

Compêndio de auditoria

O desemprego dos jovens e a sua integração no mercado de trabalho

Relatórios de auditoria publicados entre 2013 e 2017

Contacto: www.contactcommittee.eu

Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2018

© União Europeia (2018).

Fonte: Comité de Contacto das Instituições Superiores de Controlo da União Europeia. A autorização para qualquer utilização ou reprodução das fotografias ou outros materiais que não se insiram no âmbito dos direitos de autor da União Europeia deve ser diretamente solicitada ao detentor dos direitos de autor. Mapa de Malta, p. 70: © EuroGeographics.

Print	ISBN 978-92-872-9347-3	doi:10.2865/224650	QJ-02-18-054-PT-C
PDF	ISBN 978-92-872-9367-1	doi:10.2865/12938	QJ-02-18-054-PT-N

Caro(a) leitor(a),

Na reunião de outubro de 2017 do Comité de Contacto das Instituições Superiores de Controlo (ISC) da União Europeia, presidida e organizada pelo Tribunal de Contas Europeu no Luxemburgo, os Presidentes das ISC discutiram a possível contribuição das ISC para recuperar a confiança dos cidadãos da União nas instituições nacionais e da UE. Consideraram igualmente novos tipos de produtos de auditoria e a forma de disponibilizar mais amplamente os resultados dos trabalhos das ISC aos cidadãos da União Europeia.

Este compêndio de auditoria é um desses novos tipos de produto do Comité de Contacto. Complementa as outras publicações do Comité, sensibilizando para os recentes trabalhos de auditoria efetuados pelas ISC da União Europeia.

Esta primeira edição debruça-se sobre o emprego dos jovens e a sua integração no mercado de trabalho. Trata-se de uma questão que está no topo da agenda da maioria dos Estados-Membros da UE e das instituições europeias. Os níveis elevados de emprego são um objetivo principal da Estratégia Europa 2020 da União Europeia e os Estados-Membros investem montantes significativos de fundos públicos no combate ao desemprego dos jovens e na criação de empregos. Estes investimentos são frequentemente apoiados por financiamento da UE destinado a impulsionar o impacto dos projetos nacionais, facto que não escapou à atenção das ISC da UE, cujo objetivo é garantir que estes fundos são utilizados de forma eficaz.

O compêndio de auditoria oferece uma introdução geral ao emprego dos jovens, bem como ao papel da UE e dos Estados-Membros neste domínio político, e apresenta uma panorâmica de trabalhos de auditoria selecionados das ISC da UE desde 2010, incluindo uma síntese do seu trabalho. Para mais informações sobre estas auditorias, por favor contacte a ISC em causa.

Esperamos que considere o compêndio de auditoria uma fonte de informação útil.



Ivan Klešić
Presidente da Instituição Superior de Controlo da
Croácia
Presidente do Comité de Contacto



Klaus-Heiner LEHNE
Presidente do Tribunal de Contas Europeu
Responsável do projeto

03	Nota introdutória
06	Glossário
08	Abreviaturas, siglas e acrónimos
10	O Comité de Contacto e o seu trabalho
11	Síntese
12	PARTE I — Domínio de intervenção do emprego
12	Base jurídica e evolução histórica
17	Políticas e medidas relativas ao emprego dos jovens da UE
21	Jovens: estatísticas sobre o mercado de trabalho (2008-2016)
24	Desemprego dos jovens de longa duração
31	PARTE II — Síntese dos trabalhos realizados pelas ISC
31	Introdução
32	Metodologia da auditoria
33	Período auditado
35	Execução das políticas de emprego
36	Adaptação dos sistemas de ensino
37	Reforço das medidas de procura de emprego
38	Sistemas de acompanhamento
39	Programas que oferecem emprego direto
39	Publicidade
40	Seguimento dado às auditorias
41	PARTE III — Relatórios das ISC em traços largos
41	Tribunal de Contas Europeu
	Desemprego dos jovens: as políticas da UE alteraram a situação? Uma avaliação da Garantia para a Juventude e da Iniciativa para o Emprego dos Jovens

- 44 **Instituição Superior de Controlo da Bélgica**
Cour des Comptes/Rekenhof/Rechnungshof
Relatório de auditoria sobre a harmonização do sistema de ensino com o mercado de trabalho
- 47 **Instituição Superior de Controlo da Bulgária**
Сметна палата на Република България
Auditoria sobre o acompanhamento dos resultados da carreira e a migração dos diplomados
- 51 **Instituição Superior de Controlo da Alemanha**
Bundesrechnungshof
Auditoria ao apoio a jovens com lacunas de competências
- 55 **Instituição Superior de Controlo de França**
Cour des comptes
Acesso dos jovens ao emprego: construir percursos, adaptar as ajudas públicas
- 58 **Instituição Superior de Controlo de Itália**
Corte dei Conti
Auditoria do projeto nacional “500 jovens pela cultura”
- 61 **Instituição Superior de Controlo da Lituânia**
Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė
Relatório de Auditoria Pública: Tirar partido das possibilidades da formação profissional
- 64 **Instituição Superior de Controlo do Grão-Ducado do Luxemburgo**
Cour des Comptes du Grand-Duché de Luxembourg
Relatório especial sobre determinadas medidas de combate ao desemprego (2011) e relatório de seguimento (2014)
- 67 **Instituição Superior de Controlo da Hungria**
Állami Számvevőszék
Auditoria coordenada ao sistema de acompanhamento dos percursos dos diplomados
- 70 **Instituição Superior de Controlo de Malta**
Uffiċċju Nazzjonali tal-Verifika (Malta)
Contribuição dos Fundos Estruturais para a Estratégia Europa 2020 nos domínios do emprego e da educação
- 73 **Instituição Superior de Controlo da Polónia**
Najwyższa Izba Kontroli
Estágios e colocações para desempregados nos serviços da administração pública
- 77 **Tribunal de Contas de Portugal**
Auditoria ao Plano Estratégico de Iniciativas de Promoção da Empregabilidade Jovem - “Impulso Jovem”
- 80 **Instituição Superior de Controlo da Eslováquia**
Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
Auditoria sobre a utilização eficiente e eficaz dos recursos orçamentais nacionais afetados à preparação dos diplomados de universidades selecionadas para o êxito no mercado de trabalho e sobre a concretização de indicadores económicos selecionados e de indicadores aplicados no processo de ensino e de aprendizagem
- 83 **Instituição Superior de Controlo do Reino Unido**
UK National Audit Office
Proporcionar valor através do programa de aprendizagem
- 86 **Lista dos trabalhos de auditoria das ISC da UE participantes relacionados com o desemprego dos jovens desde 2010**

Comité do Emprego (COEM): principal comité consultivo do Conselho para o emprego e assuntos sociais no domínio do emprego.

