

RESPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA AO RELATÓRIO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU:

«APOIO DO FSE PARA O COMBATE AO DESEMPREGO DE LONGA DURAÇÃO: AS MEDIDAS DEVEM SER OBJETO DE UM MELHOR DIRECIONAMENTO, ADAPTAÇÃO E ACOMPANHAMENTO»

SÍNTESE

I. O apoio às pessoas, incluindo as pessoas desfavorecidas, como os desempregados de longa duração, está no cerne da missão do Fundo Social Europeu, tal como referido no artigo 3.º do Regulamento para o período 2014-2020.

As conclusões do Conselho de 2016 sobre a integração dos desempregados de longa duração no mercado de trabalho sublinharam o papel fundamental do Fundo Social Europeu (FSE) enquanto principal instrumento financeiro da União para combater o desemprego de longa duração.

A nível da UE, os Estados-Membros chegaram a acordo sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais com os seus princípios e direitos essenciais da equidade e do bom funcionamento dos mercados de trabalho, que declaram explicitamente que todas as pessoas têm direito a assistência atempada e personalizada para melhorar as suas perspetivas de emprego (princípio 4), reafirmando assim os elementos fundamentais da recomendação.

Desde 2014 e até ao final de 2020, o FSE e a Iniciativa para o Emprego dos Jovens (IEJ) apoiou 5,9 milhões de desempregados de longa duração, cumprindo assim eficazmente a sua missão e oferecendo novas oportunidades às pessoas mais afastadas do mercado de trabalho.

IV. A prioridade de investimento 8.i do Fundo Social Europeu (FSE) «Acesso ao emprego para os candidatos a emprego e inativos, incluindo os desempregados de longa duração e as pessoas afastadas do mercado de trabalho, também através de iniciativas locais de emprego e apoio à mobilidade dos trabalhadores» (PI 8.i) é a única que se refere explicitamente aos desempregados de longa duração. No entanto, é igualmente importante sublinhar a PI (9.i) «Inclusão ativa, designadamente com vista a fomentar oportunidades iguais e a participação ativa e melhorar a empregabilidade». Esta prioridade de investimento desempenhou também um papel essencial na resposta às necessidades deste grupo-alvo, em especial através de intervenções holísticas que envolvem medidas de ativação e a prestação de serviços de apoio, como a habitação, apoios sociais e cuidados de saúde. A Comissão observa que, à data da auditoria, 1,6 milhões de desempregados de longa duração tinham sido apoiados ao abrigo da PI 8.i e mais 1,8 milhões ao abrigo da PI 9.i.

VI. O FSE é o principal instrumento do orçamento da UE para o investimento nas pessoas. No entanto, os Estados-Membros também apoiam os desempregados, incluindo os desempregados de longa duração, através de medidas e programas nacionais.

Ao negociar os programas do FSE para 2014-2020, a Comissão incentivou vivamente os Estados-Membros a selecionarem as prioridades de investimento mais adequadas para dar resposta aos desafios identificados nas recomendações específicas por país (REP). A Comissão sugeriu igualmente que os Estados-Membros atribuam uma massa crítica de financiamento do FSE a estes desafios mais relevantes.

VII. A abordagem individual é um elemento fundamental da Recomendação do Conselho aos Estados-Membros, de 15 de fevereiro de 2016, sobre a integração dos desempregados de longa duração no mercado de trabalho. Apesar de a Comissão promover a utilização de uma abordagem individualizada para dar resposta às necessidades dos desempregados de longa duração, e de tal abordagem ser um requisito para a IEJ, não era um requisito para o financiamento do FSE.

VIII. Durante o período de 2014-2020, foi dada especial atenção à obtenção do justo equilíbrio entre encargos administrativos razoáveis e requisitos de acompanhamento. Para obter dados significativos e mais completos, foram introduzidos alguns novos elementos no quadro de acompanhamento e avaliação. Uma delas é a introdução de indicadores comuns de realizações e de resultados, que contribuíram para reduzir os encargos administrativos e facilitar a agregação e a obtenção de dados mais fiáveis.

IX. Primeiro travessão: a Comissão aceita a recomendação.

Ao negociar os programas, a Comissão recordará a necessidade de uma melhor orientação para os desempregados de longa duração nos Estados-Membros e nas regiões onde o desemprego de longa duração ainda é elevado.

Segundo travessão: a Comissão aceita a recomendação.

A Comissão prestará apoio aos Estados-Membros sobre a forma de assegurar uma abordagem individualizada na aplicação de medidas de ativação para desempregados de longa duração no âmbito do Comité do FSE+.

Terceiro travessão: a Comissão aceita a recomendação.

Estas avaliações analisarão uma série de grupos-alvo, incluindo os desempregados de longa duração, relativamente a todos os objetivos temáticos, uma vez que todos desempenham um papel no êxito das operações destinadas a desempregados de longa duração ou outros grupos desfavorecidos. Sempre que possível, serão identificadas boas práticas e as «ações reativas» serão partilhadas entre a Comissão e os Estados-Membros.

