

Avaliação Intercalar do Programa Operacional de Lisboa 2020

Sumário Executivo

Avaliação do contributo dos FEEI para os objetivos do Programa Operacional Regional de Lisboa

Entidade promotora:

Autoridade de Gestão do Programa Operacional Regional De Lisboa

10 de março de 2023

Cofinanciado por:



Commented [MR1]: Faz sentido incluir?

Commented [PC2R1]: Estava no Algarve e Madeira, pode ficar.

Autoria

EY-Parthenon



Coordenação:

Sandra Primitivo

Especialistas:

Catarina Pereira

Diogo Martins

Heitor Gomes

Inês Andrade

Luis Carvalho

Larissa Dowdney

Manuel Reis

Nuno Morim

Raquel Morgado

Rui Faustino

Pedro Casimiro

1. Objeto, âmbito e objetivos da Avaliação

O principal objetivo da “Avaliação de impacto das intervenções do POR Lisboa 2020” consiste em “identificar e explicar o contributo do PO para os resultados esperados nos Objetivos Específicos de cada Prioridade de Investimento (PI) mobilizada em cada um dos seus Eixos Prioritários”, o que passa por: (i) aferir o grau de eficácia e eficiência dos apoios concedidos pelo PO, identificando o seu contributo (relação causa-efeito) para os Objetivos Específicos prosseguidos em cada PI; (ii) identificar o impacto, potencial ou efetivo, da implementação do PO e respetivo alinhamento com os objetivos estratégicos da União para o crescimento inteligente, sustentável e inclusivo e para a coesão económica, social e territorial da Região do Lisboa; (iii) identificar o Valor Acrescentado Europeu associado à implementação e aos resultados do PO; (iv) avaliar a relevância e coerência da configuração do PO face às necessidades dos seus principais destinatários e à evolução do contexto ao longo do período de programação, tendo em conta a eficácia, eficiência e o potencial impacto revelados pelo PO.

O PO Lisboa 2020

O PO Lisboa 2020 visa dar continuidade à trajetória de desenvolvimento que a Região tem vindo a seguir desde 1986, superando os estrangulamentos sociais e económicos e aproveitando de forma mais inteligente, inclusiva e sustentável as potencialidades geradas pelo território e pelo seu capital humano, cultural e ambiental.

No referencial europeu, a arquitetura e as opções estratégicas do POR Lisboa encontram-se alinhadas com as prioridades definidas no âmbito da Estratégia Europa 2020 (EE2020) para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. No contexto dos referenciais enquadramentos do POR ao nível nacional, destaca-se o Programa Nacional de Reformas (PNR) nas prioridades atribuídas aos desafios decorrentes das agendas temáticas da competitividade e internacionalização, capital humano, inclusão social e emprego e sustentabilidade e eficiência no uso de recursos.

Ao nível da Região de Lisboa, a arquitetura de eixos prioritários do respetivo POR (oito eixos, a que acresce o eixo de assistência técnica do PO) os Objetivos Específicos associados às Prioridades de Investimento (PI) selecionadas refletem uma resposta aos desafios regionais elencados no “Plano de Ação Regional de Lisboa 2014-2020”, desenvolvido em 2013.

Ponto de situação a 31 de dezembro de 2020

À data de corte, tinham sido aprovados 4 137 projetos, envolvendo um custo elegível de cerca de 2 258 M€, aos quais estão associados 943 M€ de fundo aprovado (79% financiados pelo FEDER e 21% pelo FSE). São passíveis de destaque, pela dimensão que adquirem nestes três indicadores, os eixos 2, 1 e 6 (competitividade e internacionalização, I&D, e inclusão social), por esta ordem, distinguindo-se como os eixos com maior financiamento comunitário, sendo também os eixos cujas TI apresentam maior volume de projetos aprovados.

A taxa de compromisso do Lisboa 2020 situava-se em 115%, alinhada com a média da do PT2020, enquanto as taxas de execução e realização (64% e 55%, respetivamente) registavam valores ligeiramente abaixo da média global, evidenciando capacidade do PO na captação de procura qualificada, mas dificuldades na execução dos projetos contratados por parte dos promotores.

Apesar das moderadas taxas de realização, é nos Eixos 1 e 2 que se verificam as mais elevadas taxas de compromisso, refletindo uma boa procura (após as reprogramações) pela maioria das TI neles enquadradas, o que indicia que os dois eixos podem eventualmente acomodar a quebra de alguma execução sem comprometer a execução financeira do PO. Em três dos eixos (3, 6 e 9), o montante aprovado não excede a programação, sendo que apenas o Eixo 3 - com baixo compromisso e realização - apresenta uma situação preocupante do ponto de vista do alcance global dos seus objetivos, não comprometendo, contudo - pela sua menor importância financeira -, de forma significativa o desempenho global do PO.

