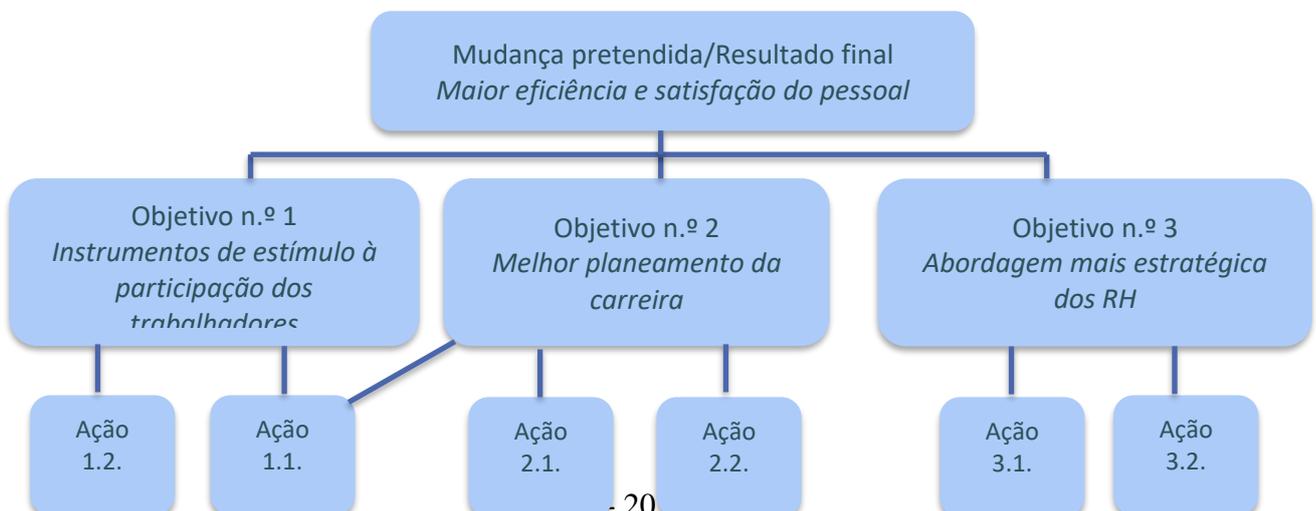
- a) Apresentar um conjunto de ações destinadas a resolver o(s) problema(s) identificado(s);
- b) Demonstrar a forma como essas ações estão interligadas, ou seja, como a sua execução acionará um processo de mudança.

Pode ser utilizada uma **árvore de problemas** para exemplificar essas ligações. O tronco da árvore representa a questão principal (o problema), as raízes representam as causas e os galhos representam os efeitos. A análise da árvore de problemas mostra as ligações e, às vezes, os conflitos e as contradições entre os problemas, permite identificar os fatores que a organização pode e não pode influenciar e, deste modo, ajuda a definir prioridades. Esta abordagem é mais eficaz quando reúne diferentes perspetivas. O exercício é útil, sobretudo, porque envolve discussão e debate, de modo a analisar e, se necessário, a rever as causas e os efeitos, a reorganizar os argumentos e/ou a adicionar outras subdivisões, à medida que a avaliação se torna mais sofisticada. Também pode chamar a atenção para lacunas de informação, destacando o que é conhecido e o que é desconhecido, incluindo lacunas de informação na conceção de soluções.

Exemplo de análise da motivação e da participação dos membros do pessoal, utilizando uma árvore de problemas:



Uma vez criada a árvore, os problemas podem ser reformulados positivamente numa **árvore de objetivos** e todo o exercício pode servir de estímulo à identificação de medidas que devam ser adotadas. Esta relação de causa e efeito é fundamental para a criação de uma «**teoria da mudança**»: a via através da qual esperamos que os resultados pretendidos se concretizem. Os Estados-Membros estão familiarizados com técnicas semelhantes utilizadas na programação, conhecidas como «**lógica de intervenção**». A via para a mudança pode incluir etapas intermédias conducentes a resultados de curto prazo que contribuam para alcançar o resultado final previsto (uma relação de causa e efeito de resultados).



A abordagem consiste em começar a partir do final da via (o resultado final previsto) e identificar as etapas (objetivos) necessárias para concretizar a mudança. A etapa seguinte tem por objetivo identificar um conjunto abrangente de **ações** para cumprir os objetivos intermédios e, eventualmente, concretizar a mudança, que constitui o objetivo final.

A seguir, são apresentados alguns exemplos de ações que podem contribuir para os objetivos indicados na figura supra. Estes exemplos baseiam-se nas ações empreendidas pelas cinco autoridades de gestão que participaram na *ação-piloto para o reforço da capacidade administrativa com vista a antecipar o período de programação pós-2020*.

Ações concretas relativas à gestão de recursos humanos - alguns exemplos	
Objetivo n.º 1: Instrumento de estímulo a uma maior motivação do pessoal	<i>Ação 1.1. Estabelecer inquéritos periódicos ao pessoal sobre vários aspetos do trabalho</i>
	<i>Ação 1.2. Experimentar um regime de mobilidade interna</i>
Objetivo n.º 2: Melhorar o planeamento da carreira	<i>Ação 2.1. Rever o sistema de gestão do desempenho</i>
	<i>Ação 2.2. Estabelecer um inquérito de saída do pessoal</i>
Objetivo n.º 3: Rumo a uma abordagem mais estratégica da gestão dos recursos humanos	<i>Ação 3.1. A autoridade de gestão organiza uma série de sessões de trabalho/seminários para quadros superiores sobre desafios em matéria de RH e de gestão estratégica de RH</i>
	<i>Ação 3.2. Realizar uma sessão de trabalho específica sobre gestão de talentos para representantes da unidade de RH, funcionários com responsabilidades de gestão estratégica de RH e/ou quadros de direção</i>

Os roteiros não devem limitar-se aos temas de gestão de recursos humanos; a capacidade administrativa de gestão de fundos depende de vários fatores, conforme descrito no capítulo 1. A seguir, são apresentados alguns exemplos de outros tipos de ações⁹.

Tema	Objetivo	Ações propostas
Planeamento e execução estratégicos integrados	Envolver ainda mais as autoridades de gestão (AG) e a perspetiva regional na definição de estratégias para fundos e programação da UE	<i>Realizar uma avaliação estratégica dos eixos prioritários, incluindo a tipologia dos projetos e a afetação orçamental, para identificar as sinergias que podem contribuir para um maior desenvolvimento territorial.</i>
Abordagem ascendente e de partes interessadas	Criar uma abordagem ascendente para a elaboração e execução do projeto, a fim de prestar um apoio mais eficaz ao	<i>Desenvolver uma série modular de seminários educativos ou sessões de trabalho prático para beneficiários e outras partes interessadas em áreas como: planeamento estratégico e definição de prioridades, mecanismos de financiamento da UE,</i>

⁹Exemplos de ações empreendidas pelas cinco autoridades de gestão que participaram na ação-piloto para o reforço da capacidade administrativa com vista a antecipar o período de programação pós-2020.

	investimento nas prioridades locais	<p><i>orçamento de investimentos, elaboração de projetos e requisitos de aplicação.</i></p> <p><i>Desenvolver tutoriais em vídeo em linha e gratuitos, destinados aos beneficiários, sobre as candidaturas ao FEDER e a gestão dos fundos, incluindo a questão da elegibilidade.</i></p>
	Atualizar as responsabilidades e as funções das autoridades de gestão e dos organismos intermédios e melhorar a partilha de informações	<p><i>Conceber e realizar um processo de consulta às partes interessadas internas e externas (por exemplo, grupo de reflexão, complementado por questionário) para identificar as lacunas de capacidade dos organismos intermédios, especialmente na seleção e avaliação de projetos.</i></p>
	Reforçar a perspetiva do beneficiário ao longo do ciclo de investimento	<p><i>Reforçar o envolvimento dos grupos de partes interessadas, através da criação de um fórum regular para interação e participação de várias partes interessadas a diversos níveis.</i></p> <p><i>Realizar um estudo ou uma análise das autoridades e empresas locais e regionais (incluindo as que não recorrem aos FEEI), para compreender as suas necessidades e os seus modelos financeiros; as informações coligidas fornecerão uma base de dados para a elaboração de futuras programações e convites à apresentação de propostas.</i></p> <p><i>Realizar periodicamente «reuniões com os autarcas»¹⁰ com a participação da autoridade de gestão, dos organismos intermédios e dos beneficiários para discutir e informar sobre mudanças de programação e de regulamentação, fornecer informações (formação, oportunidades) e recolher opiniões sobre procedimentos e práticas atuais através de inquéritos regulares e grupos de reflexão, etc.</i></p>
Coordenação	Intensificar a coordenação vertical com as autoridades regionais e os beneficiários	<p><i>Desenvolver programas de formação modulares para os coordenadores regionais, adaptados às suas necessidades específicas.</i></p> <p><i>Realizar uma análise conjunta envolvendo a autoridade de gestão e o organismo intermédio para identificar áreas de programação que se sobreponham às estratégias setoriais nacionais e regionais e à programação do programa operacional, para definir com clareza as funções, a responsabilização e os parâmetros de execução.</i></p>
Clareza e estabilidade da regulamentação	Reduzir a incerteza e a complexidade da regulamentação e dos processos regulamentados	<p><i>Apoiar ações de formação regulares e acessíveis e mecanismos de partilha de conhecimento sobre a compreensão e aplicação de novas regras e regulamentos, destinados aos funcionários técnicos/peritos da autoridade de gestão.</i></p>