INTRODUÇÃO

03. A análise trimestral da evolução do emprego e da situação social na Europa (ESDE), realizada em setembro de 2021, mostra que a economia e o mercado de trabalho da UE começaram a recuperar da pandemia de COVID-19, com o emprego e o desemprego em taxas quase anteriores à crise.

23. A prioridade de investimento «Acesso ao emprego para os candidatos a emprego e inativos, incluindo os desempregados de longa duração e as pessoas afastadas do mercado de trabalho, também através de iniciativas locais de emprego e apoio à mobilidade dos trabalhadores» é a única que se refere explicitamente aos desempregados de longa duração. No entanto, é importante sublinhar que a PI «Inclusão ativa, designadamente com vista a fomentar oportunidades iguais e a participação ativa e melhorar a empregabilidade» desempenhou um papel essencial na resposta às necessidades deste grupo-alvo.

A Comissão observa que, à data da auditoria, 1,6 milhões de desempregados de longa duração tinham sido apoiados ao abrigo da PI 8.i e mais 1,8 milhões ao abrigo da PI 9.i (Inclusão social).

25. Os Estados-Membros apoiaram os desempregados de longa duração através da PI 8.i ou de outras prioridades. À luz dos requisitos de concentração temática, alguns Estados-Membros decidiram também enfrentar esses desafios com financiamento nacional.

Os investimentos necessários para a inclusão social dos desempregados de longa duração podem, por exemplo, ser apoiados ao abrigo do objetivo temático 9.

No âmbito deste objetivo temático, os Estados-Membros podem, por exemplo, apoiar percursos integrados que combinem várias formas de medidas de empregabilidade, tais como apoio individualizado, aconselhamento, orientação, acesso ao ensino e formação gerais e profissionais, bem como acesso a serviços, nomeadamente serviços sociais e de saúde, serviços de acolhimento de crianças e serviços de Internet.

28. Tal como demonstrado no segundo relatório bianual de execução, o instrumento europeu de apoio temporário para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência (SURE) tem conseguido atenuar o grave impacto socioeconómico resultante da pandemia de COVID-19. Estima-se que as medidas nacionais do mercado de trabalho apoiadas pelo SURE tenham reduzido o desemprego em quase 1,5 milhões de pessoas nos 19 Estados-Membros beneficiários em 2020. Em 4 de março de 2021, a Comissão apresentou uma recomendação sobre um apoio ativo e eficaz ao emprego na sequência da crise da COVID-19 (EASE), que esboça uma abordagem estratégica para uma transição gradual das medidas de emergência adotadas para preservar postos de trabalho durante a pandemia para novas medidas necessárias a uma recuperação que crie postos de trabalho. A EASE convida os Estados-Membros a utilizarem os fundos da UE disponíveis, incluindo os novos recursos disponibilizados através do programa NextGenerationEU, nomeadamente o Mecanismo de Recuperação e Resiliência e o REACT-EU (Assistência à Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa).

29. Com as Iniciativas de Investimento de Resposta à Crise do Coronavírus (CRII e CRII+), seguidas do REACT-EU, a Comissão demonstrou a sua reatividade face a uma crise social, económica e sanitária sem precedentes e a sua capacidade para propor soluções a curto, médio e longo prazo para a combater.

Por exemplo, no que diz respeito à Eslováquia, o valor «mais de mil milhões de EUR» abrange também os recursos CRII+ (recursos reafetados do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional) em resposta à pandemia de COVID-19, a fim de financiar as medidas de redução do tempo de trabalho.

Antes da COVID-19, o financiamento da União ao abrigo do objetivo temático 8 ascendeu a 796 milhões de EUR.

OBSERVAÇÕES

37. A Comissão observa que, à data da auditoria, 1,6 milhões de desempregados de longa duração tinham sido apoiados ao abrigo da PI 8.i e mais 1,8 milhões ao abrigo da PI 9.i (Inclusão social).

38. Para o período de 2021-2027, a Comissão pretende excluir a criação temporária de emprego direto pelos municípios, a menos que seja acompanhada de uma componente de melhoria de competências.

40. Os Estados-Membros tiveram a possibilidade de dar resposta aos desafios identificados nos documentos de posição por país, com financiamento da UE ou nacional.

41. A Comissão e os legisladores não consideraram necessário criar uma prioridade de investimento específica para os desempregados de longa duração na legislação relativa aos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEL) para 2014-2020, também para evitar uma complexidade desnecessária.

Desde 2014 e até ao final de 2020, o FSE e a Iniciativa para o Emprego dos Jovens (IEJ) apoiou 5,9 milhões de desempregados de longa duração, cumprindo assim eficazmente a sua missão e oferecendo novas oportunidades às pessoas mais afastadas do mercado de trabalho.

45. Através da Recomendação do Conselho sobre o reforço da Garantia para a Juventude, de 2020, os Estados-Membros comprometeram-se a dar especial ênfase ao apoio aos jovens mais afastados do mercado de trabalho, reduzindo o risco de efeito de *creaming* (inclusão dos mais qualificados).

