



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS,

Bruxelas, 27.01.2005
COM(2005)13 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO

Projecto de Relatório Conjunto sobre o Emprego 2004/2005

{SEC(2005)67}

RESUMO

O presente Relatório Conjunto sobre o Emprego (RCE) faz parte do “pacote de execução” e acompanha o Relatório da Primavera de 2005, da Comissão, com vista à revisão intercalar da Estratégia de Lisboa. Responde ao convite dirigido ao Conselho e à Comissão pelo Conselho Europeu da Primavera de 2004, para que apresentasse à Cimeira de 2005 um relatório conciso da execução das Orientações para as Políticas de Emprego e das Recomendações do Conselho.

As reformas que foram empreendidas nos mercados de trabalho reforçaram a resistência do emprego ao abrandamento económico. Houve também factores de recuperação que tiveram um papel no aumento da produtividade do trabalho em alguns Estados-Membros relativamente mais pobres. Por outro lado, foram escassos os progressos recentes na consecução dos três objectivos da Estratégia Europeia de Emprego, designadamente o pleno emprego, a melhoria da qualidade e da produtividade do trabalho, bem como o fortalecimento da coesão e inclusão sociais.

- A taxa de emprego total estagnou nos 63%, não obstante o continuado aumento do emprego feminino e, recentemente, dos níveis de actividade dos trabalhadores mais velhos. A meta de Lisboa de 70% até 2010 constitui um desafio cada vez maior. A taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos, que chegou pouco acima dos 40% em 2003, tem a mais larga distância a percorrer para chegar à meta dos 50% em 2010, enquanto abrandam os progressos rumo ao cumprimento da meta dos 60% para a taxa de emprego das mulheres.
- A evolução da produtividade do trabalho conheceu uma quebra drástica. É urgente inverter esta tendência. Os progressos para melhorar a qualidade do trabalho são díspares. As sinergias entre a qualidade no emprego e a produtividade não estão a ser plenamente exploradas.
- O abrandamento económico acentuou os problemas da inclusão social, ao mesmo tempo que o alargamento tornava mais complexas e diversas as situações na UE, particularmente no que se refere aos resultados do emprego nacional e regional e ao desemprego.

A capacidade da UE para promover simultaneamente o aumento do emprego e da produtividade dependerá de futuras reformas estruturais não apenas no mercado de trabalho, mas também nos mercados dos serviços, dos produtos e dos capitais. Esta capacidade está actualmente condicionada por uma procura interna baixa e pelos ajustamentos estruturais ligados a desequilíbrios globais.

No que se refere ao mercado de trabalho, é fundamental acelerar a produtividade do trabalho e aumentar a taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos. O presente relatório confirma as conclusões do relatório do Grupo de Missão para o Emprego, segundo o qual as acções a empreender têm de incidir em quatro prioridades: aumentar a adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas, conseguir que mais pessoas entrem e permaneçam no mercado de trabalho, investir mais e com maior eficácia no capital humano e na aprendizagem ao

longo da vida e assegurar a implementação eficaz de reformas através de uma governação melhorada.

É feita uma avaliação das respostas políticas às recomendações endereçadas a cada Estado-Membro. Este trabalho não deve ser entendido como uma avaliação global dos sistemas ou da qualidade das políticas na respectiva área.

São as seguintes as principais respostas políticas dos Estados-Membros às orientações de emprego e às recomendações:

- Incentivos financeiros para tornar o trabalho compensador
- Reestruturar os serviços públicos de emprego
- Elaborar e rever estratégias de aprendizagem ao longo da vida
- Facilitar a criação e o desenvolvimento de empresas

Registam-se também respostas significativas em relação aos seguintes pontos:

- Garantir que os salários e os outros custos da mão-de-obra evoluem numa perspectiva favorável ao emprego
- Promover flexibilidade e segurança no mercado de trabalho, embora haja ainda riscos de segmentação
- Promover serviços de acolhimento de crianças e de prestação de outros cuidados para aumentar a participação das mulheres na actividade económica
- Reforçar as políticas activas do mercado de trabalho, embora os esforços pareçam insuficientes tendo em conta o aumento do desemprego, em especial, o juvenil.
- Fazer face à situação das pessoas desfavorecidas no mercado de trabalho

Mais ténues são as respostas relativamente aos seguintes desafios:

- Desenvolver estratégias de envelhecimento em actividade
- Melhorar o nível, a eficácia e a partilha do investimento em capital humano, incluindo a redução do abandono escolar precoce, e reforçar a participação na formação das pessoas pouco qualificadas
- Reduzir as disparidades salariais entre homens e mulheres
- Combater o trabalho não declarado
- Preparar e gerir a mudança económica

É necessário corrigir o desvio entre as prioridades de emprego à escala da UE e as acções empreendidas nos Estados-Membros. É essencial que os governos nacionais perfilhem a concretização dos objectivos da UE e inculcam na opinião pública a necessidade de traduzir os compromissos da UE em acções a nível nacional e local. As parcerias para as reformas, a

definição de metas nacionais e a existência de suporte financeiro adequado revestem carácter essencial.

