



Avaliação Ex-ante e Avaliação Ambiental Estratégica do Programa Regional do Alentejo para o período de programação 2021-2027

AVALIAÇÃO EX-ANTE – EX-ANTE EVALUATION

Sumário Executivo

Executive Summary

14 de dezembro de 2022

14th December 2022



ÍNDICE

1. SUMÁRIO EXECUTIVO	3
2. EXECUTIVE SUMMARY	10

1. SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Este relatório apresenta o **Sumário Executivo da Avaliação Ex-ante (AEA) do Programa Regional do Alentejo para o período de programação 2021-2027** (adiante designado por PR Alentejo 2021-2027). Inclui uma breve descrição do objeto e objetivos da avaliação, uma síntese do quadro metodológico utilizado e as principais conclusões resultantes do processo de avaliação. É completado pela descrição dos principais tipos de recomendações fundamentadas pelas referidas conclusões, essencialmente dirigidas à fase de operacionalização/implementação do Programa. A AEA foi realizada com base na análise de sucessivas versões do *template* do PR, culminando na que correspondeu à submissão à Comissão Europeia (CE).

2. O **objeto da avaliação** é marcado pela resposta a três critérios básicos de avaliação: relevância/pertinência, coerência interna e coerência externa. A formulação das questões de avaliação (QA) é relativamente ampla, organizadas em três grupos: (i) um grupo relativo à estratégia do PO; (ii) um grupo dedicado a questões de indicadores, monitorização e avaliação e (iii) um grupo focado na consistência da alocação dos recursos financeiros. A articulação com a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) foi assumida como uma dimensão relevante de todo o processo. Duas equipas de avaliação, em interação permanente, realizaram a AEA e a AAE.

3. Os **objetivos da avaliação** foram claramente definidos nas especificações técnicas do caderno de encargos: “(i) Melhorar a qualidade do PR, em especial para reforçar a sua relevância e pertinência face às necessidades e oportunidades identificadas no âmbito dos respetivos domínios de intervenção; (ii) Contribuir para a sua coerência interna e externa, bem como as condições de eficácia e eficiência que se propõe colocar em ação para assegurar a sua boa gestão, controlo e avaliação; (iii) Avaliar no contexto da AAE (quando aplicável), os efeitos do PR no ambiente, na circularidade da economia e na luta contra as alterações climáticas, defendendo a preservação, proteção e melhoria da qualidade do ambiente, e uma utilização racional dos recursos naturais, acrescentando ainda que as exigências do domínio ambiental devem ser integradas na definição das políticas, com o objetivo de promover um desenvolvimento sustentável”, esta última dirigida aos trabalhos da AAE.

4. O **quadro metodológico** que orientou a AEA distinguiu-se pelos seguintes elementos: (i) utilização de uma metodologia de avaliação baseada na teoria (ABT); (ii) Capitalização dos resultados da auscultação regional subjacente à elaboração da Estratégia Regional Alentejo 2030 e à Revisão da RIS 3 Alentejo; (iii) organização de novos processos de auscultação já com resultados da AEA (3 painéis, especialistas das temáticas regionais, entidades regionais potencialmente beneficiárias do PR Alentejo, CIM); (iv) interação com a equipa que preparou e negociou o PR; (v) apresentação pública de resultados correspondentes ao Relatório Final Preliminar, praticamente idêntico ao Relatório Final.

5. Embora as especificações técnicas que enquadraram a AEA não incluíssem a necessidade de elaboração de uma **Teoria da Programação** do PR Alentejo 2030, em interação com a equipa do PR Alentejo foram concebidos quadros lógicos de intervenção por OP e Prioridade de Investimento, que ajudaram a uma melhor compreensão da complexidade do Programa.

6. As **conclusões da AEA** foram enunciadas segundo o seguinte modelo de organização: (i) primeiro, foram elaboradas conclusões de âmbito geral, lendo transversalmente os principais resultados; (ii) segundo, definiram-se conclusões para os grandes grupos em que as questões de avaliação foram organizadas.

7. Entre as **conclusões de âmbito geral**, destacam-se as seguintes:

8. Face à riqueza e criatividade que os processos de elaboração da Estratégia Regional Alentejo 2030 e a revisão da RIS 3 Alentejo para o mesmo horizonte apresentaram, as orientações comunitárias e nacionais para a programação 2030 aportaram uma arquitetura de programação considerada em algumas dimensões demasiado rígida para responder a alguns dos aspetos mais estruturantes do diagnóstico de necessidades e desafios que tais documentos permitiram identificar. Essa rigidez foi mais saliente no caso dos OP1 e OP4. No caso do OP1, essa rigidez fez-se acompanhar da redução da dotação de recursos FEDER face ao último período de programação, mesmo considerando o contributo essencial e complementar do PRR.

9. Ainda no caso do OP1, os RSO 1.2 e 1.5 (este último correspondendo a uma das prioridades 1B do PR) trouxeram a novidade dos investimentos em infraestrutura digital, o primeiro para a modernização de serviços públicos e o segundo para colmatar falhas de mercado na oferta de telecomunicações em territórios de baixa densidade). Para que esta infraestruturação complete bem a ambição do OP1 será necessário que os serviços a proporcionar com essa infraestrutura digital correspondam efetivamente a uma melhoria das condições de vida e de investimento na Região.