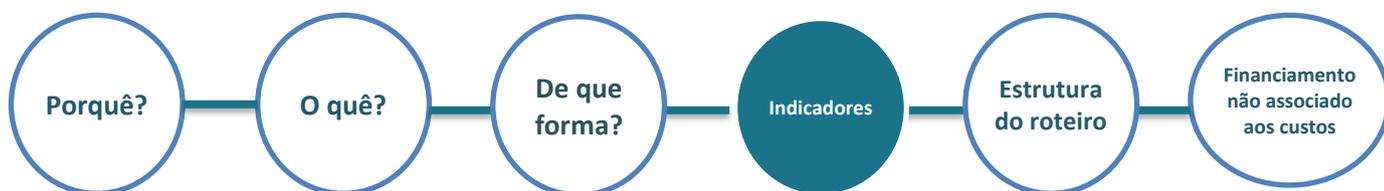
¹⁰ Neste contexto, entende-se por «reunião com os autarcas» uma reunião com as partes interessadas para discutir temas específicos e recolher as suas opiniões.

	Colaboração no âmbito do quadro jurídico e regulamentar nacional	Introduzir uma rede temática de sistemas de gestão e controlo das autoridades de gestão, com a autoridade de certificação a funcionar como plataforma de intercâmbio de informações/experiências. A participação de um observador da autoridade de auditoria pode ser considerada, mesmo numa base <i>ad hoc</i> .
Operações	Melhorar a qualidade das operações e práticas	Continuar a garantir uma gestão eficaz dos riscos, acompanhando cuidadosamente o instrumento de gestão de riscos introduzido no atual período de programação a fim de determinar o seu impacto, o que funciona corretamente e o que pode ser necessário ajustar.
Instrumentos financeiros	Investigar a potencial ativação de instrumentos financeiros para financiar projetos nos domínios dos transportes e do ambiente	Elaborar um relatório sobre a utilização de instrumentos financeiros para financiamento de projetos (por exemplo, instrumentos de investimento territorial integrado ou outros instrumentos financeiros). Investigar a ativação potencial das instituições financeiras para financiar projetos ambientais e de transportes e divulgar as informações relevantes aos ministérios competentes (unidades/estruturas executivas).

Importante!



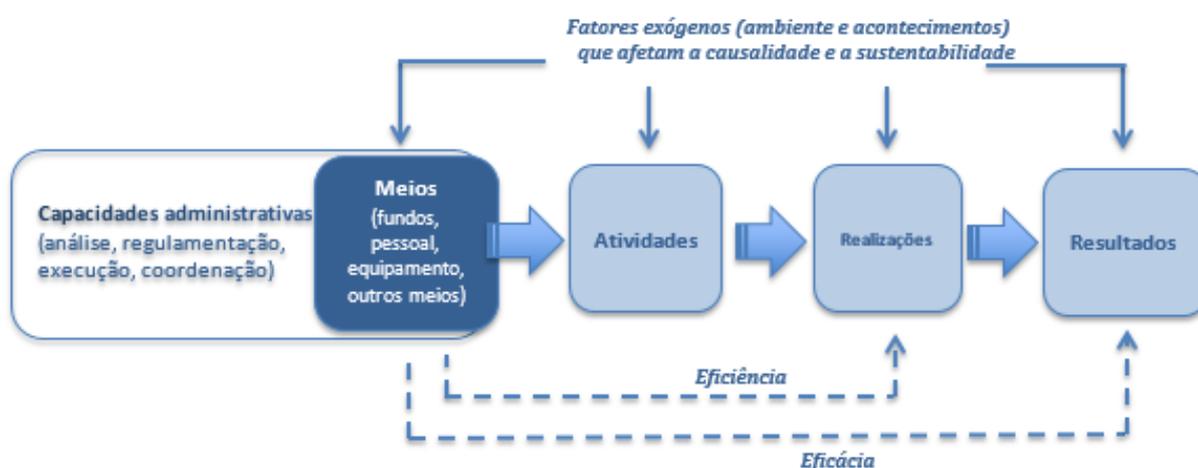
- *O roteiro deve ser elaborado em cooperação com as partes interessadas, utilizando uma abordagem participativa para garantir uma ampla apropriação, incluindo a gestão de topo.*
- *Deve ser um documento dinâmico, ou seja, regularmente acompanhado e atualizado, utilizando o mesmo processo participativo.*
- *O roteiro deve basear-se numa análise sólida dos problemas (situação atual).*
- *Devem ser formuladas as alterações necessárias e devem ser identificados conjuntos abrangentes de ações que contribuam para alcançar as mudanças previstas, ou seja, o objetivo final.*



4 Procura de indicadores

Para avaliar o progresso na consecução de metas e objetivos, é útil que os roteiros para o reforço da capacidade administrativa incluam indicadores. Estes são instrumentos que ajudam a avaliar, melhorar e explicar o desempenho, além de coordenar e orientar os processos.

4.1 Função dos indicadores



Os indicadores são utilizados para coligir informações sobre o desempenho e para fins de acompanhamento e de gestão. Podem ser utilizados para influenciar e definir as atividades (direção e controlo), mas também são necessários para ajudar a reforçar as capacidades ou a melhorar medidas ou políticas futuras, ou seja, para identificar o que funciona e porquê (aprendizagem).

Exemplo

Enquanto os **indicadores de realizações** medem as realizações específicas de uma determinada atividade, os **indicadores de resultados** medem os efeitos que uma determinada atividade deverá ter sobre as pessoas ou as organizações visadas pela atividade. Estes últimos diferem dos indicadores de realizações, na medida em que avaliam uma alteração na situação das pessoas ou das organizações. Estas medições são fundamentais para a boa gestão dos programas (e necessárias para a sua concretização).

Os indicadores também são utilizados para comunicar, explicar e justificar o desempenho, ou seja, prestar contas, por exemplo, para demonstrar os produtos, os serviços e o impacto obtido.

Esta responsabilização pelo desempenho pode significar atingir um resultado específico que constitua uma condição para a realização de um pagamento. Para este fim específico, é necessário identificar os indicadores que podem dar origem a pagamentos, referidos no presente documento como «indicadores financiáveis». A secção 6.3 aborda este tipo de indicadores de forma mais exaustiva, no contexto de «financiamento não associado aos custos para assistência técnica».

4.2 Indicadores do roteiro

O roteiro deve incluir um conjunto abrangente de indicadores que permitam:

- acompanhar o progresso da execução,
- avaliar os principais resultados das ações,
- atingir os objetivos (ou seja, a mudança pretendida).

Algumas etapas de base podem ajudar a desenvolver este conjunto de indicadores, nomeadamente:

1. Identificar os elementos a medir e com que finalidade (em relação a metas e ações claras e interligadas)
2. Utilizar o processo SMART¹¹ para desenvolver indicadores de elevada qualidade
3. Estabelecer um ponto de referência (linha de base)
4. Definir metas (objetivos estratégicos, se for caso disso)
5. Determinar a fonte e a frequência da recolha de dados, que deve ser simples, direta e rentável.

Os indicadores de recursos, de atividade (processo) e de realização são utilizados com mais frequência, uma vez que refletem diretamente as ações. No entanto, os indicadores de resultado podem igualmente ser utilizados, se for caso disso.

