EUROPEAN
COMMISSION

Brussels, 11.4.2019
SWD(2019) 155 final

COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT

STAKEHOLDER CONSULTATION - SYNOPSIS REPORT

Accompanying the document

REPORT FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL

on the evaluation of the Council Recommendation on the integration of the long-term unemployed into the labour market

{COM(2019) 169 final} - {SWD(2019) 154 final}

CONTEXTO — RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO SOBRE A INTEGRAÇÃO DOS DESEMPREGADOS DE LONGA DURAÇÃO

A Recomendação do Conselho de 2016 sobre a integração dos desempregados de longa duração no mercado de trabalho recomenda que a Comissão *«avalie, em cooperação com os Estados-Membros e após consulta das partes envolvidas, as ações empreendidas em resposta à presente recomendação, e comunique ao Conselho os resultados dessa avaliação até 15 de fevereiro de 2019»*.[1]

O objetivo da consulta das partes envolvidas consistia em recolher dados, experiências e pareceres junto do público e dos grupos relevantes sobre os critérios fundamentais da recomendação. Este objetivo está em conformidade com as Orientações sobre Legislar Melhor[2]. O presente relatório resume as consultas e os seus principais resultados.

Roteiro de avaliação

A Comissão convidou as partes interessadas a apresentarem as suas observações sobre o Roteiro de Avaliação[3], disponível em linha de 29 de junho de 2017 a 27 de julho de 2017. Este exercício deu origem a seis respostas: quatro de ONG, uma de uma associação empresarial e outra na categoria «Outros». As observações incidiram na própria recomendação e incluíram apelos no sentido de se concentrar mais na criação de emprego de qualidade, envolver as empresas sociais de integração profissional e as organizações da sociedade civil, e aumentar a cooperação entre os Estados-Membros. Estas observações foram refletidas nos trabalhos de avaliação.

Consulta pública aberta

Foi lançada uma consulta pública aberta aos cidadãos interessados e às partes interessadas, disponível na plataforma de consulta em linha da Comissão, nas 24 línguas oficiais da UE, com exceção do irlandês, de 2 de maio de 2018 a 31 de julho de 2018. Produziu 482 respostas provenientes de 205 pessoas em nome individual e 277 organizações. As respostas provenientes da Bulgária estão sobrerrepresentadas na consulta pública aberta, uma vez que representam 48 % da amostra total. 75 % dos respondentes consideram que a recomendação continua a ser pertinente para combater o desemprego de longa duração (neste aspeto, o acordo é maior entre as organizações do que entre as pessoas em nome individual). Se excluirmos a amostra búlgara, a pertinência da recomendação foi considerada mais positiva. Incluindo a Bulgária, 40 % dos respondentes consideram que a UE deve igualmente adotar outras medidas para ajudar os desempregados de longa duração a encontrar um emprego; esta percentagem passa para 66% se forem excluídas as respostas provenientes da Bulgária.

A maioria dos respondentes considerou que houve melhoria das medidas adotadas nos últimos dois anos para as pessoas com poucas competências ou qualificações e para as pessoas com deficiências mentais e/ou psicológicas. A maioria discordou que se registaram melhorias relativamente a outros grupos vulneráveis entre os desempregados de longa duração.

[1] Recomendação do Conselho sobre a integração dos desempregados de longa duração no mercado de trabalho, de 15 de fevereiro de 2016 (2016/C 67/01)

[2] Orientações para Legislar Melhor, SWD(2017) 350.