Efeito: alteração que resulta de uma intervenção e que está normalmente relacionada com os seus objetivos (por exemplo, formandos que encontram emprego). Os efeitos podem ser esperados ou não, positivos ou negativos.

Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER): fundo que tem por objetivo reforçar a coesão económica e social na União Europeia, corrigindo os principais desequilíbrios regionais através de apoio financeiro à criação de infraestruturas e de investimentos produtivos geradores de emprego, essencialmente para empresas.

Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE): mecanismo de apoio ao investimento baseado num regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho e executado através de um acordo celebrado entre o Banco Europeu de Investimento e a Comissão Europeia para mobilizar financiamento para projetos estratégicos em toda a UE.

Fundo Social Europeu (FSE): fundo que visa reforçar a coesão económica e social na União Europeia através da melhoria do emprego e das oportunidades de emprego (sobretudo através de medidas de formação), promovendo um elevado nível de emprego e a criação de mais e melhores empregos.

Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI): trata-se do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, do Fundo Social Europeu, do Fundo de Coesão, do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e do Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas, que, no âmbito do Quadro Financeiro Plurianual para 2014-2020 se regem por regras comuns (Regulamento (UE) nº 1303/2013, o “Regulamento que estabelece disposições comuns”). Têm por objetivo global reduzir os desequilíbrios regionais na UE.

Garantia para a Juventude: compromisso assumido por todos os Estados-Membros da UE para assegurar que todos os jovens com menos de 25 anos beneficiam de uma boa oferta de emprego, educação contínua, oportunidades de aprendizagem ou estágio no prazo de quatro meses após terem ficado desempregados ou terem terminado o ensino formal. Tem por base a Recomendação do Conselho adotada em abril de 2013, na sequência de uma proposta da Comissão Europeia.

Impacto: na avaliação do desempenho, as consequências socioeconómicas a longo prazo que podem ser observadas após um determinado período posterior à conclusão de um projeto ou programa.

Juventude: para efeitos do (des)emprego dos jovens, consideram-se jovens as pessoas com idades compreendidas entre 15 e 25 anos, ou, em alguns Estados-Membros, entre 15 e 29 anos.

Mobilidade dos trabalhadores: o direito de todos os cidadãos da UE à livre circulação de trabalhadores, tal como definido no artigo 45º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Inclui os direitos de circulação e residência dos trabalhadores, o direito de entrada e de residência dos membros da família e o direito de trabalhar noutro Estado-Membro e ser tratado em pé de igualdade com os nacionais desse Estado-Membro. Em alguns países, aplicam-se restrições a cidadãos de novos Estados-Membros.

NEET (“not in employment, education or training”): pessoas que não trabalham, não estudam, nem seguem uma formação. Este grupo inclui tanto pessoas desempregadas como inativas.

Programa operacional: programa de investimentos de um Estado-Membro financiado pela UE e aprovado pela Comissão Europeia, que assume a forma de um conjunto coerente de prioridades que englobam ações no âmbito das quais os projetos são cofinanciados durante o período de sete anos do Quadro Financeiro Plurianual.

Rácio de desemprego dos jovens: percentagem de jovens desempregados em comparação com a população total desse grupo etário (não apenas as pessoas ativas, mas também as inativas, como os estudantes).

Resultado: na avaliação do desempenho, trata-se do efeito mensurável imediato de um projeto ou programa.

Taxa de desemprego dos jovens: percentagem de desempregados no grupo etário dos 15-24 anos em comparação com o total da população ativa (tanto empregados como desempregados) nesse grupo etário.

Taxa de emprego dos jovens: um indicador essencial para o acompanhamento da situação do mercado de trabalho. Para o grupo etário dos 15-29 anos, é calculada como a percentagem de pessoas com idades compreendidas entre 15 e 29 anos que trabalham na população total deste grupo.

AAC:	Análise Anual do Crescimento
ADEM:	Instituto do emprego do Luxemburgo
COEM:	Comité do Emprego
CTEM:	Ciência, tecnologia, engenharia e matemática (componentes do mercado de trabalho)
DfE:	Ministério da Educação do Reino Unido
EEE:	Estratégia Europeia para o Emprego
EFP:	Ensino e formação profissionais
EMMI:	Ministério dos Recursos Humanos da Hungria
FEDER:	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FSE:	Fundo Social Europeu
IEFP:	Instituto do Emprego e Formação Profissional
IEJ:	Iniciativa para o Emprego dos Jovens
ISC:	Instituição Superior de Controlo
ISSAI:	Normas Internacionais das Instituições Superiores de Controlo
MAC:	Método aberto de coordenação
MTEESS:	Ministério do Trabalho, do Emprego e da Economia Social e Solidária do Luxemburgo

NEET	<i>("not in employment, education or training")</i> : Pessoas que não trabalham, não estudam, nem seguem uma formação
p.p.:	Pontos percentuais
PEDS:	Pilar Europeu dos Direitos Sociais
PNR:	Programa nacional de reformas
TCE:	Tribunal de Contas Europeu
TFUE:	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TUE:	Tratado da União Europeia
UE:	União Europeia

O Comité de Contacto e o seu trabalho

10

O Comité de Contacto é uma assembleia autónoma, independente e sem carácter político dos presidentes das Instituições Superiores de Controlo (ISC) dos Estados-Membros da União Europeia (UE) e do Tribunal de Contas Europeu (TCE). Constitui um fórum de discussão e de resolução de questões de interesse comum relacionadas com a UE.

Neste âmbito, o Comité de Contacto está empenhado em fomentar o diálogo e a cooperação no domínio da auditoria e atividades conexas. Estabelece e promove posições comuns sobre questões emergentes em matéria de auditoria e de prestação de contas e apoia os seus membros, as ISC dos países candidatos e potencialmente candidatos à adesão à UE.

Ao reforçar a cooperação entre os seus membros, o Comité de Contacto contribui para a eficácia da auditoria externa e da prestação de contas na UE, bem como para a melhoria da gestão financeira e da boa governação da UE em benefício dos seus cidadãos.

O Comité de Contacto foi criado em 1960. A presidência do Comité de Contacto é rotativa anualmente entre as ISC. Não tem sede nem secretariado formal e o Tribunal de Contas Europeu presta apoio administrativo.

Estão disponíveis informações sobre o Comité de Contacto em www.contactcommittee.eu.

A situação dos jovens no mercado de trabalho, dramaticamente afetados pelas consequências da crise económica e financeira que teve início em 2008, constitui um importante desafio para a União Europeia e os seus Estados-Membros. Apesar de ter diminuído na maior parte dos Estados-Membros após ter atingido o pico em 2013, o desemprego dos jovens continua a ser uma preocupação grave: em 2016, 4,2 milhões de jovens europeus não conseguiram encontrar emprego e a percentagem de jovens em desemprego de longa duração permanece elevada.