No exemplo abaixo, os indicadores de atividade (processo) e de realização estão inscritos em caracteres brancos sobre fundo negro. Os indicadores de resultado estão inscritos em caracteres negros sobre fundo branco.

¹¹ **Específico:** o indicador deve descrever com precisão o que se pretende avaliar, ou seja, visar uma área específica.

Mensurável: o indicador pode ser contado, observado, analisado, testado ou contestado. Se um indicador não for mensurável, não é possível avaliar o progresso.

Realizável: o indicador é realizável se a meta de desempenho especificar com precisão a quantidade ou o nível do que deve ser medido para atingir a realização ou o resultado pretendido. Os dados e as informações necessários podem ser coligidos.

Pertinente: os indicadores selecionados devem refletir a essência da realização ou do resultado pretendido.

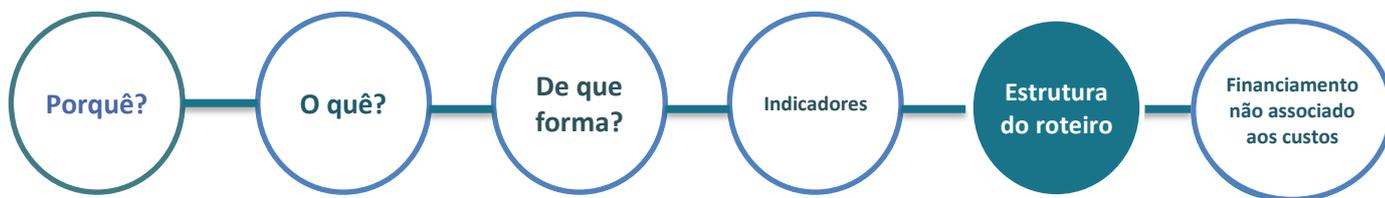
Calendarizado: o indicador está associado a um período de tempo específico.



Importante!



- O conjunto de indicadores deve ser criteriosamente ponderado e equilibrado, ou seja, os indicadores devem permitir o acompanhamento do progresso da execução, a avaliação dos principais resultados das ações e a avaliação do cumprimento dos objetivos. Devem também ser específicos, mensuráveis, realizáveis, pertinentes e calendarizados e a recolha de dados deve ser simples, direta e rentável.



5 Proposta de estrutura de um roteiro

Uma vez que o roteiro não está definido nos regulamentos, este poderá assumir diferentes formatos e ser adaptado a diferentes circunstâncias de forma flexível. O presente capítulo propõe uma estrutura para um roteiro, ou seja, as componentes que poderá incluir.

Exemplo – estrutura de um roteiro

- **Secção 1: Objetivo geral e estrutura do roteiro**
Introdução
- **Secção 2: Metodologia utilizada na elaboração do roteiro**
 - Principais etapas na elaboração do roteiro
 - Participação das partes interessadas
 - Fontes de informação/dados utilizadas
 - Calendário
 - Consentimento e aprovação
- **Secção 3: Situação atual (presente)**
Breve descrição da análise realizada e das principais questões identificadas
- **Secção 4: Perspetivar o futuro (futuro)**
Resumo das mudanças a atingir (*a secção 4 pode ser integrada na secção 3*)
- **Secção 5: Identificação das ações**
 - Descrição das ações
 - Indicadores, calendários, partes responsáveis, orçamentos e fonte de financiamento
- **Secção 6: Execução do roteiro**
 - Mecanismos de supervisão e de acompanhamento
 - Riscos e medidas de atenuação
 - Sustentabilidade dos resultados
 - Estratégia de comunicação

5.1 Elementos estruturais de um roteiro

Secção 1: Objetivo geral e estrutura do roteiro

A parte introdutória descreve o(s) objetivo(s) geral(ais), a fundamentação e o contexto do roteiro e mostra a forma como este está associado ao(s) programa(s) em questão, aos relatórios por país do Semestre Europeu, etc.

Secção 2: Metodologia utilizada na elaboração do roteiro

Elementos a descrever:

- *Etapas principais*: que medidas foram adotadas e quais os métodos utilizados na elaboração do roteiro (por exemplo, autoavaliação, debates entre os membros do pessoal, grupos de reflexão)?
- *Participação das partes interessadas*: que tipo de partes interessadas foram envolvidas e como? Em que fase do processo?
- *Fontes de informação/dados utilizadas*: quais as fontes de informação ou de dados que foram utilizadas? Enumerar as principais, com referência completa no anexo do roteiro, se necessário.
- *Calendário*: qual é o prazo para elaborar e executar o roteiro?
- *Consentimento e aprovação*: o roteiro foi discutido com os quadros de direção e obteve o seu apoio? Foi aprovado a nível político (se aplicável)?

Secção 3: Situação atual (presente)

Uma descrição dos principais resultados da análise da situação atual, com incidência nos desafios identificados (fundamentada por dados relevantes, se aplicável). A análise deve abranger os elementos relevantes do reforço das capacidades, tais como estruturas/organização, gestão de recursos humanos, sistemas e instrumentos, planeamento e coordenação estratégicos e condições-quadro favoráveis. *Esta secção pode ser independente ou integrada na secção 4.*

Secção 4: Perspetivar o futuro (futuro)

Uma descrição das possíveis soluções (conjunto de ações) destinadas a dar resposta aos principais desafios (problemas) identificados e a permitir que os resultados pretendidos sejam atingidos. As vias através das quais os objetivos intermédios e finais podem ser atingidos devem ser explicadas/visualizadas. As explicações devem incluir a forma como os conjuntos de ações são interligados e como a sua execução desencadeia um processo de mudança.

Secção 5: Identificação das ações

Descrição das ações, abrangendo os seguintes elementos principais:

Modelo de ação – exemplo
Designação da ação
Objetivo da ação
Responsável pela ação
Descrição da ação proposta
Condições a cumprir ou resultados a atingir ¹²

¹² Pertinente apenas para ações financiadas no âmbito da rubrica «financiamento não associado aos custos para assistência técnica».

Indicador(es) para medir realizações ou resultados

Calendário da ação

Realizações concretas intermédias (calendário, indicadores)

Orçamento previsto

Fonte de financiamento

Todas as ações podem ser sintetizadas num quadro de síntese. É apresentado abaixo um exemplo baseado no quadro utilizado na ação-piloto para o reforço da capacidade administrativa.

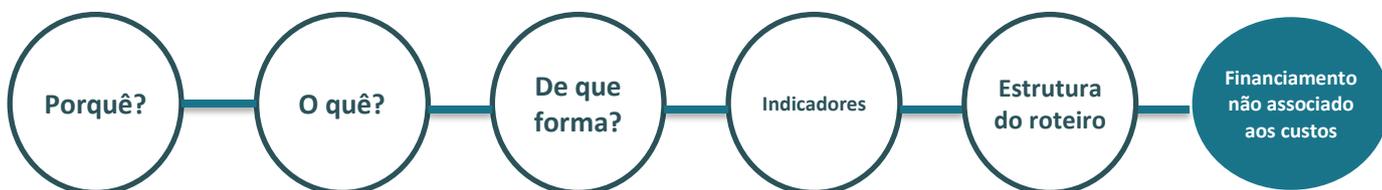
Roteiro para o reforço da capacidade administrativa – Síntese das ações								
Objeto de estudo n.º 1: Gestão da organização e das pessoas								
Objetivo	Ação	Titular (responsável pela ação)	Partes interessadas na execução	Calendário	Condições a cumprir ou resultados a atingir ¹³	Realizações concretas intermédias	Indicadores	Fonte de financiamento e orçamento
Objetivo (i)	Ação (i)							
	Ação (ii)							
Objetivo (ii)	Ação (i)							
	Ação (ii)							
Objeto de estudo n.º 2: Planeamento e coordenação estratégicos								
Objetivo (i)	Ação (i)							
	Ação (ii)							
Objeto de estudo n.º 3: Condições-quadro								
Objetivo (i)	Ação (i)							
	Ação (ii)							

Secção 6: Execução do roteiro

Elementos a considerar:

- *Mecanismos de supervisão e de acompanhamento*: descrição das responsabilidades (administrativas e políticas) pela elaboração e execução do roteiro. Descrição dos mecanismos de controlo (processo e indicadores) para acompanhar o progresso na execução, nas realizações e nos resultados.
- *Riscos e medidas de atenuação*: descrição dos potenciais riscos, obstáculos e medidas de atenuação.
- *Sustentabilidade dos resultados*: como garantir que as ações são integradas na organização e não são iniciativas pontuais?
- *Estratégia de comunicação*: quais as informações que serão comunicadas durante a execução do roteiro e das ações, quando, como e a quem serão comunicadas.