Quadro 1. Nº de projetos, investimento elegível e fundo aprovado por Eixo

| Vetores da Estratégicos | Eixo Prioritários do PO Lisboa 2020 | FEEI | Dotação Financeira (mil €) | % total do PO | Operações aprovadas (nº) | Fundo aprovado (mil €) | Taxa de Compromisso | Fundo Executado (mil €) | Taxa de Realização (%) |
|-------------------------|---|-------|----------------------------|---------------|--------------------------|------------------------|---------------------|-------------------------|------------------------|
| Formação e emprego | Eixo 5 - Promover a sustentabilidade e a qualidade do emprego e apoiar a mobilidade dos trabalhadores | FSE | 66 734 | 8% | 301 | 72 753 | 109% | 42 499 | 58% |
| | Eixo 7 - Investir na educação, na formação e na | FEDER | 49 034 | 6% | 284 | 59 197 | 121% | 49 681 | 84% |

| Vetores da Estratégicos | Eixos Prioritários do PO Lisboa 2020 | FEEI | Dotação Financeira (mil €) | % total do PO | Operações aprovadas (nº) | Fundo aprovado (mil €) | Taxa de Compromisso | Fundo Executado (mil €) | Taxa de Realização (%) |
|--|--|-------|----------------------------|---------------|--------------------------|------------------------|---------------------|-------------------------|------------------------|
| | formação profissional para a aquisição de competências e na aprendizagem ao longo da vida | FSE | 56 432 | 7% | 278 | 56 002 | 99% | 37 617 | 67% |
| Investigação, desenvolvimento e inovação | Eixo 1 - Reforçar a investigação, o desenvolvimento tecnológico e a inovação | FEDER | 158 711 | 19% | 875 | 246 173 | 155% | 104 613 | 42% |
| Competitividade e internacionalização | Eixo 2 - Reforçar a Competitividade das PME | FEDER | 176 713 | 22% | 1 366 | 212 607 | 120% | 88 468 | 42% |
| Sustentabilidade ambiental, energia e coesão territorial | Eixo 3 - Apoiar a transição para uma economia de baixo teor de carbono em todos os setores | FEDER | 9 930 | 1% | 59 | 7 060 | 71% | 2 915 | 41% |
| | Eixo 4 - Preservar e proteger o ambiente e promover a utilização eficiente dos recursos | FEDER | 21 000 | 3% | 52 | 22 680 | 108% | 14 916 | 63% |
| | Eixo 8 - Desenvolvimento urbano sustentável | FEDER | 101 292 | 12% | 216 | 110 825 | 109% | 75 764 | 68% |
| Coesão Social | Eixo 6 - Promover a inclusão social e combater a pobreza e a discriminação | FEDER | 81 678 | 10% | 173 | 72 600 | 89% | 62 907 | 87% |
| | | FSE | 71 288 | 9% | 490 | 70 827 | 99% | 31 536 | 45% |
| Assistência Técnica | Eixo 9 - Assistência Técnica | FEDER | 24 270 | 3% | 43 | 12 586 | 52% | 8 873 | 70% |
| Total PO Lisboa 2020 | | | 817 081 | 100% | 4 137 | 943 310 | 115% | 519 068 | 55% |

Fonte: EY-Parthenon

2. Metodologia

Esta avaliação assumiu como referencial metodológico de análise de impactos o método de Avaliação Baseada na Teoria (ABT) e implicou a estruturação do quadro lógico da intervenção do PO Lisboa 2020 e da respetiva Teoria da Mudança (TdM). O processo avaliativo envolveu um conjunto alargado de métodos e técnicas de recolha e análise de informação, incluindo recolha e análise documental e de dados estatísticos, realização de 10 entrevistas/reuniões, 3 estudos de caso, 5 *focus group*, tendo ainda sido aplicados 2 inquéritos (um a promotores empresariais e outro a entidades não empresariais).

A elaboração da TdM foi ainda suportada num processo de revisão de literatura e análise documental e teve em consideração, no que respeita aos pressupostos e riscos, um foco nos critérios de avaliação que regem as questões de avaliação colocadas no Caderno de Encargos e, por conseguinte, um foco nos resultados e não tanto no processo de operacionalização das tipologias.