46. A Comissão está consciente do risco e continua a verificar se existem elementos que indiciem a sua eventual ocorrência.

47. No final de 2020, o FSE e a IEJ tinham apoiado 5,9 milhões de desempregados de longa duração em todas as suas prioridades de investimento. Apenas 35 % destes desempregados de longa duração receberam apoio no âmbito da prioridade de investimento «Acesso ao emprego».

48. O FSE é o principal instrumento do orçamento da UE para o investimento nas pessoas. No entanto, os Estados-Membros também apoiam os desempregados, incluindo os desempregados de longa duração, através de medidas e programas nacionais.

Ao negociar os programas do FSE para 2014-2020, a Comissão incentivou vivamente os Estados-Membros a selecionarem as prioridades de investimento mais adequadas para dar resposta aos desafios identificados nas recomendações específicas por país (REP). A Comissão sugeriu igualmente que os Estados-Membros atribuam uma massa crítica de financiamento do FSE a estes desafios mais relevantes.

49. A Comissão considera que o FSE é um instrumento eficaz para apoiar as pessoas que estão mais afastadas do mercado de trabalho. Quase 75 % do número total de participantes apoiados pelo FSE eram desempregados, desempregados de longa duração ou inativos.

50. A programação é um exercício complexo, uma vez que necessita de dar resposta a numerosos desafios nos Estados-Membros.

Em países como a Irlanda, o financiamento da UE representa menos de 3 % do financiamento público. Assim, a Comissão tem de fazer escolhas estratégicas de financiamento que, para além das condições regulamentares aplicáveis neste caso, se baseiam também no princípio da «melhor relação qualidade/preço». Na Irlanda, a operação para os desempregados de longa duração foi realizada com recurso a financiamento nacional. Por conseguinte, os desempregados de longa duração não foram afetados negativamente pela decisão sobre a retirada do projeto do programa.

Quanto à Itália, o apoio tem sido e é significativo. Até à data, as iniciativas do FSE e da IEJ, no âmbito de diferentes prioridades de investimento envolveram (até 31.12.2020) mais de 1,1 milhões de desempregados de longa duração participantes (1 108 038), o que constitui um número significativa.

Além disso, os Estados-Membros podem decidir apoiar alguns desafios importantes com financiamento nacional e não com financiamento da UE. O financiamento do FSE deve ser visto como parte de uma estratégia de investimento mais ampla.

57. A Comissão e os Estados-Membros consideraram que, na grande maioria dos casos, não era necessária uma alteração do programa para dar resposta à recomendação, uma vez que as prioridades de investimento relevantes já tinham sido selecionadas em quase todos os Estados-Membros.

65. O sistema comum de indicadores do FSE teve de equilibrar as principais necessidades de informação a nível da UE com os custos de produção da informação, pelo que não foi mantida uma repartição por grupo-alvo nas negociações com os Estados-Membros.

Os 32 indicadores comuns do FSE (12 dos quais também são utilizados para a IEJ) são comunicados para todas as prioridades de investimento e todas as operações. Esta abordagem garante informações universais e comparáveis sobre o sucesso global do fundo.

A abordagem de indicadores comuns de resultados centrados no principal tipo de resultados (não repartidos por grupo-alvo) foi mantida no Regulamento FSE+ para 2021-2027.

68. Ver a resposta da Comissão ao ponto 65.

73. A Comissão tenciona realizar novas avaliações do apoio do FSE aos desempregados de longa duração nos próximos anos, após a conclusão do período 2014-2020, para além dos dois estudos referidos pelo TCE.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

78. Ver as respostas da Comissão aos pontos 65 e 68.

Recomendação 1: Apoio específico do FSE para "acesso ao emprego" aos desempregados de longa duração nos locais onde o DLD é elevado

A Comissão aceita a recomendação.

Ao negociar os programas, a Comissão recordará a necessidade de uma melhor orientação para os desempregados de longa duração nos Estados-Membros e nas regiões onde o desemprego de longa duração ainda é elevado.

Recomendação 2: Ligação do apoio do FSE ao "acesso ao emprego" a uma abordagem individualizada para os desempregados de longa duração

A Comissão aceita a recomendação.

A Comissão prestará apoio aos Estados-Membros sobre a forma de assegurar uma abordagem individualizada na aplicação de medidas de ativação para desempregados de longa duração no âmbito do Comité do FSE+.

Recomendação 3: Avaliação dos resultados obtidos com o apoio do FSE para o "acesso ao emprego" em termos de DLD

A Comissão aceita a recomendação.

Estas avaliações analisarão uma série de grupos-alvo, incluindo os desempregados de longa duração, relativamente a todos os objetivos temáticos, uma vez que todos desempenham um papel no êxito das operações destinadas a desempregados de longa duração ou outros grupos desfavorecidos. Sempre que possível, serão identificadas boas práticas e as «ações reativas» serão partilhadas entre a Comissão e os Estados-Membros.