10. Pelo caráter de novidade e de impulso para a mudança que pode representar, a alocação de um milhão de euros à dinamização das oportunidades transformativas da RIS 3 Alentejo deve ser salientada como a mais importante ação do PR em matéria de promoção de novas condições de governação na Região. No que respeita à governação multinível, o OP5 com as abordagens territoriais integradas poderá também trazer um impulso nessa matéria.

11. O OP2 e o OP4 são na programação o mais legível e o mais atomizado entre os cinco OP mais o Fundo de Transição Justa. O primeiro porque configura praticamente todos os instrumentos de intervenção para a transição energética, climática e valorização da biodiversidade. O segundo porque é um OP multifundo, tradicionalmente difícil de integrar e enfrentando ainda uma redução da dotação FSE+.

12. Para mitigar os elementos de rigidez que a programação aportou ao processo, abre-se a relevante possibilidade de, em sede de operacionalização/implementação do PR Alentejo, a AG poder manejar o estabelecimento de um *mix* de instrumentos de política, capaz de gerar uma resposta mais eficaz às necessidades e desafios evidenciados pela Estratégia Regional Alentejo 2030. Como a AEA fundamentadamente o apresenta, a resposta à transição demográfica do Alentejo é seguramente a matéria em que essa ação da AG do PR Alentejo será mais pertinente e necessária.

13. Analisando a **coerência da programação com o diagnóstico de necessidades e desafios regionais**, a AEA concluiu essencialmente o seguinte:

14. A **abordagem à mudança demográfica** identificada no diagnóstico estratégico regional representa na perspetiva da AEA o maior desafio que se coloca à AG do PR Alentejo 2030 para mitigar a rigidez da arquitetura da programação. Para além da necessidade das operações do OP5 (RSO 5.1 e RSO 5.2) terem de dar respostas de proximidade a esta mudança, a AEA identificou um conjunto de dimensões transversais que suscitam um *mix* integrado de instrumentos a que a operacionalização do PR Alentejo deve dar resposta: (i) criação de emprego qualificado e, por essa via, atração de novos residentes à Região, (ii) criação de condições de residência, culturais e acolhimento desses novos residentes, (iii) estratégias locais de habitação com componentes de acolhimento e integração de migrantes internacionais, (iv) dinâmicas de investimento de valorização económica de recursos locais para fixação de jovens que se qualificam na Região, (v) estratégias de atração à Região de novos investigadores e (vi) políticas mais ambiciosas de conciliação da vida profissional e familiar para casais jovens.

15. Dada a relevância que a **consolidação do Sistema Regional de Inovação do Alentejo** reveste para o futuro da Região e a necessidade de **incorporação no tecido empresarial regional de mais intensidade de inovação**, a redução de dotação de recursos FEDER observada no RSO 1.1 do OP1 relativamente ao período de programação anterior exige maior seletividade na aprovação de operações de investimento

a apoiar e a necessidade de acompanhar de perto a incidência do PRR na Região, designadamente os apoios em matéria de Agendas Mobilizadoras. Do mesmo molde, o apoio às infraestruturas não tecnológicas consagradas no RSO 1.3 deve contrariar a atomização de áreas de acolhimento empresarial.

16. No que respeita às **conclusões em termos de coerência interna** do PR Alentejo:

17. A AEA identificou alguns **pontos sensíveis da coerência interna** do Programa:

- Questões de coerência interna no âmbito do OP1 – (i) criação e transferência de conhecimento versus I&DT e investimento de inovação empresarial; (ii) ações coletivas e suas repercussões em I&DT e investimento empresarial; (iii) investimentos em infraestruturas digitais e investimento empresarial (novos serviços às empresas e novos modelos de negócio);
- Articulação entre OP1 e OP4: que necessidades de novas competências vão os investimentos a apoiar pelo RSO 1.3 implicar?
- Complementaridade interna multifundo no seio do OP4;
- Coerência entre as operações a apoiar no OP5 e os OP dos quais poderão ser mobilizados recursos adicionais.

18. Em termos de **coerência externa do Programa**, a AEA concluiu o seguinte:

19. No que respeita à **primeira fase temporal de implementação** do PR Alentejo, é sobretudo a complementaridade de efeitos com o PRR que deve ser acompanhada de perto. Na **segunda fase de implementação**, é a complementaridade com os PT ITD, DQI e ACS e com o PEPAC FEADER e Mar (Feampa) que deve ser objeto de monitorização atenta.

20. **Em relação ao PT ITD**, três questões de sinergia devem ser salientadas: conhecimento do tipo de empresas regionais que serão apoiadas; apoios de empreendedorismo qualificado e criativo; implicações dos investimentos apoiados em termos de novas competências; quanto à **relação com o PT ACS** estará essencialmente em questão a coerência da agenda climática e energética; **quanto ao PT DQI**, face à redução de recursos FSE + na programação do Alentejo 2030, será fundamental avaliar se a incidência do PT na Região poderá ou não mitigar a menor dotação de recursos, na formação inicial de jovens e na de adultos; **quanto ao PEPAC FEADER** a questão fundamental é a de saber se o PT terá efeitos na reconversão de sistemas de produção agrícola exigida pela transição climática; **no caso do PT Mar** haverá domínios da RIS 3 Alentejo e o litoral alentejano com necessidade de sinergias com o PR Alentejo.