A abordagem metodológica foi ancorada num leque diversificado de métodos e técnicas de recolha de dados, de tratamento e análise de informação quantitativa e qualitativa, selecionados em função das opções de aprofundamento previstas no Caderno de Encargos. Estas opções preveem um ciclo completo de avaliação - mobilizando todos os métodos de recolha e análise de informação e a mobilização da TdM e da Análise da Contribuição - para as tipologias de intervenção integradas na opção 2.2¹: "Investigação científica e tecnológica" e "Infraestruturas e equipamentos sociais e de saúde" - e uma simplificação do processo avaliativo para os restantes domínios, os quais foram analisados com base na informação disponível noutras avaliações e em técnicas mais simples de recolha de avaliação.

¹ A opção 2.2 é definida no Caderno de Encargos da Avaliação e integra as tipologias de intervenção para as quais é exigida maior profundidade na avaliação

3. Conclusões

Eficácia

C1. Os níveis de compromisso e de realização registados no Programa Operacional Lisboa 2020, estão em linha com o verificado nos demais Programas Operacionais do Continente, ainda que abaixo do expectável para esta fase do período de programação. O desempenho do PO em termos de cumprimento de metas de realização é globalmente positivo, não obstante, subsistem domínios em que a atuação da AG será fundamental para garantir o cumprimento das metas, seja através de reprogramação das metas ou de um acompanhamento apertado da execução, nomeadamente na I&D empresarial, na eficiência energética e nalgumas tipologias de formação e de reabilitação urbana.

C2. O principal fator que condicionou o ritmo e a capacidade de execução do PO foi, destacadamente, a pandemia COVID-19, que motivou disrupções a diversos níveis, desde a capacidade das AG para responder simultaneamente às operações em curso e à necessidade de lançamento de medidas de apoio no contexto da pandemia, às disrupções nas cadeias de fornecimento, condicionalismos que foram mais recentemente, ampliados pela guerra na Ucrânia que, para além de dificultar o regular funcionamento das cadeias de abastecimento, veio incrementar a pressão inflacionista e a incerteza associada ao contexto de implementação das operações. Adicionalmente, outros fatores como o prazo de análise de candidaturas e pedidos de pagamento, os procedimentos de contratação pública, a dificuldade em mobilizar a componente de autofinanciamento e a dificuldade em contratar recursos humanos condicionaram igualmente o arranque e desenvolvimento das operações.

C3. No domínio da formação ao longo da vida e dos apoios à contratação, a generalidade dos instrumentos revelou-se adequada e capaz de atrair procura qualificada, encontrando-se a maioria das metas cumpridas ou bem posicionadas para tal, exceção feita à formação profissional em contexto empresarial que está, à data do reporte, longe de cumprir a meta de realização, em grande parte devido ao desconhecimento da oferta por parte das empresas; à reduzida valorização das atividades formativas por parte das empresas e à carga administrativa associada a este tipo de operações financiadas pelo FSE.

C4. Ainda no domínio da educação e da formação profissional, os avisos revelaram-se adequados e eficazes para mobilizar procura qualificada, com exceção dos resultados dos apoios aos CET, onde a não conclusão dos cursos impede o alcance das metas.

C5. No âmbito das atividades de promoção da investigação, desenvolvimento tecnológico e da inovação, a generalidade das metas encontram-se em boas condições de serem cumpridas, num cenário de redução em baixa das metas e recursos programados inicialmente.

Na PI 1.1 (reforço da infraestrutura e capacidade da I&I) registou-se uma boa adesão, não obstante os elevados níveis de seletividade introduzidos pelos AAC. As principais dificuldades evidenciadas pelos promotores (essencialmente públicos) referem-se à baixa taxa de cofinanciamento comunitário, tendo em conta o grau de risco associado aos investimentos.

No caso da PI 1.2 (I&I empresarial) os grandes desafios colocam-se ao nível da adesão - nos projetos em cooperação e de transferência e valorização do conhecimento -, tendo também as taxas de cofinanciamento sido identificadas como o principal constrangimento de mobilização da procura, reclamando a necessidade de conjugar o apoio a projetos individuais com uma maior dinamização dos apoios ao ecossistema.

C6. No que se refere à promoção da competitividade das PME, enfrenta-se um duplo constrangimento - de mobilização geral da procura e de atração de procura qualificada -, demonstrado pelo baixo nível de procura face ao esperado na programação e baixa taxa de aprovação bruta, a que se junta o elevado nível de rescisões/anulações e consequentemente, reduzida plausibilidade o cumprimento das metas. Os Instrumentos Financeiros mobilizados (Capital/Quase Capital e Dívida/Garantia e Fundo de Coinvestimento) tiveram também uma adesão abaixo das expectativas iniciais, mas ainda assim com maior que a registada noutras regiões do país, encontrando-se as dificuldades de mobilização nas reduzidas taxas de cofinanciamento.