[3] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2017-3234290_en

Um terço dos respondentes considera que existem sinergias entre as políticas da UE para ajudar os desempregados de longa duração. 89 % consideraram que é útil dispor de uma política da UE orientada para o desemprego de longa duração. A maioria dos respondentes afirmou que a recomendação resultou em algumas alterações nas políticas (definição de prioridades/financiamento/aceleração das medidas). Foram recebidos 23 documentos complementares, na sua maioria semelhantes a documentos de tomada de posição de organizações da sociedade civil (OSC). Três salientaram a importância dos serviços integrados e quatro destacaram que as ações de sensibilização para as pessoas com deficiência poderiam ser melhoradas. Três outros referiram que a intervenção aprofundada deve ocorrer o mais cedo possível e que o prazo de 18 meses é demasiado tardio. Três organizações da sociedade civil observaram que a implementação poderia ter sido mais eficaz com financiamento específico, e uma criticou o facto de as organizações da sociedade civil não terem sido chamadas a desempenhar um papel. Duas organizações referiram a importância de incluir um elemento relacionado com as competências. Um documento finlandês apresentava uma boa prática e foi utilizado como exemplo no documento de trabalho dos serviços da Comissão.

Seminários com pontos de contacto nacionais dedicados ao desemprego de longa duração

Foram realizados três seminários com pontos de contacto nacionais. Estes pontos de contacto foram nomeados pelos Estados-Membros na sequência da análise do COEM de 2016 sobre o desemprego de longa duração. Os seminários tinham por objetivo obter contributos informais sobre a avaliação, em especial o estudo que lhe serve de base, e partilhar os ensinamentos retirados da implementação. O primeiro seminário, realizado em 19 de março de 2018, centrou-se no estudo de apoio e no método de recolha de dados. O segundo seminário, realizado em 28 de junho de 2018, apresentou o exercício de levantamento do estudo e dois exemplos de projetos socialmente inovadores da sociedade civil. O último seminário, realizado em 6 de novembro de 2018, facilitou o debate sobre os desafios que se colocam em matéria de implementação. Os seminários ajudaram a aperfeiçoar o exercício de levantamento e a clarificar as definições utilizadas para a avaliação.

Reunião de Diálogo Estratégico com Organizações da Sociedade Civil (OSC)

Foi realizada uma reunião de diálogo estratégico com as OSC a nível da UE, em 15 de novembro de 2018[4], para recolher reações das organizações que trabalham, direta ou indiretamente, com ou que representam desempregados de longa duração. A reunião incluiu debates sobre o papel das organizações da sociedade civil, as práticas atuais e recomendações para o futuro.

Todos os participantes concordaram com a importância de os prestadores de serviços de orientação ajudarem os desempregados de longa duração. A abordagem da recomendação foi considerada holística e inclusiva. Os aspetos negativos recorrentemente mencionados foram a falta de financiamento específico, o que limita a eficácia da recomendação, e o excessivo

[4] Reunião de Diálogo Estratégico com as OSC, realizada em 15 de novembro de 2018, relatório a apresentar brevemente

intervalo de tempo de 18 meses para a celebração de acordos de integração no emprego. Os participantes salientaram igualmente que a recomendação deixava pouca margem para a inovação, uma vez que a sua abordagem era bastante estrita. Apelaram à definição de mais indicadores qualitativos para o acompanhamento dos serviços prestados e da qualidade do emprego. Sublinharam igualmente a falta de mentoria e de formação após a colocação. Por último, os participantes manifestaram preocupação quanto ao facto de as organizações da sociedade civil não terem sido chamadas a desempenhar qualquer papel.

Reunião de Diálogo Estratégico com os Parceiros Sociais

Em 28 de junho de 2018, os parceiros sociais da UE debateram a recomendação. A Business Europe apelou a que fosse dado maior realce ao emprego das pessoas inativas. A CES manifestou-se dececionada pelo facto de o papel dos sindicatos não ter sido reconhecido, sublinhando a sua missão de prestação de formação e assistência no local de trabalho.

Consulta da Rede Europeia de Serviços Públicos de Emprego

A rede de SPE contribuiu amplamente para o acompanhamento e a realização de um inquérito sobre a capacidade dos seus departamentos dedicados à implementação da recomendação, conforme descrito no anexo 1. Entre 29 de junho e 9 de julho, os conselheiros para os assuntos dos SPE europeus foram consultados sobre o relatório que apresentou os resultados deste inquérito, que acabou por conduzir a um teste *ex post* da interpretação das suas conclusões.