¹³ Pertinente apenas para ações financiadas no âmbito da rubrica «financiamento não associado aos custos para assistência técnica».



6 Financiamento não associado aos custos¹⁴

Um dos instrumentos introduzidos no novo quadro jurídico é o «*financiamento não associado aos custos para assistência técnica dos Estados-Membros*». Além da assistência técnica-tipo, os Estados-Membros podem propor a realização de outras ações para reforçar *a capacidade das autoridades do seu país, dos beneficiários e dos parceiros relevantes, necessária para uma gestão e utilização eficaz dos fundos*. O apoio a essas ações deve basear-se nas condições a cumprir ou nos resultados a atingir¹⁵. As ações e as realizações concretas, assim como os pagamentos correspondentes por parte da UE, podem ser acordados no quadro de um roteiro para o reforço da capacidade administrativa.

Alguns Estados-Membros podem decidir optar pelo financiamento não associado aos custos sem elaborar um roteiro. Tal pode ser o caso dos Estados-Membros em que não foram identificadas questões de capacidade administrativa, por exemplo, nos relatórios por país do Semestre Europeu.

A Comissão propôs as novas disposições sobre «*financiamento não associado aos custos*» para apoiar uma orientação mais forte em matéria de desempenho. Trata-se igualmente de uma medida de simplificação, uma vez que as auditorias da Comissão ou dos Estados-Membros da UE serão concebidas com o único objetivo de verificar se os resultados pretendidos foram atingidos ou se foram cumpridas as condições de reembolso pela Comissão para este tipo de ação, o que significa que as despesas individuais não serão verificadas.

6.1 Localização nos roteiros

Em geral, um regime de financiamento não associado aos custos é uma das ações de um roteiro para o reforço da capacidade administrativa (conforme ilustrado na secção 2.2). Um Estado-Membro que decida utilizar «*financiamento não associado aos custos para*

¹⁴ O financiamento não associado aos custos é uma opção não só para assistência técnica como também para medidas financiadas no âmbito de qualquer uma das prioridades temáticas de um programa.

¹⁵ Os métodos conhecidos como «contrato baseado no desempenho» e «remuneração do sucesso» podem servir de exemplo para a definição das condições a cumprir e dos resultados a atingir. Estão disponíveis explicações e exemplos mais exaustivos em:

- <https://www.nigp.org/docs/default-source/New-Site/global-best-practices/performancebased.pdf?sfvrsn=2>
- https://www.researchgate.net/publication/236606749_Performance-Based_Contracting_as_an_Enabler_of_Innovation
- <https://www.payforsuccess.org/learn/basics/>

assistência técnica» deve preencher os quadros A e B do anexo V, apêndice 2 (RDC), utilizando dados já disponíveis no roteiro e adicionando outras informações complementares, conforme necessário. A Comissão adotará esses quadros (não o roteiro em si) como parte do programa ou alteração do programa em questão, e o roteiro servirá de justificação para as ações propostas.

Os Estados-Membros que optarem por assistência técnica com financiamento não associado aos custos, mas sem elaborarem um roteiro, também deverão preencher os quadros A e B e chegar a acordo com a Comissão sobre os regimes de financiamento não associado aos custos.

6.2 *Elaboração de regimes de financiamento não associado aos custos*

A figura abaixo ilustra as principais etapas da elaboração e execução de regimes de financiamento não associados aos custos:



Durante o diálogo informal que precede as negociações formais sobre os programas, são identificados e aprovados os domínios em que o Estado-Membro beneficiaria de ações adicionais de reforço de capacidades. Se um Estado-Membro pretender utilizar a opção *«financiamento não associados aos custos»*, esse Estado-Membro e a Comissão negociam e acordam as disposições do regime, ou seja:

- as condições a cumprir e/ou os resultados a atingir,
- o calendário,
- as realizações concretas intermédias que desencadeiam os reembolsos,
- os indicadores e as unidades de medida,
- o montante total e os montantes associados às realizações concretas,
- o calendário dos reembolsos,
- as disposições para verificar as realizações concretas intermédias e se as condições foram cumpridas e os resultados atingidos,
- os métodos de ajustamento dos montantes, se aplicável, e
- as disposições destinadas a garantir a pista de auditoria.

Os regimes de «financiamento não associados aos custos» também podem ser elaborados e acordados posteriormente e ser adotados na forma de alteração do programa.

6.3 Utilização de indicadores

A secção 4 do presente guia prático explica a forma como os indicadores do roteiro são selecionados. Os indicadores são essenciais para que as ações sejam financiadas no âmbito de regimes de financiamento não associado aos custos. Desempenham um papel fundamental, uma vez que a Comissão não reembolsa os custos, a menos que os resultados planeados sejam atingidos e as condições necessárias sejam cumpridas. Por conseguinte, os indicadores devem permitir que as realizações concretas intermédias e finais/os resultados intermédios e finais sejam medidos. Um indicador associado a realizações concretas que desencadeiam reembolsos é referido no presente guia prático como um «**indicador financiável**».

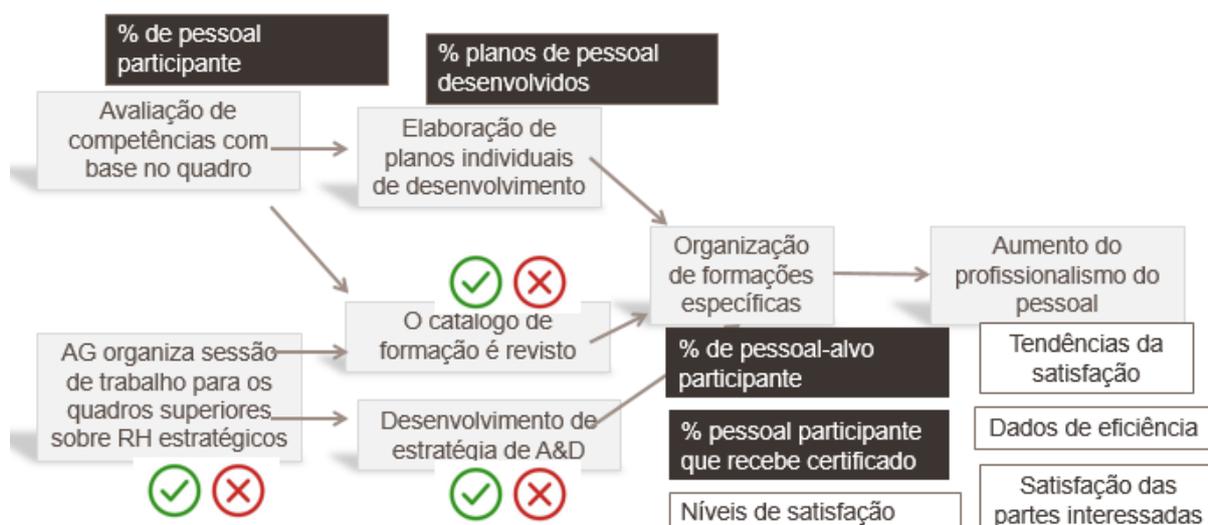
Os indicadores «financiáveis» devem ser consistentes, fáceis de medir, fiáveis e estreitamente associados às ações financiadas. Devem também ser simples, uma vez que são utilizados para demonstrar se os Estados-Membros aplicam ou não o acordado com a Comissão. Trata-se de uma questão de responsabilização.

No que respeita às ações centradas no reforço da capacidade administrativa, são necessários indicadores que mostrem de que modo os sistemas foram melhorados e em que medida o foram. Os indicadores de base do roteiro que refletem as mudanças podem, assim, tratar aspetos como o número de:

- novos sistemas implementados,
- serviços abrangidos pelo novo instrumento/sistemas,
- organismos administrativos que implementaram totalmente o novo sistema e o utilizam, ou
- pessoal apoiado pela ação, p. ex., através de ações de formação.

Na figura abaixo, os indicadores inscritos num fundo negro são «indicadores financiáveis». Todos medem a atividade e os resultados¹⁶.

¹⁶Importa referir que nem todos os indicadores de realização são adequados como indicadores «financiáveis».



O exemplo abaixo explica os recursos específicos dos indicadores «financiáveis» em comparação com outros indicadores. Estes últimos têm uma função diferente nos roteiros, uma vez que são necessários para fins de controlo interno e de aprendizagem.

