

1. A nossa avaliação incidiu sobre a generalidade dos aspetos considerados no *Draft Template and Guidelines on the Content of the Partnership Agreement Version 3*, de 21/05/2013, e considerou a totalidade das questões de avaliação estabelecidas contratualmente com o Observatório do QREN.
2. O exercício de Avaliação Ex-Ante da Proposta de Acordo de Parceria (AP) decorreu em duas fases. A primeira correspondeu à elaboração do Relatório Preliminar e teve como referência a versão draft que nos foi disponibilizada em 18/09/2013. A segunda fase correspondeu à elaboração do presente Relatório Final, o qual tem como referência a versão de 14/10/2013. Ao longo do exercício de avaliação decorreram várias interações entre o “Steering Committee” e a Equipa de Avaliação, tendo daí resultado o acolhimento de várias das recomendações produzidas no Relatório Preliminar bem como o aprofundamento e a clarificação de vários aspetos. Por esse motivo, o número de recomendações que constam do Relatório Final é significativamente menor do inicialmente considerado no Relatório Preliminar.
3. A proposta de AP ocorre num momento em que se encontram estabilizados os documentos programáticos europeus para o período 2014-2020 (em primeiro lugar, a Estratégia Europa 2020) bem como os Objetivos Temáticos do Quadro Estratégico Comum que enquadram, a nível europeu, as prioridades a observar na utilização dos FEEL. Subsidiariamente à Estratégia Europa 2020, Portugal definiu igualmente os objetivos e metas para o seu Programa Nacional de Reformas.
4. O diagnóstico que suporta a proposta de AP, as recomendações incluídas nesse diagnóstico e a identificação dos domínios temáticos a considerar (Competitividade e Internacionalização; Inclusão Social e Emprego; Capital Humano; Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos), acrescentando-se dois domínios transversais (Abordagem Territorial e Reforma da Administração Pública), são convergentes e coerentes com os objetivos e metas da Estratégia Europa 2020 e com o Programa Nacional de Reformas. As prioridades retidas, ainda que considerando os desafios específicos que se colocam a Portugal, articulam-se de forma clara com os objetivos temáticos do QEC.
5. O diagnóstico realizado e as recomendações produzidas são consistentes com desafios específicos de Portugal, considerados no PNR, como o são o relançamento do crescimento (e conseqüente redução do desemprego), a consolidação do equilíbrio externo e a consolidação orçamental. Em particular, o relevo dado ao domínio temático Competitividade e Internacionalização é coerente com a via mais sustentável para a resposta aos desafios do crescimento, do equilíbrio externo e da consolidação orçamental, sem esquecer a articulação que também existe entre o domínio temático do capital humano e a competitividade e o emprego bem como entre o domínio temático da inclusão social e emprego e o combate aos elevados custos sociais decorrentes do ajustamento orçamental e do ajustamento estrutural da economia.
6. Através de um exercício econométrico, necessariamente sensível aos pressupostos e simplificações consideradas, concluímos que a aplicação

dos FEEI ao longo do período 2014-2020 gerará, pela via da despesa / procura agregada, impactos positivos relevantes sobre o PIB (1,57 p.p. em média anual) e, ainda, impactos positivos sobre o emprego e sobre a balança de bens e serviços. O impacto sobre o equilíbrio das contas públicas será moderadamente positivo. No longo prazo, embora admitindo hipóteses conservadoras, verificar-se-ão impactos positivos sobre o PIB potencial e sobre o saldo da balança de bens e serviços. Estes impactos serão duradouros, já que decorrerão via alteração estrutural da economia.

7. A distribuição proposta das dotações de FEEI pelos diferentes objetivos temáticos do QEC e a definição das prioridades de investimento em cada um dos domínios temáticos que estruturam o AP parecem-nos globalmente coerentes com o diagnóstico realizado e com a identificação feita sobre os principais desafios, embora com aspetos a ponderar que serão referidos posteriormente.
8. Em termos gerais, os objetivos associados às diferentes prioridades de investimento e os resultados esperados estão em linha com as referidas prioridades. No entanto, o AP carece, neste aspeto, de um significativo aprofundamento, corrigindo aspetos menos conseguidos tais como: nem sempre os objetivos e os resultados esperados estão associados a uma prioridade específica; nem sempre se distingue objetivos de resultados esperados; o nível de especificação dos resultados esperados é muito variável, indo desde uma formulação genérica até a algo que se assemelha mais a um indicador.
9. Por outro lado, o AP não inclui uma definição de indicadores de resultado e respetivas metas, sendo que este facto é justificado por ainda não estar definido o Quadro de Desempenho (de acordo com o Artº 19 da Common Provisions Regulation), remetendo-se a definição de indicadores para momento posterior e, em concreto, para o texto dos PO.
10. **REC1:** Tendo em conta a ênfase que é colocada na orientação para resultados, o AP deve aprofundar a definição de resultados esperados, seguindo uma matriz lógica que associe prioridade de investimento / objetivos / resultados esperados. Recomenda-se igualmente que a definição de resultados permita, nos casos pertinentes, antever a sua associação aos objetivos e metas da Europa 2020 e do PNR. Embora se aceite que a definição de indicadores de resultado seja estabilizada em momento posterior ao da submissão do AP (e incorporada nos PO), recomenda-se que os referidos indicadores captem componentes centrais dos resultados esperados e, quando possível e pertinente, devam estar relacionados com os indicadores que suportam as metas da Europa 2020 e do PNR.
11. A proposta de AP prevê um conjunto de Programas Operacionais, já definido na RCM nº 33/2003. Esta estruturação é coerente com o diagnóstico apresentado, sendo que aos quatro domínios temáticos definidos correspondem quatro PO temáticos pluriregionais e que os quatro domínios temáticos estão igualmente considerados nos cinco PO regionais do Continente e nos dois PO das Regiões Autónomas. Em termos de operacionalização do FEDER, do FSE e do FC estamos perante



um modelo de estruturação misto que combina agendas temáticas com programas temáticos de incidência pluriregional e com programas regionais multitemáticos.

12. No modelo proposto é de destacar a característica multifundos dos PO regionais (FEDER, FSE) e do PO temático Competitividade e Internacionalização (FEDER, FSE e FC), o que representa um esforço de integração significativo face ao verificado no modelo QREN. Os PO temáticos Inclusão Social e Emprego, Capital Humano e Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos são monofundo (respetivamente, FSE, FSE e FC).
13. As dotações financeiras dos diferentes PO refletem adequadamente as opções em matéria de objetivos temáticos bem como o enquadramento das regiões nas tipologias regulamentarmente definidas. Assim, as dotações dos PO temáticos Competitividade e Internacionalização e Capital Humano são particularmente relevantes, bem como relevantes são as dotações financeiras dos PO Regionais do Norte, do Centro, do Alentejo e dos Açores. Considerando apenas os fundos que podem ser imputados ex-ante às regiões NUT II (FEDER e FSE), concluímos que as intensidades de apoio evidenciam uma muito forte discriminação positiva em favor das quatro regiões menos desenvolvidas.
14. Relativamente aos PO temáticos do Continente e aos PO financiados respetivamente pelo FEADER e pelo FEAMP consideramos que, à luz da versão disponibilizada do Acordo de Parceria, estão no essencial salvaguardados os riscos de sobreposição e de desarticulação entre programas. No que respeita aos dois PO temáticos financiados pelo FSE (PO Inclusão Social e Emprego e PO Capital Humano) e atenta a natureza transversal da formação profissional e a sua relevância para três objectivos temáticos, privilegiou-se um critério de finalidade na sua afectação aos diferentes objectivos. Esta opção encontra-se devidamente fundamentada e permite estabelecer uma tipologia de intervenções neste domínio adequada aos objectivos estratégicos e domínios de constrangimento identificados. Subsistem, porém, zonas de sobreposição potencial, especialmente no caso das medidas de formação/aprendizagem ao longo da vida.
15. **REC2:** Recomendamos que, em sede de programação dos PO temáticos Inclusão Social e Emprego e Capital Humano se atenda ao risco de sobreposição assinalado, clarificando os critérios de alocação aos dois POs e a definição de mecanismos de governo (i.e., serviços ou agências governamentais envolvidos) no que respeita às medidas que combinam a finalidade ‘reforço das qualificações’ com a finalidade ‘ativação de desempregados e melhoria da sua empregabilidade’.
16. A divisão de fronteiras entre os PO temáticos e os PO regionais do Norte, Centro e Alentejo parece-nos globalmente correta, baseada no essencial em dois critérios: (i) primado de uma gestão de proximidade versus gestão nacional consoante o tipo de intervenções; (ii) pertinência de uma diferenciação na aplicação dos instrumentos, em linha com a diferenciação das condições e estratégias regionais.

17. No próximo período de programação ganha pertinência o enquadramento nos PO regionais das tipologias e instrumentos dirigidos às estratégias de especialização inteligente das regiões. As prioridades que mais diretamente estarão associadas à implementação das estratégias de especialização inteligente são as prioridades de investimento 1.1., 1.2., 3.1., 3.2., 3.3., 8.5., 10.2., 10.3. e 10.4., no âmbito das quais serão disponibilizados apoios para, respetivamente e de forma abreviada, consolidar a produção de conhecimento e o sistema de C&T, reforçar a I&D empresarial e as interações no interior do sistema de inovação, promover o empreendedorismo, melhorar os modelos empresariais e a internacionalização, apoiar o investimento com cariz inovador, facilitar a adaptação dos agentes à mudança, melhorar e alargar o ensino superior, melhorar as qualificações dos ativos e o ensino técnico-profissional bem como as infraestruturas de ensino e formação. Em praticamente todas estas prioridades está prevista a intervenção dos PO regionais em algumas tipologias.
18. Devido ao facto de uma parte muito relevante do território nacional e da população residente ainda corresponder a regiões menos desenvolvidas, verifica-se um elevado contributo dos FEEI para a execução de certas políticas setoriais e, em consequência, uma muito elevada – ou mesmo total – convergência entre políticas setoriais e prioridades previstas no AP e, conseqüentemente, uma elevada complementaridade entre os recursos provenientes dos FEEI e os recursos provenientes dos orçamentos das administrações (central e locais).
19. Identificamos, sem sermos exaustivos, fortes complementaridades potenciais entre a aplicação dos FEEI em Portugal e políticas setoriais europeias e instrumentos europeus (PAC, Política Marítima Europeia, CEF, programas Horizonte 2020, Creative Europe e Cosme).
20. A proposta de Acordo de Parceria contém uma referência clara e bastante desenvolvida sobre a forma como serão aplicados, em Portugal, os princípios e objetivos de política horizontais. De uma forma geral, consideramos existirem procedimentos e medidas planeadas que asseguraram, na fase da elaboração do AP, e assegurarão o cumprimento do princípio da parceria, dos princípios da igualdade de género, da não discriminação e da acessibilidade, do princípio do desenvolvimento sustentável e, ainda, de outros objetivos de política horizontais tal como o da reforma da Administração Pública.
21. Globalmente, o Acordo de Parceria considera os cinco princípios orientadores definidos na RCM n.º 98/2012 (racionalidade económica; concentração num nº limitado de domínios; disciplina financeira e integração orçamental; segregação de funções de gestão e prevenção de conflito de interesses; transparência e prestação de contas).
22. Quanto à aplicação do princípio da racionalidade económica, bem como do princípio da disciplina financeira e integração orçamental, a sua efetiva aplicação só poderá ser verificada aquando da implementação do AP e dos seus Programas Operacionais. Nesta matéria ganha particular relevo, sempre que pertinente, a tradução destes princípios nos critérios de seleção que vierem a ser definidos para as diferentes tipologias de apoio. No que respeita à disciplina financeira e integração orçamental,

entende-se que ela passará essencialmente por procedimentos que devem ser implementados a montante dos Programas Operacionais, isto é, em momento anterior à decisão de apresentação de candidatura (cada ministério setorial poderá definir critérios para as respetivas entidades públicas que se inserem no perímetro da consolidação orçamental).