C7. No âmbito da ação do PO para promover a transição energética nas empresas, nas infraestruturas públicas e habitações, verifica-se uma baixa adesão no apoio à transição energética das empresas e uma elevada incidência de rescisões/anulações no apoio à eficiência energética nas habitações. O constrangimento associado reclama essencialmente uma maior simplificação das exigências processuais requeridas e melhor comunicação das mesmas aos promotores e, por outro lado, para uma maior capacidade de resposta por parte das entidades especializadas e envolvidas na análise e acompanhamento das operações.

C8. No que concerne às ações para a melhoria do acesso e oferta de equipamentos sociais os avisos revelaram-se capazes de atrair procura qualificada, o que conjugado com o facto de estas serem as áreas com maior dotação, faz com que grande parte dos objetivos do Programa sejam alcançados.

C9. Na promoção da igualdade de oportunidades e à luta contra a discriminação, evidenciam-se constrangimentos em alcançar metas definidas tanto no que diz respeito aos planos para a igualdade em entidades da Administração Local (Eixo 5) como no que respeita à formação de públicos estratégicos (Eixo 6).

No caso dos planos para a igualdade, as dificuldades ficaram a dever-se sobretudo aos atrasos verificados no lançamento do aviso. No caso da formação de públicos estratégicos a implementação das ações foi claramente afetada pela pandemia que impediu a sua realização.

Eficiência

C10. Os recursos mobilizados e os resultados gerados pelo PO revelam-se adequados na maioria das PI e dos OE, embora o volume de apoio comunitário fique aquém do necessário para gerar efeitos visíveis e impactantes na redução das assimetrias regionais e responder adequadamente às necessidades da Região de Lisboa.

C11. As diferentes formas de apoio mobilizadas POR Lisboa 2020 potenciaram a dinâmica de investimento regional verificada no período de programação 2014-2020, não obstante a existência de alguma heterogeneidade em função dos eixos e das PI.

C12. O cálculo de custos-resultado para as PI com operações aprovadas ou concluídas é limitado pelo número reduzido de operações encerradas na data de corte de avaliação, sendo que a análise realizada permite verificar uma significativa amplitude de realizações.

C13. Paralelamente, existem custos unitários por unidade de resultado com disparidades muito significativas e diferentes potenciais níveis de eficiência, resultantes de diferentes metodologias no cálculo dos indicadores de resultado apresentados em sede de candidatura.

O contexto macroeconómico e limitação das taxas de cofinanciamento afetaram a capacidade de execução dos beneficiários, agravando o esforço de investimento e impactando no cumprimento dos valores de referência (custos-padrão), levando nalguns casos a ajustes dos valores médios considerados em sede de programação.

C14. Os IF caracterizam-se por apresentar condições de financiamento mais atrativas que as do mercado tradicional, contribuindo para mitigar falhas de mercado inibidoras da procura tendo-se revelado como particularmente vantajosas as condições de financiamento dos IF direcionados para a habitação particular face às disponibilizadas pela oferta bancária tradicional. No caso dos IF de apoio às empresas destacam-se como principais vantagens face ao mercado o período de carência dos empréstimos e a garantia como mecanismo de acesso ao crédito.

Eficiência Operativa

C15. Os mecanismos de contratualização assumiram-se como importantes instrumentos de valorização da capacidade de liderança territorial. Manifestou-se um importante papel de complementaridade entre a AG (maior eficácia, eficiência e capacitação ao nível dos procedimentos de gestão) e a AML (dimensão mais estratégica e de compromisso/articulação municipal/regional) que pode e deve ser reforçado no futuro.

C16. A articulação e integração plurifundo, endógena e exógena tem contribuído de forma positiva para a eficiência operativa. A incapacidade de estruturação de operações integradas por parte dos atores locais e das entidades de gestão formularem AAC que incentivassem abordagens operacionais plurifundo configuraram riscos que limitaram, em parte, o desempenho de alguns instrumentos (por exemplo, PDCT, DLBC).

C17. A consolidação das escalas de governação, através dos âmbitos de atuação dos diversos instrumentos (PDCT, PEDU, DLBC) permitiu gerar um importante capital de liderança, capital relacional e capital social. Seria importante, no próximo período de programação, garantir a continuidade das lógicas de parceria e de proximidade, de modo a potenciar o maior conhecimento do território e dos desafios em presença, por parte das entidades e agentes locais/regionais.