Os Planos de Acção Nacionais para o Emprego (PAN) têm de ganhar maior legitimidade política e ser integrados no processo de tomada de decisão. A resposta de muitos dos novos Estados-Membros é claramente encorajadora. A transparência e a visibilidade dos PAN deve ser reforçada em prol da aprendizagem recíproca entre os Estados-Membros e na UE.

A Estratégia Europeia de Emprego desempenha o principal papel na realização dos objectivos de emprego da estratégia de Lisboa. É necessário dar maior visibilidade a este processo. A revisão intercalar constitui uma oportunidade para lhe conferir maior destaque a todos os níveis, simplificar o processo de coordenação e focalizar mais a sua aplicação.

1. O PAPEL DO RELATÓRIO CONJUNTO SOBRE O EMPREGO 2004/2005

Na sequência do Relatório Conjunto sobre o Emprego 2003/2004 (RCE) e do relatório do Grupo de Missão para o Empregoⁱ, o Conselho Europeu da Primavera de 2004 apelou a progressos reais na implementação da Estratégia Europeia de Emprego. O Conselho Europeu deu conta da sua intenção de passar em revista os progressos realizados e solicitou um relatório conciso para a sua reunião de 2005. O Grupo de Alto Nível para a estratégia de Lisboa sublinhou a necessidade de concentrar as atenções na implementação das recomendações.

Os Planos de Acção Nacionais para o Emprego (PAN), apresentados no Outono de 2004 e elaborados com base nas orientações para as políticas de emprego e nas recomendações aos Estados-Membros, constituem o principal suporte do presente relatório. Pela primeira vez, os Estados-Membros que aderiram à União Europeia em 1 de Maio de 2004 apresentaram um PAN. O documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o presente relatório faz uma avaliação mais circunstanciada dos progressos realizados em termos de resultados do emprego e de aplicação das políticas.

O presente relatório é parte integrante do “pacote de execução” da Comissão, o qual comporta também os relatórios de execução das Orientações Gerais para as Políticas Económicas e da Estratégia do Mercado Interno, documentos que contribuirão para a reanálise intercalar da estratégia de Lisboa em 2005.

2. SITUAÇÃO ECONÓMICA E PROGRESSOS NA CONSECUÇÃO DOS OBJECTIVOS DE EMPREGO DA UE

No contexto da Estratégia Europeia de Emprego, os Estados-Membros empenharam-se em dinamizar a realização equilibrada de três objectivos abrangentes e interligados: pleno emprego, qualidade e produtividade do trabalho, coesão e inclusão sociais.

Após um período de crescimento económico positivo, entre 1997 e 2001, o abrandamento da actividade económica repercutiu-se nos resultados do mercado de trabalho e os progressos na consecução dos objectivos da UE em matéria de emprego foram mais lentosⁱⁱ. A retoma económica é essencial, embora por si só não seja suficiente. O desenvolvimento das potencialidades económicas da Europa depende da sua capacidade para simultaneamente fomentar o emprego e o aumento da produtividade. Para tal, são necessárias ulteriores reformas estruturais não só no mercado de trabalho, mas também nos mercados dos serviços, dos produtos e dos capitais.

É essencial melhorar o funcionamento do mercado de trabalho, aumentar a qualidade do emprego, combater a exclusão social e corrigir as assimetrias regionais, a fim de atrair mais pessoas para o emprego e aí as manter e acelerar a produtividade. A UE tem de intensificar os esforços e explorar plenamente as sinergias entre os seus três objectivos de emprego, bem como entre a Estratégia Europeia de Emprego e as acções no domínio da inclusão social.

CHEGAR AO PLENO EMPREGO

Para cumprir a meta de emprego da UE de 70% em 2010, a Europa ainda tem de criar mais de 22 milhões de empregos. A UE não irá cumprir o objectivo intermédio para 2005 (67%) e, na falta de tendências muito mais positivas, a meta de 2010 não será alcançada.