23. **REC3:** Quanto à aplicação do princípio da racionalidade económica sugere-se uma utilização mais alargada da análise custo-benefício como requisito obrigatório na instrução de candidaturas, sendo desejável a definição de “modelos” ou “templates”, diferenciados e adequados a operações em diferentes escalões de dimensão financeira.
24. O modelo de gestão e controle sugere em grande parte uma solução de continuidade com o modelo seguido no período QREN, mobilizando e capitalizando competências e experiências adquiridas ao nível nacional (tanto na coordenação como na gestão, no controle e na monitorização e avaliação), ao nível regional (CCDRs) e, mesmo, sub-regional (CIMs e Juntas Metropolitanas). Por outro lado, o modelo opera a uma certa racionalização dos recursos, plasmada na criação, por fusão, da nova Agência para o Desenvolvimento e Coesão.
25. Sem prejuízo de uma avaliação positiva sobre a adequação dos mecanismos e disposições previsto em sede de monitorização e avaliação, dimensão que ganha relevância com o ênfase posto na orientação para resultados, consideramos como aspetos a relevar a já referida necessidade de um apurado trabalho de definição de indicadores de realização e de resultado, bem como o interesse em que a nova Agência para o Desenvolvimento e Coesão assimile a rica experiência do Observatório do QREN em matéria de monitorização e de avaliação estratégica e mantenha a prática de recurso a avaliações independentes, claramente segregadas da gestão.
26. Quanto à desejável simplificação administrativa, o Acordo de Parceria enuncia o objetivo da redução dos encargos administrativos para os beneficiários dos FEEL. Importa assegurar que as ações de simplificação administrativa sejam efetivamente “customer centric”, não se confundindo com as ações que simplificam o funcionamento interno do sistema de gestão e controle. À luz da experiência do QREN, a margem de progresso na simplificação dos procedimentos relativos a pedidos de pagamento é, ainda, muito elevada.
27. O Acordo de Parceria reflete o princípio de uma maior aproximação das escalas de intervenção dos diversos instrumentos de programação do período 2014-2020 à escala dos constrangimentos estruturais que procurem combater e dos resultados que se propõem atingir. No mesmo sentido, e em consonância total com as disposições europeias, dá grande ênfase à territorialização das políticas públicas conjugada com um princípio de integração de fundos e de tipologias de intervenção, prevendo-se um refinamento dos instrumentos, de que são exemplo os ITI e o DLBC.
28. O diagnóstico apresentado identifica adequadamente diferenciações a nível sub-regional que sustentam a pertinência de abordagens territoriais (nomeadamente, as Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto,



por um lado, o sistema urbano que estrutura os restantes territórios, por outro, bem como as áreas de baixa densidade de cariz marcadamente rural. Assim o AP prevê desde já a existência de ITI a nível NUT III e de AIDUS nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, bem como de DLBC em áreas rurais.

29. As disposições relativas à implementação e gestão das abordagens integradas de desenvolvimento territorial apresentam já um elevado grau de definição no Acordo de Parceria. No que respeita aos ITI a nível de NUT III, entendemos que o modelo proposto não salvaguarda situações de conflito de interesses no processo de avaliação das operações candidatas.
30. **REC4:** Recomendamos que seja revisto o modelo proposto para a gestão dos ITI, na componente avaliação dos projetos candidados, por forma a prevenir a existência de conflitos de interesse.
31. **REC5:** A fim de assegurar um acompanhamento pro-ativo por parte dos PO financiadores, quer no que respeita a ITIs, quer no que respeita a DLBCs, cada programa desta natureza deve identificar um PO “chefe de fila” com base num critério de proximidade e/ou de relevância no cofinanciamento.
32. As condicionalidades *ex ante* são um requisito novo do próximo período de programação, introduzido pela Comissão Europeia no âmbito do Regulamento de Disposições Comuns (RDC), proposto pela Comissão Europeia para os Fundos Estruturais e de Investimento Europeus (FEDER, FSE, FC, FEADER e FEAMP), com o intuito de assegurar uma utilização eficiente dos apoios comunitários. A proposta da Comissão determina que os Estados membros deverão assegurar, aquando da data de transmissão do Acordo de Parceria, o cumprimento de requisitos considerados fundamentais, as condicionalidades *ex ante*, para a boa realização das políticas.
33. A versão analisada do AP, no que respeita à verificação do cumprimento das condicionalidades ex-ante (gerais e temáticas), evidencia as condicionalidades que estão ainda por cumprir ou se encontram parcialmente cumpridas, identificando as ações a desenvolver para que seja assegurado esse cumprimento, bem como o respetivo prazo de concretização e entidades responsáveis. Em termos substantivos, podemos avaliar que uma parte das condicionalidades ex-ante estão cumpridas (por ex., as relativas aos contratos públicos, aos auxílios estatais ou à aplicação efetiva da legislação ambiental da UE, bem como a generalidade das condicionalidade temáticas relativas à energia ou à adaptação às alterações climáticas e prevenção de riscos) e, relativamente às outras, não antevemos dificuldade de maior no seu cumprimento, a curto prazo.
34. **REC6:** A versão final da proposta de AP deve demonstrar o cumprimento das condicionalidades ex-ante gerais e temáticas ou o estágio de preparação das ações exigidas (possivelmente em documento anexo).

Domínio Temático Competitividade e Internacionalização

35. Os objetivos temáticos (OT) mais diretamente ligados ao investimento nos setores de bens e serviços transacionáveis e à competitividade e internacionalização da economia, OTs 1 (Reforçar a investigação, o desenvolvimento tecnológico e a inovação) e 3 (Reforçar a competitividade das PME e dos setores agrícola, das pescas e da aquicultura), surgem com dotações muito significativas.
36. Ainda exclusivamente ou maioritariamente articulados com o domínio temático Competitividade e Internacionalização, os OT 2 (Melhorar o acesso às TIC, bem como a sua utilização e qualidade) e 11 (Reforçar a capacidade institucional e uma administração pública eficiente) surgem predominantemente dirigidos para a melhoria da eficiência nas administrações públicas e, nessa medida, incluem um potencial para a redução de custos de contexto (impacto na competitividade) e para a redução de custos na própria administração (impacto na consolidação orçamental). No entanto, as dotações afetas a estes 2 OT são limitadas.
37. **REC7:** Recomendamos que se pondere a dotação alocada ao OT 11, tendo em conta que o mesmo prevê ações ao nível da Administração Central e Local.
38. Igualmente inserido no domínio temático Competitividade e Internacionalização, o OT 7 (Promover transportes sustentáveis e eliminar estrangulamentos nas redes de infraestruturas), apresenta uma dotação financeira cuja adequação é muito sensível a decisões governamentais em domínios (rede ferroviária, nomeadamente) em que permanece alguma indefinição em matéria de prioridades, pelo que é difícil promover um juízo definitivo sobre a adequação da referida dotação. No entanto, a mobilização complementar de financiamento com origem no CEF garante níveis de investimento significativos.
39. A equipa de avaliação faz um balanço global muito positivo quanto às opções estratégicas definidas para o domínio temático da competitividade e internacionalização e quanto às prioridades de investimento que lhe foram associadas, considerando que as mesmas dão fortes garantias de eficácia ao nível dos resultados e impactos esperados no que à minoração das debilidades crónicas do sistema produtivo português diz respeito. Idem em relação ao abrangente e completo leque de instrumentos de intervenção propostos ou sugeridos.
40. A prioridade de investimento 1.1. está orientada para o apoio à I&D a montante das empresas e às organizações do subsistema de C&T, enfatizando-se corretamente que esse apoio deve ser articulado com as estratégias de especialização inteligente e com as necessidades tecnológicas da economia. A prioridade de investimento 1.2. está orientada para “o investimento das empresas em inovação e investigação” bem como para o apoio ao desenvolvimento de sinergias e interações entre empresas e entre estas e as outras



entidades do SCTN. A dotação financeira alocada ao OT 1 garante eficácia à prossecução dos objetivos.

41. Os objetivos fixados e as prioridades definidas no AP são compatíveis com a continuação de uma trajetória de consolidação do sistema de C&T e de um ambiente aberto e competitivo, inserido nas redes de conhecimento internacionais.
42. **REC8:** No que respeita ao apoio ao subsistema de C&T, e tendo em conta a experiência do período 2007-2013, recomendamos (i) que se aumente a oportunidade para projetos de C&T com maior dimensão, evitando-se uma excessiva fragmentação dos apoios à investigação e dando uma maior expressão à formatação de projetos por linha de investigação, de maior dimensão financeira e horizonte temporal mais alargado e (ii) que se reforce a orientação estratégica dos apoios à C&T, promovendo-se concursos temáticos dirigidos a projetos enquadrados em acordos de cooperação entre Portugal e centros de conhecimento de referência mundial, bem como uma articulação com as prioridades das estratégias de especialização inteligente a nível nacional e a nível regional.
43. As prioridades de investimento propostas no Acordo de Parceria têm igualmente potencial para aumentar a articulação do sistema de inovação como um todo e orientar os resultados para as empresas e para a competitividade da economia. Através da prioridade 1.2., será possível assegurar um forte apoio à I&D empresarial, mantendo um princípio de subsídios não reembolsáveis, em reconhecimento das elevadas externalidades e da incerteza que caracterizam esta atividade. No âmbito dessa mesma prioridade, deve continuar a ser dada uma forte priorização à I&D em co-promoção.
44. Através da prioridade 3.1., a promoção do empreendedorismo tecnológico é igualmente uma componente relevante do sistema de I&D+I, através de ações coletivas estruturantes (programas consistentes de promoção) e do apoio a projetos individuais. O empreendedorismo tecnológico deve ser uma componente mais disruptiva da política de inovação (aposta em atividades emergentes intensivas em conhecimento).
45. No tocante ao empreendedorismo, é relevante adotar um leque de instrumentos de engenharia financeira que permita apoiar veículos especializados (*business angels* e fundos de capital de risco) no financiamento das empresas em fase de incubação ou pós-incubação, como muito bem está definido, mas também mecanismos de apoio à capacidade das novas PME participarem em processos de crescimento e inovação (e.g. *later stage venture*) que contribuam para atenuar os efeitos do designado “vale da morte”.
46. Em nossa opinião, o AP não dá suficiente relevo ao objetivo relativo à atração de IDE estruturante em I&D+I, visando empresas multinacionais bem posicionadas em cadeias de valor globais.
47. **REC9:** Através das prioridades 1.2. e 3.3., deve-se procurar explorar melhor, como fonte de crescimento da I&D empresarial e de mudança estrutural, a atração de IDE, sendo Portugal atrativo não



apenas em termos dos apoios disponíveis como também dos recursos de investigação, incluindo recursos humanos, de que dispõe.