Consulta do Comité do Fundo Social Europeu

O grupo de trabalho técnico informal do Comité do FSE foi consultado em 5 de outubro de 2018. Foi elaborado um relatório *ad hoc*[5] sobre o recurso ao FSE para apoiar os desempregados de longa duração, que contribuiu para a avaliação.

Consulta do Comité da Proteção Social

O Comité da Proteção Social (CPS) foi consultado em 30 de outubro de 2018 e deu autorização para que fosse utilizado seu relatório temático de 2018[6] para efeitos da avaliação.

Entrevistas orientadas a nível da UE

Foram realizadas nove entrevistas a partes interessadas a nível da UE no âmbito do estudo de apoio, incluindo três organizações da sociedade civil[7], quatro parceiros sociais[8] e duas autoridades públicas[9]. Os entrevistados foram convidados a emitir um parecer sobre a pertinência, a eficácia, a coerência e o valor acrescentado da recomendação.

[5] Nota temática sobre o apoio do FSE e da IEJ aos desempregados de longa duração e a aplicação da Recomendação do Conselho sobre a integração dos desempregados de longa duração no mercado de trabalho

[6] Relatório temático do Comité da Proteção Social sobre «Serviços sociais que complementem medidas ativas de inclusão no mercado de trabalho para pessoas em idade ativa que se encontram mais afastadas do mercado de trabalho», 2018

[7] Rede Europeia de Empresas de Integração Social (ENSIE), Eurocities e Eurodiaconia.

[8] Organizações patronais: SMEUnited, CEEP e BusinessEurope. Sindicatos: CES

[9] Comité das Regiões e Comissão Europeia — DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão.

O consenso foi geral entre todas as partes entrevistadas de que a recomendação era e continua a ser pertinente na luta contra o desemprego de longa duração. As organizações patronais e as organizações da sociedade civil sublinharam a importância da abordagem individualizada e da coordenação dos serviços. Duas organizações da sociedade civil criticaram o limite de 18 meses tal como mencionado no acordo de integração no emprego, e uma das organizações da sociedade civil e um parceiro social observaram que faltava uma avaliação das situações específicas do mercado de trabalho que causam desemprego de longa duração nos Estados-Membros. Os sindicatos sublinharam que a recomendação não lhes reconhece qualquer papel.

A maioria dos entrevistados argumentou que a implementação da recomendação é uma tarefa para os Estados-Membros e que a UE tem um papel limitado. A maioria argumentou que a UE deveria monitorizar e acompanhar a implementação, pressionando também os Estados-Membros em que se registaram progressos limitados. Outras sugestões incidiram no facto de a UE dever contribuir para eliminar o estigma social dos desempregados de longa duração (um das OSC) e na facilitação do intercâmbio de práticas entre os Estados-Membros (um parceiro social).

Um sindicato considerou que a recomendação tinha dado maior proeminência ao desemprego de longa duração na agenda política. As OSC alegaram que a recomendação teve um impacto positivo. Uma autoridade pública declarou que tinha harmonizado abordagens relacionadas com a integração dos desempregados de longa duração. A maioria dos entrevistados defendeu que a recomendação era coerente com outras políticas da UE de combate ao desemprego. Foi observado que a utilização dos fundos da UE poderia ser melhorada, por exemplo, através do recurso ao FSE para superar os problemas da capacidade dos SPE, tal como sugerido por um parceiro social. Segundo a maioria dos entrevistados, o valor acrescentado da UE da recomendação foi o de dar ao desemprego de longa duração um lugar (mais proeminente) na agenda política e fornecer orientações sobre as medidas. Uma das OSC alegou que a recomendação poderia incluir mais normas mínimas para os Estados-Membros com sistemas de apoio pouco desenvolvidos. Contudo, a revogação hipotética da recomendação foi considerada negativa por todos os entrevistados.