C18. Embora os AAC lançados permitam captar elevada procura qualificada, viabilizando a seleção dos melhores projetos, as especificidades regionais (maior concentração populacional, de investimentos e recursos na Região de Lisboa) colocam desafios acrescidos que importa considerar.

C19. Muito embora a oferta e forma de apoios e as condições de elegibilidade plasmadas nos AAC vão, em geral, de encontro à procura regional e não se registem lacunas relevantes, identificam-se tipologias de operações a financiar passíveis de incorporação de melhorias, **por forma a não deixar a descoberto áreas estratégicas para o crescimento económico e desenvolvimento integrado e sustentável regional.**

C20. A complexidade do quadro regulamentar e operacional dos apoios, a excessiva carga burocrática subjacente aos fundos comunitários, as sucessivas e múltiplas regras de segregação de funções consideradas, a limitação de recursos das estruturas técnicas e debilidades no sistema de informação, assim como a insuficiente autonomia de gestão adaptativa e pró-ativa de algumas das entidades do ecossistema dos fundos comunitários envolvidas diretamente no POR Lisboa 2014-2020 são parâmetros que carecem de reavaliação, uma vez que penalizam as realizações e os resultados passíveis de alcançar pelo Programa.

C21. A reduzida previsibilidade e regularidade dos concursos, sobretudo na área empresarial, configura um constrangimento muito significativo e fator de ineficiência.

Impacto e sustentabilidade

C22. Entre 2013 e 2019 o PIB da Região de Lisboa cresceu menos que a média do país, refletindo um processo de convergência (por defeito) do PIBpc face às regiões do Continente e face à média da UE27 significando menor capacidade de arrastamento das restantes regiões por parte da região mais desenvolvida.

C23. A taxa de conclusão dos projetos apoiados à data de reporte da avaliação (20%) limita a aferição dos impactos do PO na região, mas as evidências recolhidas apontam para a incapacidade financeira do PO para produzir impactos significativos ao nível regional de forma abrangente/transversal, devendo manter-se no próximo período de programação níveis de seletividade altos no domínio da competitividade, inovação e I&DT, em alinhamento com as opções da Estratégia Regional de Especialização Inteligente, e continuar a apostar no âmbito da coesão social, nas áreas e territórios em que o diagnóstico regional identifica maiores necessidades de resposta e onde o VAC é maior, privilegiando soluções com maior potencial de inovação e difusão nos domínios da qualificação e do apoio a grupos vulneráveis.

C24. Nos indicadores de desempenho empresarial e I&D a região continua a posicionar-se acima dos valores médios nacionais, mas com **uma evolução em linha** com a média do país. Lisboa foi a região do Continente onde o peso do investimento empresarial executado (até 2021) com o apoio do PO na FBCF empresarial foi menor, refletindo a menor dimensão financeira do PO e as restrições em termos de cofinanciamento.

C25. No período de implementação do programa não se verificou uma alteração da especialização produtiva da Região. O PO terá contribuído para o aumento do peso relativo das atividades de serviços intensivos em conhecimento e, na indústria transformadora, das atividades de “alta tecnologia” no VAB - o perfil de apoios concedidos privilegiou estas atividades face ao peso que detinham na região.

C26. Lisboa continua a ser a região com maior intensidade em I&D mas registou dinâmica abaixo da média nacional, evidenciando, tal como o país, uma evolução muito aquém da meta de 2,7% prevista para 2020 no Acordo de Parceria. Verificou-se um claro esforço por parte do Programa no reforço dos apoios à I&D, em particular na capacitação das infraestruturas, no suporte à investigação e produção científica e tecnológica de qualidade, assim como na promoção e articulação da participação do SCTR em redes e programas internacionais.

C27. Não obstante, não parece ser possível comprovar a existência de uma estratégia clara de exploração comercial das invenções (através da venda de patentes e/ou de licenciamento) no mercado internacional que potencia a valorização económica dos resultados da investigação por parte das entidades de investigação.

Apesar do aumento da produção científica de qualidade reconhecida internacionalmente por via do maior investimento na participação do SCTR e do tecido empresarial da região de Lisboa no panorama internacional de I&D, a competitividade do ecossistema da região de Lisboa (e do país como um todo) ainda é frágil face ao ecossistema europeu.

C28. O alinhamento das temáticas de investigação com a EREIL/ENEI não restringiu a procura, pelo contrário, ajudou a focalizar os projetos de I&DI nos domínios temáticos estratégicos para a região. As principais restrições situam-se no plano das taxas de cofinanciamento disponíveis e na limitada dotação do PO face às necessidades da região com maior potencial científico e tecnológico no país.