Em resultado do abrandamento económico prolongado, a taxa de emprego de UE25 estagnou nos 63% em 2003 (55% para as mulheres e 40% para os trabalhadores mais velhos). Todavia, as anteriores reformas empreendidas nos mercados de trabalho reforçaram a resistência do emprego. Em termos líquidos, o recente abrandamento económico não gerou perdas de empregos na UE15, enquanto a recessão de 1992-1993 esteve na origem da perda de mais de 3 milhões de postos de trabalho. Os novos Estados-Membros registaram um crescimento económico razoavelmente sólido nos últimos anos, o qual continuou a ser induzido por fortes aumentos de produtividade, enquanto o crescimento do emprego era modesto ou negativo.

Quadro 1. Taxa de emprego total

Ritmo dos progressos desde 1997 Taxas em 2003 (%)	Lento	Próximo da média	Rápido
> 70	DK	SE, UK	NL
65-70		AT, CY, DE, PT	FI, IE
< 65	CZ, EE, LT, MT, PL, SI, SK	BE, EL, FR, LU, LV	ES, HU, IT

A taxa de emprego das mulheres continuou a melhorar em 2003, mas os progressos abrandaram. Para atingir a meta de pelo menos 60%, o crescimento anual que o emprego feminino registou desde 1997 tem de manter-se todos os anos até 2010.

Quadro 2. Taxa de emprego das mulheres

Ritmo dos progressos desde 1997 Taxas em 2003 (%)	Lento	Próximo da média	Rápido
> 60	DK	AT, FI, PT, SE, UK	CY, NL
55-60	CZ, EE, LT, SI	DE, FR, LV	IE
< 55	MT, PL, SK	BE, EL, HU	ES, IT, LU

Apesar de progressos visíveis, a meta da taxa de emprego de 50% para os trabalhadores mais velhos está longe de concretizar-se. Sem um aumento espectacular desta taxa, a meta dos 70% para a taxa de emprego total estará fora de alcance.

Quadro 3. Taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos (55-64)

Ritmo dos progressos desde 1997 Taxas em 2003 (%)	Lento	Próximo da média	Rápido
	> 50	CY, EE	PT, SE
40-50	EL	CZ, ES, LT	FI, IE, LV, NL
< 40	AT, DE, PL, SI, SK	BE, IT, LU, MT	FR, HU

A retoma económica ganhou ímpeto para a UE, mas o aumento do emprego foi lento em 2004 e as perspectivas para 2005 são modestas. O regresso a uma situação de elevados índices de emprego – e de crescimento económico – dependerá essencialmente da evolução da procura interna e externa, com os desequilíbrios na economia norte-americana a actuar como um possível travão.

MELHORAR A QUALIDADE E A PRODUTIVIDADE NO TRABALHO

Não obstante o aumento da produtividade ser essencial para a competitividade da UE e para a sua capacidade de gerar crescimento sustentável, a sua evolução na UE15 registou uma dramática queda. No início dos anos 90, a UE superou os EUA, mas a situação inverteu-se a meio da mesma década. Enquanto os EUA foram capazes de combinar elevados níveis de emprego com crescimento da produtividade, na UE o aumento do emprego esteve associado a uma diminuição da produtividade. O influxo de mão-de-obra para sectores com níveis mais baixos de produtividade pode ter influenciado a situação, mas o abrandamento da produtividade sugere a existência de dificuldades mais profundas intrínsecas às economias da UE, quando se trata de dinamizar e absorver a inovação.

Quadro 4. Evolução do PIB, do emprego e da produtividade do trabalho (médias anuais)

	1990-1996		1997-2000		2001-2003	
	UE15	EUA	UE15	EUA	UE15	EUA
1. PIB	1.5	3	3.2	4.1	1.0	2.5
2. Emprego	-0.4	1.6	1.9	2.1	0.4	0.5
3. Produtividade do trabalho (por trabalhador)	1.9	1.7	1.3	2.0	0.6	2.9
4. Produtividade horária do trabalho	2.2	1.3	1.9	1.4	1.1	3.3

Os níveis e a dinâmica da produtividade variam consideravelmente na UE, com evidentes sinais de recuperação nos novos Estados-Membros.

Quadro 5. Evolução e níveis da produtividade do trabalho (por pessoa com emprego)

Taxa de crescimento anual média do PIB real por pessoa com emprego (1997-2003) PIB por pessoa com emprego em ppc em 2003 (EU25= 100)	Baixa	Mediana	Elevada
≥ 110	IT	AT, FI, BE, FR, LU, NL	IE
75-110	ES	DE, DK, SE, UK	CY, EL, MT
50-75		PT	CZ, HU, PL, SI, SK
≤ 50			EE, LV, LT

Ainda que haja uma relação positiva entre a produtividade e a qualidade do trabalho, os recentes progressos em termos de melhoria da qualidade no emprego são desiguais. Os padrões de transição no mercado de trabalho e a extensão do trabalho não declarado variam consideravelmente, com sinais de segmentação em muitos Estados-Membros. Há assinaláveis diferenças entre as remunerações médias de homens e mulheres - o desvio dos ganhos médios entre sexos manteve-se nos 16% durante vários anos. A reduzida participação dos adultos em acções de formação é motivo de preocupação, e aqueles que delas mais necessitam (as pessoas pouco qualificadas, os trabalhadores mais velhos e os trabalhadores das PME) são os que menos tendem a frequentá-las. O número de acidentes de trabalho, embora a diminuir, continua elevado e os progressos são díspares.