21. A AEA concluiu ainda que **a ação da AG do PR Alentejo nesta matéria de coerência** deverá ser tributária de uma atuação mais proativa de coordenação entre diferentes PT e PR, designadamente em termos de disponibilização atempada de informação territorializada.

22. No que respeita a **prioridades horizontais e flexibilidade de programação**:

23. Com exceção do tema da sustentabilidade ambiental, abundantemente tratada no *template* do PR Alentejo, seja através do OP2, seja através de sistemáticas referências à aplicação do princípio do DNSH, o tratamento das restantes prioridades transversais é parco de referências. A exceção do ESO 4.8 no OP4 é a exceção que confirma a regra. Daí essa matéria ser do foro essencialmente da operacionalização da programação.

24. Em matéria de **flexibilidade de programação**, dada a quebra na dotação de recursos FEDER e FSE + e a rigidez da própria programação, a AEA concluiu que o PR Alentejo não está bem apetrechado para enfrentar alterações de contexto, sob pena de comprometer o seu alcance estratégico.

25. Em matéria de **adequação de medidas do PR**, a AEA identificou condições para um *policy-mix* mais inovador em sede de operacionalização: (i) maximizar externalidades positivas das ações coletivas do

OP1 em termos de transferência de conhecimento e de internacionalização e competitividade; (ii) maior ambição em termos de mobilização de instrumentos financeiros; (iii) desenvolver medidas de promoção de processos estruturantes de formação contínua de adaptação nas empresas, de modo a transformá-las em veículos mais potentes de formação de novas competências, com relevo para a sua associação à transformação digital; (iv) operacionalizar toda a abordagem da inovação social com medidas que valorizem a aprendizagem alcançada pela EMPIS/IPIS; (v) montagem de sistemas de incentivos ajustados aos territórios dos ITI CIM.

26. Quanto à **abordagem integrada do desenvolvimento territorial**:

27. O OP5 concentra estas abordagens, sobretudo ao nível do RSO 5.1 com as ITI CIM e, mais experimentalmente, as ITI Redes Urbanas, que sugerem a revisitação do instrumento de outros períodos de programação das RUCI (Redes Urbanas para a Competitividade e Internacionalização). Complementarmente, o OP5 retoma figuras como os PROVERE, os ITI temáticos e abre também caminho às Parcerias para a Coesão não Urbanas, estas últimas convidando a uma nova expectativa de instrumentos de política em territórios não urbanos.

28. A decisão operada, em negociação com a CE, de fixar três eixos de intervenção para os ITI CIM suscita o desafio de saber se essa predeterminação facilitará ou prejudicará a abordagem territorial integrada, recordando ainda que cabe em grande medida a esses ITI responder à questão da mudança demográfica.

29. Quanto aos **modelos de participação de stakeholders**:

30. Se excetuarmos a governação da dinamização da RIS 3 Alentejo (RSO 1.4 do OP1) e dos mecanismos de governação multinível que o OP5 pode acolher, a programação do PR Alentejo não integra na sua estrutura a possibilidade de estender no tempo a participação ativa que a elaboração da Estratégia Regional 2030 suscitou. Existe, por isso, margem de manobra para que a implementação do PR Alentejo possa suscitar novos momentos de **participação de stakeholders**, designadamente destinados a dinamizar a formação de procura.

31. No que respeita à **dimensão e estrutura financeira** do PR Alentejo 2030:

32. Apesar da relevância dos quase 100 milhões de euros do FTJ e da possível incidência do PRR na Região, o PR Alentejo 2030, quando confrontado com o período de programação anterior, evidencia uma **perda de dotação de recursos**, quer no FEDER, quer no FSE +, não compreensível em função das carências regionais, por isso decorrente das condições gerais de financiamento do PT 2030 em geral.

33. **O OP3 não pode ser entendido** como um ganho de recursos da programação regional, já que se trata de uma dotação que poderia perfeitamente pertencer ao Fundo de Coesão. O PR Alentejo entende esta cedência de recursos ao Programa Nacional de Investimentos como uma forma de garantir que um investimento (a ligação ferroviária de enlace de Évora e Beja) seja finalmente concretizado.

34. **O OP2 e o OP5** são os OP cuja **dotação financeira está mais em linha** seja com a importância da agenda da transição energética e climática na Região (esperar-se-ia, entretanto, que a Agenda Regional para a Economia Circular surgisse mais representada na dotação de recursos), seja com a importância que se pretende atribuir às abordagens territoriais integradas. O OP1, especialmente o RSO 1.1., surge programado com um número extremamente elevado de domínios de intervenção, embora consagrando quase 90% da dotação do RSO 1.1. ao Investimento empresarial e valorização económica do conhecimento, o que constitui uma adaptação muito positiva à diminuição de recursos FEDER observada.

35. Sem qualquer diferenciação face ao que foi a opção de todos os PR do PT 2030, o PR Alentejo consagra o **recurso a IF como uma solução praticamente residual**, limitada ao prolongamento do sistema misto de IF e subvenções não reembolsáveis no RSO 1.3 e à mobilização de IF tipo Jessica ou IFRRU na reabilitação urbana das ações do RSO 5.1. Se considerarmos que a mobilização de IF tenderá a afirmar-

se na programação comunitária, esta resistência dos PR em Portugal a uma maior utilização de IF pode ser no futuro problemática.