Dar resposta ao emprego dos jovens é uma tarefa que compete principalmente aos governos nacionais e regionais. Porém, a União Europeia apoia e, se necessário, completa os seus esforços de combate ao desemprego.

O número crescente de programas de combate ao desemprego dos jovens, bem como dos fundos públicos investidos, levou a que muitas Instituições Superiores de Controlo dos Estados-Membros da UE incluíssem uma auditoria sobre este tema nos seus programas de trabalho.

Este compêndio de auditoria começa com uma panorâmica geral, que inclui uma explicação da evolução histórica do desenvolvimento das políticas de emprego na União Europeia. Segue-se uma descrição de algumas das principais questões relacionadas com o desemprego dos jovens.

A segunda parte deste compêndio de auditoria resume os resultados de auditorias selecionadas realizadas pelas ISC de treze Estados-Membros (Bélgica, Bulgária, Alemanha, França, Hungria, Itália, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Polónia, Portugal, Eslováquia e Reino Unido) e pelo Tribunal de Contas Europeu durante os últimos quatro anos. Estas auditorias selecionadas tratavam de aspetos importantes das questões relacionadas com o desempenho, incidindo na eficiência, eficácia e/ou economia das políticas, programas e projetos de emprego executados.

A terceira parte deste compêndio de auditoria contém fichas informativas pormenorizadas sobre auditorias selecionadas realizadas pelas ISC de treze Estados-Membros e pelo Tribunal de Contas Europeu.

Base jurídica e evolução histórica

1. A UE partilha as competências no domínio do emprego e da política social com os Estados-Membros. As ações da UE incluem a coordenação e o acompanhamento das políticas nacionais, o intercâmbio de boas práticas e a legislação nos domínios dos direitos dos trabalhadores e da coordenação dos sistemas de segurança social. A principal legislação sobre a política de emprego da UE evoluiu ao longo do tempo. O capítulo que se segue apresenta as principais etapas dessa evolução.

A base jurídica das políticas de emprego da UE

2. A base jurídica da política de emprego a nível da UE é o artigo 3º, nº 3, do Tratado da União Europeia (TUE): “A União estabelece um mercado interno. Empenha-se no desenvolvimento sustentável da Europa, assente num crescimento económico equilibrado e na estabilidade dos preços, numa economia social de mercado altamente competitiva **que tenha como meta o pleno emprego** e o progresso social [...]”.

3. Além disso, o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) estipula¹ que “Os Estados-Membros e a União empenhar-se-ão [...] em desenvolver uma **estratégia coordenada em matéria de emprego** e, em especial, em promover uma mão de obra qualificada, formada e suscetível de adaptação, bem como mercados de trabalho que reajam rapidamente às mudanças económicas [...]. Através das suas políticas de emprego, os Estados-Membros contribuirão para a realização dos objetivos [...]”.

4. Além disso, a União² “contribuirá para a realização de um **elevado nível de emprego**, incentivando a cooperação entre os Estados-Membros, apoiando e, se necessário, completando a sua ação”. Da mesma forma, a “**promoção do emprego**” é um objetivo comum da UE e dos seus Estados-Membros nos domínios da política social e do emprego³.

5. Os artigos dos Tratados mencionados são o resultado de um longo processo de desenvolvimento que teve início com o Tratado de Roma (1957). O Tratado de Maastricht (1992) introduziu um Acordo relativo à política social e um Protocolo social (o Capítulo Social⁴), anexos ao Tratado. O Acordo reafirmou os princípios enunciados alguns anos antes na Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores (1989)⁵. No entanto, foi apenas com o Tratado de Amesterdão (1997) que a promoção de um elevado nível de emprego e de proteção social foi oficialmente introduzida como uma das missões atribuídas à Comunidade Europeia. A figura 1 apresenta as principais fases da evolução da legislação e da política de emprego, em especial a Iniciativa para o Emprego dos Jovens, desde 1957.

1 Artigos 145º e 146º do TFUE.

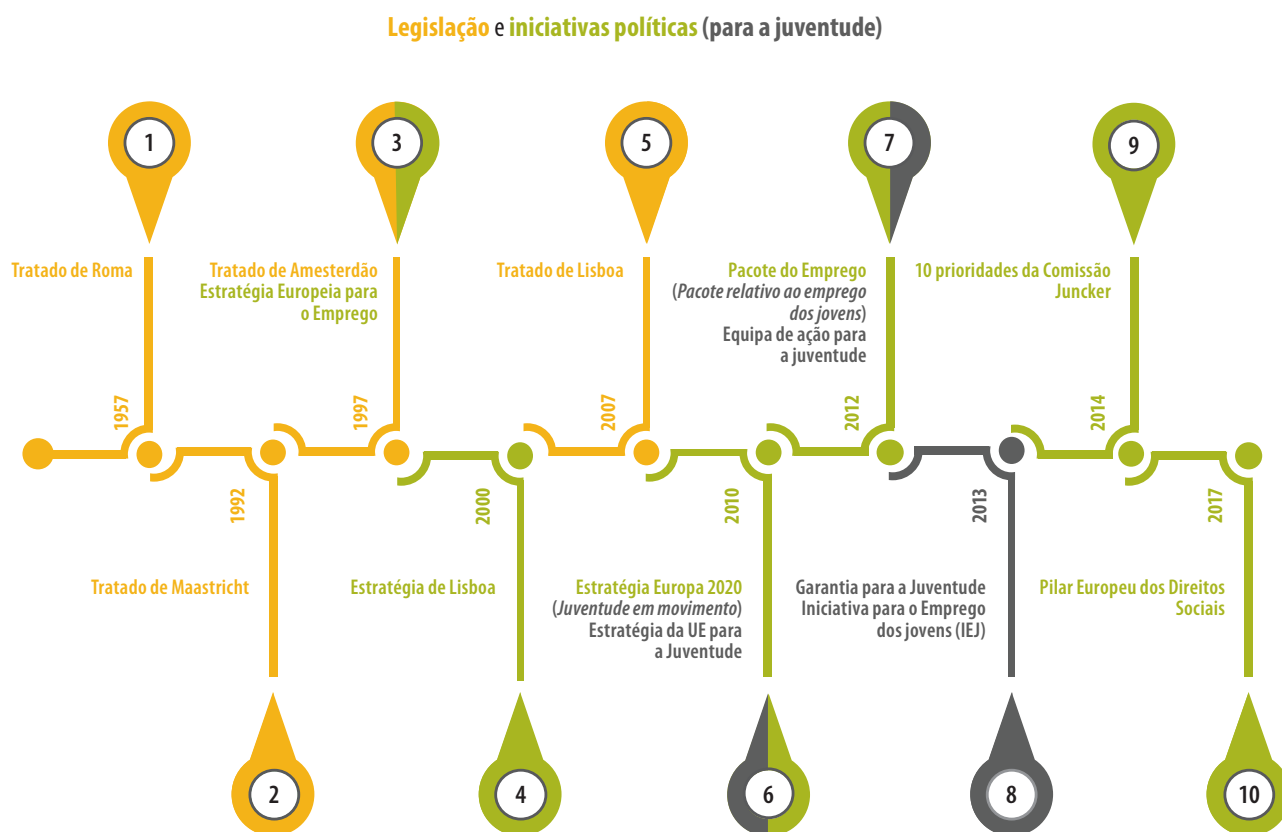
2 Artigo 147º do TFUE.