REFORÇAR A COESÃO E A INCLUSÃO SOCIAIS

Com o abrandamento económico, o desemprego aumentou moderadamente. Após um declínio constante desde 1997, o desemprego de longa duração aumentou também, havendo sinais preocupantes de deterioração das perspectivas de emprego para os jovens, as pessoas pouco qualificadas e outros grupos vulneráveis, designadamente as pessoas com deficiência, os imigrantes e as minorias que enfrentam múltiplas desvantagens, incluindo riscos de discriminação.

Estas tendências deveriam ser contrariadas com uma tónica renovada na integração das pessoas excluídas do mercado de trabalho, em especial através de políticas que combinem medidas activas de emprego, redes de segurança e acesso a serviços sociais.

Embora o trabalho seja a melhor protecção contra a exclusão social, cerca de 1/4 das pessoas em risco de pobreza na UE25 têm emprego. Promover o acesso a emprego de qualidade, incluindo acesso à formação, e a um rendimento que permita uma plena participação na actividade económica e na sociedade é essencial para a inclusão social.

O alargamento agudizou o desafio da coesão. As disparidades regionais em matéria de emprego e desemprego permanecem extensas, com muitas regiões a acusar elevados índices de desemprego. As regiões com baixos níveis de emprego tendem também a apresentar os índices de produtividade mais baixos.

3. A IMPLEMENTAÇÃO DAS ORIENTAÇÕES E DAS RECOMENDAÇÕES

As Recomendações de 2004 do Conselho foram estruturadas em torno das quatro prioridades de acção identificadas pelo Grupo de Missão para o Emprego. O presente capítulo resume os mais importantes desenvolvimentos recentes neste contexto. O Anexo 1 sintetiza a avaliação da resposta política de cada Estado-Membro às referidas recomendações. A avaliação em questão refere-se à execução por categoria das recomendações específicas dirigidas a cada Estado-Membro. Não reflecte a avaliação de políticas globais ou sistemas na categoria em questão.

3.1 AUMENTAR A ADAPTABILIDADE DOS TRABALHADORES E DAS EMPRESAS

Conjugar flexibilidade com segurança no mercado de trabalho

Os Estados-Membros procuram promover um certo equilíbrio entre flexibilidade e segurança, muitas vezes através do debate com os parceiros sociais. A adaptação do tempo de trabalho é utilizada para melhor responder às necessidades das empresas e dos indivíduos. A modernização da organização do trabalho é evidenciada na Finlândia e na Suécia. Todavia, a segmentação do mercado de trabalho não é alvo de atenção significativa na UE, havendo a registar importantes diferenças entre tipos de contratos, estatuto profissional e grupos etários. Há ainda muito a fazer para melhorar a organização do trabalho, facilitar a mobilidade e as transições no mercado de trabalho, em especial para os jovens.

Dez Estados-Membros foram alvo de uma recomendação específica em matéria de modernização da legislação laboral. A maior parte dos Estados-Membros tem vindo a promover maior diversidade na organização do trabalho e nos modelos contratuais. Tornar o trabalho a tempo parcial mais aliciente é cada vez mais uma prioridade reconhecida, embora ainda não lhe seja dado o uso devido. As reformas decorrentes da aplicação do novo Código do Trabalho em Portugal abrem perspectivas para controlar melhor os contratos a termo e o emprego por conta própria. A elevada percentagem de contratos a termo certo é um problema que precisa ser tratado a breve trecho nas instâncias de diálogo social em Espanha, com um ajustamento dos níveis de protecção do emprego típico, tornando-o mais aliciente. A Itália tem de concretizar grande parte das reformas necessárias para prevenir e combater a segmentação do mercado de trabalho. Apenas a França deu início a uma acção política neste domínio.

Três Estados-Membros receberam recomendações específicas em matéria de modernização da organização do trabalho e de divulgação da inovação. Esta questão constitui um desafio considerável, em especial para as PME. A participação dos parceiros sociais é essencial para que haja progressos reais. Embora seja desejável fixar metas nacionais em matéria de saúde e segurança e no sentido de reduzir os acidentes de trabalhoⁱⁱⁱ, é escassa a comunicação de acções empreendidas para melhorar as condições de trabalho.