C29. No domínio da educação, formação e qualificação da população, os indicadores de contexto apontam para uma melhoria significativa no nível de qualificações nos vários níveis de educação, mas sobretudo no abandono escolar, onde o PO continuou a apostar com sucesso.

C30. No domínio do emprego, denotam-se igualmente dinâmicas que sugerem um contributo do Programa para a redução do desemprego, como uma diminuição do desemprego na Região acima da verificada nas demais regiões, o que se encontra alinhado com a boa performance das ações do PO direcionadas a este objetivo.

C31. Nos equipamentos sociais, as intervenções apoiadas permitiram reforçar a capacidade de resposta “creche” à escala regional, mas o contributo para superar as baixas taxas de cobertura da região afigurou-se modesto face às enormes carências e necessidades existentes na região. Nos equipamentos de saúde, a expressividade dos impactos é limitada, sobretudo no que respeita à redução substancial da população sem médico de família e à redução dos tempos de espera para consultas de especialidade. Não obstante, conseguiram-se enormes avanços na qualidade de serviços prestados nas unidades de cuidados primários, na qualidade dos diagnósticos e no reforço do número de utentes com médico de família.

C32. A maioria dos promotores considera que os seus projetos são sustentáveis financeiramente e que os respetivos resultados perdurarão após a conclusão das operações. Identificam-se, contudo, algumas tipologias onde a sustentabilidade dos resultados é mais limitada no tempo, nomeadamente nas medidas de apoio ao emprego e nas operações enquadradas na promoção da inclusão social e combate à pobreza.

Valor Acrescentado Europeu

C33. Os FEEI viabilizaram uma parte substantiva do investimento realizado e dos resultados alcançados pelos projetos apoiados. Este efeito de adicionalidade do PO foi muito relevante para os promotores não empresariais mas ganhou também importância acrescida para os promotores empresariais no contexto pandémico.

C34. No caso das empresas o efeito de adicionalidade dos FEEI revela-se sobretudo em áreas onde tradicionalmente se verificam falhas de mercado e onde se reconhece a ausência de incentivo para o investimento, como sejam a I&D empresarial e a formação de empresários e trabalhadores.

C35. No caso das entidades não empresariais o efeito catalisador é ainda mais evidente, destacando-se as áreas da I&D, da eficiência energética e da coesão como as que mais dependem dos fundos para a viabilização dos respetivos projetos, assim como o domínio da saúde.

Para além do efeito catalisador, o PO funcionou como amplificador, acelerador e facilitador de investimento, verificando-se ainda um efeito de *deadweight* (Programa limitou-se a financiar intervenções que teriam sempre lugar mesmo sem a sua intervenção).

C36. O PO apresenta, em termos médios, uma alavancagem de investimento de 2,38€. O efeito de alavanca é mais elevado nas intervenções financiadas pelo FEDER e nas tipologias de intervenção "Investimento empresarial em inovação de não PME" (4,34€), "Qualificação e inovação PME" e "Eficiência energética nas habitações".

C37. O Valor Acrescentado Europeu dos FEEI manifesta-se também por via do conjunto de orientações, regras e procedimentos específicos aplicáveis à utilização dos fundos estruturais. A eficácia das intervenções foi reforçada por via de uma maior orientação para os resultados, de uma maior focalização dos apoios em domínios abrangidos por referenciais setoriais/regionais enquadramentos e da criação e reforço de capital de liderança, capital relacional e capital social.

Relevância/coerência interna e externa

C38. Existe uma elevada coerência do PO Lisboa 2020 com o *policy mix* associado aos seus grandes pilares de intervenção e ao contexto territorial e setorial existente à data, sobretudo como resultado da preparação de importantes referenciais setoriais/regionais enquadramentos (Plano de Ação Regional de Lisboa 2014-2020 e Especialização Inteligente de Lisboa 2014-2020) e da auscultação de parceiros-chave.

C39. O processo de auscultação dos stakeholders regionais foi sobretudo desenvolvido no âmbito da elaboração do Plano de Ação Regional, com a realização de múltiplos Focus Group temáticos e posteriormente, com reuniões periódicas dos Grupos de Trabalho.

C40. A existência, em algumas temáticas, de instrumentos de planeamento setorial e do Plano de Ação Regional, que estabeleçam objetivos, prioridades e as operações-chave para a sua prossecução, foi muito importante para garantir o alinhamento entre as TO e os OE e o potencial de procura.