3 Artigo 151º do TFUE.

4 Protocolo (nº 14) relativo à política social.

5 A Carta reconhecia como direitos sociais fundamentais dos trabalhadores: a livre circulação; o emprego e a remuneração; a melhoria das condições de vida e de trabalho; a proteção social; a liberdade de associação e negociação coletiva; a formação profissional; a igualdade de tratamento entre homens e mulheres; a informação, consulta e participação dos trabalhadores; a proteção da saúde e da segurança no meio laboral; a proteção das crianças e dos adolescentes; os direitos das pessoas idosas; os direitos das pessoas deficientes.

Figura 1 — Principais iniciativas legislativas e políticas no domínio do emprego (1957-2017) (TCE)



O Tratado de Amesterdão (1997) e a Estratégia Europeia para o Emprego

6. Com o Tratado de Amesterdão (1997), alcançou-se uma fase crucial do envolvimento da UE no domínio do emprego e da política social. Foi aditado um novo título “Emprego”⁶ ao Tratado, incluindo assim nos objetivos da UE a finalidade de promover um elevado nível de emprego e permitindo-lhe adotar orientações e dirigir recomendações aos Estados-Membros, no âmbito de uma “estratégia coordenada”⁷, nomeadamente a Estratégia Europeia para o Emprego (EEE)⁸, com base num método aberto de coordenação (MAC). Esta foi igualmente a primeira vez em que a luta contra a exclusão social foi explicitamente mencionada nos Tratados.

7. Esta nova abordagem de MAC implicou a cooperação entre a UE e os Estados-Membros, com base em orientações políticas comuns e objetivos fixados a nível da UE, bem como a sua transposição para as políticas nacionais e regionais. Para complementar o MAC, foi instituído um processo periódico de acompanhamento, avaliação e exame pelos pares para apoiar o processo de aprendizagem mútua⁹. O Tratado incluiu igualmente uma disposição relativa à criação do Comité do Emprego (COEM)¹⁰, com carácter consultivo, para promover a coordenação das políticas em matéria de emprego e de mercado de trabalho entre os Estados-Membros.

A Estratégia de Lisboa (2000) e as Orientações Integradas para o Emprego

8. A Estratégia de Lisboa, lançada em março de 2000, representa um novo passo em frente no reconhecimento da importância das questões sociais e em matéria de emprego para o crescimento e a competitividade da UE e no alargamento do MAC a outros domínios de intervenção. A Estratégia de Lisboa preconizou a criação de mais e melhores empregos e com maior coesão social até 2010. Os principais instrumentos para alcançar este objetivo implicavam alargar o MAC a uma vasta gama de domínios de intervenção, abrangendo também as pensões, a saúde e os cuidados de saúde (conhecido por “**MAC social**”), bem como funções reforçadas de orientação e coordenação para o Conselho Europeu.

9. A Estratégia de Lisboa foi relançada em 2005, na sequência de um exame intercalar, centrando-se em garantir um crescimento mais sólido e duradouro e criar mais e melhor emprego¹¹. Foi instituída uma nova estrutura de governação baseada numa abordagem de parceria entre os Estados-Membros e as instituições da UE. À luz do exame intercalar da Estratégia de Lisboa realizado em 2005, as **Orientações para o Emprego** adotadas no âmbito da Estratégia Europeia para o Emprego (EEE) foram incorporadas nas **Orientações Integradas para o Crescimento e o Emprego**.

6 Título VIII na versão consolidada do Tratado (ex-Título VI-A).

7 Parlamento Europeu (2015), *Política social e de emprego: princípios gerais, Fichas técnicas sobre a União Europeia*

8 Artigos 145º a 150º do TFUE.

9 Parlamento Europeu (2016), *Mainstreaming Employment and Social Indicators into Macroeconomic Surveillance* (Integrar o emprego e os indicadores sociais na supervisão macroeconómica).

10 Artigo 150º do TFUE.

11 COM(2005) 24, *Trabalhando juntos para o crescimento e o emprego: Um novo começo para a Estratégia de Lisboa*.

O Tratado de Lisboa (2007) e a Estratégia Europa 2020 (2010): as metas do emprego

10. Em 2007, o Tratado de Lisboa introduziu outras alterações pertinentes para os objetivos sociais e de emprego da UE. Uma nova “**cláusula social horizontal**” salientava que “*Na definição e execução das suas políticas e ações, a União tem em conta as exigências relacionadas com a **promoção de um nível elevado de emprego, a garantia de uma proteção social adequada, a luta contra a exclusão social e um nível elevado de educação, formação e proteção da saúde humana***”¹².

11. Três anos mais tarde, em 2010, o **emprego** tornou-se um dos cinco **grandes objetivos** da **Estratégia Europa 2020** — a estratégia global da UE para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. Este grande objetivo visa aumentar a taxa de emprego total da população com idade entre 20 e 64 anos para 75% até 2020. Está acompanhado de dois outros grandes objetivos, com os quais está relacionado:

- inclusão social e combate à pobreza, que visa retirar pelo menos 20 milhões de pessoas do risco de pobreza e exclusão social;
- educação, que visa reduzir a percentagem de abandono escolar precoce para 10% e aumentar a percentagem da população com idade entre 30 e 34 anos que completa o ensino superior ou equivalente para, pelo menos, 40%.

12. Desde 2010, os principais objetivos sociais e em matéria de emprego da Estratégia Europa 2020 têm servido de objetivos de referência para a EEE. Esta é executada através do processo do **Semestre Europeu**, que oferece um quadro para coordenar e acompanhar o progresso das políticas macroeconómicas, orçamentais, sociais e de emprego em ciclos anuais recorrentes, promovendo uma estreita coordenação das políticas entre os Estados-Membros e as instituições da UE. Em especial, a execução da EEE, apoiada pelo trabalho do Comité do Emprego (COEM), pode ser dividida nas seguintes quatro etapas do Semestre Europeu:

- As **Orientações para o Emprego** são prioridades e metas comuns para as políticas de emprego propostas pela Comissão Europeia, aprovadas pelos governos nacionais e adotadas pelo Conselho da UE. Foram adotadas pela primeira vez com as Orientações Gerais das Políticas Económicas num pacote integrado de orientações em 2005 e revistas em 2010 à luz da Estratégia Europa 2020.
- A Comissão Europeia elabora um **Relatório Conjunto sobre o Emprego** com base a) na avaliação da situação do emprego na Europa, b) na execução das Orientações para o Emprego e c) numa avaliação do painel dos principais indicadores sociais e de emprego. É publicado pela Comissão Europeia e adotado pelo Conselho da UE. O Relatório Conjunto sobre o Emprego está agora integrado na Análise Anual do Crescimento (AAC).
- Os **programas nacionais de reformas (PNR)** são apresentados pelos governos nacionais e analisados pela Comissão Europeia para verificar a conformidade com a Estratégia Europa 2020. Baseiam-se nas orientações e servem igualmente de referência para as recomendações específicas por país.
- Com base na avaliação dos PNR, a Comissão Europeia publica uma série de **relatórios por país**, no quadro dos quais analisa as políticas socioeconómicas dos Estados-Membros e, em seguida, formula **recomendações específicas por país**¹³.