Facilitar o desenvolvimento de empresas

Os Estados-Membros deram em geral respostas cabais ao desafio da melhoria da envolvente empresarial, concentrando-se na redução dos obstáculos administrativos e regulamentares à criação de novas empresas, em detrimento da expansão e da sustentabilidade das mesmas. A Dinamarca, os Países Baixos e a Suécia trabalharam em conjunto na avaliação do ónus administrativo da regulamentação.

Dez Estados-Membros receberam recomendações específicas. O desenvolvimento de sistemas de balcão único, de serviços em linha e de apoio consultivo às empresas registou progressos, mas as dificuldades de acesso ao financiamento e o reduzido investimento em investigação e desenvolvimento permanecem condicionalismos significativos. Em consequência, apesar de a maior parte dos Estados-Membros ter tomado medidas para promover o espírito empresarial, bem como o auto-emprego, o desempenho neste domínio tem de ser melhorado. Acresce que a prioridade conferida à redução dos encargos administrativos tem de ser plenamente concretizada, designadamente através da simplificação dos processos de contratação de pessoal.

Garantir custos de mão-de-obra favoráveis ao emprego

Em 2003/2004, a evolução geral dos salários acompanhou *grosso modo* o desenvolvimento da produtividade e a estabilidade dos preços a médio prazo, tendo sido empreendidos esforços para reduzir ou manter os custos não salariais de mão-de-obra.

Nove Estados-Membros receberam recomendações específicas em matéria de evolução salarial e de sistemas de negociação de salários. Há passos positivos a registar em países que tinham sido destinatários de uma recomendação específica, mas os progressos têm de ser acompanhados. Não obstante o apelo à revisão dos mecanismos de fixação dos salários, a Espanha e a Itália não dão conta de iniciativas relevantes, sendo a responsabilidade neste domínio remetida para os parceiros sociais. Na Alemanha, a flexibilidade que os acordos colectivos permitem está a ser utilizada cada vez mais neste contexto.

Catorze Estados-Membros receberam recomendações específicas no sentido de reduzirem os custos não salariais de mão-de-obra, especialmente nos escalões de remuneração inferiores. A maior parte deu passos neste sentido, em particular no que se refere às contribuições patronais para a segurança social. Porém, os progressos são poucos, designadamente em muitos dos novos Estados-Membros.

Preparar e gerir a mudança económica

Muitos PAN salientam a necessidade de uma gestão positiva das reestruturações, em especial no que se refere aos despedimentos colectivos, mas há ainda muito mais a fazer neste domínio. Foram dados alguns passos no sentido de melhorar a capacidade das autoridades públicas para preparar e responder de uma forma coordenada. Na Eslovénia foram criados fundos especiais para garantir serviços a trabalhadores em risco de despedimento.

Cinco Estados-Membros receberam recomendações específicas. A Bélgica, a França e Portugal remeteram para os parceiros sociais a tarefa de criação de mecanismos eficazes aos níveis sectorial e local, revelando os resultados obtidos diferentes níveis de sucesso.

Transformar o trabalho não declarado em emprego regular

Os esforços para transformar o trabalho não declarado em emprego regular são assistemáticos. A França demonstrou esforços particulares para dar conta de forma mais rigorosa da natureza do trabalho não declarado.

Oito Estados-Membros receberam recomendações específicas. A Itália e a Letónia apresentam os primeiros progressos nesta área. A reduzida prioridade que é conferida à questão em muitos dos novos Estados-Membros constitui motivo de preocupação.

3.2 ATRAIR MAIS PESSOAS PARA QUE ENTREM E PERMANEÇAM NO MERCADO DE TRABALHO: FAZER DO TRABALHO UMA OPÇÃO REAL PARA TODOS.

Reforçar as políticas activas do mercado de trabalho

Os progressos para dispensar serviços preventivos para os desempregados são díspares. Dez Estados-Membros cumpriram a meta dos 25% na activação dos desempregados de longa duração^{iv}, embora a Áustria, a Dinamarca, a Alemanha, a França, o Reino Unido e a Eslovénia^v apresentem níveis de participação em medidas activas inferiores aos do ano anterior. Dez Estados-Membros não apresentaram dados comparativos^{vi}.

Vinte Estados-Membros receberam recomendações no sentido de modernizarem os respectivos serviços públicos de emprego (SPE) e melhorarem o acesso às medidas activas do mercado de trabalho, assim como para facilitar a integração das categoriais desfavorecidas e reforçar a mobilidade profissional e geográfica. Os SPE estão em curso de modernização, mas as respostas em termos de políticas activas do mercado de trabalho são desiguais. Esta situação é particularmente preocupante dada a conjuntura de desemprego em alta, especialmente para os jovens.