C41. A arquitetura programática do Programa Operacional, corresponde globalmente às necessidades de desenvolvimento da Região, tendo o papel coordenador e mobilizador da CCDR LVT/AG PO sido muito importante na fase de programação.

C42. Os exercícios de reprogramação responderam de forma muito positiva e adequada a diversas alterações de contexto, nomeadamente no quadro da Pandemia COVID 19, e às dificuldades de implementação de alguns OE e TO.

C43. A complementaridade prevista entre instrumentos FEEI e entre estes e outros instrumentos de política pública não tem sido muito efetiva, embora não se verificando, genericamente, sobreposições ou efeitos concorrenciais entre instrumentos de apoio.

4. Recomendações

R1. Reforçar a atratividade da formação profissional e da Aprendizagem ao Longo da Vida (ALV), por via da adequação dos instrumentos, da divulgação de oferta e da simplificação de procedimentos

- Promover uma contínua sensibilização para a importância da formação e da aprendizagem contínua, com recurso à disseminação dos resultados e benefícios da formação do capital humano junto dos diversos grupos de beneficiários.
- Fomentar a reconversão da oferta para áreas de formação mais alinhadas com as necessidades do tecido produtivo e do mercado de trabalho da Região e reforçar a aposta na formação inicial.

- Equacionar a revisão da aplicação do regime de minimis a modalidades que tradicionalmente registam pouca procura e que precisam de ser estimuladas.
- Simplificar, no caso de projetos de investimento empresarial apoiados pelos sistemas de incentivos, os processos de candidatura e, sobretudo, de apresentação de pedidos de pagamento na componente de formação.
- Considerar majorações atrativas no caso de apresentação de projetos empresariais com componente de formação, assim como incentivos para o investimento em formação durante o horário laboral.
- Apoiar a revisão legal e normativa - no âmbito das negociações de contratação coletiva e/ou de revisões da legislação laboral - que promova a contínua progressão na carreira e valorização salarial dos trabalhadores que realizem, pelos seus meios ou por iniciativa da entidade empregadora, ações de ALV (recomendação dirigida aos Parceiros sociais).
- Articular os instrumentos de apoio à inserção no mercado de trabalho com os apoios à formação.
- Facilitar novas abordagens e formatos os cursos de formação que mitiguem riscos de desistência por ingresso / reingresso no mercado de trabalho.

R2. Promover o ecossistema regional de I&D e Inovação

- Implementar programas de apoio ao estímulo do ecossistema de I&DI.
- Reforçar o apoio a iniciativas de dinamização do ecossistema.
- Garantir a continuidade dos apoios às infraestruturas de investigação científica e tecnológica inseridas no Roteiro Nacional de Infraestruturas de Interesse Estratégico.
- Articular o financiamento comunitário disponível (FEDER) com verbas do Orçamento de Estado, de forma cumulativa no sentido de criar condições de disponibilização de apoios mais atrativos em termos de dotação e nível de apoio.
- Estabelecer sinergias de financiamento comunitário disponível (FEDER do PT2030) com outros instrumentos europeus de apoio à Investigação, ciência e desenvolvimento tecnológico.

R3. Estimular a I&D Empresarial, em especial em projetos colaborativos

- Assegurar a continuidade dos instrumentos de apoio dedicados a estimular a I&D empresarial;
- Valorizar projetos de I&D que incluam atividades de disseminação dos resultados;
- Apoiar as entidades/plataformas de inovação e colaboração, promovendo a articulação entre os atores do SRI e entre estes e as empresas;
- Introduzir estímulos à criação de programas estratégicos de I&D direcionados para as empresas;
- Manter níveis de seletividade, considerando as evidências de adequabilidade dos avisos;
- Garantir mecanismos e procedimentos de adiantamento / desembolso céleres.

R4. Estimular a competitividade e internacionalização das empresas em articulação com estratégias de eficiência coletiva que reforcem o Sistema Regional de Inovação

- Reforçar a dinamização de ações coletivas de fomento ao empreendedorismo, preferencialmente o de base tecnológica.
- Apoiar a capacitação das unidades de empreendedorismo existentes e emergentes, favorecendo a articulação com entidades veículo dos Instrumentos Financeiros.
- Sensibilizar agentes e promover mecanismos de simplificação e priorização de procedimentos de licenciamento aplicáveis aos projetos co-financiados;
- Garantir mecanismos e procedimentos de adiantamento / desembolso céleres, que mitiguem os efeitos dissuasores das reduzidas taxas de comparticipação.
- Promover a articulação entre os SI e outras fontes de financiamento públicas.