48. **REC10:** Ao nível da promoção do investimento produtivo inovador, dadas as necessidades em matéria de mudança estrutural que permanecem na economia portuguesa, é relevante continuar a existir no próximo período de programação um instrumento do tipo do atual SI Inovação do QREN, baseado em subvenções reembolsáveis (com período de carência e sem juros), passíveis de conversão parcial em subvenções não reembolsáveis.
49. **REC 11:** O enfoque eventualmente excessivo na orientação futura para incentivos de natureza reembolsável deverá merecer uma reflexão mais cautelosa sobre as áreas e os moldes da sua aplicação.
50. Concordamos com uma prioridade de investimento totalmente dedicada ao objetivo da internacionalização, que contempla o apoio a um espectro alargado de iniciativas de prospeção e presença internacional de empresas, sectores e *clusters*, mas que deve ser complementado também pela aposta no reforço da inserção das nossas empresas em cadeias de valor globais e do *upgrading* do seu posicionamento dentro das mesmas.
51. Ao nível da dimensão empresarial, relevamos a importância da adoção de mecanismos financeiros (e.g. *turnaround venture capital*) de apoio à participação das PME em processos de crescimento e inovação, que promovam a concentração empresarial via financiamento de processos de fusão ou aquisição, contribuindo dessa forma para a redução da atomização do nosso tecido empresarial.
52. **REC12:** Relativamente à prioridade 3.4., consideramos incoerente a sua inclusão nos PO Regionais do Norte, do Centro e do Alentejo, já que a gestão de ações ao nível de instrumentos de engenharia financeira é tipicamente transversal às regiões. Nesse sentido, recomendamos que a referida prioridade seja enquadrada no PO Temático.
53. Consideramos que deveria haver uma referência mais marcada, ao nível das prioridades de investimento, sobre a valorização económica e gestão integrada de fileiras assentes em recursos específicos, localizados e não transferíveis (e.g. turismo, agroindústrias, indústrias florestais, atividades associadas ao mar, energias renováveis, indústrias culturais e criativas, etc.), sendo ainda desejável que os programas de valorização deste tipo de recursos, incluindo em territórios de baixa densidade, sejam vistos na perspetiva da competitividade e, nessa medida, enquadrados no domínio temático respetivo e não no OT8.
54. **REC13:** Recomendamos que a área de intervenção prevista na prioridade 8.9., direcionada para a valorização de recursos endógenos no quadro de estratégias territoriais, seja mais coerentemente enquadrada no domínio temático da competitividade e da internacionalização, já que os objetivos prosseguidos vão muito

além da criação do próprio emprego ou do microempreendedorismo, sendo até possível que na valorização dos recursos endógenos participem empresas de média e grande dimensão. Em alternativa, deve-se prever, ao nível dos sistemas de incentivos, concursos temáticos que garantam apoio à componente empresarial no quadro de ações de valorização de recursos endógenos.

55. Ao nível mais transversal, consideramos que as prioridades consagradas no AP permitem dar um uso alargado às ações coletivas, nomeadamente no âmbito da promoção da I&D+I, do empreendedorismo, da internacionalização e da criação e alargamento de capacidades avançadas de desenvolvimento de produtos e serviços, embora sujeitas a uma seletividade forte que evite uma excessiva profusão de pequenos projetos ou o apoio a projetos pouco focados. Neste domínio, as agências públicas com competências em domínios específicos da competitividade devem assumir um papel mais ativo neste tipo de instrumento, seja pela condução direta de um certo número de projetos estruturantes, seja através da coordenação e acompanhando de forma ativa os projetos conduzidos por terceiros.
56. O desenvolvimento de Estratégias de Especialização Inteligente é uma das condicionalidades *ex-ante* estabelecidas pela regulamentação comunitária para o próximo período de programação. No caso português, estão a ser definidas estratégias de especialização inteligente para as 7 regiões NUT II e para o país como um todo. Nesta matéria, a nossa avaliação destaca, pela positiva, que na formulação das prioridades de investimento 1.1. e 1.2. está considerado um princípio de focagem dessas prioridades nas estratégias de especialização inteligente. No entanto, o AP deve clarificar ou completar as referências às estratégias de especialização inteligente nos aspetos que referimos de seguida.
57. **REC14:** Tendo em conta o relevo que as diretivas europeias atribuem às estratégias regionais de especialização inteligente, o AP deve dar maior relevo às mesmas, enquanto racional estratégico para a afetação de recursos à luz do potencial diferenciado de cada região NUT2 e não apenas como planos de inovação que declinam ao nível da região as prioridades nacionais. No mesmo sentido, importa garantir que os PO regionais tenham meios e instrumentos adequados à promoção da especialização inteligente nas respetivas regiões. Assim, consideramos desejável que o Acordo de Parceria clarifique a possibilidade de enquadramento nos PO regionais dos apoios a programas de I&DT integrados e tematicamente seletivos, sendo certo que já considera a intervenção dos PO regionais no reequipamento das infraestruturas científicas e tecnológicas e em programas seletivos de formação avançada.
58. **REC15:** O AP deve desejavelmente apresentar uma primeira visão sobre o modelo de articulação entre a Estratégia Nacional e as Estratégias Regionais. Outra questão relevante, mas omissa na versão analisada do AP, prende-se com a articulação a estabelecer



entre as atuais estratégias de eficiência coletiva (em particular, pólos de competitividade e tecnologia), formalizadas no período do QREN e apoiadas por vários instrumentos, e as estratégias de especialização inteligente.

59. Apesar de Portugal ter alcançado recentemente uma situação de equilíbrio externo, continuam a existir razões que determinam a necessidade de prosseguir um grande esforço de ajustamento que permita assegurar a sua consolidação no futuro, sobretudo num contexto em que se recupera uma trajetória de crescimento e convergência com a UE e o mundo desenvolvido. Como tal, é indispensável dar uma forte prioridade à produção transacionável no próximo período de programação. Esta priorização deve assumir uma perspetiva muito transversal, abrangendo não apenas as atividades mais ligadas à indústria, mas também aquelas que se inserem predominantemente nos “setores” primário e terciário.
60. Acresce a relevância que precisa de ser dada no futuro à incorporação de valor acrescentado nas exportações, à substituição de importações em áreas estratégicas para o país, à valorização internacional dos recursos endógenos das nossas regiões, à atração de IDE qualificante, à diversificação de mercados externos e à participação mais intensa e qualificada das nossas empresas em cadeias de valor globais, que materializam aspetos que merecem um destaque particular na versão final do AP. Sugere-se que as dimensões acabadas de referir tenham uma maior tradução em termos de objetivos / resultados.
61. A redução dos custos de contexto encerra duas dimensões principais: adequada provisão de bens e serviços públicos e definição dos quadros legais e regulamentares que promovam um funcionamento eficiente dos mercados. Na análise ao Acordo de Parceria e, considerando que este visa orientar a aplicação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, releva sobretudo a redução dos custos de contexto no âmbito da provisão de bens e de serviços públicos, sendo certo que algumas das dimensões setoriais da provisão de bens públicos (como, por exemplo, a justiça) têm pouca expressão no Acordo de Parceria.
62. No que diz respeito aos transportes e conectividades, o Acordo de Parceria enuncia objetivos e prioridades alinhadas com o desiderato de criar e reforçar redes transeuropeias e ligações a essas mesmas redes. Estas redes serão fundamentais para a redução dos custos de transporte de mercadorias, podendo ter impacto relevante nos custos associados à logística de exportação. As prioridades previstas centram-se corretamente na ferrovia, nos portos e na logística. Prevê-se uma forte complementaridade com o mecanismo Europeu das Redes Transeuropeias de Transportes (“Connecting Europe Facility”).
63. Para uma adequada operacionalização, sugere-se que numa fase precoce da execução do PO temático se garanta a elaboração (ou atualização) de uma estratégia de integração logística multimodal, por exemplo com recurso a sistemas de Janela Única Logística, a fim

de enquadrar iniciativas promovidas por entidades públicas como os Portos Marítimos (enquadráveis no contexto da Modernização Administrativa), ou iniciativas privadas ou ações coletivas. Em particular, recomendamos também a clara identificação dos corredores prioritários e dos respetivos investimentos associados.

64. Embora a rede rodoviária não deva ser uma prioridade, consideramos não ser de excluir liminarmente investimentos muito seletivos na rede que assegura a ligação aos nós da RTE-T, visando a resolução de estrangulamentos ou a eliminação de pontos de elevada sinistralidade.
65. Quanto à Reforma da Administração Pública, esta constitui uma oportunidade para reorganizar o Estado, melhorando a eficiência e eficácia. A experiência acumulada de governo eletrónico e dos recentes processos de simplificação (Simplex, Simplex Autárquico e SIR) mostram a relevância da aplicação dos fundos comunitários neste domínio. A Modernização Administrativa e o aumento da eficiência e da eficácia na Administração Pública deverão passar por iniciativas que contemplem a reengenharia de processos com vista à simplificação dos procedimentos, acompanhada de uma simplificação da legislação, orquestrando-os entre diferentes entidades da AP através de um funcionamento em rede baseado em mecanismos de interoperabilidade, conjugando soluções baseadas em TIC que promovam a disponibilização de serviços integrados online. Por fim, para assegurar uma efetiva utilização destes recursos, é fundamental realizar ações de empoderamento e capacitação internas nas instituições da AP (central, regional e local) que visem os processos e serviços disponibilizados e de capacitação externa dos cidadãos e das empresas para assegurar uma ampla divulgação e os conhecimentos básicos necessários a uma boa utilização.
66. Nesta perspetiva, a articulação entre os OT 2 e 11 é fundamental para que exista um verdadeiro impacto na redução dos custos de contexto, sejam diretos ou indiretos. A melhoria do acesso às TIC conjugada com o reforço da capacidade institucional e da eficiência da AP trará certamente ganhos significativos, mas para garantir que as iniciativas no âmbito destes OT correspondem às expectativas é necessário assegurar que a aplicação das TIC é acompanhada pelas reformas necessárias à sua boa utilização e aplicação. O alvo de aplicação e a complementaridade entre estes OT necessita de uma maior clarificação, atendendo a que o OT 2 sugere uma aplicação ao nível da AP Central, não tendo previstos fundos para os PO regionais, e o OT 11 sugere uma aplicação predominante ao nível da AP Regional e Local onde se prevê fundos em todos os PO.
67. Considera-se que o Acordo de Parceria potencia um contributo para a redução dos custos de contexto, embora se considere (i) que uma componente significativa da margem de progresso na redução desses custos cai fora do perímetro de intervenção dos fundos comunitários e (ii) que as dotações financeiras alocadas aos OT 2 e 11 são, apesar de tudo, limitadas.