Ação	Indicador(es) proposto(s)	Tipo de indicador	
		Financiável	Outro
Avaliação das competências do pessoal com a ajuda do quadro de autoavaliação	% de pessoal que se autoavalia com a ajuda do quadro	X	
Elaboração de planos individuais de desenvolvimento	% de pessoal para o qual foi elaborado um plano de desenvolvimento individual	X	
Ações de formação específicas	% de pessoal que concluiu a formação obrigatória	X	
	% de pessoal que recebeu um certificado	X	
	Grau de satisfação dos participantes nas ações de formação		X
	satisfação geral do pessoal		X
Aumento do profissionalismo	Rotação de pessoal/licença por doença		X
	Produtividade do pessoal – tempos de processamento		X

Exemplo que ilustra o problema de atrasos excessivos nos pagamentos

As cinco ações seguintes constituem uma forma possível de resolver o problema. Cada uma das ações pode estar associada a indicadores «financiáveis».



No que respeita aos «pagamentos baseados no cumprimento de condições», são suficientes indicadores simples que demonstrem se as condições acordadas foram ou não cumpridas. Uma resposta positiva acionará os pagamentos pela Comissão. No exemplo supra, os indicadores também podem indicar realizações concretas intermédias.

Os seguintes indicadores de realização podem ser utilizados como indicadores «financiáveis» para o procedimento de pagamento simplificado da ação:

- 20 % de redução no prazo necessário para efetuar os pagamentos
- o prazo de pagamento (desde a data de receção do pedido de pagamento intercalar até à data do pagamento ao beneficiário) não deve, em 95 % dos casos, ser superior a 60 dias
- 10 % de redução no prazo médio de pagamento

6.4 Fixação de preços

A «fixação de preços» é uma componente importante para reunir as ações no âmbito da rubrica «financiamento não associado aos custos para assistência técnica». Entende-se por fixação de preços a identificação de um valor global (preço) para os resultados atingidos ou as condições cumpridas, acrescido dos valores correspondentes a quaisquer realizações concretas intermédias. **Envolve a identificação de montantes que sejam indicadores dos custos reais ou a criação de incentivos à execução das tarefas acordadas pela Comissão e pelo Estado-Membro em causa.** Em qualquer dos casos, deve ser fornecida uma justificação para a fixação de preços, bem como documentos comprovativos.

O quadro seguinte resume vários métodos de fixação de preços.

Método de fixação de preços	Tipo	Justificação/documentos comprovativos	Casos/exemplos	Importa ter em conta
Compensação pelos custos reais da	Custos reais	* Documentos comprovativos dos custos reais da ação (geralmente contratos de serviço/bens/obras e/ou custos	Este método pode ser relevante para a fixação dos preços de «realizações	* O resultado é uma realização concreta. No entanto, devem ser integrados parâmetros de

	ação	<p>com salários do pessoal, etc.)</p> <p>* Taxa de cofinanciamento a negociar entre o Estado-Membro em causa e a Comissão:</p> <p>1) é possível utilizar uma taxa de cofinanciamento mais elevada como incentivo em alguns casos;</p> <p>2) é possível utilizar uma taxa de cofinanciamento mais baixa se, por exemplo, for necessário colmatar uma lacuna de financiamento residual.</p>	<p>concretas intermédias» e para ações relacionadas com a configuração de sistemas informáticos, desenvolvimento e lançamento de novos instrumentos, organização de eventos/consultas/conferências, etc.</p>	<p>qualidade na descrição do indicador (por exemplo, o sistema informático deve estar operacional e ser utilizado por X % do grupo-alvo).</p> <p>* Documentos comprovativos: em vez de verificar a comprovação dos custos (por exemplo, contratos), a Comissão e o Estado-Membro em causa podem concordar em recorrer a um relatório da autoridade de auditoria nacional/de uma empresa de auditoria.</p>
<p>Pagamento com base num indicador dos custos reais</p>	<p>Taxa fixa</p> <p>Custos unitários</p> <p>Montante fixo</p>	<p>Montantes a estabelecer com base:</p> <p>a) Num método de cálculo justo, equitativo e verificável, baseado:</p> <p>i) em dados estatísticos, noutra informação objetiva ou num parecer de um perito,</p> <p>ii) em dados históricos, verificados, dos beneficiários individuais,</p> <p>iii) na aplicação das práticas habituais de contabilidade de custos pelos beneficiários individuais.</p> <p>b) Num projeto de orçamento estabelecido numa base casuística;</p> <p>c) Nas modalidades de aplicação dos custos unitários, montantes fixos e taxas fixas correspondentes aplicáveis nas políticas da União para o mesmo tipo de operação;</p> <p>d) Nas modalidades de aplicação dos custos unitários, montantes fixos e taxas fixas correspondentes aplicáveis no âmbito de regimes de subvenções financiados inteiramente pelo Estado-Membro para o mesmo tipo de operação;</p> <p>e) Em taxas fixas e nos métodos específicos estabelecidos pelo RDC ou pelas regras específicas dos fundos.</p>	<p>A lógica subjacente à fixação dos preços é a mesma das opções de custos simplificados (OCS). Os casos e exemplos podem ser idênticos aos utilizados para as opções de custos simplificados (https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/fin_inst/pdf/simpl_cost_en.pdf)</p>	<p>* Não devem ser esquecidos os parâmetros de qualidade que definem os custos unitários e os montantes fixos.</p> <p>* As taxas fixas, os custos unitários e os montantes fixos podem ser combinados, embora para diferentes custos/operações.</p> <p>* O método que estabelece as opções de custos simplificados deve ser acordado antecipadamente, ou seja, juntamente com a adoção dos quadros A e B, do anexo V, apêndice 2 (RDC).</p> <p>* Para verificar a prova do pagamento, a Comissão e o Estado-Membro em causa podem concordar em recorrer a um relatório elaborado pela autoridade de auditoria nacional ou por uma empresa de auditoria.</p>

Incentivar o pagamento com base numa indicação das poupanças do setor público	Normalmente, montante fixo ou taxa fixa (% do custo/preço total)	<p>Poupanças reembolsáveis: as poupanças que revertem a favor dos governos quando o resultado é atingido. Para justificar o montante, deve ser apresentado um método de cálculo justo, equitativo e verificável baseado em dados estatísticos, noutras informações objetivas ou num parecer de um perito.</p> <p>* A execução da medida resultará em poupanças para o setor público, pelo que o montante pago pela Comissão deve ter um efeito de incentivo (mas não cobrir todos os custos).</p>	<p>* Possíveis exemplos dessas ações: reformas relevantes a uma escala menor, alterações no sistema e nos procedimentos administrativos, medidas de combate à fraude ou à corrupção, melhorias no sistema de contratação pública, etc.</p>	<p>* Os parâmetros de qualidade não devem ser esquecidos.</p> <p>* O método que estabelece as poupanças reembolsáveis deve ser acordado antecipadamente, ou seja, juntamente com a adoção dos quadros A e B, do anexo V, apêndice 2 (RDC).</p> <p>* Para verificar a prova do pagamento, a Comissão e o Estado-Membro em causa podem concordar em recorrer a um relatório elaborado pela autoridade de auditoria nacional ou por uma empresa de auditoria.</p> <p>* Existem mais alguns métodos que têm em conta um contexto mais amplo, os quais podem ser utilizados em casos muito específicos:</p> <p>1) estimativa dos benefícios para o bem-estar: as melhorias que beneficiam as pessoas e as comunidades quando o resultado é atingido e</p> <p>2) estimativa da disponibilidade das pessoas para pagar: considera-se que o resultado vale o investimento.</p>
--	--	---	--	--

6.5 Modelos e exemplos

O anexo 2 contém dois exemplos de ações para financiamento não associado aos custos. Esses exemplos utilizam os modelos fornecidos no Regulamento Disposições Comuns:

- Elaborar um plano de aprendizagem e desenvolvimento para a autoridade de gestão baseado no quadro de competências da UE para a gestão e execução do FEDER/FC
- Melhorar a eficiência da autoridade de gestão/dos organismos intermédios na região ABCD (melhorando os prazos de aprovação e os prazos de pagamento)

No primeiro exemplo, a fundamentação para a fixação de preços é a identificação dos montantes que são indicadores dos custos reais. No segundo exemplo, os montantes identificados destinam-se a incentivar a melhoria da eficiência, ou seja, os prazos de aprovação e os prazos de pagamento.