R5. Estimular uma maior utilização de Instrumentos Financeiros (IF)

- Promover uma maior participação de Business Angels (BA) e de mais sociedades veículo de Capital de Risco (CR) (incluindo internacionais).
- Estimular uma maior articulação entre a AG, o Banco Português de Fomento e as entidades regionais de suporte à atividade empresarial e ao empreendedorismo.
- Promover uma maior divulgação das vantagens dos IF junto dos potenciais beneficiários, sensibilizando especialmente a procura potencial para a atratividade destes instrumentos num contexto de subida das taxas de juro e da deterioração das condições de financiamento das empresas por via do mercado.

- Reavaliar os constrangimentos processuais associados à mobilização dos IF (de dívida e capital) por parte das empresas e introduzir maior simplificação nas condições de acesso.

R6. Reforçar atratividade dos incentivos à eficiência energética

- Equacionar a introdução de mecanismos orientados para melhorar a eficiência dos apoios à eficiência energética das empresas, prevendo a possibilidade de incidirem sobre a contratação de serviços de melhoria de desempenho energético.
- Avaliar possibilidade (e eventualmente negociar com a CE) de se flexibilizar elegibilidades.
- Adotar medidas de simplificação dos pareceres das entidades competentes (DGEG) no âmbito das candidaturas a estes apoios, bem como medidas que promovam a celeridade desses procedimentos.
- Adotar medidas de aceleração de pareceres exigidos aos OI e que agilizem decisões nas candidaturas ou alterações aos projetos, bem como adiantamentos / reembolsos aos promotores.
- Priorizar os contratos de desempenho energético, para assegurar um melhor desempenho e reduzir o risco para as empresas.
- Desenvolver ações de comunicação e sensibilização que permitam evidenciar os efeitos positivos do investimento em ações de eficiência energética.

R7. Reforçar a atratividade dos instrumentos e a sensibilização dos atores estratégicos no âmbito das prioridades em matéria de igualdade e não discriminação

- Garantir maior previsibilidade e alinhamento face ao horizonte temporal de execução dos quadros comunitários no lançamento dos AAC;
- Considerar a reestruturação dos instrumentos, no sentido de fasear etapas inerentes à implementação dos planos de igualdade, complementando-os com outras iniciativas que reforcem a importância percebida e a sensibilização desta temática;
- Dar continuidade aos apoios dirigidos à formação de públicos estratégicos;
- Manter o carácter modular e sem obrigação de percorrer a totalidade dos cursos que integram o referencial definido pelo CIG;
- Complementar abordagens formativas com outro tipo de operações que visem os mesmos objetivos, mas menos onerosas em termos de tempo/ disponibilidade dos destinatários finais.

R8. Dar continuidade ao ciclo de política e investimento público na melhoria dos equipamentos de saúde, educação e sociais, garantindo a devida articulação com as políticas setoriais

- Realizar uma análise prospetiva de necessidades de densificação da rede de equipamentos sociais, de educação e de saúde ou de intervenções de qualificação e apetrechamento dos mesmos.
- Desenhar instrumentos de apoio específicos que favoreçam a procura por este tipo de investimentos, pelas entidades com competências e responsabilidades setoriais próprias.
- Assegurar a complementaridade de instrumentos de financiamento nacionais e europeus.
- Desenvolver mecanismos e soluções de gestão e de qualidade das condições de trabalho de profissionais nas diversas áreas.

R9. Intensificar o planeamento estratégico em todo o processo de implementação dos fundos comunitários/PO.

- Promover processos mais participados de planeamento da política de coesão, no desenho das estratégias e dos instrumentos.
- Aumentar a previsibilidade e regularidade dos concursos na área empresarial.

R10. Dar continuidade aos esforços de redução da complexidade do quadro regulamentar e operacional dos apoios

- Promover níveis superiores de autonomia das entidades do ecossistema dos fundos diretamente envolvidos no PO.
- Mitigar algumas das disfuncionalidades na orgânica e funcionamento do Estado com impacto negativo no desempenho do ecossistema de atores dos fundos.
- Promover uma maior apropriação da política de coesão e articulação com políticas nacionais da generalidade do ecossistema de atores e reforço das ações de capacitação.

R11. Definir referenciais e metodologias de cálculo uniformizadas e disponibilizar ferramentas para o cálculo de indicadores de realização e de resultado

- Assegurar a definição de referenciais e a construção e aplicação de metodologias de cálculo uniformizadas e a disponibilidade de ferramentas para a sua aplicação que possibilitem calcular, quando possível, os indicadores definidos no futuro POR.