Domínio Temático Capital Humano

68. O domínio temático do Capital Humano coincide com o OT 10 (Investir no ensino, nas competências e na aprendizagem ao longo da vida). Para este OT é proposta uma dotação financeira muito significativa. O *nexus* entre capital humano e competitividade justifica esta opção, sendo reconhecido no diagnóstico os importantes défices que subsistem ao nível das qualificações da população ativa bem como a distância que separa a situação atual do país face às metas europeias em termos de população com ensino superior completado.
69. As prioridades de investimento associadas ao domínio temático Capital Humano estão bem definidas. No que respeita às prioridades previstas ao nível das qualificações, as principais dizem respeito à redução do elevado abandono escolar precoce e à melhoria da baixa qualificação da população ativa. A evolução recente nestes aspetos permite encarar com alguma confiança as metas apontadas no AP, nomeadamente face aos avanços registados na diminuição do abandono escolar precoce e da formação avançada de recursos humanos.
70. Por outro lado, o AP aposta no prosseguimento e reforço de estratégias desenvolvidas ao longo da última década, que vão no sentido do aumento e da diversificação da oferta de educação e formação de nível básico e secundário dirigido a jovens e adultos, e da disseminação da RVCC, particularmente importante para as faixas de adultos (incluindo jovens adultos) pouco escolarizados.
71. Por outro lado, o AP é relativamente parco na apresentação e detalhe de indicadores e/ou valores de referência que permitam aferir resultados, corrigir possíveis desvios ao longo do período e conduzir uma avaliação *ex post* das medidas propostas. Da análise do AP, parece também haver uma maior ênfase nos aspetos quantitativos de formação de capital humano do que nos aspetos qualitativos, sendo que a experiência recente Portuguesa e internacional reforça a necessidade de apostar na maior eficiência e eficácia da formação de capital humano.
72. Ao nível da formação avançada, será importante articulá-la com as prioridades ao nível da I&D+I, considerando nomeadamente o quadro das estratégias de especialização inteligente.
73. **REC16:** No que respeita às prioridades previstas ao nível das qualificações em Portugal, as principais recomendações são as seguintes: (i) Complementar as medidas previstas para aumentar o nível médio de qualificações com medidas que visem a melhoria da qualidade do capital humano produzido; (ii) melhorar a articulação entre diferentes níveis de ensino, de modo a promover uma transição mais bem-sucedida no prosseguimento de estudos; (iii) reforçar a atenção às desigualdades geográficas e socioeconómicas no acesso à educação, com incidência particular no ensino pré-escolar.



74. A aposta na melhoria das qualificações da população portuguesa requer o desenvolvimento de um contexto político e institucional eficaz e eficiente. Este contexto assenta na racionalização das redes de ensino básico, secundário e superior em Portugal, bem como na articulação da oferta formativa existente (ou a desenvolver) com as necessidades do mercado do trabalho. As prioridades de investimento definidas no AP permitem prosseguir o esforço desenvolvido nas últimas décadas de racionalização das redes de ensino pré-escolar, básico e secundário, podendo ter um efeito importante na redução de assimetrias no acesso a certos níveis de educação, bem como oportunidades para a melhoria da organização e prestação do serviço educativo.
75. Ao nível do ensino superior será importante dar passos na reorganização da rede e da oferta formativa, apostando em mais colaboração institucional, em particular à escala regional. Por outro lado, o AP prossegue a aposta na diversificação da oferta formativa nos níveis de ensino secundário e superior, com particular ênfase na adaptação daquela às necessidades do mercado de trabalho. Estas apostas integram-se num quadro de investimentos em infraestruturas escolares no período em que vigorará o AP, com um maior ênfase na requalificação e adaptação dos espaços existentes, particularmente relevante num quadro de diversificação da oferta formativa e de reforço do ensino profissional.
76. Estas apostas beneficiam de um contexto de desenvolvimento recente de mecanismos de avaliação nos ensinos básico, secundário e superior e do aprofundamento de instrumentos de responsabilização e prestação de contas ao nível institucional.
77. **REC17:** No que respeita às prioridades previstas ao nível da eficiência e eficácia na formação de capital humano, recomendamos que os critérios de seletividade apontem inequivocamente no sentido de se aprofundar os esforços de reorganização da rede de estabelecimentos de ensino, combinando critérios de racionalidade económica com eficácia pedagógica e formativa. Ao nível do ensino superior, devem ser privilegiados os esforços de redimensionamento e adaptação da rede pública e da oferta formativa, nomeadamente através de uma colaboração mais intensa dentro de cada um dos subsectores (universitário e politécnico) e entre instituições de ambos os subsectores.
78. **REC18:** Deve ser dada ênfase à promoção de uma articulação mais eficiente, ao nível regional, entre as instituições de ensino e o tecido económico, nomeadamente no que concerne as ofertas formativas de carácter profissionalizante e vocacional, mas também à formação avançada, considerando igualmente as estratégias regionais de especialização inteligente.

Domínio Temático Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos

79. Globalmente, os objetivos temáticos mais diretamente associados ao domínio temático da sustentabilidade e da eficiência no uso de recursos, OT 4 (Apoiar a transição para uma economia com baixas emissões de carbono em todos os setores), 5 (Promover a adaptação às alterações climáticas e a prevenção e gestão de riscos) e 6 (Proteger o ambiente e promover a eficiência dos recursos) concentram grande parte da alocação do Fundo de Coesão e têm ainda dotações relevantes de FEDER (OT 4 e 6) e de FEADER.
80. Na globalidade as prioridades de investimento propostas para este domínio temático replicam as prioridades de investimento da UE, abarcando o que são as prioridades temáticas constantes da 'Decisão do Parlamento europeu e do Conselho relativa a um programa geral de ação da União para 2020 em matéria de ambiente' e da Iniciativa Emblemática da Estratégia 2020 – 'Uma Europa eficiente em termos de recursos'.
81. A dotação afeta ao OT 5, face ao diagnóstico realizado, que coloca Portugal entre os países da Europa com maior vulnerabilidade a fenómenos como a erosão costeira, a desertificação e degradação dos solos, as cheias, as secas e os incêndios florestais (com efeitos sociais, económicos e ambientais muito significativos) poderá ser insuficiente para cobrir a diversidade de objetivos, sobretudo quando apenas 43,8% das dotações previstas para este OT advêm do FEDER e do FC.
82. Quanto às prioridades de investimento propostas com o objetivo de apoiar a transição para uma economia com baixas emissões de carbono, consideramos que são adequadas e que contribuirão eficazmente para a eficiência e diversificação energética e para a descarbonização da economia portuguesa. A adoção de uma subdivisão das prioridades de investimento por grupos de consumidores é de grande relevância para a maximização do sucesso destes investimentos, pois a implementação e operacionalização das prioridades de cada grupo de consumidor deverá adaptar-se às características específicas desses mesmos grupos.
83. **REC19:** No setor-alvo empresas, deve-se promover uma articulação intensa entre o OT 3 e o OT 4, a fim de se garantir que o AP contribuirá de forma coerente para redução da intensidade carbónica do PIB. Recomenda-se ainda a definição formal de um objetivo nacional para a intensidade carbónica do PIB.
84. **REC20:** A proposta do AP deve desagregar de forma clara as intervenções, ao nível da eficiência energética, no sector dos edifícios públicos e no sector da habitação social.
85. **REC21:** A promoção de estratégias de baixa emissão de carbono relacionada com a mobilidade sustentável nos transportes públicos deverá ser direcionada predominantemente para as zonas urbanas.

86. De uma maneira geral, as prioridades de investimentos propostas com o objetivo de proteger o ambiente, são adequadas e contribuirão para potenciar a eficiência no uso dos recursos. Ainda assim, no que respeita ao sector Água, as acções não são suficientemente claras nem distinguíveis dos objectivos. Também as acções relativas ao ambiente urbano e à redução da poluição do ar, de grande importância para alcançar diversas metas ambientais e energéticas, não se encontram adequadamente explicitadas.
87. **REC22:** Recomendamos que, nomeadamente no PO Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos, se especifiquem de forma mais clara as ações no sector da Água.
88. **REC23:** Recomendamos que se explicitem melhor as ações para melhorar a qualidade do ambiente urbano e a redução da poluição do ar, abrangidas pela OT 6, articulando-as, com a promoção de estratégias de baixo carbono dirigidas para áreas urbanas, abrangidas pela OT 4. A considerar na elaboração dos PO Regionais.
89. **REC24:** No OT 6, consideramos que existe uma sobreposição entre a prioridade 6.3 e a prioridade 6.4 no que respeita ao património natural. Recomendamos que prioridade 6.3 se centre essencialmente no património cultural, a 6.4 no património natural.

Domínio Temático Inclusão Social e Emprego

90. Os OT 8 (Promover o emprego e apoiar a mobilidade laboral) e 9 (Promover a inclusão social e combater a pobreza) apresentam, no caso português, uma justificação que os coloca na charneira entre objetivos de competitividade e objetivos de coesão social, tendo em conta os elevados níveis de desemprego e o papel das políticas ativas de emprego. As prioridades definidas cobrem um largo espectro de áreas de intervenção.
91. Neste domínio temático, considera-se um conjunto assaz completo de prioridades de investimento, porventura com uma desagregação excessiva. No entanto, o AP denota já uma preocupação de articular fortemente algumas dessas prioridades, nomeadamente as prioridades 9.5. (Promoção da economia social e das empresas sociais) e 9.9 (Apoio às empresas sociais) e as prioridades 8.3. (Emprego por conta própria, o empreendedorismo e a criação de empresas) e 8.8. (Desenvolvimento dos viveiros de empresas e do apoio ao investimento em atividade por conta própria, microempresas e criação de empresas).
92. A criação de emprego em quantidade suficiente para parar o crescimento do desemprego e diminuí-lo para níveis aceitáveis é um dos desafios maiores que se colocarão à economia portuguesa no horizonte temporal abrangido pelo AP. O desenho de uma política de emprego eficaz exige um correto diagnóstico da situação que conduziu aos níveis de desemprego atuais. No caso português, o diagnóstico está feito e é reconhecido quer na proposta de AP, quer no documento 'Diagnóstico prospetivo de Natureza Temática -



Inclusão Social e Emprego'. Salienta-se, no entanto, uma certa subordinação da temática do desemprego à temática da pobreza e risco de exclusão social que é enfatizada, por vezes, em detrimento do custo do desemprego em termos de perda de produto potencial e depreciação de capital humano. Ademais, seria desejável que, nas fases seguintes da cadeia de programação, o desenho das medidas e a quantificação dos objectivos fossem fundamentados numa reflexão explícita sobre as implicações das recentes reformas das instituições do mercado de trabalho na eficácia previsível das intervenções dirigidas à realização dos diferentes objetivos.