36. Em termos do **sistema de indicadores**:

37. O PR Alentejo não é exceção em relação a uma característica comum a todos os PR do PT 2030: a **seleção de indicadores de realização e resultado foi realizada a partir da lista de indicadores comuns FEDER e FSE +** e não foi considerada a definição de indicadores de impacto. O Programa adaptou-se muito satisfatoriamente a esta regra assumida pelas autoridades nacionais, embora com a limitação da seleção de indicadores não cobrir plenamente a riqueza dos domínios de intervenção programados no *template* do Programa submetido à CE. O caso do OP1 é particularmente saliente: matérias como o contributo dos apoios FEDER (do PR Alentejo e do PT ITD) para o aumento de produtividade, peso das exportações no volume de vendas das empresas regionais, variação do emprego qualificado, peso de fatores imateriais de competitividade e valorização da circularidade e dos contributos FSE + do PR Alentejo e PT DQI para a formação de novas competências na Região ficam de fora do corpo de indicadores selecionados.

38. Noutros casos, como o do OP5, a medida do resultado das operações aprovadas apenas pela população coberta revela uma **reduzida ambição de medida**.

39. Em matéria de **qualidade e realismo de metas**, a utilização do histórico de programação do Alentejo 2014-2020, com ou sem recurso a custos unitários corrigidos de inflação acumulada, para definir metas em função da dotação de Fundo dos diferentes OE foi a modalidade mais corrente. Embora conduza a uma lógica de segurança na estimação de procura, o principal inconveniente desta solução, regra geral frequente quando há financiamento baseado em resultados, consiste no prolongamento de situações de inércia de procura de apoios. Há domínios em que a disrupção de procura é necessária e o histórico inibe uma atuação mais proativa por parte da AG.

40. Em termos de **monitorização e avaliação**:

41. Esta questão está ausente no *template* submetido à CE.

42. Tendo em conta a possibilidade da AG do PR Alentejo estar interessada em iniciar a prática de monitorização estratégica, estendendo a de implementação já praticada, a AEA considera que **a construção de indicadores de impacto é necessária**, identificando as seguintes fontes para os construir: (i) indicadores construídos a partir do sistema estatístico nacional, em condições de disponibilização atempada a protocolar com o INE; (ii) extrações específicas de informação a partir do SI do PR, envolvendo comparações “antes versus depois” de indicadores relativos a projetos encerrados; (iii) garantia de que os PT ITD, DQI e ACD, PE PAC (Feader) e MAR fornecerão atempadamente informação sobre o modo como a sua intervenção incidirá na Região, (iv) o contributo das autoridades nacionais de coordenação do PT 2030.

43. A AEA propôs a **realização de três avaliações de impactos**: (i) contributo do PR para o aumento dos níveis de intensidade em conhecimento-inovação da especialização produtiva regional; (ii) impacto do PR na desejada mudança demográfica da Região (em função da importância atribuída a este desígnio regional) e (iii) impacto da programação na adaptação dos sistemas produtivos regionais à transição climática.

44. Quanto à **articulação da AEA com a AAE**:

45. No âmbito da interação permanente que foi possível concretizar entre as duas avaliações, salientam-se as seguintes **implicações para a AEA do enunciado de (Questões Estratégicas Ambientais e de Sustentabilidade (QEAS) realizado pela AAE**: (i) foco no efeito direto dos RSO do OP2; (ii) atenção ao efeito indireto das realizações e resultados do OP1 e do OP5 para as condições da sustentabilidade ambiental; (iii) a relevância do OP4 para a sustentabilidade social; (iv) uma particular atenção à convergência de

efeitos entre diferentes instrumentos de política acolhidos em diferentes RSO e ESO e nos Programas Temáticos.

46. Em matéria de **recomendações**:

47. A AEA elaborou **um conjunto de 31 recomendações**, com âmbito essencialmente focado nas condições de operacionalização/implementação do PR Alentejo 2030, todas fundamentadas por conclusões enunciadas pela AEA.

48. Neste Sumário Executivo, não sendo possível reproduzir na íntegra esse enunciado, que pode ser encontrado no Relatório Final da AEA, sistematizam-se apenas as principais.

49. À cabeça desse enunciado, deveremos colocar a **recomendação específica para operacionalizar a abordagem da mudança demográfica na programação**. Essa recomendação passa por propor um consenso sobre o entendimento da dimensão do desafio da mudança demográfica e recomendar a consideração de um conjunto integrado de dimensões de intervenção: (i) políticas e projetos de investimento empresarial e de criação de emprego qualificado e, por essa via, atração de novos residentes à Região; (ii) criação de condições de residência, culturais e acolhimento desses novos residentes; (iii) estratégias locais de habitação com componentes de acolhimento e integração de migrantes internacionais; (iv) dinâmicas de investimento de valorização económica de recursos locais para fixação de jovens que se qualificam na Região; (v) estratégias de atração à Região de novos investigadores tirando partido do valor internacionalmente reconhecido de núcleos e grupos de investigação existentes na Região; (vi) políticas mais ambiciosas de conciliação da vida profissional e familiar para casais jovens; (vii) exercício de fiscalidade local e em articulação com autoridades nacionais possíveis extensões em termos de fiscalidade nacional; (viii) programas culturais de grande envergadura e visibilidade aspirando à fixação na Região de trabalhadores culturais e criativos, criando pequenas aglomerações de recursos humanos suscetíveis por si só de estimular a atração de outros artistas, criativos e outros trabalhadores culturais, capitalizando o Estatuto de Capital Europeia da Cultura 2027 da cidade de Évora