12 Artigo 9º do TFUE.

13 Ver <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101&langId=pt>.

13. A estratégia Europa 2020 propôs também a criação de sete iniciativas emblemáticas, três das quais se inserem nos domínios do emprego e dos assuntos sociais:

- o a **Agenda para Novas Competências e Empregos** visa remodelar as políticas de flexigurança no sentido de melhorar o funcionamento do mercado de trabalho, ajudar as pessoas a desenvolverem as competências do futuro e melhorar a qualidade do emprego e as condições de trabalho;
- o a iniciativa **Juventude em Movimento** contribui para uma melhor educação e formação, ajuda os jovens a estudarem no estrangeiro e facilita-lhes a procura de emprego;
- o a **Plataforma Europeia contra a Pobreza e a Exclusão Social** contribui para divulgar as melhores práticas e disponibiliza fundos para apoiar a inclusão social e combater a discriminação.

14. Em 2012, a Comissão Europeia adotou um **Pacote do Emprego**¹⁴, um conjunto de documentos políticos que analisam a forma como as políticas de emprego da UE se relacionam com várias outras áreas estratégicas para apoiar um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. Identificou os setores de emprego da UE com maior potencial de crescimento e as formas mais eficazes de os países da UE criarem mais empregos. Propôs medidas destinadas a apoiar a criação de empregos, restabelecer a dinâmica dos mercados de trabalho e melhorar a governação da UE. O Pacote do Emprego incluía igualmente um **Pacote relativo ao Emprego dos Jovens**.

15. Em 2014, a nova Comissão Juncker definiu **dez prioridades políticas** que serviriam de mandato político da Comissão Europeia para o mandato de cinco anos. A primeira prioridade das orientações políticas é **“Um novo impulso para o emprego, o crescimento e o investimento”** e inclui igualmente o lançamento de um Plano de Investimento para a Europa¹⁵.

16. Recentemente, por ocasião da Cimeira Social realizada em novembro de 2017, o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão Europeia declararam conjuntamente o seu compromisso para com o Pilar Europeu dos Direitos Sociais (**PEDS**)¹⁶, que foi inicialmente anunciado pelo Presidente Juncker no seu discurso sobre o Estado da União de 2015 e apresentado pela Comissão Europeia em abril de 2017. O PEDS define 20 princípios e direitos fundamentais articulados em torno de três categorias: igualdade de oportunidades e acesso ao mercado de trabalho, condições de trabalho justas, bem como proteção e inclusão sociais. O Pilar Social é acompanhado de um “painel de indicadores sociais” para medir os progressos.

14 COM (2012) 173 final.

15 Ver https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan_pt.

16 COM (2017) 250.

Políticas e medidas relativas ao emprego dos jovens da UE

17. O mandato da UE no domínio do emprego dos jovens e a sua margem de manobra são equivalentes aos descritos anteriormente para os adultos. São, no entanto, completados por uma Estratégia da UE para a Juventude, que é mais vasta. A UE apoia o emprego, a empregabilidade e a inclusão social dos jovens, em especial no âmbito da sua agenda para o emprego, o crescimento e o investimento, da Estratégia Europa 2020 e de fundos da UE, como o Erasmus+, o Fundo Social Europeu (FSE) e a Iniciativa para o Emprego dos Jovens¹⁷.

A Estratégia da UE para a Juventude (2010)

18. A **Estratégia da UE para a Juventude**, acordada pelos Ministros da UE, estabelece um quadro de cooperação em conformidade com os artigos 6º e 165º do TFUE, e abrange o período de 2010-2018. Tem dois objetivos principais:

- criar mais oportunidades em condições de igualdade para os jovens na educação e no mercado de trabalho;
- incentivar os jovens a participarem ativamente na sociedade¹⁸.

19. A política da juventude da UE atribui particular importância ao reforço da inclusão social de todos os jovens, a uma maior participação na vida democrática e cívica e a uma transição facilitada para a idade adulta, com especial destaque para a integração no mundo do trabalho¹⁹. Os objetivos são alcançados através de uma abordagem dupla que inclui:

- **iniciativas específicas para os jovens**, orientadas para os jovens para incentivar a aprendizagem não formal, a participação, as atividades de voluntariado, o trabalho com jovens, a mobilidade e a informação;
- **"integração" de iniciativas transeitoriais** para assegurar que as questões relativas à juventude são tidas em conta na conceção, execução e avaliação das políticas e ações noutros domínios com um impacto significativo nos jovens, como a educação, o emprego ou a saúde e o bem-estar.

20. A Estratégia da UE para a Juventude propõe iniciativas em oito domínios, incluindo o emprego e o empreendedorismo. Os Estados-Membros são os principais responsáveis pelas suas políticas em matéria de emprego, ensino, formação e juventude, mas a União Europeia desempenha um papel de apoio dos esforços dos Estados-Membros, papel que tem assumido desde há vários anos²⁰. A estratégia é aplicada pelos Estados-Membros da UE com o apoio da Comissão Europeia.

17 Ver <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1176&langId=pt>

18 Ver https://ec.europa.eu/youth/policy/youth-strategy_en

19 Comissão Europeia (2015), *Relatório da UE sobre a Juventude de 2015*.

20 COM (2016) 940 final.

A Iniciativa Emblemática “Juventude em Movimento” (2010)

21. No âmbito da Estratégia Europa 2020 para um “crescimento inteligente, sustentável e inclusivo”, a iniciativa emblemática “**Juventude em Movimento**” define um pacote exaustivo de medidas de educação e de emprego para os jovens, incluindo a **Iniciativa Oportunidades para a Juventude**²¹ (2011) e **O teu primeiro emprego EURES**²². Os objetivos globais da iniciativa emblemática consistem em melhorar os níveis de habilitações e a empregabilidade dos jovens, reduzir o desemprego dos jovens e aumentar a sua taxa de emprego.