93. Considera-se adequado que o objetivo da criação de emprego surja associado quer ao domínio da competitividade quer ao domínio do emprego. Considera-se especialmente adequado que o referido objetivo seja prosseguido igualmente pela via da criação de empresas e da criação do próprio emprego, em ambos os casos se reservando um papel para promotores de iniciativas oriundos de situações de desemprego ou outras.
94. É também considerado como um aspeto positivo do AP o facto de as medidas de promoção da empregabilidade distinguirem diferentes segmentos de trabalhadores-alvo e proporem soluções adequadas às circunstâncias específicas de cada segmento, nomeadamente trabalhadores desempregados ou em outras situações de não emprego, trabalhadores empregados mas em risco de perder o emprego e indivíduos pertencentes a grupos vulneráveis perante o mercado de trabalho.
95. O AP inclui ainda um conjunto de prioridades dirigidas à melhoria do funcionamento do mercado de trabalho e das suas instituições com especial destaque para as que se referem ao reforço da capacidade e melhoria da eficácia do serviço público de emprego, importante complemento/elemento das políticas ativas de emprego a quem se confia a promoção da empregabilidade, mas também da criação de emprego.
96. **REC25:** Recomendamos que se clarifique a fronteira entre o apoio ao empreendedorismo nos quadros da política de competitividade e da política de emprego, sendo que neste último caso devem ser elegíveis a totalidade dos setores e não apenas os de bens e serviços transacionáveis.
97. No domínio da inclusão social, o Acordo de Parceria assume um conjunto adequado de prioridades, incluindo nelas a promoção do acesso aos cuidados de saúde e a outros serviços e infraestruturas sociais.
98. **REC26:** Recomenda-se, porém, a consagração da dimensão 'proximidade' como dimensão essencial dos resultados esperados em matéria de acesso a serviços de saúde e serviços sociais e de investimentos nas respetivas infraestruturas, encaminhando preferencialmente para os PO regionais todas as prioridades que se dirigem a atividades em que a dimensão 'proximidade' é relevante.



99. A temática da coesão territorial está patente na versão preliminar disponível do AP com especial intensidade nos domínios temáticos da Inclusão Social e Emprego e do Capital humano. Em muitas das prioridades de investimento enquadradas nesses domínios, a dimensão sub-regional e local está presente, o que é compatível com a operacionalização de critérios associados à igualdade de condições de acesso a serviços de proximidade.
100. A nível de NUT II, o AP deverá dar um contributo relevante para a coesão territorial, tendo em conta a forte discriminação positiva das regiões menos desenvolvidas (Norte, Centro, Alentejo e Açores).
101. A nível sub-regional, refira-se a oportunidade criada pelas abordagens integradas de desenvolvimento territorial, que potenciam também objetivos como instrumento de promoção da coesão territorial. Não apenas se prevê o uso de instrumentos particularmente vocacionados para territórios-problema (DLBC), como também, no âmbito das ITI de nível NUT 3, será possível discriminar positivamente, em termos de dotações financeiras, os territórios menos desenvolvidos.
102. Uma insuficiência que poderá ser suprida sobretudo ao nível da elaboração dos PO regionais, prende-se com a inexistência de um diagnóstico suficientemente pormenorizado no que respeita ao nível geográfico com que é retratada a realidade da coesão económica (na maior parte das vezes, o diagnóstico reporta-se à realidade NUT II, nunca tratando a realidade das NUT III) bem como com o tratamento insuficiente a que os serviços de proximidade foram sujeitos.
103. Menos bem tratadas estão as questões relacionadas com a Agenda Digital na sua ventilação territorial, aspeto que pode ter implicações relevantes em matéria de coesão. Por outro lado, no quadro da coesão económica e considerando o caso particular dos territórios de baixa densidade, entendemos que o AP não deve excluir ou, mesmo, deveria prever ações em continuidade com aquilo que foram as estratégias PROVERE e o programa VALORIZAR.
104. Um ponto forte que transparece das prioridades de investimento do AP mais relacionadas com o cruzamento entre coesão social e territorial é a orientação dos serviços de proximidade para a resposta a necessidades da procura, contrariando a tendência passada para uma liderança da oferta e, também, para o primado do equipamento sobre o serviço em si. Os investimentos definidos apenas por critérios de correção de assimetrias por falta de apetência do mercado deverão, de facto, ser somente justificáveis em casos pontuais, e, mesmo assim, deverão associar políticas de incentivo à procura. A preocupação em torno da sustentabilidade financeira e ambiental dos diversos equipamentos é, igualmente, justificada.
105. **REC27:** Recomenda-se que, ainda que em momento posterior ao da submissão do AP, se realize, atualize ou complete um diagnóstico integrado dos serviços de proximidade que aglutine todas as



dimensões destes e que permita ter uma visão territorial – e não apenas setorial - das necessidades e défices a colmatar.

1. Our evaluation focused on the generality of the aspects considered in the Draft Template and Guidelines on the Content of the Partnership Agreement Version 3 of 21/05/2013, and considered all the evaluation questions set out contractually with the NSRF Observatory.
2. The exercise of Ex Ante Evaluation of the Proposal of Partnership Agreement (PA) was conducted in two phases. The first concerned the preparation of the Preliminary Report and has made reference to the draft version that we had access to on 18/09/2013. The second phase was the preparation of this final report, which has reference to the version of 14/10/2013. Throughout the evaluation exercise, various interactions were held between the "Steering Committee" and the Evaluation Team, and hence resulted the acceptance of several of the recommendations produced in the Preliminary Report and the further development and clarification of various aspects. For this reason, the number of recommendations made in the Final Report is significantly lower than those initially considered in the Preliminary Report.
3. The PA proposal occurs at a time when European programmatic documents for the period 2014-2020 are stabilised (in the first place, Europe Strategy 2020) as well as the Thematic Objectives of the Common Strategic Framework, which frame, on a European level, the priorities to observe in the use of Structural European Funds. Additionally to Europe 2020 Strategy, Portugal also defined the objectives and goals for its National Reform Programme.
4. The diagnosis that supports the proposal of PA, the recommendations included in this diagnosis and the identification of thematic areas to be considered (Competitiveness and Internationalisation; Social Inclusion and Employment; Human Capital; Sustainability and Resource-Use Efficiency), adding two cross-sectional areas (Territorial Approach and Public Administration Reform) are convergent and coherent with the objectives and goals of Europe 2020 Strategy and with the National Reform Programme. The retained priorities, although considering the specific challenges faced by Portugal, are clearly articulated with the thematic objectives of the CSF.
5. The diagnosis that was made and the recommendations that were issued are consistent with the specific challenges of Portugal, considered in the NRP, the same applying to a relaunch of growth (and consequent reduction of unemployment), the consolidation of the external balance and public budget consolidation. In particular, the prominence given to the thematic area Competitiveness and Internationalisation is consistent with the most sustainable path for meeting the challenges of growth, external balance and budget consolidation, without forgetting the also existing relationship between the thematic area of Human Capital and Competitiveness and Employment issues, as well as between the thematic field of Employment and Social Inclusion and the combat of the high social

costs deriving from public budget adjustment and structural adjustment of the economy.

6. Through an econometric exercise, necessarily sensitive to the assumptions and simplifications considered, we conclude that the application of European Structural Funds over the period 2014-2020 will generate, via aggregate expenditure / demand, significant positive impacts on GDP (1.57 percentage points on annual average) and also positive impacts on employment and the balance of goods and services. The impact on the balance of public accounts will be moderately positive. In the long term, even assuming conservative assumptions, positive impacts on potential GDP and on the balance of goods and services will occur. These impacts will be lasting, since they will take place via a structural change of the economy.
7. The proposed distribution of Structural European Funds appropriations by the different thematic objectives of CSF and the prioritisation of investment in each of the thematic areas that structure the PA seem to us broadly consistent with the diagnosis made and the identification made on the key challenges, although with aspects to be considered, which will be referred to later.
8. In general terms, the objectives associated with the different investment priorities and the expected results are in line with those priorities. However, in this aspect, the PA lacks a significant deepening, correcting less successful aspects, such as: the goals and expected outcomes which are not always associated with a specific priority, goals are not always distinguished from expected results; the specification level of expected results is very variable, ranging from a generic formulation to something that is more like an indicator.
9. Moreover, the PA does not include a definition of outcome indicators and respective targets, and this is justified by the fact that the Performance Chart is not yet defined (according to Article 19 of the Common Provisions Regulation), the definition of indicators being relegated to a later date and, specifically, to the text of the OPs.
10. **REC1:** Given the emphasis that is placed on result orientation, the PA should further deepen the definition of the expected results, following a logical framework linking investment priorities / objectives / expected results. It is also recommended that the definition of results may allow, in relevant cases, the forecasting of its association with the goals and objectives of Europe 2020 and the NRP. While accepting that the definition of outcome indicators is stabilised at a later date to submission of the PA (and incorporated in the OPs), it is recommended that these indicators may capture key components of the expected results and, when possible and relevant, should be related with the indicators that support the goals of Europe 2020 and the NRP.