50. Das restantes recomendações cabe destacar as seguintes:

- R3. Assegurar que os apoios à digitalização da administração pública local possam gerar redução dos custos de contexto empresarial e à cobertura de banda larga de elevada a geração de uma nova família de serviços às empresas.
- R5. Dinamização e governação da RIS 3 Alentejo focada no desenvolvimento das atividades transformativas identificadas pela Região.
- R8. Capitalizar a interação com a experiência da EMPIS para promover a abordagem da inovação social consagrada no OP4 (FSE +).
- R9. Consagrar o financiamento residual do turismo e do património e serviços culturais do OP4 (RSO 4.6) integralmente aos processos de contratualização de modo a combater a atomização de apoios.
- R15. Criar as condições de contratualização adequadas para que os planos de ação ITI CIM possam adaptar-se consistentemente aos três eixos da sua programação.
- R20. Capitalizar a avaliação de experiência das RUCI para valorizar as ITI Redes Urbanas.
- R21. Clarificar as condições de articulação e coordenação institucional da ação das Parcerias para a Coesão não Urbanas e dos ITI CIM
- R27. Recomenda-se que, face à excessiva prudência com que algumas metas foram definidas, sobretudo devido ao uso do histórico de programação como referência, os OE que exigem na Região algum incremento disruptivo de procura de apoios sejam objeto de dinamização proativa da procura para lá do cumprimento das metas demasiado prudentes, entretanto definidas.

- R28. Assegurar a dotação de recursos técnicos e humanos para viabilizar uma estrutura de monitorização estratégica do PR Alentejo em estreita colaboração e cooperação de recursos com a monitorização de implementação.

2. EXECUTIVE SUMMARY

1. This report presents the **Executive Summary (ES) of the Regional Programme (RP) Alentejo 2021-2027's Ex-ante Evaluation (EAE)**. It encompasses a brief description of the evaluation object and objectives, a synthesis of the methodological framework supporting the evaluation and the main conclusions achieved along the evaluation process. The ES is completed by the description of the most important recommendations based on those conclusions, essentially focused on the operationalisation/implementation phase of the RP. The EAE has been carried out analysing the successive versions of the RP's template, culminating in the last template submitted to the European Commission (EC).

2. The evaluation object is dominated by three basic evaluation criteria: relevance/pertinence, internal and external coherence. The formulation of the evaluation questions (EQ) is very wide-ranging and it is organised in three big groups: (i) one concerning strategic issues; (ii) one dedicated to the theme of indicators, monitoring and evaluation and (iii) a group focused on the consistency of the allocation of financial resources. The articulation with the Environmental Strategic Assessment (ESA) has been assumed as a relevant dimension of the whole process. Two evaluation teams, permanently interacting, worked on the EAE and the ESA.

3. The evaluation objectives were clearly defined in the technical specifications of the tender: "(i) Improve the quality of the RP, principally to increase its relevance and pertinence regarding the needs and opportunities identified by each intervention domain; (ii) Contribute for its internal and external coherence and also for the efficiency and effectiveness levels how the RP intends to implement to achieve good management, control and evaluation conditions; (iii) Assess within the ESA's context (when justified) the RP's effects on the environment, circularity of the economy and fight against climate change, fostering the preservation, protection and of environments' quality improvement and a rational use of natural resources, considering additionally that environmental requirements should be integrated in the design of policies, with the objective of promoting a sustainable development (the latter addressed to the ESA work)".

4. The methodological framework supporting the EAE is based on the following differentiating elements: (i) use of an evaluation methodology based on theory (theory-based evaluation); (ii) take advantage of the regional hearing results developed to elaborate the Alentejo Regional Strategy 2030 and to revise the RIS 3 Alentejo; (iii) organisation of new hearing processes discussing some EAE results (3 panels, experts in Alentejo issues, regional institutions potentially beneficiaries of the RP and Inter-Municipal Communities at NUTS III level); (iv) interaction with the group that prepared and negotiated the RP; (v) public presentation of the EAE results offered by the Preliminary Final Report, practically similar to the Final Report.

5. Although the technical specifications orienting the EAE do not establish the need to elaborate a Programme Theory of the RP Alentejo 2030, the evaluation team, in strict collaboration with the RP's team, elaborated intervention logic frameworks by OP and priority of investment, which helped to achieve a better understanding of the Programmes's complexity.

6. The **EAE conclusions** have been elaborated in two groups: (i) general conclusions, transversally interpreting the main results achieved; (ii) specific conclusions for each group of evaluation questions.