N.B.: Estes exemplos não devem, em circunstância alguma, ser considerados normativos.

Importante!



A «fixação de preços» é uma componente importante para reunir ações de assistência técnica cujo financiamento não é associado aos custos. Entende-se por fixação de preços a identificação de um valor (preço) para os resultados atingidos ou as condições cumpridas, acrescido dos valores correspondentes a quaisquer realizações concretas intermédias. Trata-se de identificar montantes que são indicadores dos custos reais ou de incentivos à execução das tarefas acordadas pela Comissão e pelo Estado-Membro em causa.

7 Resumo dos principais pontos

Embora a elaboração de roteiros para reforçar a capacidade administrativa não seja obrigatória, é considerada uma boa prática, uma vez que promove uma reflexão estratégica sobre como melhorar o desempenho das administrações responsáveis pela gestão dos fundos e o vasto número de partes interessadas envolvidas na execução dos fundos. A elaboração de um roteiro é um processo participativo realizado em estreita parceria com as partes interessadas, de modo a garantir a sua apropriação por parte destas e pela gestão de topo.

Os roteiros são documentos dinâmicos, atualizados regularmente, que devem refletir um processo de mudança. Não existe um formato predefinido. Devem ser entendidos como instrumentos estratégicos que visam dar resposta a problemas de capacidade administrativa. Para identificar medidas que possam ser adotadas para colmatar lacunas, é necessária uma análise da situação existente baseada em dados provenientes de diferentes fontes de informação. Idealmente, um roteiro deve incluir diversas ações que contribuam para reforçar a eficácia da administração e a utilização dos fundos. As ações podem dar resposta a desafios decorrentes de domínios como estruturas/organização, recursos humanos, sistemas e instrumentos, planeamento e coordenação estratégicos, ou de questões associadas à transparência e à prevenção da fraude e da corrupção. O âmbito de aplicação de um roteiro pode ser amplo, abrangendo ações financiadas por fontes diferentes, por exemplo, assistência técnica com reembolso a «taxa fixa» ou com reembolso do «custo real», «financiamento não associado aos custos para assistência técnica» e «reforço das capacidades diretamente associado aos investimentos». No entanto, também é possível uma abordagem mais simples.

Os roteiros destinados ao reforço da capacidade administrativa podem incluir indicadores para medir o progresso na realização de metas e objetivos. Os indicadores são instrumentos que ajudam a acompanhar a execução, a avaliar e melhorar o desempenho e a coordenar e orientar os processos. São utilizados para fins de acompanhamento e gestão (orientação e controlo) e são igualmente necessários para ajudar a reforçar as capacidades ou a melhorar as políticas no futuro (aprendizagem).

Os indicadores podem ainda ser utilizados para comunicar, justificar e explicar o desempenho (responsabilização). Esta responsabilização pelo desempenho pode significar atingir um resultado específico que constitua uma condição para a realização de um pagamento. Para este fim específico, os indicadores que podem acionar pagamentos («indicadores financiáveis») devem ser identificados.

conducentes a pagamentos pela obtenção de resultados ou pelo cumprimento de condições devem ser aprovadas pela Comissão e adotadas como parte do programa. Ao identificar «preços» para as ações, é necessário identificar os montantes que são indicadores dos custos reais ou que constituem um incentivo para a execução do que foi acordado entre a Comissão e o Estado-Membro.

8 Referências

Comissão Europeia (2015) *Programming period 2014-2020, Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy European Social Fund, Documento de orientação*

Yemile Mizrahi *Capacity (2003) Enhancement Indicators: Review of the Literature*, WBI Evaluation Studies No. EG03-72

Nigel Simister com Rachel Smith (2010), *Monitoring and Evaluating Capacity Building: Is it really that difficult?* – INTRAC (centro internacional de investigação e formação de ONG)

Ecorys (2011) *Assessment of administrative and institutional capacity building interventions and future needs in the context of European Social Fund (VC/2009/066 - 009) - Final Report*,

Comissão Europeia, Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão (atualização de 2015 e 2017) *Quality of Public Administration a Toolbox for Practitioners*

Proposta de *REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que estabelece disposições comuns sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu Mais, o Fundo de Coesão e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e regras financeiras para estes Fundos e o Fundo para o Asilo e a Migração, o Fundo para a Segurança Interna e o Instrumento de Gestão das Fronteiras e dos Vistos*, COM(2018) 375 final, Comissão Europeia, 2018.

Proposta de *REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e ao Fundo de Coesão*, COM(2018) 372 final, Comissão Europeia, 2018.

Serviço de Estudos do Parlamento Europeu, 2017 *Understanding capacity-building/ capacity development: A core concept of development policy. Nota informativa*

Wouter Van Doreen, Geert Bouckaert e John Halligan (2010), *Performance Management in the Public Sector*

OCDE (2020), *Strengthening Governance of EU Funds under Cohesion Policy: Administrative capacity building roadmaps*

ANEXOS

ANEXO 1: Lista pormenorizada de questões para orientação da análise da situação atual (presente)

A fase de análise deve abordar questões essenciais relacionadas com o contexto geral e com os elementos específicos do reforço da capacidade administrativa (estruturas, GRH, sistemas e instrumentos), tais como¹⁷:



- Dispomos de quadros regulamentares e institucionais bem definidos?
- Dispomos de uma estrutura organizacional clara, simples e transparente que facilite o desempenho eficiente de tarefas essenciais?
- A nossa estrutura é suficientemente flexível para se adaptar a novas circunstâncias?
- Em que medida as responsabilidades e as tarefas são claramente definidas na organização?
- Estrutura organizacional/conceção: Que organismo/unidade/comité (no âmbito da AG ou não) é responsável pela estratégia e pelas práticas operacionais da AG (ou seja, decisões relativas ao seu orçamento global, à sua organização, às suas políticas internas, etc.)?



- O enquadramento geral em matéria de emprego (diferentes tipos de contratos, grau de recurso a consultores externos, etc.)
- Política e gestão de RH (a AG pode tomar decisões em matéria de RH isoladamente ou estas são tomadas por uma unidade central de GRH? Como é gerida esta relação?)
- Planeamento estratégico de RH: existe uma estratégia de RH para a AG? Existe um processo de planeamento de RH orientado para o futuro?
- Como é recrutado o pessoal (eficiência, concursos, atração dos perfis adequados), de onde provém a maioria dos funcionários que são contratados para a AG (p. ex., do setor público ou do setor privado? Diretamente das universidades?)
- Promoção: como são tomadas as decisões em matéria de promoções dos funcionários? Quem decide quem é promovido? De acordo com que critérios?
- Remuneração: o sistema de remuneração na sua AG é diferente do sistema de outros departamentos governamentais? Como são os níveis de remuneração e quem os define? São utilizados FEEI para complementos de salários?
- Avaliação do desempenho: é utilizada uma avaliação de desempenho formalizada na sua AG? Que critérios de desempenho são utilizados? A avaliação do desempenho está associada à progressão na carreira, à remuneração, à renovação do contrato, etc.? Como são tratados os casos de fraco desempenho?

¹⁷ Com base no *Questionnaire for Information Collection in the context of the pilots*, da OCDE, 2018.

- Formação: de que forma é estruturada e gerida a formação? Existe um requisito mínimo para formação? Qual o montante gasto em formação na sua AG?
- Liderança: que cargos formam a «equipa de quadros de direção» (ou equivalente) na AG? Quais são os requisitos para esses cargos de topo? Como são nomeados os quadros de direção? Recebem alguma formação?