11. The PA proposal envisages a set of Operational Programmes, as defined in RCM No. 33/2003. This structure is consistent with the diagnosis presented, and the four thematic areas correspond to the four thematic pluri-regional OPs and the four thematic areas are also considered in the five regional Continental OPs and in the two Autonomous Regions OPs. In terms of implementation of ERDF, ESF and CF we have a mixed structure model that combines thematic agendas with thematic programmes of pluri-regional incidence and with multithematic regional programmes.
12. In the proposed model we highlight the feature of multi-fund regional OPs (ERDF, ESF) and the thematic OPs Competitiveness and Internationalisation (ERDF, ESF and CF), which represents a significant integration effort vs. the NSRF (QREN) model. The thematic OPs Social Inclusion and Employment, Human Capital and Sustainability and Resource-Use Efficiency are monofund (respectively, ESF, ESF and CF).
13. Financial allocations for the different OPs adequately reflect the options on thematic objectives and the framework of regions in types defined in regulations. Thus, the allocations of thematic OPs Competitiveness and Internationalisation and Human Capital are particularly relevant, being as well significant the financial allocations to the North, Centre, Alentejo and Azores OPs. Considering only the funds that can be allocated ex ante to the NUTS II regions (ERDF and ESF), we conclude that the support intensities evidence a very strong positive discrimination in favour of the four less developed regions.
14. Regarding the thematic OPs of the Continent and the OPs financed respectively by the EAFRD and EMFF, we consider that in light of the currently available version of the Partnership Agreement, the risks of overlapped and disarticulated programmes are essentially safeguarded. With regard to the two thematic OPs financed by the ESF (Employment and Social Inclusion OP and Human Capital OP) and given the transversal nature of vocational training and its relevance to three thematic objectives, we focused on a criterion of purpose in their allocation to the various objectives. This option is properly grounded and allows establishing a typology of interventions in this area, appropriate to this strategic objective and identified areas of constraint. However, there remain areas of potential overlapping, especially in the case of measures of training / lifelong learning.
15. **REC2:** We recommend that in the programming of thematic OPs Employment and Social Inclusion and Human Capital the above mentioned risk of overlapping may be regarded by clarifying the criteria for allocation to the two OPs and the definition of governance mechanisms (i.e., services or government agencies involved) with respect to measures that combine the purpose 'upgrading of skills' with the purpose 'activation of the unemployed and improving their employability'.

16. Dividing lines between thematic OPs and regional North, Centre and Alentejo OPs seem to us broadly correct, essentially based on two criteria: (i) the rule of proximity management versus national management depending on the type of interventions; (ii) relevance of differentiation in the application of instruments, in line with the differentiation of regional conditions and strategies.
17. In the next programming period, the framework of typologies and instruments in the regional OPs directed to smart specialisation strategies of regions gains relevance. The priorities that will more directly be related to the implementation of smart specialisation strategies are the investment priorities 1.1., 1.2., 3.1., 3.2., 3.3., 8.5., 10.2., 10.3. and 10.4., under which support will be provided for, respectively, and in abbreviated form, to consolidate the production of knowledge and the S & T system, strengthening entrepreneurial R & D and interactions within the innovation system, promote entrepreneurship, improve business models and internationalisation, support investment in an innovative nature, facilitate the adaptation of agents to change, improve and extend higher education, improve the qualifications of active individuals and technical and vocational education as well as education and training infrastructures. Practically, in all these priorities the intervention of regional OPs in some typologies is envisaged.
18. Due to the fact that a very relevant part of the national territory and the resident population still amount to less developed regions, there is a high contribution from European Structural Funds for the implementation of certain sectoral policies and, consequently, a very high - or even total - convergence between sectoral policies and priorities set in the PA and hence a high complementarity between the resources from European Structural Funds and resources from governmental budgets (central and local).
19. We identified, without being exhaustive, strong potential complementarities between the application of European Structural Funds in Portugal and European sectoral policies and European instruments (CAP, European Maritime Policy, CEF, Horizon 2020, Creative Europe and Cosme programmes).
20. The proposal of Partnership Agreement contains a clear and well developed reference on how the principles and objectives of horizontal policies will be applied in Portugal. In general, we believe there are procedures and planned measures that ensured, during the preparation of the PA, and shall ensure compliance with the principle of partnership, the principles of gender equality, non-discrimination and accessibility, the principle of sustainable development and also other horizontal policy objectives such as the Reform of Public Administration.
21. Overall, the Partnership Agreement considers the five guiding principles defined in RCM No. 98/2012 (economic rationality; concentration on a limited number of domains; financial discipline and budgetary integration; segregation of management duties and prevention of conflict of interest; transparency and accountability).

22. As for the application of the principle of economic rationality, as well as the principle of financial discipline and public budget integration, their effective implementation can only be checked when implementing the PA and its Operational Programmes. There takes on particular importance in this regard, whenever relevant, the translation of these principles in the selection criteria that may be set for the different types of support. With regard to financial discipline and public budget integration, it is understood that they will essentially go through procedures that must be implemented upstream of the Operational Programmes, i.e., prior to any decision to submit the application (each ministry may set criteria for respective public entities that fall within the perimeter of budget consolidation).
23. **REC3:** Concerning the application of the principle of economic rationality, a wider use of cost-benefit analysis is suggested as a mandatory requirement in the processing of applications, and the prior definition of "models" or "templates", differentiated and suitable for operations at different levels of financial dimension, is desirable.
24. The management and control model largely suggests a solution of continuity with the model followed in the NSRF (QREN) period, mobilising and capitalising on skills and experiences gained at national level (both in coordination and management, in control and monitoring and evaluation), at regional level (CCDRs) and even sub-regional (NUTS III and Metropolitan Boards). Moreover, the model operates at some rationalisation of resources, shaped in the creation, by merger, of the new Agency for Development and Cohesion.
25. Subject to a positive evaluation of the adequacy of the mechanisms and provisions of monitoring and evaluation, a dimension that becomes relevant with the emphasis placed on result orientation, we consider as aspects to be enhanced the aforementioned need for an accurate work of definition of indicators for output and results, as well as the interest that the new Agency for Development and Cohesion may assimilate the rich experience of the NSRF Observatory in terms of monitoring and strategic evaluation and that it may keep the practice of resorting to independent evaluations, clearly segregated from management.
26. Regarding the desirable administrative simplification, the Partnership Agreement sets out the objective of reducing the administrative burden for beneficiaries of European Structural Funds. It is vital to ensure that the actions of administrative simplification are effectively "*customer centric*", not to be confused with the actions that simplify the internal functioning of the management and control system. Given the experience of NSRF, the margin of progress in simplifying the procedures concerning payment claims is still too high.
27. The Partnership Agreement reflects the principle of closer ties between the various scales of intervention of the several tools for

programming the period 2014-2020 to the scale of the structural constraints that they may seek to combat, and the results that they aim to achieve. In the same sense, and in full compliance with European rules, it gives great emphasis to the territorialisation of public policies combined with a principle of integration of funds and types of intervention, and a refinement of instruments, as exemplified by ITI and CLLD is foreseen.

28. The diagnosis presented adequately identifies differences at sub-regional level that support the appropriateness of territorial approaches (namely, the Metropolitan Areas of Lisbon and Porto, on the one hand, the urban system that structures the remaining territories on the other hand, and the areas of low density with a markedly rural environment. Thus, the PA makes provision for the existence of ITI at NUTS III level and AIDUS in the Metropolitan Areas of Lisbon and Porto, as well as CLLD in rural areas.
29. The provisions for the implementation and management of integrated territorial development approaches already have a high degree of definition in the Partnership Agreement. Regarding ITI at NUTS III level, we believe that the proposed model does not safeguard conflicts of interest in the evaluation process of applications.
30. **REC4:** We recommend that the proposed model for the management of ITI in the component of evaluation of candidate projects may be revised, in order to prevent conflicts of interest.
31. **REC5:** In order to ensure a pro-active monitoring by OP funders, whether concerning ITIs or in regard to CLLDs, each programme of this nature should identify an OP "lead partner" based on a proximity and / or relevance in cofinancing criterion.
32. The ex ante conditionalities are a new requirement of the next programming period, introduced by the European Commission under Common Provisions Regulation(CPR), proposed by the European Commission for the Structural Funds and the European Investment Fund (ERDF, ESF, CF, EAFRD and EMFF), in order to ensure an efficient use of EU support. The Commission proposal provides that Member States shall ensure, on the date of transmission of the Partnership Agreement, the fulfillment of requirements considered essential, the ex ante conditionalities for the proper execution of the policies.
33. The analysed PA version, with regard to the compliance of the ex ante conditionalities (general and thematic), highlights the conditionalities that are not yet enforced or are partially fulfilled, identifying the actions to be developed so that such compliance is ensured, as well as the respective period of realisation and responsible entities. Substantively, we can evaluate that part of the ex ante conditionalities are met (e.g. public procurement, state aid or the effective implementation of EU environmental legislation as well as the majority of compliance issues relating to energy or climate change adaptation and risk prevention) and, regarding the

others we do not foresee major difficulties in their implementation in the short term.

34. **REC6:** The final version of the proposed PA must demonstrate compliance with the general and thematic ex ante conditionalities or the stage of preparation of the required actions (possibly in attached document).

Competitiveness and Internationalization Thematic Area

35. The thematic objectives (TOs) more directly linked to investment in tradable goods and service sectors and the competitiveness and internationalisation of economy, TOs 1 (Strengthening research, technological development and innovation) and 3 (Enhancing the competitiveness of SMEs, the agricultural sector, and the fisheries and aquaculture sector), come with very significant allocations.
36. Even exclusively or mainly articulated with the thematic area Competitiveness and Internationalisation, TOs 2 (Enhancing access to ICTs as well as their use and quality) and 11 (Enhancing institutional capacity and an efficient public administration) arise predominantly directed towards improving efficiency in public administrations and, as such, include a potential for reducing context costs (impact on competitiveness) and reducing administration costs (impact on public accounts consolidation). However, the appropriations allocated to these two TOs are limited.
37. **REC7:** We recommend that consideration be given to the appropriation allocated to TO 11, since it provides for actions at the level of Central and Local Administration.
38. Also inserted in the thematic area Competitiveness and Internationalisation, TO 7 (Promoting sustainable transport and removing bottlenecks in key network infrastructures), presents a budget whose suitability is very sensitive to government decisions in areas (namely, railway network) in which some uncertainty on priorities remains; therefore, it is difficult to make a definitive judgment on the appropriateness of the aforementioned allocation. However, the additional mobilisation of funding originating from CEF guarantees significant levels of investment.
39. The evaluation team makes an overall positive assessment of the strategic options set for the thematic area of Competitiveness and Internationalisation and the investment priorities thereof associated, considering that they give strong guarantees of effectiveness in terms of expected results and impacts with regard to the alleviation of chronic weaknesses of the Portuguese productive system. The same applies to the complete and comprehensive range of intervention instruments, proposed or suggested.
40. Investment priority 1.1. is aimed at supporting non-business R&D and the organisations of the subsystem S&T, correctly emphasising that such support should be linked with the smart specialisation

strategies and technological needs of economy. Investment priority 1.2. is oriented to "business investment in innovation and research" as well as to support the development of synergies and interactions among enterprises and between enterprises and other entities of the SCTN (National Scientific and Technological System). The budget allocated to TO 1 ensures the pursuit of efficiency goals.