Entrevistas específicas relativamente aos estudos de casos

Foram realizados oito estudos de casos no âmbito do estudo externo de apoio[10] na Croácia, Finlândia, Alemanha, Grécia, Irlanda, Itália, Roménia e Eslováquia. Foram recolhidas informações através de um trabalho de campo realizado por peritos nacionais nomeados, complementado por entrevistas específicas com as partes interessadas dos Estados-Membros. Os pontos de contacto nacionais para o desemprego de longa duração foram consultados sobre os resultados. Para mais informações, consultar anexo 5: Estudos de casos

Croácia

Os entrevistados a nível nacional referiram que a recomendação constituía um ponto de rutura na política nacional, que levou a alterações na legislação e a uma reformulação dos

[10] *Study supporting the evaluation of the Council Recommendation on the integration of long-term unemployed into the labour market, Ramboll Management consortium for the European Commission, 2019*

procedimentos internos. A maioria considerou este facto o valor acrescentado da UE da recomendação. No entanto, a sua eficácia variou consoante as medidas propostas. Os empregadores entrevistados mostraram-se favoráveis à utilização de apoio financeiro, mas, em geral, não se manifestaram interessados em parcerias relacionadas com a contratação dos desempregados de longa duração. A maioria das partes interessadas considerou que os custos da implementação da recomendação não seriam excessivos, uma vez que a maioria das medidas já estava em vigor, em especial quando comparados com a sua vantagem prevista (redução do desemprego de longa duração). A maioria considerou haver sinergias com as políticas nacionais. O aspeto da aprendizagem mútua foi bem acolhido.

Finlândia

A recomendação não foi considerada muito pertinente, à exceção do facto de ter resultado num aumento da sensibilização para as oportunidades de contratação de desempregados de longa duração por parte dos empregadores. A eficácia da recomendação foi considerada baixa na Finlândia, uma vez que todas as medidas propostas já estavam em vigor. O pessoal dos SPE referiu que se registaram algumas alterações incrementais em algumas medidas operacionais, mas que estas não foram um efeito da recomendação. Todos os elementos estão em consonância com a política de emprego finlandesa.

Alemanha

A recomendação não foi considerada relevante para a Alemanha, uma vez que não induziu quaisquer alterações políticas (todas as medidas propostas já estavam em vigor ou estavam mesmo mais avançadas). Apenas metade dos entrevistados a nível nacional tinha conhecimento da recomendação antes da entrevista. Os gestores de casos dos SPE referiram que deverá haver mais liberdade nos projetos do FSE. Uma vez que não foram introduzidas medidas, a sua eficácia não pode ser avaliada.

Grécia

Aparentemente, as medidas tomadas no âmbito do Programa de Assistência Financeira para 2012 estão em conformidade com as políticas definidas na recomendação. Incluíam uma reestruturação dos SPE através da modernização, da reconversão do pessoal para prestar apoio mais individualizado e da criação de centros comunitários. Os beneficiários dos SPE mostraram-se satisfeitos com os serviços prestados e o plano de ação individual utilizado. Os conselheiros dos SPE salientaram que uma abordagem individual é crucial e que seria benéfica a aplicação de acordos de integração no emprego. Os empregadores e as associações patronais expressaram a sua relutância em utilizar os serviços dos SPE, devido à perceção de encargos burocráticos ou à falta de flexibilidade. As empresas manifestaram a sua deceção pelo facto de não estarem envolvidas no desenvolvimento de políticas ativas do mercado de trabalho. As partes interessadas consideraram haver valor acrescentado da UE no financiamento do FSE e na partilha de conhecimentos. A nível nacional e local, foi assinalado como uma preocupação o facto de as políticas terem sido concebidas «do topo para a base» sem medidas muito específicas.