22. A **Iniciativa Oportunidades para a Juventude**, adotada pela Comissão Europeia em 2011, visava especificamente os jovens que não trabalham, não estudam nem seguem uma formação, com o objetivo de combinar uma ação concreta dos Estados-Membros e da UE com as prioridades identificadas:

- o na Estratégia Europa 2020;
- o nas conclusões do Conselho da UE, de junho de 2011, sobre o emprego dos jovens²³;
- o na Recomendação do Conselho sobre as políticas de redução do abandono escolar precoce²⁴.

23. **O teu primeiro emprego EURES** é um “regime de mobilidade específico”. Estes regimes visam preencher as ofertas de emprego num determinado setor, atividade profissional, país ou grupo de países, ou apoiar grupos específicos de trabalhadores com propensão para a mobilidade, como, por exemplo, os jovens. O regime, executado pelos serviços de emprego nacionais, está aberto a jovens candidatos (com menos de 35 anos) e empregadores dos 28 países da UE, bem como da Noruega e da Islândia. Tem por objetivo ajudá-los a encontrar um emprego, um estágio ou seguir um curso de aprendizagem noutro Estado-Membro.

21 COM (2011) 933 final.

22 Ver <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=993&langId=pt>.

23 Conclusões do Conselho 11838/11, de 20 de junho de 2011, sobre Promover o Emprego dos Jovens.

24 JO C 191 (2011).

O Pacote relativo ao Emprego dos Jovens e as equipas de ação para a Juventude (2012)

24. Em dezembro de 2012, o Conselho da UE formulou recomendações específicas para a maior parte dos Estados-Membros sobre a forma de combater o desemprego dos jovens. No mesmo ano, a Comissão Europeia propôs um **Pacote relativo ao Emprego dos Jovens**, uma série de medidas destinadas a ajudar os Estados-Membros a lutar, especificamente, contra o desemprego e a exclusão social dos jovens, à luz dos níveis elevados e persistentes de desemprego dos jovens. Estas medidas assumiram a forma de:

- uma **Garantia para a Juventude** (abril de 2013), um compromisso assumido por todos os Estados-Membros para garantir que todos os jovens com menos de 25 anos beneficiam de:
 - uma boa oferta de emprego;
 - educação contínua;
 - aprendizagem;
 - ou estágio

no prazo de quatro meses após terem ficado desempregados ou terem terminado o ensino formal. Tem por base a Recomendação do Conselho adotada em abril de 2013, na sequência de uma proposta da Comissão Europeia;

- uma **Aliança Europeia para a Aprendizagem** (julho de 2013), que reúne autoridades públicas, empresas, parceiros sociais e prestadores de ensino e formação profissionais (EFP), representantes da juventude e outros intervenientes importantes, a fim de promover regimes e iniciativas de aprendizagem em toda a Europa. O objetivo comum consiste em reforçar a qualidade, a oferta e a imagem dos programas de aprendizagem na Europa. Mais recentemente, a mobilidade das aprendizagens passou também a ser um tema importante;
- um **Quadro de Qualidade para os Estágios** (março de 2014), uma recomendação do Conselho que propõe orientações para os estágios exteriores à educação formal, com vista a oferecer conteúdos de aprendizagem de elevada qualidade e condições de trabalho justas.

25. Ainda em 2012, a Comissão Europeia, em conjunto com os oito Estados-Membros com as taxas mais elevadas de desemprego dos jovens nessa data, instituiu **equipas de ação para a juventude**²⁵ compostas por peritos nacionais e funcionários da UE, para identificar medidas para utilizar os fundos da UE (incluindo o financiamento do FSE) ainda disponíveis no âmbito do período de programação de 2007-2013, a fim de promover oportunidades de emprego para os jovens nas pequenas e médias empresas.

25 Ver Relatório Especial nº 3/2015 do TCE: "Garantia para a Juventude da UE: foram tomadas as primeiras medidas, mas preveem-se riscos de execução".

Iniciativa para o Emprego dos Jovens (2013)

26. A Iniciativa para o Emprego dos Jovens (IEJ) presta apoio financeiro à execução do Pacote relativo ao Emprego dos Jovens e, em especial, da Garantia para a Juventude. A IEJ **complementa** outras ações realizadas a nível nacional, em especial através do apoio do FSE. As medidas da IEJ destinam-se a ser dirigidas diretamente aos jovens. A iniciativa apoia exclusivamente os jovens que não trabalham, não estudam, nem seguem uma formação (NEET), incluindo os jovens desempregados de longa duração e os que não estão registados como candidatos a emprego em regiões com uma taxa de desemprego dos jovens superior a 25%.

27. O **orçamento total da IEJ** (para todos os Estados-Membros da UE elegíveis) é de 6,4 mil milhões de euros para o período de 2014-2020 (3,2 mil milhões de euros provenientes de uma rubrica orçamental específica destinada ao emprego dos jovens, complementados por outros 3,2 mil milhões de euros do FSE). O contributo do FSE é complementado pelos recursos financeiros próprios dos Estados-Membros elegíveis. Em 14 de setembro de 2016, a Comissão Europeia propôs aumentar o orçamento da IEJ²⁶. Para o efeito, um montante adicional de 1,2 mil milhões de euros deverá ser afetado a esta iniciativa para o período de 2017-2020, dos quais 233 milhões de euros estão incluídos no projeto de orçamento para 2018²⁷ e 500 milhões de euros num orçamento retificativo para 2017²⁸.

Desenvolvimentos recentes (2013-2017)

28. Ainda em 2013, a Comissão Europeia apresentou uma Comunicação²⁹ que enumera as medidas que devem ser tomadas sem demora para que os jovens voltem ao trabalho, à educação ou à formação. O seu objetivo é acelerar a execução da Garantia para a Juventude, aumentar o investimento nos jovens através do FSE, acelerar a aplicação da IEJ, apoiar a mobilidade da mão de obra intra-UE com a EURES³⁰ e desenvolver ferramentas à escala da UE para ajudar os países e as empresas da UE a recrutar jovens.

29. Na sua Comunicação de 7 de dezembro de 2016³¹ sobre *Investir na Juventude da Europa*, a Comissão Europeia propôs intensificar os esforços para apoiar os jovens sob a forma do pacote para a juventude, que propõe três eixos de ação:

- melhores oportunidades de acesso ao emprego;
- melhores oportunidades através do ensino e da formação;
- melhores oportunidades para a solidariedade, a mobilidade para fins de aprendizagem e a participação.

26 COM (2016) 603 final.

27 Ver http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/2018/2018_en.cfm#draft_budget01.

28 COM (2017) 222.

29 COM (2013) 447.

30 EURES é o Portal Europeu da Mobilidade Profissional. O seu objetivo consiste em prestar informações, aconselhamento e serviços de recrutamento/colocação (correspondência entre as ofertas e a procura de emprego) em benefício dos trabalhadores e dos empregadores, bem como de qualquer cidadão que pretenda beneficiar do princípio da livre circulação de pessoas. Ver <https://ec.europa.eu/eures/public/pt/homepage>

31 COM (2016) 940 final.

30. No âmbito desse pacote, a Comissão Europeia lançou o Corpo Europeu de Solidariedade³² e apresentou outra Comunicação sobre a melhoria e a modernização do ensino³³.