7. Among the **general conclusions**, the following stand out:

8. Considering the robustness and creativity showed by the Alentejo 2030 Regional Strategy and RIS 3 Alentejo's revision elaboration processes, the EC and the national guidelines to prepare the 2030 programming led to a programming architecture that can be seen as excessively rigid to tackle some of the most structuring elements of the diagnosis of regional needs and challenges. This rigidity is more evident

as far as the OP1 and OP4 cases are concerned. Regarding the OP1 case, that rigidity has been completed by the reduction of the allocation of resources comparatively with last programming period, albeit not forgetting the complementary contribution of the PRR.

9. Still regarding the OP1 case, the RSO 1.2 and RSO 1.5 (the latter corresponding to the investment priority 1B) brought the novelty of investments in digital infrastructure, the first to improve the modernisation of public services delivery and the second to overcome market failures in telecommunications infrastructures in low-density territories. To align these digital investments with the OP1's ambition will be necessary that the services to deliver through these new infrastructures will effectively improve life and investment conditions in these territories.

10. The allocation of one million of euros to animate transformative opportunities induced by the RIS 3 Alentejo, is not only a new impulse to regional change, but it is also the most important measure programmed to create new governance conditions in Alentejo region. As far as the multi-level governance is concerned, the integrated territorial interventions (ITI) supported by the OP5 should also be considered as an impulse to improve governance in the Region.

11. The OP2 and the OP4, respectively, are the most legible and the most atomised OP's in the RP, not ignoring the FTJ. The first one encompasses practically all the policy instruments needed for energy and climate transitions and accounts also for biodiversity enhancement. The second one, because is a multi-fund OP, is traditionally hard to integrate and it also faces a reduction of ESF + financial resources.

12. To mitigate the rigidity of programming, there is a vast room, concerning the Alentejo RP's operationalisation/implementation, to **conceive and manage a mix of policy instruments**, able to generate a more effective answer to the needs and challenges identified by the Alentejo 2030 Regional Strategy. As the EAE shows, tackling the demographic change is surely the domain in which the intervention of the Alentejo RP's Management Authority will be more pertinent and necessary.

13. Analysing the **coherence of programming with the diagnosis of regional needs and challenges**, the EAE concluded that:

14. The **approach to demographic change** identified in the strategic regional diagnosis represents the greatest challenge faced by the Management Body of the Alentejo 2030 RP to overcome the rigidity of programming architecture. Beyond the need that OP5 operations (RSO 5.1 and 5.2) offer proximity solutions to demographic change, the EAE identified a group of transversal dimensions calling for an integrated mix of instruments that must be operationalised by the RP's implementation strategy: (i) creation of qualified employment and consequently attract new residents to the Region; (ii) create new residential, cultural and hosting conditions to those new residents; (iii) housing local strategies encompassing new conditions to host and integrate international migrants; (iv) investment dynamics to enhance economically local resources and fix young people educated and trained in local schools and training centres, (v) strategies to attract to Alentejo new researchers; and (vi) more ambitious policies to conciliate professional careers and family for young couples.

15. Considering how relevant the **consolidation of Alentejo Regional Innovation System** is to enhance the future of the Region and the **need to incorporate a higher intensity of innovation in the entrepreneurial fabric**, the reduction of the allocation of resources registered in OP1's RSO 1.1., comparatively with the last programming period, should be tackled with higher selectiveness in supporting investment operations and follow-up with rigueur the incidence of the PRR in the Region, particularly the support to the so-called "Agendas Mobilizadoras". In similar terms, the support to non-technological infrastructures using RSO 1.3 resources should avoid the atomisation of entrepreneurial zones.

16. Regarding the **conclusions about the analysis of Alentejo RP's internal coherence**:

17. The EAE identified some key points to follow-up the Programmes's internal coherence:

- OP1 internal coherence issues: (i) creation and transfer of knowledge versus R&TD and innovation investment by firms; (ii) collective actions and their effects in R&TD and business investment; (iii) investments in digital infrastructures and business investment (new services to firms and new business models);
- Articulation between OP1 and OP4: entre OP1 e OP4: what new competences will be induced by investments supported by the RSO 1.3?
- Internal multi-fund complementarity within the OP4;
- Coherence between the operations to be supported by the OP5 and the OP's from which additional resources could be mobilised.

18. As far as the **external coherence** of the RP is concerned, the EAE concluded that:

19. Regarding the **first implementation phase** of the Alentejo RP, this the complementarity with the PRR effects should be closely followed-up. Concerning the second implementation phase, it is the complementarity with the Thematic Programmes (TP) ITD, DQI and ACS and with the PEPAC FEADER and Mar (Feampa) that should be carefully monitored.

20. **Concerning the TO ITD**, three synergy questions should be underlined: following what kind of regional firms will be supported; assess the support to qualified and creative entrepreneurship projects; implications of investments supported in terms of new competences; regarding the link with **TP ACS** it is principally the question of the coherence with the energy and climate agenda that should be followed-up; **regarding the TP DQI**, considering the reduction of the ESF + resources observed in Alentejo 2030, it will be crucial to assess how the incidence of the TP in the Region can mitigate it; **regarding the PEPAC FEADER** the fundamental issue will be to know how this TP will impact the reconversion of agriculture modes of production required by climate change; **in the case of the TP Mar** some priority domains of the Alentejo RIS 3 and the coast littoral territories will converge with the Alentejo RP actions.

21. The EAE also concluded that the **coherence of the Alentejo RP's Management Authority intervention** will strongly depend on a more proactive coordination at national level of the different RP's and TP's, namely through publishing just in time data about the territorial incidence of TP in each NUTS II region.