Irlanda

Os entrevistados concordaram que a recomendação continuava a ser pertinente. Permitiu uma melhor compreensão do grupo-alvo e a identificação de grupos vulneráveis entre os desempregados de longa duração. As partes interessadas a nível nacional mencionaram que a recomendação veio confirmar medidas tomadas antes da sua entrada em vigor e conduziu a uma maior cooperação e a uma abordagem mais integrada. Este facto foi confirmado pelos entrevistados a nível regional. As partes interessadas consideraram que o apoio aos empregadores tinha sido reforçado. As partes interessadas não comunicaram quaisquer consequências financeiras da recomendação. Considera-se que a recomendação estava em conformidade com outras iniciativas da UE. O facto de dar às diferentes instituições que apoiam os desempregados de longa duração um objetivo comum foi identificado como o valor acrescentado da UE da recomendação. As partes interessadas sugeriram igualmente uma maior aprendizagem mútua entre os Estados-Membros.

Itália

A recomendação foi considerada pertinente, uma vez que aumentou a sensibilização para os problemas existentes e ajudou a conceber uma agenda política para os resolver. No entanto, a sua eficácia foi considerada baixa. Os entrevistados a nível local em ambas as regiões argumentaram que o trabalho de sensibilização e, por conseguinte, o registo nos serviços de emprego se mantiveram a níveis modestos. Os pontos de vista do nível regional e local confirmaram que o serviço de apoio personalizado difere territorialmente[11], e os entrevistados regionais atribuíram esta situação à falta de pessoal. Os entrevistados afirmaram que a cooperação com outros prestadores de serviços é informal e não estruturada e que os empregadores têm poucos incentivos para estabelecer relações sólidas com os SPE. As medidas previstas na recomendação eram coerentes com as políticas nacionais em matéria de emprego e combate à pobreza, introduzidas entre 2012 e 2018.

Roménia

A recomendação foi considerada pertinente, sobretudo em termos da prestação de apoio aos grupos mais desfavorecidos no mercado de trabalho. A sua eficácia foi considerada elevada. Os entrevistados a nível local mencionaram que, embora estejam em curso trabalhos para estabelecer um ponto de contacto único, ainda nada foi posto em prática. Um empregador concluiu que o apoio pós-colocação oferecido pelos serviços de emprego é relevante. As pessoas que trabalham com desempregados de longa duração observaram que os serviços de mediação eram eficazes. As partes interessadas afirmaram que a recomendação criou novas oportunidades para apoiar os clientes mais eficazmente. Considerou-se que a eficiência aumentou devido a uma melhor coordenação dos serviços através da eliminação de processos redundantes, da melhoria das informações comunicadas e do aumento da satisfação dos clientes. Foi identificada uma certa coerência com a Garantia para a Juventude, mas não com

[11] Um funcionário regional do SPE da Lombardia afirmou que a abordagem individualizada faz parte das suas intervenções desde 2007, ao passo que os intervenientes na região de Marche assinalaram que foram estabelecidas novas orientações no Pacto sobre a Integração do Trabalho em Itália e foram muito inovadoras.

outras iniciativas políticas da UE na Roménia. O valor acrescentado da UE foi a mobilização dos esforços nacionais em apoio dos desempregados de longa duração.

Eslováquia

Para além da medida relativa ao registo, todas as medidas propostas na recomendação parecem pertinentes para a Eslováquia e foram consideradas eficazes. De acordo com o pessoal dos SPE, a mudança mais eficaz foi a redução do período de ativação de 24 para 18 meses, embora tal não tenha sido reconhecido pelos clientes dos SPE. Os entrevistados afirmaram que as medidas existentes para registar os candidatos a emprego foram mais desenvolvidas. Foram tomadas medidas para introduzir um ponto de contacto único, mas a sua eficácia é discutível, sendo este um aspeto que suscita pontos de vista opostos de clientes e responsáveis dos SPE. Os empregadores e as associações patronais mostraram-se satisfeitos com os serviços. A recomendação é considerada coerente com as políticas nacionais e ajudou a aplicar estas políticas num âmbito mais vasto.