- Comunicação estratégica: como é que os quadros de direção da AG comunicam a visão e/ou os objetivos da estratégia aos funcionários da AG? Que mecanismos são utilizados? Existem mecanismos à disposição dos funcionários para comunicarem ideias aos quadros de direção (p. ex., inquéritos, fóruns)?
- Acompanhamento das atividades: quais são os principais meios utilizados pela AG para acompanhar e comunicar informações sobre as suas próprias operações e desempenho? A quem presta essas informações? Se existirem, quais são os indicadores essenciais de desempenho utilizados? Existe um quadro de controlo da qualidade? A sua AG já realizou alguma autoavaliação ou avaliação externa da eficiência das suas despesas?
- Coordenação entre setores: a nível nacional, com que ministérios/órgãos colabora estreitamente a sua AG para executar e gerir os programas operacionais (PO)? Como é que a sua AG coordena o trabalho com outros órgãos, ministérios e organismos governamentais? Quais são os mecanismos de governação específicos em vigor (p. ex., grupos de trabalho temáticos, comités interministeriais)?
- Coordenação entre níveis de governo: como é que a sua AG coordena o trabalho de execução e gestão dos PO com outros níveis de governo (regiões, autoridades locais)? Que mecanismos de governação específicos são utilizados (p. ex., comités, disposições contratuais)?
- Coordenação (parcerias) e comunicação com outras partes interessadas: de que forma são as partes interessadas (sindicatos, empregadores, ONG, sociedade civil) envolvidas em programas e acordos de parceria (p. ex., programação, execução, acompanhamento e avaliação)?
- Coordenação entre jurisdições: em que medida os projetos geridos pela sua AG envolvem várias jurisdições (p. ex., regiões/distritos, províncias, municípios)? Se aplicável, descreva os incentivos existentes para incentivar a coordenação da execução e gestão dos PO entre jurisdições?
- Envolvimento dos intervenientes privados: de que forma a sua AG incentiva a participação do setor privado nos PO (p. ex., parcerias público-privadas)? Quais são os principais desafios? De que forma são as pequenas e médias empresas envolvidas em projetos financiados pela UE?

ANEXO 2: Exemplos de ações para financiamento não associado aos custos

EXEMPLO 1 - Elaborar um plano de aprendizagem e desenvolvimento para a autoridade de gestão

O exemplo abaixo ilustra o preenchimento dos quadros A e B para uma ação hipotética, «**Elaborar um plano de aprendizagem e desenvolvimento para a autoridade de gestão**».

Fundamentação da ação: o quadro de competências da UE para a gestão e execução do FEDER/FC, juntamente com a sua ferramenta de autoavaliação, pode ajudar as administrações dos Estados-Membros a identificar e a colmatar lacunas de competências e a melhorar a orientação estratégica dos processos de aprendizagem e desenvolvimento.

O principal objetivo consiste em harmonizar as iniciativas de aprendizagem e desenvolvimento com o quadro de competências e integrá-las nos processos de gestão do desempenho e de evolução da carreira em curso.

Modelo de apresentação de dados para análise pela Comissão **(artigo 89.º e anexo V, apêndice 2, quadros A e B, do CPR)**

Data de apresentação da proposta	1/1/2020
Versão atual	1.1

A. Síntese dos principais elementos

Prioridade	Fundo	Objetivo específico	Categoria de região	Montante abrangido pelo financiamento não associado aos custos	Tipo(s) de operação	Condições a cumprir/resultados a atingir	Designação do(s) indicador(es) correspondente(s)		Unidade de medida do indicador
							Código	Descrição	
X	FEDER	Não aplicável	Menos desenvolvidas	XXX EUR	Elaborar um plano de aprendizagem e desenvolvimento para a AG baseado no quadro de competências da UE para a gestão e execução do FEDER/FC	O quadro de competências é uma parte integrante da gestão do desempenho e da evolução da carreira	Específico do programa	Planos de desenvolvimento individuais elaborados para 90 % do pessoal (com base nas respetivas autoavaliações)	% Sim/Não %
Montante total abrangido	FEDER		Menos desenvolvidas	XXX EUR					

B. Dados por tipo de operação (a preencher para cada tipo de operação)

Tipos de operação:

1.1. Descrição do tipo de operação	Elaborar um plano de aprendizagem e desenvolvimento para a autoridade de gestão (AG) baseado no quadro de competências da UE para a gestão e execução do FEDER/FC		
1.2 Prioridade/objetivo(s) específico(s) em causa	Prioridade X		
1.3 Condições a cumprir ou resultados a atingir	Foram elaborados planos de desenvolvimento individuais para 90 % do pessoal (com base nas respetivas autoavaliações). Foi elaborado e está a ser executado um plano de aprendizagem e desenvolvimento para a autoridade de gestão (AG).		
1.4 Prazo para cumprir as condições ou atingir os resultados	31/12/2024, discriminado no ponto 1.7		
1.5 Definição do indicador para as realizações concretas	<p>Percentagem de pessoal que concluiu uma autoavaliação com base no quadro de competências – percentagem de pessoal em emprego ativo (incluindo funcionários a tempo parcial) que concluíram uma autoavaliação.</p> <p>Percentagem de pessoal para o qual foi desenvolvido e aprovado um plano de desenvolvimento individual – percentagem de pessoal em emprego ativo (incluindo funcionários a tempo parcial) para o qual foi desenvolvido um plano de desenvolvimento individual.</p> <p>Elaboração e execução de um plano de aprendizagem e desenvolvimento para a autoridade de gestão, ou seja, a elaboração de um plano de aprendizagem e desenvolvimento com pontos de ação específicos baseados na identificação das competências do pessoal que utilizou a ferramenta de autoavaliação. «A ser executado» significa que, pelo menos, X % dos pontos de ação do plano de aprendizagem e desenvolvimento da autoridade de gestão estão concluídos.</p>		
1.6 Unidade de medida do indicador para as realizações concretas	%, %, SIM/NÃO, %		
1.7 Realizações concretas intermédias (se for caso disso) que desencadeiam o reembolso pela Comissão, com o calendário de reembolso	Realizações concretas intermédias	Data	Montantes (EUR)
	Realização de uma autoavaliação por 90 % do pessoal, utilizando a ferramenta de autoavaliação no âmbito do quadro de competências	31/12/2021	XXX (Montante fixo – indicador dos custos reais)
	Elaboração de planos de desenvolvimento individuais para 90 % do pessoal	30/6/2022	XXX (Montante fixo – indicador dos custos reais)
	O plano de aprendizagem e desenvolvimento para a AG foi elaborado e está a ser	30/6/2023	XXX (Montante

	executado		fixo – indicador dos custos reais)
1.8 Montante total (incluindo financiamento nacional e da UE)	XXX EUR		
1.9 Método(s) de ajustamento	O método de cálculo deve fazer pressupostos razoáveis sobre a dimensão da população (ou seja, o número e a variedade de pessoal na autoridade de gestão). O método de ajustamento pode ser utilizado para ter em conta as alterações dos pressupostos iniciais.		
1.10 Verificação da obtenção do resultado ou do cumprimento da condição (e, se for o caso, das realizações concretas intermédias) - descrever o(s) documento(s) que será(serão) utilizado(s) para verificar a obtenção do resultado ou o cumprimento da condição - descrever os elementos que serão controlados durante as verificações de gestão (inclusive no local) e por quem - descrever as modalidades de recolha e armazenagem dos dados/documentos	As realizações concretas são utilizadas para verificar se as condições relevantes foram cumpridas e/ou se os resultados relevantes foram atingidos. A autoridade de gestão disponibiliza um relatório de uma empresa de auditoria independente para demonstrar à Comissão que as realizações concretas intermédias foram obtidas e que as condições foram cumpridas. A autoridade de gestão colige e armazena dados agregados de autoavaliações individuais, dados sobre o número de autoavaliações, provas de que foram elaborados planos de desenvolvimento individuais e provas de que a autoridade de gestão elaborou um plano de aprendizagem e desenvolvimento e de que este está a ser executado.		
1.11 Disposições destinadas a garantir a pista de auditoria Indicar o(s) organismo(s) responsável(eis) por essas disposições.	A autoridade de gestão é responsável pela conservação de: - documentos que estabeleçam as condições de apoio; - documentos que comprovem o acordo <i>ex ante</i> da Comissão sobre as condições a cumprir ou os resultados a atingir e os montantes correspondentes (aprovação ou alteração do programa); - documentos que atestem o cumprimento das condições ou a obtenção de resultados em cada fase (no caso de realização por etapas), bem como antes da declaração das despesas finais à Comissão.		

EXEMPLO 2 - Melhorar os prazos de aprovação e os prazos de pagamento

O exemplo abaixo ilustra o preenchimento dos quadros A e B para uma ação hipotética, «**Melhorar a qualidade e a eficiência da autoridade de gestão/dos organismos intermédios na região ABCD**».

Fundamentação da ação: os investimentos dos FEEI são mais eficazes se forem melhoradas a eficiência e a eficácia com que a autoridade de gestão e/ou os organismos intermédios da região ABCD avaliam propostas de projetos, assinam convenções de subvenção e processam pagamentos aos beneficiários.

Os organismos intermédios serão reembolsados através de regimes de financiamento não associado aos custos, o que proporcionará **incentivos** para melhorar os resultados, no que respeita aos prazos de aprovação e aos prazos de pagamento.