41. Stated objectives and priorities defined in the PA are compatible with the continuation of a trend of consolidation of the S&T system and an open and competitive environment, inserted in the international knowledge networks.
42. **REC8:** In what concerns support for S&T subsystem, and taking into account the experience of the 2007-2013 period, we recommend (i) a broader opportunity for projects of S&T with larger dimension, avoiding excessive fragmentation of aid for research and giving greater expression to the design of projects by line of research, with a greater financial scale and a longer time horizon and (ii) a strengthening of the strategic direction of support to S&T, promoting thematic tenders to projects classified into cooperative agreements between Portugal and knowledge centres referenced worldwide and a link with the priorities of smart specialisation strategies at national and regional level.
43. The proposed investment priorities in the Partnership Agreement also have potential to increase the articulation of the innovation system as a whole and guide the results for companies and for the competitiveness of the economy. Through priority 1.2., it will be possible to ensure a strong support to business R&D, maintaining a principle of non-repayable grants in recognition of the high externalities and uncertainty that characterise this activity. Within that same priority a strong prioritisation of R&D in co-promotion must continue to be given.
44. Through priority 3.1., promoting technological entrepreneurship is also a major component of the R&D+I system, through collective structuring actions (consistent programmes of promotion) and support of individual projects. Technological entrepreneurship should be a more disruptive component of the innovation policy (betting on emerging knowledge-intensive activities).
45. In terms of entrepreneurship, it is important to adopt a range of financial engineering instruments that may allow to support specialised vehicles (*business angels* and venture capital funds) in financing enterprises in an incubation phase or post-incubation one, as it is very well defined, but also support mechanisms to favour the capacity of SMEs to participate in new growth and innovation processes (e.g. *later stage venture*) that may contribute to mitigating the effects of the so-called "death valley".
46. In our opinion, the PA does not give sufficient emphasis to the goal on attracting structuring FDI in R&D+I, targeting multinational companies well positioned in global value chains.



47. **REC9:** Through priorities 1.2. and 3.3., there should be sought a better exploit of attraction of FDI as a source of growth in business R&D and structural change. Portugal is attractive not only in terms of the supports available but also in research resources, including human resources, which the country possesses.
48. **REC10:** In terms of promoting innovative productive investment, given the needs for structural change that remain in Portuguese economy, it is relevant that in the next programming period there continues to exist an instrument of the kind of the current SI Innovation of NSRF, based on repayable grants (with grace period without interest), subject to partial conversion into non-repayable grants.
49. **REC 11:** The possible excessive focus on the future direction for incentives of a repayable nature should deserve a more cautious reflection on the areas and format of their implementation.
50. We agree on an investment priority totally dedicated to the goal of internationalisation, which contemplates support for a wide spectrum of exploration initiatives and international presence of firms, sectors and *clusters*, but it should also be complemented by the focus on the reinforcement of the integration of our firms in global value chains and the *upgrading* of their positioning within them.
51. In terms of entrepreneurial dimension, we highlight the importance of the adoption of financial mechanisms (e.g. *turnaround venture capital*) to support SME participation in processes of growth and innovation, which may promote entrepreneurial concentration via merger or acquisition funding, thereby contributing to reduce atomisation of our enterprise sector.
52. **REC12:** Regarding priority 3.4., we consider as incoherent its inclusion in the Norte, Centro and Alentejo Regional OPs, since the management of actions at the level of financial engineering instruments is typically cross regions. In this sense, we recommend that priority be framed in the thematic OP.
53. We consider that there should be a more marked reference at the level of investment priorities on economic valourisation and integrated management of *filières* based on specific, localised and non-transferable resources (e.g. tourism, agro-industries, forestry industries, activities linked to the sea, renewable energy, cultural and creative industries, etc.) and it is still desirable that programmes of enhancement of such resources, including in areas of low density, are seen from the perspective of competitiveness and, thus, framed in the respective thematic area and not in TO 8.
54. **REC13:** We recommend that the area of intervention within priority 8.9., directed at enhancing endogenous resources framed in territorial strategies, may be more consistently framed in the domain of competitiveness and internationalisation, as the pursued objectives go far beyond the creation of self-employment or microentrepreneurship, being even possible that medium and large

companies may be engaged in the valorisation of local resources. Alternatively, at the level of incentive systems there should be provided themed applications that may ensure support to the entrepreneurial component in the context of actions for the valorisation of endogenous resources.

55. At a more crosscutting level, we believe that the priorities consecrated in the PA allow a broadened use of collective actions, namely in the context of the promotion of R&D+I, entrepreneurship, internationalisation and the creation and expansion of advanced capabilities for development of products and services although subject to strong selectivity that may avoid excessive profusion of small projects or support insufficiently focused projects. In this area, public agencies with expertise in specific areas of competitiveness should take a more active role in this type of instrument, whether by direct conduction of a number of structuring projects, or through coordination and monitoring of projects conducted by third parties.
56. Developing “Smart Specialisation Strategies” is one of the *ex ante* conditionalities established by Community legislation for the next programming period. In the Portuguese case, smart specialisation strategies for the 7 NUTS II regions and the country as a whole are being defined. In this regard, our evaluation highlights, positively, that in the formulation of investment priorities 1.1. and 1.2. a principle of focus of these priorities in smart specialisation strategies is considered. However, the PA should clarify or complete the references to smart specialisation strategies in the aspects we refer below.
57. **REC14:** Taking into account the relevance that European policies attach to regional smart specialisation strategies, the PA should give greater weight to them, as a strategic rationale for the allocation of resources in light of the differing potential of each NUTS II region and not just as innovation plans that decline national priorities at regional level. Similarly, we consider it important to ensure that regional OPs have means and instruments which are adequate to the promotion of smart specialisation in the respective regions. Thus, we consider desirable that the Partnership Agreement clarifies the possibility of framing in the regional OPs the support for R&D integrated and thematically selective programmes, being certain that the intervention of regional OPs in retrofitting scientific and technological infrastructures and selective advanced training programmes has already been provided for.
58. **REC15:** The PA should desirably provide a first insight into the model of coordination between National Strategy and Regional Strategies. Another relevant issue, but missing in the analysed PA version, concerns the relationship to be established between the current strategies of collective efficiency (in particular, poles of competitiveness and technology), formalised during the NSRF

period and supported by various instruments, and the smart specialisation strategies.

59. Although Portugal has recently reached a situation of external equilibrium, there are still reasons that determine the need to continue a great effort of adjustment that will allow its consolidation in the future, especially in a context where it retrieves a path of growth and convergence with the EU and the developed world. As such, it is essential to give high priority to tradable production in the next programming period. This prioritisation should take a very transversal perspective, covering not only the activities more related to industry, but also those that fall predominantly in primary and tertiary "sectors".
60. Furthermore, we enhance the relevance that must be given in the future to the incorporation of added value in exports, the substitution of imports in strategic areas for the country, the international exploitation of endogenous resources of our regions, the attraction of FDI, the diversification of foreign markets and a more intense and qualified participation of our companies in global value chains, which materialise aspects that deserve particular attention in the final PA version. It is suggested that the dimensions mentioned above may have a higher translation in terms of objectives / outcomes.
61. Reducing context costs includes two main dimensions: adequate provision of public goods and services and definition of legal and regulatory frameworks that promote the efficient functioning of markets. In the analysis of the Partnership Agreement and considering that this is intended to guide the implementation of the European Structural Funds Investment, we particularly emphasise the reduction of context costs under the provision of goods and public services, even if some of the sectoral dimensions of provision of public goods (e.g. justice) have little expression in the Partnership Agreement.
62. With regard to transport and connectivities, the Partnership Agreement sets out goals and priorities aligned with the desideratum to create and strengthen trans-European networks and connections to those networks. These networks will be fundamental to reduce the cost of freight and may have a material impact on costs associated with export logistics. The intended priorities properly focus on the railway, ports and logistics. A strong complementarity with the European mechanism of Trans-European Transport Networks ("Connecting Europe Facility") is expected.
63. For proper operationalisation, it is suggested that at an early stage of implementation of the thematic OP the development (or updating) of a strategy of multimodal logistics integration is guaranteed, e.g. through the use of Logistic Single Window systems, in order to frame initiatives promoted by public entities, such as Maritime Ports (encompassed in the context of Administrative Modernisation), or private initiatives or collective actions. In

particular, we also recommend the clear identification of priority corridors and the respective related investments.

64. Although the road network should not be a priority, we consider that there should not be an outright exclusion of very selective investments in the network that ensures the connection to the nodes of TEN-T, aiming at resolving bottlenecks or eliminating points of high accident rates.
65. As for the Public Administration Reform, it is an opportunity to reorganise the State, improving efficiency and effectiveness. The accumulated experience of electronic government and the recent simplification procedures (Simplex, Municipal Simplex and SIR) show the relevance of the implementation of EU funds in this area. Administrative Modernisation and increased efficiency and effectiveness in Public Administration must go through initiatives that include process reengineering aiming at simplifying procedures, along with a simplification of legislation, orchestrating them between different entities of the Public Administration through a network operation based on interoperability mechanisms, combining ICT-based solutions that promote the provision of integrated online services. Finally, to ensure an effective use of these resources it is vital to perform internal actions of empowerment and training in the Public Administration institutions (central, regional and local) that focus on the processes and services provided and on the external training of citizens and companies to ensure a wide dissemination and the necessary basic knowledge to good use.
66. In this perspective, the relationship between TOs 2 and 11 is essential so that there is a real impact on reducing context costs, whether direct or indirect. Improving access to ICT coupled with the strengthening of institutional capacity and the efficiency of the PA will certainly bring significant gains, but to guarantee that the initiatives under these TOs correspond to expectations it is necessary to ensure that the application of ICT is accompanied by the necessary reforms for their proper use and application. The application target and complementarity between these TOs needs further clarification, given that TO 2 suggests an application at the level of Central PA, having no funds earmarked for regional OPs and TO 11 suggests a predominant application at Regional and Local PA level and where funds for all OPs are provided.
67. It is considered that the Partnership Agreement enhances a contribution to the reduction of context costs, although it is considered that (i) a significant component of the margin of progress in reducing these costs falls outside the scope of intervention of Community funds and (ii) that the financial appropriations allocated to TOs 2 and 11 are, after all, limited.