Tornar o trabalho compensador

Houve uma resposta política significativa por parte dos Estados-Membros, mas com resultados desiguais. Muitos estão empenhados em melhorar o impacto combinado dos impostos e das prestações no emprego e a sua relação com a activação. Verifica-se também um empenho mais visível em atacar os problemas dos trabalhadores pobres através de prestações ligadas ao exercício de uma actividade profissional e aumentos dos salários mínimos. A melhoria dos incentivos ao trabalho nos sistemas de prestações, incluindo as regras de elegibilidade e os incentivos financeiros conexos (tais como comparticipação nos custos de transporte e habitação), são aspectos que têm merecido menor relevo.

Quinze Estados-Membros receberam recomendações específicas, tendo a maior parte deles tomado medidas. Para alguns dos novos Estados-Membros, a realização de progressos neste domínio é essencial para reduzir o trabalho não declarado. Para outros, a tónica coloca-se na reforma dos regimes de prestações por doença e deficiência.

Reforçar a participação das mulheres

A taxa de emprego das mulheres aumentou, ao mesmo tempo que melhorou a provisão de estruturas de acolhimento de crianças e de outros serviços. O grau de diferenciação salarial entre homens e mulheres continua elevado e as acções para o atenuar revelam-se escassas. Metade dos Estados-Membros fixaram metas nacionais^{vii}. Só na Suécia é visível uma política de integração da dimensão da igualdade entre homens e mulheres.

Sete Estados-Membros receberam recomendações específicas. A correcção das desigualdades entre homens e mulheres no emprego e no desemprego é muito negligenciada enquanto objectivo. Embora as disparidades salariais entre géneros sejam reconhecidamente um grave problema, raras são as metas e as acções concretas neste domínio. A conciliação do trabalho e da vida familiar é objecto de atenção generalizada, mas o mesmo não acontece com a partilha igual de responsabilidades entre homens e mulheres.

Delinear globais estratégias de envelhecimento em actividade

Não obstante alguns progressos, a UE está longe do cumprimento da meta de emprego para 2010 para os trabalhadores mais velhos e as políticas estão aquém das expectativas. A taxa de emprego na UE excede agora 40%, mas mantém-se obstinadamente baixa em muitos Estados-Membros, em especial no que se refere às mulheres.

A maior parte dos Estados-Membros recebeu recomendações específicas. Foram empreendidos esforços para definir estratégias nacionais de envelhecimento em actividade^{viii}, mas as acções assentam com frequência em medidas fragmentadas de carácter fiscal ou relacionadas com prestações ou em reformas dos regimes de pensões para desincentivar a reforma antecipada, e não no reforço da empregabilidade e da participação durante todo o ciclo de vida, incluindo para os jovens. Alguns países (França, Itália) parecem depositar um elevado grau de confiança no impacto da reestruturação dos regimes de reforma antecipada. Além disso, o empenho de alguns Estados-Membros limitou-se essencialmente à apresentação de propostas de diálogo social tripartido (Bélgica, Luxemburgo).

Promover a integração de imigrantes e outras categorias desfavorecidas

As potencialidades dos migrantes e das pessoas em situação desfavorecida, designadamente as minorias e as pessoas com deficiência, não são ainda suficientemente reconhecidas e a sua exclusão do mercado de trabalho continua a ser um problema.

Seis Estados-Membros receberam recomendações específicas. Alguns desenvolveram estratégias para reforçar a participação no mercado de trabalho de todos os grupos sub-representados. Estão a ser desenvolvidas políticas específicas de integração de migrantes e minorias com a tónica colocada na assimilação e no acesso ao mercado de trabalho, incluindo cursos de línguas, programas de literacia ou orientação profissional. No entanto, os esforços de integração recaem com frequência sobre os próprios indivíduos. As populações ciganas ou os migrantes, por exemplo, são frequentemente apresentados como sendo responsáveis pela sua situação.

3.3 INVESTIR MAIS E COM MAIOR EFICÁCIA NO CAPITAL HUMANO E NA APRENDIZAGEM AO LONGO DA VIDA

Desenvolver estratégias de aprendizagem ao longo da vida e investir em capital humano

A UE não deu resposta ao desafio do "reforço do investimento em capital humano". Os PAN dão pouca informação sistematizada sobre os níveis ou a eficácia dos recursos. O investimento público nesta área apresenta apenas um ligeiro aumento (5,1% do PIB para a UE 15). Os números variam entre 8,5% na Dinamarca e 3,9% na Grécia e no Luxemburgo.

A Suécia, a Finlândia e a Dinamarca apresentam resultados com base nos níveis de referência da EU, e níveis de investimento muito acima da média da UE. Inversamente, os Estados-Membros com resultados inferiores tendem a investir menos e apresentam estratégias incipientes para desenvolver o capital humano.