Para melhorar estes resultados, a autoridade de gestão/os organismos intermédios devem dispor de procedimentos internos simplificados, melhorar a utilização e a eficácia das soluções de coesão eletrónica, reduzir a «sobrerregulamentação» e, assim, reduzir os custos dos controlos no âmbito do sistema de gestão e controlo, bem como para os beneficiários.

Modelo de apresentação de dados para análise pela Comissão (artigo 89.º e anexo V, apêndice 2, quadros A e B, do CPR)

Data de apresentação da proposta	1/1/2020
----------------------------------	----------

A. Síntese dos principais elementos

Prioridade	Fund o	Objetivo específic o	Categoria de região	Montante abrangido pelo financiam ento não associado aos custos	Tipo(s) de operação	Condições a cumprir/resulta dos a atingir	Designação do(s) indicador(es) correspondente(s)		Unidade de medida do indicador
							Código	Descri ção	
X	FEDE R	N/A	Menos desenvolvi das	XXX EUR	Melhorar o desempenho da autoridade de gestão/dos organismos intermédios na região ABCD	Prazo de aprovação (reduzido 30 % do valor inicial) Objetivo – 95 % no prazo de 90 dias Prazo de pagamento (reduzido 20 % do valor inicial) Objetivo – 95 % no prazo de 60 dias	N/A ou específi co do program a	Prazo de aprova ção (TTG) Prazo de paga ment o (TTP)	TTG em dias TTP em dias

Montante total abrangido	FEDE R		Menos desenvolvidas	XXX EUR					
---------------------------------	-----------	--	---------------------	---------	--	--	--	--	--

B. Dados por tipo de operação (a preencher para cada tipo de operação)

1.1. Descrição do tipo de operação	Melhorar a eficiência da autoridade de gestão/dos organismos intermédios na região ABCD		
1.2 Prioridade/objetivo(s) específico(s) em causa	Prioridade X		
1.3 Condições a cumprir ou resultados a atingir	<p>Prazo de aprovação (reduzido 30 % do valor inicial) Objetivo – 95 % no prazo de 90 dias</p> <p>Prazo de pagamento (reduzido 20 % do valor inicial) Objetivo – 95 % no prazo de 60 dias</p> <p>Avaliação da qualidade – resultados positivos da avaliação</p>		
1.4 Prazo para cumprir as condições ou atingir os resultados	31/12/2023		
1.5 Definição do indicador para as realizações concretas	<p>Prazo médio de aprovação – o indicador é calculado como a média anual de dias entre o prazo de apresentação da proposta e a assinatura do contrato de subvenção (ou seja, inclui os processos de avaliação e de contratação). O indicador é calculado separadamente para cada instituição. O valor de base é identificado para cada instituição.</p> <p>Objetivo – espera-se que 95 % das subvenções sejam assinadas no prazo de 90 dias. O indicador mostra o número de contratos assinados no prazo de 90 dias, em percentagem do número total.</p> <p>Prazo médio de pagamento – o indicador é calculado como a média anual de dias entre a data em que o beneficiário apresenta o pedido de pagamento e a data em que o beneficiário é informado de que o pagamento foi processado ou de que foi decidido não efetuar o pagamento. O indicador é calculado separadamente para cada instituição. O valor de base é identificado para cada instituição.</p> <p>Objetivo – espera-se que 95 % dos pedidos de pagamento sejam processados no prazo de 60 dias. O indicador é o número de pedidos de pagamento pagos no prazo de 60 dias, em percentagem do número total.</p> <p>Avaliação de qualidade do objetivo – a avaliação positiva de um avaliador de que uma redução dos prazos médios de aprovação e de pagamento não é imputável a uma redução da qualidade dos serviços. A avaliação de qualidade deve ser efetuada por um avaliador independente.</p>		
1.6 Unidade de medida do indicador para as realizações concretas	<p>Dias</p> <p>%</p> <p>Avaliação positiva da avaliação</p>		
1.7 Realizações concretas	Realizações concretas intermédias	Data	Montantes (EUR)

intermédias (se for caso disso) que desencadeiam o reembolso pela Comissão, com o calendário de reembolso

Desembolso anual com base nos resultados dos relatórios de desempenho anual e da grelha de fixação de preços ¹⁸					Contínua, até 31/12/2023	Até XXX
Realizações concretas intermédias/Pontos de acionamento	Instituições					
	Organismo intermédio (OI) A	OI B	OI C	Suplemento por superação		
1.º ano	Valor de base: TTG – 110 TTP – 80	Valor de base: TTG – 160 TTP – 90	Valor de base: TTG – 190 TTP – 110	Montante fixo (a utilizar para o desenvolvimento pessoal dos funcionários)		
Prazo de aprovação (reduzido 30 % do valor inicial) ou dentro do objetivo – 95 % no prazo de 90 dias	Y % do orçamento anual do OI	Y % do orçamento anual do OI	Y % do orçamento anual do OI	XX EUR		Até XXX (montante correspondente a Y % do orçamento anual dos 3 OI + suplemento por superação)
Prazo de pagamento (reduzido 20 % do valor inicial) ou dentro do objetivo – 95 % no prazo de 60 dias	Z % do orçamento anual do OI	Z % do orçamento anual do OI	Z % do orçamento anual do OI	XX EUR		Até XXX (montante correspondente a Z % do orçamento anual dos 3 OI + suplemento por superação)
Avaliação da qualidade – resultados positivos da avaliação	positiva	positiva	positiva	n/a		
2.º e 3.º anos						
Dentro do objetivo – 95 % no prazo de 90 dias	Y % do orçamento anual do OI	Y % do orçamento anual do OI	Y % do orçamento anual do OI	n/a		Até XXX (montante correspondente a Y % do orçamento anual dos 3 OI)
Dentro do objetivo – 95 % no prazo de 60 dias	Z % do orçamento anual do OI	Z % do orçamento anual do OI	Z % do orçamento anual do OI	n/a		Até XXX (montante correspondente a Z % do

¹⁸ A grelha de fixação de preços inclui todas as instituições, os valores de base dos seus indicadores, os pagamentos por objetivos realizados e os pagamentos de incentivos pela superação de cada indicador.

				OI			orçamento anual dos 3 OI)
	Avaliação da qualidade – resultados positivos da avaliação	positiva	positiva	positiva	n/a		
1.8 Montante total (incluindo financiamento nacional e da UE)	XXXXXX EUR						
1.9 Método(s) de ajustamento	O método de cálculo tem em conta diferentes setores, a natureza dos convites à apresentação de propostas e o ciclo de vida do programa (o método poderia incluir disposições sobre o tratamento do financiamento não utilizado devido a não obtenção de resultados).						
1.10 Verificação da obtenção do resultado ou do cumprimento da condição (e, se for o caso, das realizações concretas intermédias) - descrever o(s) documento(s) que será(serão) utilizado(s) para verificar a obtenção do resultado ou o cumprimento da condição - descrever os elementos que serão controlados durante as verificações de gestão (inclusive no local) e por quem - descrever as modalidades de recolha e armazenagem dos dados/documentos	<p>Os sistemas de controlo e informação das instituições (<i>ou seja, os registos dos prazos dos convites à apresentação de propostas e das assinaturas das subvenções e os registos das apresentações dos pedidos de pagamento e dos pagamentos efetuados</i>) serão utilizados para verificar se as condições são cumpridas e se os resultados são atingidos. As eventuais alterações serão comunicadas e avaliadas nos relatórios anuais de execução.</p> <p>O relatório do avaliador independente será apresentado juntamente com o relatório anual de execução.</p> <p><i>Devem ser prestadas informações suplementares que abrangam todos os pontos à esquerda.</i></p>						
1.11 Disposições destinadas a garantir a pista de auditoria Indicar o(s) organismo(s) responsável(eis) por essas disposições.	<p>A autoridade de gestão/o organismo intermédio é responsável pela conservação de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - documentos que comprovem os registos dos prazos dos convites à apresentação de propostas e das assinaturas das subvenções, bem como os registos dos pedidos de pagamentos e dos pagamentos efetuados. Relatórios anuais de execução e relatórios de um avaliador independente. - documentos que comprovem o acordo <i>ex ante</i> da Comissão sobre as condições a cumprir ou os resultados a atingir e os montantes correspondentes (aprovação ou alteração do programa); - documentos que atestem o cumprimento das condições ou a obtenção de resultados em cada fase (no caso de realização por etapas), bem como ans da declaração das despesas finais à Comissão. 						