Human Capital Thematic Area

68. The thematic area of Human Capital coincides with TO 10 (Investing in education, skills and lifelong learning). For this TO a very significant funding is proposed. The nexus between human capital and competitiveness justifies this option and the diagnosis recognises a substantial deficit remaining at the level of qualifications of the active population as well as the distance between the current situation in the country against European targets in terms of population with completed tertiary education.
69. Investment priorities associated with the Human Capital thematic area are well defined. Regarding the priorities set at the level of qualifications, the main ones concern the reduction of a high early school leaving and improving the low qualification of the workforce. Recent developments in these aspects allow us to face with some confidence the goals outlined in the PA, namely regarding the progress achieved in the reduction of early school leaving and the advanced training of human resources.
70. Moreover, the PA bets on the continuation and reinforcement of strategies developed over the last decade, going towards increasing and diversifying the supply of education and training of basic and secondary level aimed at young people and adults, and the spread of RVCC, particularly important for groups of adults (including young adults) with poor schooling.
71. On the other hand, the PA is relatively scant on the presentation and detail of indicators and / or benchmarks which may allow to measure results, correct possible deviations over the period and conduct an *ex-post* evaluation of the proposed measures. From the analysis of the PA there also seems to be a greater emphasis on quantitative aspects of human capital formation than in the qualitative ones, and the recent Portuguese and international experience reinforces the need to invest in increased efficiency and effectiveness of human capital formation.
72. As far as advanced training is concerned, it is important to articulate it with the priorities in terms of R&D+I, particularly considering the context of smart specialisation strategies.
73. **REC16:** With regard to the priorities set at the level of qualifications in Portugal, the main recommendations are as follows: (i) Complementing the envisaged measures to increase the average skill level with measures aimed at improving the quality of human capital produced, (ii) improve coordination between different levels of education in order to promote a more successful transition into further study, (iii) strengthen attention to geographical and socio-economic inequalities in access to education, with a particular focus on pre-school education.
74. The focus on improving the skills of the Portuguese population requires the development of an effective and efficient political and institutional context. This framework is based on the rationalisation of networks of primary, secondary and higher education in

Portugal, as well as the articulation of the existing (or to be developed) training offer with the needs of the labour market. Investment priorities defined in the PA allow continuing the effort developed in recent decades to rationalise pre-school, primary and secondary education networks, and may have an important effect in reducing disparities in the access to certain levels of education as well as opportunities for improving the organisation and delivery of educational services.

75. Concerning higher education it will be important to take steps in the reorganisation of the network and training offer, investing in a more institutional collaboration, particularly at a regional scale. On the other hand, the PA continues to focus on diversifying the educational offer in the levels of secondary and higher education, with particular emphasis on its adaptation to the needs of the labour market. These bets fit into an investment framework in school infrastructures during the period the PA is in force, with a greater emphasis on rehabilitation and upgrading of the existing spaces, particularly relevant in a context of diversification of training provision and strengthening of vocational education.
76. These bets benefit from a context of recent development of assessment mechanisms in primary, secondary and higher education and a deepening of accountability tools and provision of accounts at an institutional level.
77. **REC17:** Regarding the priorities set at the level of efficiency and effectiveness in human capital formation, we recommend that the criteria of selectivity may unequivocally point towards deepening efforts to reorganise school networks, combining criteria of economic rationality with pedagogical and formative effectiveness. At the tertiary level, priority should be given to the downsizing and adaptation of the public network and training provision through increased cooperation within each of the subsectors (university and polytechnic) and between institutions of both subsectors.
78. **REC18:** Emphasis should be given to promoting a more efficient matching at regional level between educational institutions and the economic fabric, in particular concerning the training offers of professional and vocational nature, but also to advanced training, equally considering smart specialisation regional strategies.

Sustainability and Resource -Use Efficiency Thematic Area

79. Overall, the thematic objectives more directly associated with the thematic area of sustainability and efficient use of resources, TO 4 (Supporting the shift towards a low-carbon economy in all sectors), 5 (Promoting climate change adaptation, risk prevention and management) and 6 (Protecting the environment and promoting resource efficiency) concentrate a large part of the allocation of the Cohesion Fund and still have significant ERDF (TOs 4 and 6) and EAFRD allocations.

80. Overall, the investment priorities proposed for this thematic area replicate the investment priorities of the EU, spanning what are the thematic priorities of 'Decision of the European Parliament and of the Council on a General Union Environment Action Programme to 2020' 'and the Flagship Initiative of the Europe 2020 strategy -' A resource-efficient Europe'.
81. Given the diagnosis made, which puts Portugal among the countries of Europe with greater vulnerability to events such as coastal erosion, desertification and land degradation, floods, droughts and forest fires (with very significant social, economic and environmental effects), the appropriation allocated to TO 5 may be insufficient to cover the diversity of goals, especially when only 43.8% of the appropriations for this TO come from ERDF and the CF.
82. Regarding the priorities of proposed investments with the objective of supporting the transition to an economy with low-carbon emissions, we consider that they are appropriate and will effectively contribute to efficiency and energy diversification and to the decarbonisation of the Portuguese economy. The adoption of a subdivision of investment priorities by consumer groups is of great importance for maximising the success of these investments, because the implementation and operationalisation of the priorities of each consumer group should adapt to the specific characteristics of these same groups.
83. **REC19:** On target sector companies a strong relationship between TO 3 and 4 should be promoted, in order to ensure that the PA will coherently contribute to reduce the carbon intensity of GDP. The formal definition of a national goal for the carbon intensity of GDP is further recommended.
84. **REC20:** The PA proposal must clearly disaggregate interventions concerning the level of energy efficiency in the public buildings sector and in the social housing sector.
85. **REC21:** Promoting strategies for low-carbon emission related to sustainable mobility in public transport should be predominantly directed to urban areas.
86. In general, the investment priorities proposed – ‘protecting the environment and promoting resource efficiency’ - are appropriate and will contribute to enhancing the efficiency of resource use. Still, with regard to the Water sector, the actions are not sufficiently clear or distinguishable from targets. Also those on urban environment and the reduction of air pollution, of great importance to achieve various environmental and energy goals, are not adequately explained.
87. **REC22:** We recommend that the actions in the Water sector may be more clearly specified, to be considered in the OP Sustainability and Resource-Use Efficiency.



88. **REC23:** We recommend that the actions to improve the quality of urban environment and the reduction of air pollution covered by TO 6 may be more explicit, linking them with the promotion of low-carbon strategies directed to urban areas covered by TO 4. To be considered in the Regional Ops.
89. **REC24:** We consider that there is an overlap in TO 6 between priority 6.3 and priority 6.4 with regard to natural heritage. We recommend that priority 6.3 may primarily concentrate in cultural heritage, 6.4 in natural heritage.

Social Inclusion and Employment Thematic Area

90. TOs 8 (Promoting employment and supporting labour mobility) and 9 (Promoting social inclusion and combating poverty) present, in the Portuguese case, a justification which puts them at the hinge between the objectives of competitiveness and social cohesion ones, taking into account the high levels of unemployment and the role of active employment policies. The defined priorities cover a broad spectrum of policy areas.
91. In this thematic area a fairly complete set of investment priorities is considered, perhaps with an excessive breakdown. However, the PA already denotes a concern to highly articulate some of the priorities, namely 9.5 (Promoting the social economy and social enterprises) and 9.9 (Support for social enterprises) and priorities 8.3 (Self-employment, entrepreneurship and business creation) and 8.8 (Development of business incubators and investment support for self-employment and business creation).
92. Sufficient job creation to stop the growth of unemployment and lower it to acceptable levels is one of the biggest challenges ahead for the Portuguese economy within the timeframe covered by the PA. The design of an effective employment policy requires a correct diagnosis of the situation that has led to the current levels of unemployment. In the Portuguese case, the diagnosis is made and recognised both in the proposed PA and in the prospective diagnosis of thematic nature - Social Inclusion and Employment. We must underline, however, a certain subordination of the subject of unemployment to the issue of poverty risk and social exclusion, which is sometimes emphasised at the expense of the cost of unemployment in terms of loss of potential output and depreciation of human capital. Furthermore, in the later stages of the programming chain, it would also be desirable that the design of measures and quantification of objectives were based on an explicit reflection on the implications of recent reforms of the labour market institutions in the predictable effectiveness of interventions aimed at achieving different goals.
93. It is appropriate that the goal of job creation appears linked both to the field of competitiveness and the field of employment. It is considered especially appropriate that the aforementioned objective is also pursued by way of business creation and self-

employment, in both cases reserving a role for promoters of initiatives arising from unemployment situations or other.

94. It is also regarded as a positive aspect of the PA that the measures promoting employability distinguish different segments of target workers and propose appropriate solutions to the specific circumstances of each segment, namely unemployed workers or in other situations of non-employment, employed workers at risk of losing their jobs and individuals belonging to vulnerable groups towards the labour market.
95. The PA also includes a set of priorities aimed at improving the functioning of the labour market and its institutions with special emphasis on those related to building capacity and improving the efficiency of public employment service, a significant addition / element of active employment policies which entrust themselves to promoting employability but also job creation.
96. **REC25:** We recommend clarifying the boundary between supporting entrepreneurship in the frameworks of competitiveness policy and employment policy, where, in the latter case, all sectors and not just those of tradable goods and services must be eligible.
97. In the field of social inclusion, the Partnership Agreement assumes an appropriate set of priorities, including promoting the access to health care and other social services and infrastructures.
98. **REC26:** We recommend, however, the consecration of the 'proximity' dimension as an essential one of the expected results in terms of access to health and social services and infrastructure investments in the respective services, preferably directing to regional OPs all priorities that concern the activities in which the 'proximity' dimension is relevant.
99. The issue of territorial cohesion is evident in the available PA draft with particular intensity in the thematic areas of Social Inclusion and Employment and Human Capital. In many of the investment priorities framed in these areas, the sub-regional and local dimension is present, which is consistent with the operation of criteria associated with equal conditions of access to local services.
100. In the scope of NUTS II, the PA should make a relevant contribution to territorial cohesion, taking into account the strong positive discrimination of the less developed regions (North, Centre, Alentejo and Azores).
101. At sub-regional level, we must refer the opportunity created by the integrated approaches to territorial development, which also potentiate goals as a tool to promote territorial cohesion. Not only do we envisage the use of instruments particularly suited to problem territories (CLLD), but also within ITI at NUTS III level will it be possible to discriminate positively the least developed territories in terms of financial allocations.
102. A gap that can be filled mainly concerning the elaboration of regional OPs relates to the lack of a sufficiently detailed diagnosis



regarding the geographical level at which the reality of economic cohesion is portrayed (in most cases, the diagnosis refers to NUTS II reality, never dealing with the reality of NUTS III) as well as the insufficient treatment that proximity services were subject to.

103. Less well addressed are the issues related to the Digital Agenda in its territorial ventilation, which may have important implications in terms of cohesion. Moreover, in the context of economic cohesion, and considering the particular case of low density areas, we believe that the PA should not exclude or should even provide actions in continuity with what were the PROVERE strategies and VALORIZAR programme.
104. A particular strength that stands out from the investment priorities of the PA which are more related with the intersection between social and territorial cohesion is the orientation of proximity services to meet the needs of demand, countering the past trend for a supply leadership, and also for the primacy of the equipment over the service itself. Investments defined only by asymmetry correction criteria due to lack of market appetite should indeed be justifiable only in individual cases, and even then, must involve policies to encourage demand. The concern about the financial and environmental sustainability of the various equipments is also justified.
105. **REC27:** Even in a subsequent moment to the submission of the AP, we recommend that an integrated diagnosis of proximity services is performed, updated or completed and which may group all their dimensions and that may provide a territorial vision - not just a sectoral one - of the needs and gaps to be addressed.