Ainda que seja reconhecida a necessidade de partilha de responsabilidades entre os intervenientes, nenhum Estado-Membro dá conta de uma abordagem verdadeiramente abrangente. Alguns optam por medidas fiscais para incentivar os empregadores (em especial as PME) a investir. Os fundos sectoriais são também usados neste contexto (Bélgica, Itália e

Países Baixos). Outros Estados-Membros (Estónia, Irlanda, Eslováquia e Reino Unido) preferem as reformas fiscais.

Sete Estados-Membros receberam recomendações específicas. As intervenções, porém, estão ainda em fase de concepção e desenvolvimento. É importante avançar com maior rapidez para a fase de execução, já que a maior parte dos países ainda tem de criar sistemas e estruturas para proporcionar oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos.

Alargar a participação em acções de educação e formação, reforçar a oferta

A meta fixada para a UE em 2010 para conseguir que 85% dos jovens de 22 anos completem o ensino secundário superior representa um importante desafio. A média da UE (76,7% em 2003) pouco progrediu desde 2000. Existem amplas disparidades, com as taxas a variarem entre 94,1% na Eslováquia e 43% em Malta. As taxas de conclusão são muito baixas em Espanha, Itália, Luxemburgo e Portugal.

Não obstante recentes progressos animadores, o objectivo fixado para 2010 no sentido de chegar a 12,5% de participação de adultos na aprendizagem ao longo da vida irá requerer esforços continuados. São necessárias mais reformas políticas para fomentar a participação na maior parte dos Estados-Membros. As taxas de participação registaram um aumento constante desde 2001 (7,9%) até aos actuais 9,3% (2003). Todavia, continuam particularmente baixas na República Checa, Grécia, Itália, Lituânia, Malta, Portugal e na Eslováquia e variam consideravelmente em função da idade e do nível de habilitações.

Não há um compromisso sistemático para fazer face à situação das pessoas desfavorecidas. A Suécia constitui uma notável excepção, com os municípios obrigados a garantir ensino secundário superior a todos os jovens até aos 20 anos. Passada essa idade, as qualificações podem ser obtidas nas estruturas de ensino para adultos e todos os trabalhadores têm direito a gozar licenças para estudos.

Vinte Estados-Membros receberam recomendações específicas. Chipre lançou uma reforma do sistema aprendizagem profissional. Confrontada com um problema de falta de vagas para aprendizagem profissional, a Alemanha celebrou um acordo com os agentes económicos que garante a todos os jovens que se candidatam a acções de formação profissional uma resposta positiva. A Hungria, por seu lado, anunciou um reforço do financiamento e do número de vagas na educação para adultos.

Reduzir o abandono escolar precoce

Não obstante a importância da questão, as acções são muitas vezes fragmentadas. A maior parte das políticas assentam em medidas especiais para apoiar os estudantes em situação mais vulnerável fora do sistema escolar e de formação.

Dezassete Estados-Membros receberam recomendações específicas. A percentagem de casos de abandono escolar precoce^{ix} desceu ligeiramente para 15,9% em 2003, estando ainda muito acima da meta de 10% para 2010. Em sete Estados-Membros^x, as taxas aumentaram desde 2002. Os progressos na consecução da meta da UE dependem em grande medida dos resultados da Espanha, Itália, Malta e Portugal, países que apresentam níveis consideravelmente acima da média da UE. Os países com as taxas de abandono escolar mais elevadas, designadamente Portugal e Malta (acima dos 40%), registaram diminuições significativas.

3.4 GARANTIR A EFECTIVA IMPLEMENTAÇÃO DE REFORMAS ATRAVÉS DE MELHOR GOVERNAÇÃO

Construir parcerias para a reforma

A realização da Estratégia de Lisboa e da Estratégia Europeia de Emprego requer acção coordenada e vontade política de cumprimento de uma extensa agenda de reformas, em especial no que se refere à gestão da mudança económica. O Conselho Europeu exortou os Estados-Membros a constituírem parcerias para as reformas. Ainda que existam em muitos Estados-Membros abordagens orientadas para essas parcerias, só a Irlanda dá conta no respectivo PAN do estabelecimento de parcerias de reforma.

Promover o papel e a visibilidade dos Planos de Acção Nacionais

O impacto dos PAN depende da sua legitimidade política. A participação dos parlamentos é insuficiente, já que o seu papel no processo de aprovação é praticamente inexistente, com excepção de Malta. Este baixo perfil pode explicar o facto de os PAN não receberem contributos e apoio significativos por parte da sociedade civil.