Jovens: estatísticas sobre o mercado de trabalho (2008-2016)

31. A situação dos jovens no mercado de trabalho, dramaticamente afetados pelas consequências da crise económica que teve início em 2008, constitui um importante desafio para a União Europeia. A crise atingiu os jovens de forma particularmente severa e acentuou o fosso entre os jovens que beneficiam de mais oportunidades e os jovens mais carenciados. Alguns jovens encontram-se cada vez mais excluídos da vida social e cívica, o que os coloca em risco de alheamento, de marginalização, ou mesmo de radicalização³⁴.

32. Muitos jovens têm dificuldade em encontrar um emprego de qualidade, o que dificulta seriamente a sua emancipação. Apesar de ter diminuído na maior parte dos Estados-Membros após ter atingido o pico em 2013, o desemprego dos jovens continua a ser uma preocupação grave: em 2016, 4,2 milhões de jovens europeus não conseguiram encontrar emprego e a percentagem de jovens em desemprego de longa duração permanece elevada.

Taxa de desemprego dos jovens

33. A taxa de desemprego dos jovens é calculada como uma fração dos jovens desempregados sobre a população jovem ativa (ver figura 2).

Figura 2: Explicação da taxa de desemprego dos jovens (TCE)

Taxa de desemprego dos jovens: $\frac{\text{População desempregada}}{\text{População ativa (empregados + desempregados)}}$



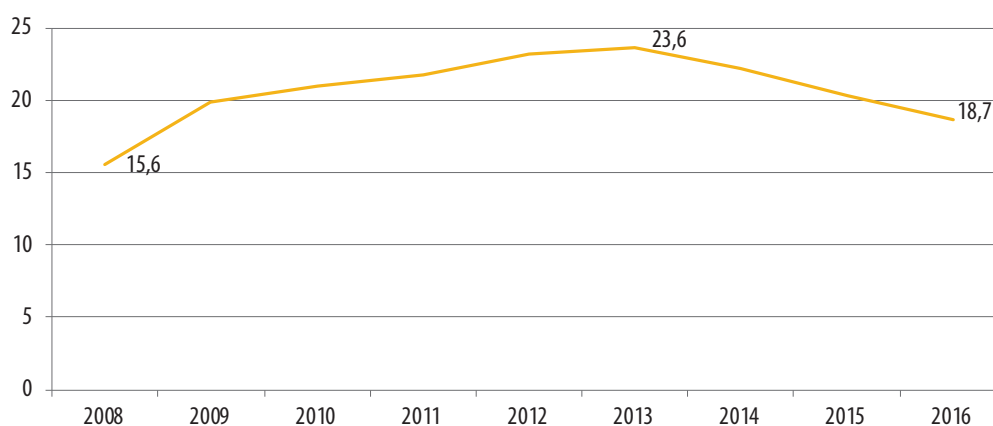
32 COM (2016) 942 final.

33 COM (2016) 941 final.

34 Comissão Europeia (2015), Relatório da UE sobre a Juventude de 2015.

34. A taxa de desemprego dos jovens³⁵ (entre 15-24 anos) foi de 18,7% em 2016, 4,9 pontos percentuais (p.p.) inferior ao nível máximo atingido em 2013 (23,6%, ver figura 3). A situação parece estar a melhorar desde 2013, ano em que a taxa de desemprego dos jovens atingiu o seu nível mais elevado na UE-28 e na maioria dos Estados-Membros da UE.

Figura 3 — Desemprego dos jovens (15-24 anos) na UE-28, 2008-2016, (Fonte: Eurostat yth_empl_100)



35. Apesar destes sinais de melhoria, a taxa de desemprego dos jovens continua a ser especialmente elevada. Além disso, continua a ser mais do dobro da taxa de desemprego total, que em 2016 era de 7,5% para a UE-28.

36. Entre 2013 e 2016, as melhorias mais significativas em pontos percentuais foram registadas na Croácia (-18,7 p.p.), na Hungria (-13,7 p.p.) e na Eslováquia (-11,5 p.p.). Também em 2016, a Grécia continuou a ser o Estado-Membro com a taxa de desemprego dos jovens mais elevada (47,3%), apesar de uma redução de 11 p.p. relativamente ao pico de 58,3% em 2013. A seguir à Grécia, a Espanha (44,4%) e a Itália (37,8%) são os Estados-Membros com a taxa de desemprego dos jovens mais elevada.

37. Em números absolutos, ao nível da UE havia menos 1,4 milhões de jovens desempregados em 2016 do que em 2013 (uma diminuição de 5,6 milhões para 4,2 milhões³⁶).

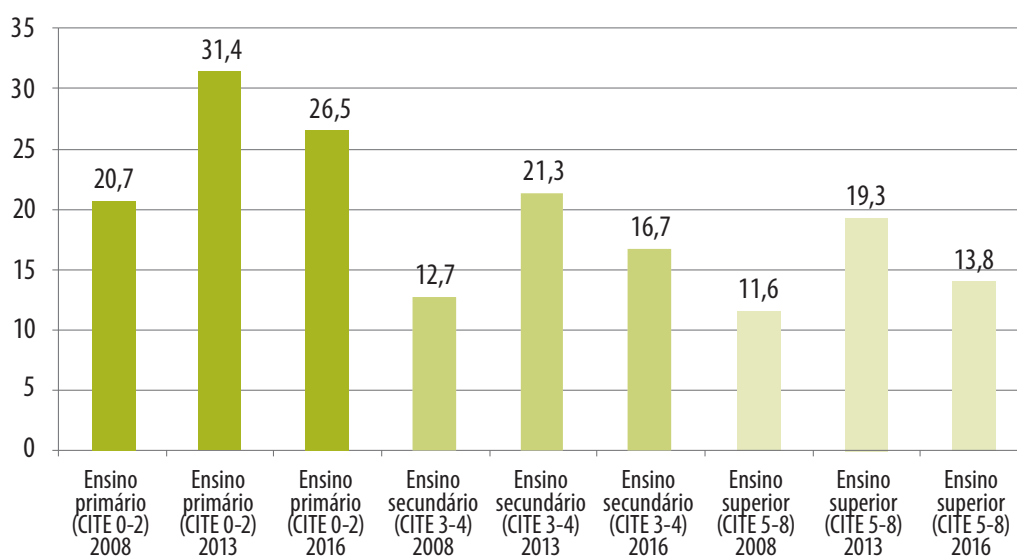
35 A taxa de desemprego de um determinado grupo etário exprime as pessoas desempregadas nesse grupo etário em percentagem do total da população ativa (empregados e desempregados). O Eurostat define um desempregado, em conformidade com as orientações da OIT, como uma pessoa com idade entre os 15 e os 74 anos (ou os 16 e os 74 anos em Espanha, Itália, Reino Unido, Islândia e Noruega) que esteja a) sem trabalho durante a semana de referência; b) disponível para começar a trabalhar nas duas semanas seguintes (ou já encontrou um emprego a iniciar nos três meses seguintes), e c) que procurou ativamente emprego em algum momento durante as quatro semanas anteriores.