22. Concerning **horizontal priorities and flexibility of programming**:

23. Excepting the theme of environmental sustainability, widely covered in the Alentejo 2030 RP's template, either through the OP2's RSOs or the systematic mention to the DNSH principle, the other horizontal priorities are practically absent. The exception of the ESO 4.8 confirms the rule. The EAE sustains that horizontal priorities should be approached in the operationalisation phase of the RP, through calls and criteria to approve operations.

24. As far as the **flexibility of programming** is concerned, considering the reduction observed of ERDF and ESF + resources and the rigidity of programming architecture itself, the EAE concludes that the Alentejo 2030 RP is not well prepared to face context changes, risking to harm its strategic scope.

25. Regarding the **adequacy of the RP measures**, the EAE identified the existence of conditions to generate a more innovating policy-mix in the operationalisation phase: (i) maximize the positive externalities generated by the collective actions supported by the OP1 in the areas of knowledge transfer, internationalisation and competitiveness; (ii) higher ambition in mobilising financial instruments; (iii) develop measures targeted at fostering adaptation continuous training demand in regional firms, to transform them in more powerful spaces to generate new competencies, principally concerning digital change competencies; (iv) develop the social innovation approach through measures able to take advantage of EMIS/IPIS learning lessons; (v) conceive and implement incentives systems adapted to the CIM's ITI territories.

26. Concerning the **integrated approach to territorial development**:

27. **The OP5 concentrates these approaches**, principally regarding the RSO 5.1 and the CIM's ITI and, more experimentally, through the Urban Networks ITI, the latter suggesting that the RUCI (Urban Networks of Competitiveness and Internationalisation) instrument of previous programming periods will be revisited. In complementary terms, the OP5 assumes some already known instruments like PROVERE, Thematic ITI and in addition opens the field to Non-Urban Partnerships for Cohesion. The latter invites to a new experience of policy instruments in non-urban territories.

28. The decision assumed in the negotiation with the EC to establish three axes of intervention in the CIM's ITI asks the question of assessing whether this predetermination will facilitate or weaken the territorial integrated approach, not ignoring as well that these ITI play a significant role in approaching the demographic change issue.

29. Regarding the **participation models of stakeholders**:

30. Excepting the governance of the Alentejo RIS 3's animation process, supported by the RSO 1.4 of the OP1 and the multi-level governance mechanisms that the OP5 may support, the Alentejo 2030 RP has no significant instruments and resources to extend the active participation of stakeholders when the Alentejo 2030 Regional Strategy has been elaborated. So, through Alentejo RP's implementation actions, there is room to create new moments for the stakeholders' participation, namely in cases in which demand is not fluent.

31. Concerning the **financial dimension and structure** of the Alentejo 2030 RP:

32. Although not ignoring the almost 100 million of euros brought by the FTJ and the possible incidence of the PRR in the Region, the Alentejo 2030 RP, when is compared with Alentejo 2014-2020, shows a **reduction of the allocation of resources**, either concerning the ERDF or the ESF +, not easily understood recognising regional effective needs. The EAE thinks that that reduction can only be explained by the PT 2030's financing general conditions.

33. **The OP3 cannot be seen as a regional programming gain of resources**, because the OP3 allocation could perfectly belong to the Cohesion Fund. The Alentejo 2030 RP sees that "transfer" of resources to the Investments National Programme as a guarantee that the rail infrastructure linking Évora and Beja will be finally achieved.

34. Among all the OPs, **the OP2 and the OP5** are those **whose financial allocation of resources** are more in line with either the relevance of energy and climate transition agenda for the Alentejo region (notwithstanding the expectation that Regional Agenda for Enhancing Circular Economy would have a higher support), or the importance accorded to the integrated territorial approaches. The OP1, principally the RSO 1.1., is programmed with a very high number of intervention domains, although allocating almost 90% of the RSO 1.1's resources to business investment targeted at knowledge economic enhancement, which is a very positive adaptation to the observed ERDF reduction of resources.

35. Following the option of all other PT 2030's RP's, the Alentejo 2030 RP mobilises **financial instruments (IF) as a residual modality**, limited to the RSO 1.3 solution of combining IF and subventions and the mobilisation of Jessica or IFRRU-type of IF for urban regeneration operations. Considering that the mobilisation of IF will tend to be extended in EU programming, the resistance of RP in Portugal to followed by all the RP the use of IF could be a problem in the future.

36. Regarding the **system of indicators**:

37. The Alentejo RP is not an exception to the **general rule followed by all the PT 2030's RP's**, selecting output and result indicators from the list of common ERDF and ESF+ indicators. In a similar general option, no impact indicators have been added to the RP. The Programme adapted in a very satisfactory way to this rule followed by national authorities, although with the limitation of not covering all the

intervention domains programmed in the RP's template submitted to the EC. The OP1 case is particularly relevant: themes like the contribution of the ERDF resources (Alentejo 2030 RP and TP ITD) for increasing productivity levels, increase of exports percentage in the total amount of sales of regional firms, the variation of qualified employment, importance of immaterial factors of competitiveness and enhancement of circular economy and the contributions of the ESF+ (Alentejo 2030 RP and TP DQI) for disseminating new competences in the Region are not covered by the set of the selected indicators.