Os PAN constituem, na sua maior parte, relatórios de síntese. São, porém, alvo de destaque em muitos dos novos Estados-Membros, onde são mais orientados para o futuro e desempenham um papel central no processo político. Os PAN precisam de ganhar atractividade e ser mais acessíveis para divulgação (exemplo, Bélgica).

Definir compromissos e metas nacionais

Aos Estados-Membros foi recomendado que definissem metas nacionais para reflectir as que foram acordadas a nível da UE. Houve passos positivos em 2004, com a Espanha e sete dos novos Estados-Membros a definir metas nacionais de emprego^{xi}. Menos de metade estabeleceu metas para aumentar a taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos. A França, a Finlândia e Portugal já tinham fixado metas para a saída do mercado de trabalho, Chipre estabeleceu novos objectivos.. Houve mais Estados-Membros a definir objectivos para melhorar os níveis de competências do capital humano.

Adequação, transparência e boa relação custo-eficácia na afectação dos recursos financeiros

As reformas têm de apoiar-se em meios financeiros adequados e numa utilização eficaz dos fundos públicos. A informação disponibilizada nos PAN é insuficiente. Os dados apresentados deveriam incluir despesas reais, orçamentos afectados e prognósticos para as principais medidas.

Cerca de metade dos Estados-Membros forneceram dados comparáveis relativamente às despesas com medidas activas de emprego e, em menor grau, em relação ao investimento em recursos humanos^{xii}. A Dinamarca e Chipre dão uma imagem razoável, baseada em dados nacionais. Vários Estados-Membros^{xiii} apresentam elementos financeiros repartidos por cada uma das orientações de emprego. O papel do Fundo Social Europeu (FSE) é assinalado, mas é desigual a forma como do mesmo se dá conta.

Desenvolver um sistema mais eficaz de aprendizagem recíproca

A aprendizagem recíproca e a partilha de conhecimentos enriquecem o processo de elaboração das políticas. Alguns Estados-Membros comparam os respectivos desempenhos de emprego com a média da UE e os resultados de outros. Os PAN raramente avaliam os exemplos de políticas inspiradas em experiências de terceiros. O novo programa comunitário de aprendizagem mútua constitui uma oportunidade para reforçar este elemento fundamental.

-
- i O Relatório Conjunto sobre o Emprego (RCE) analisa a forma como os Estados-Membros avançam na execução das orientações de emprego e das recomendações aprovadas com base no artigo 128.º do Tratado. Todos os documentos relacionados com a Estratégia Europeia de Emprego, incluindo o relatório do Grupo de Missão para o Emprego, as orientações UE para as políticas de emprego e as recomendações aos Estados-Membros, bem como os Planos de Acção Nacionais para o Emprego estão disponíveis em: http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/index_en.htm
- ii Para análises detalhadas das recentes tendências e do desempenho do mercado de trabalho da UE, remete-se para o documento da Comissão Europeia "Employment in Europe 2004" (http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/employ_en.htm). Para consulta das mais recentes actualizações macroeconómicas, ver "Economic Forecasts Autumn 2004" (http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/forecasts_en.htm). As fontes e a metodologia utilizadas para a elaboração dos quadros do presente relatório podem ser consultadas no documento de acompanhamento dos serviços da Comissão.
- iii Dinamarca, Chipre, Irlanda, França, Letónia, Portugal e Reino Unido
- iv Bélgica, Alemanha, Espanha, Finlândia, Itália, Luxemburgo, Letónia, Suécia, Reino Unido e França (com base nos dados referentes a 2002).
- v Os dados referentes à Eslovénia estão sujeitos a confirmação
- vi Chipre, República Checa, Estónia, Irlanda, Malta, Países Baixos, Polónia, Portugal, Eslovénia e Eslováquia
- vii Áustria, Chipre, Estónia, Espanha, França, Hungria, Irlanda, Itália, Lituânia, Letónia, Polónia e Portugal (a Grécia não confirmou a meta fixada no PAN de 2003)
- viii Chipre, República Checa, Estónia, Finlândia, França, Letónia, Países Baixos, Portugal e Reino Unido
- ix Percentagem de jovens (18-24 anos) que completaram o ciclo inferior do ensino secundário ou menos e que não participam em ulteriores acções de ensino ou formação.
- x Bélgica, República Checa, Chipre, Alemanha, Dinamarca, Espanha, França
- xi Chipre, Estónia, Hungria, Lituânia, Letónia, Eslovénia, Eslováquia
- xii Áustria, Bélgica, Alemanha, Estónia, Finlândia, França, Hungria, Irlanda, Itália, Lituânia, Portugal, Suécia.
- xiii Bélgica, Espanha, Hungria, Irlanda, Polónia