38. In other cases, like it is observed in the OP5, to limit the quantification of the result indicator of the operations approved to the covered population **is not a very ambitious solution**.

39. Concerning the **quality and realism of goals**, the use of the programming historical data (Alentejo 2104-2020) to establish the goals considering the allocation of resources, with or without the help of the complementary method of unit costs corrected by cumulated inflation, was the most current method. The main inconvenient of this method, although it leads to a safe estimation of demand, as it is common in results-based financing, consists of extending the demand inertia. In some domains, the disruption of demand is necessary and historical data inhibit a more proactive intervention of the Management Body.

40. Concerning **monitoring and evaluation**:

41. The RP's template submitted to the EC has no description of monitoring and evaluation processes.

42. Considering the possibility of the RP's Management Authority be interested in **initiating strategic monitoring practices**, extending the implementation monitoring experience already developed in previous programming periods, the EAE concluded that the building of impact indicators is necessary. It also identified the sources to achieve it: (i) indicators elaborated from the National Statistics System led by INE, signing cooperation protocols to have the indicators in time; (ii) specific extraction of data from the RP's Information System, involving comparisons "before versus after" (the supports) of indicators regarding closed projects; (iii) guarantee that the TP's ITD, DQI and ACs, PE PAC (Feader) and MAR (FEAMP) will deliver in time data about how their interventions will impact the Region; (iv) the contribution of national authorities charged of coordinating the PT 2030.

43. The EAE proposed **three evaluation impacts** to be carried out since the execution of the Alentejo 2030 RP reached a high level of implementation: (i) RP's contribution for the increase of knowledge and innovation intensity in the regional productive specialisation; (ii) RP's impact on the desired regional demographic change (regarding the importance conferred to this regional objective; (iii) programming's impact on the adaptation of regional productive systems to climate transition.

44. Regarding the **articulation between EAE and ESA**:

45. The permanent interaction process between the two evaluations allowed to identify the following implications of ESA for EAE, namely those represented by the Environmental and Sustainability Strategic Questions (ESSQ) defined by the ESA: (i) focus on the direct effects of OP2's RSO actions; (ii) be aware of the indirect effect of OP1 and OP5 outputs and results on the environmental sustainability; (iii) the relevance of OP4 for social sustainability; (iv) be particularly aware of the convergence of effects of different instruments programmed in different RSO and ESO's and on Thematic Programmes.

46. As far as the **recommendations** are concerned:

47. The EAE elaborated a set of **31 recommendations**, essentially focused on the Alentejo 2030 RP's operationalisation/implementation conditions, all of them based on conclusions achieved by the EAE. A

48. As it is not possible in this Executive Summary reproduce all the recommendations, that can be read in the EAE's Final Report, only the main recommendations are here listed.

49. Probably the most important one is the specific recommendation addressed to **implement the approach to demographic change**. That recommendation requires that a consensus emerges in the Region about understanding the magnitude of the challenge of demographic change and consider an integrated set of intervention dimensions: (i) policies and business investment and creation of qualified jobs projects and through them attract new residents to the Region; (ii) create residential, cultural and host conditions for those new residents; (iii) local housing strategies encompassing dimensions to host and integrate international migrants; (iv) investment dynamics to enhance economically local resources to fix young people educated and trained in the Region; (v) strategies to attract new researchers into the Region, taking advantage of the international acknowledgment of some research groups existing in the Region; (vi) more ambitious policies of conciliation between professional careers and family life for young couples; (vii) local fiscality practices and in collaboration with national authorities extend these incentives to national fiscal policy; (viii) cultural programmes of high magnitude and visibility oriented towards the establishment of cultural and creative workers, creating small agglomerations of human resources able by themselves to attract other artists, creative people and cultural workers, benefitting from the Status of Évora European Culture Capital 2027.

50. The following additional recommendations should be highlighted:

- R3. To succeed in orienting the RP's support to public administration digitalisation towards the reduction of business context costs and the support to the high-capacity broad band networks towards the emergence of a new family of services to enterprises.
- R5. Focus the animation and governance of RIS 3 Alentejo on the development of transformative activities selected by the Region.
- R8. Benefit from the interaction with the EMPIS 's experience to foster the social innovation approach supported by the OP 4 (ESF +).
- R9. Allocate all the residual resources programmed for tourism and cultural heritage in the OP4 (RSO 4.6) to the CIM's ITI supported by the OP5.
- R15. Create the pertinent conditions in order that the CIM's ITI can adapt consistently to the three-axis defined by the programming of RSO 5.1.
- R20. Take advantage of the evaluation of RUCI's experience to improve Urban Networks ITI.
- R21. Clarify the articulation and the institutional coordination conditions needed to a good governance of Non-Urban Partnerships for Cohesion and of the CIM's ITI.
- R27. Considering the excessive prudence in establishing some RP goals, due principally to the use of historical programming data as base lines, it will be necessary that the Specific Objectives requiring disruptive increases of demand for support proactively animate demand beyond the achievement of excessively prudent goals.
- R28. Ensure the allocation of technical and human resources needed to create a feasible Alentejo 2030's RP strategic monitoring structure, in strict resources collaboration and co-operation with the already established implementation monitoring activities.