36 Fonte: Eurostat, código [une_rt_a].

Taxa de desemprego dos jovens por nível de educação

38. O nível de habilitações literárias é um fator importante na futura vida profissional dos jovens. A figura 4 demonstra que quanto mais elevado for o nível de habilitações literárias, mais baixa é a taxa de desemprego dos jovens registada. O nível de desemprego dos jovens com um baixo nível de habilitações literárias (26,5%) é o dobro do registado nos jovens com um diploma do ensino superior (13,8%). Uma diferença semelhante (10 p.p.) pode também ser identificada nos jovens com habilitações de nível secundário.

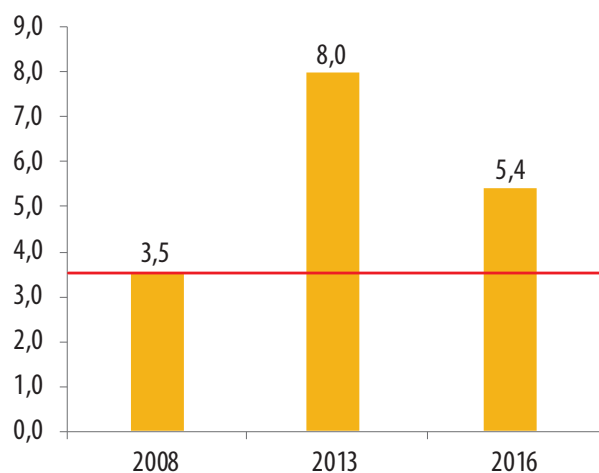
Figura 4 — Desemprego dos jovens na UE-28 por nível de educação, 2008-2016 (Fonte: Eurostat, yth_empl_090)



39. De um ponto de vista comparativo, para os três grupos as alterações entre 2013 e 2016 revelaram uma melhoria (-5 p.p.). No entanto, para todos os níveis de educação atingidos, a taxa de desemprego dos jovens em 2016 continua a ser superior à registada em 2008, o que significa que o desemprego dos jovens ainda não regressou aos níveis anteriores à crise. Além disso, os dados indicam que os jovens com diplomas do ensino superior também se depararam com dificuldades crescentes para encontrar emprego durante a crise económica. De resto, a crise económica criou um importante desafio para os jovens licenciados em muitos países, porque muitas vezes têm excesso de qualificações para as oportunidades disponíveis no mercado de trabalho³⁷.

Desemprego dos jovens de longa duração

Figura 5 — Taxa de desemprego dos jovens de longa duração na UE-28, 2008-2016 (Fonte: Eurostat, yth_empl_120)



40. A situação dos jovens desempregados torna-se ainda mais complicada se passarem muito tempo sem conseguirem encontrar um emprego. Os períodos de desemprego de longa duração³⁸ têm consequências significativas para o futuro profissional dos jovens: quanto mais tempo um jovem permanecer desempregado, mais difícil se torna a entrada no mercado de trabalho.

41. Desde o início da crise financeira e económica em 2008, a taxa de desemprego dos jovens de longa duração (12 meses ou mais) na UE-28 aumentou 1,9 p.p. (de 3,5% em 2008 para 5,4% em 2016). O valor mais elevado registou-se em 2013 (8%). Desde então, surgiu uma tendência positiva (-2,6 p.p.), mas a taxa de desemprego dos jovens de longa duração continua muito superior ao nível registado antes da crise (figura 5).

42. Ao nível dos Estados-Membros, a Grécia (25,1%) e a Itália (19,4%) eram os dois Estados-Membros com a mais elevada taxa de desemprego dos jovens de longa duração em 2016. São também os que registaram os maiores aumentos desde 2008, com 17,3 p.p. para a Grécia e 11,3 p.p. para a Itália em 2013. Os outros três países com uma taxa de desemprego dos jovens de longa duração superior a 20% em 2013 (Espanha, Croácia e Eslováquia) demonstraram melhorias notáveis em 2016.

38 A taxa de desemprego de longa duração é a percentagem de pessoas que estiveram desempregadas durante 12 meses ou mais em relação ao número total de desempregados no mercado de trabalho.

Jovens desempregados em percentagem do total da população jovem (rácio de desemprego dos jovens)

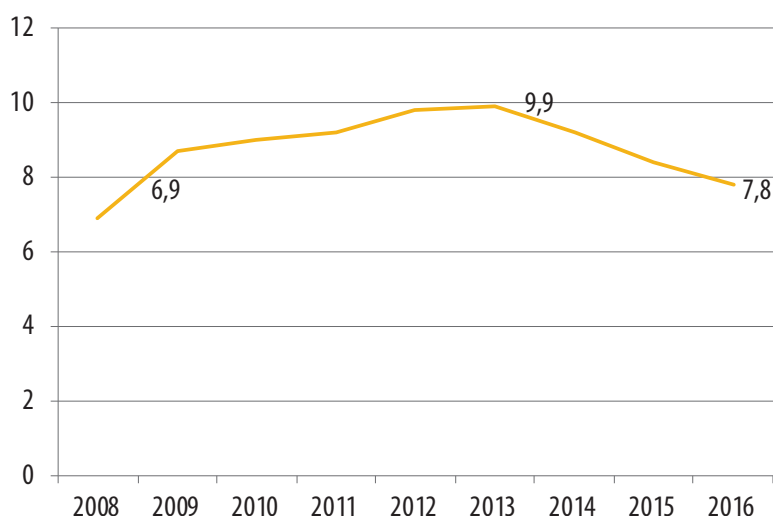
43. Um grande número de jovens não fazem parte da população ativa, que é a referência usada para calcular o desemprego dos jovens (ver figura 6). Na verdade, muitos jovens ainda estão a estudar a tempo inteiro e não estão a trabalhar ou à procura de emprego. O rácio de desemprego dos jovens tem também em conta esta percentagem da população jovem e mostra a percentagem de jovens desempregados em relação ao total da população jovem (empregados, desempregados e inativos)³⁹.

Figura 6 — Explicação do rácio de desemprego dos jovens

Rácio de desemprego dos jovens: Desempregados/População jovem



Figura 7 — Rácio de desemprego dos jovens na UE-28, 2008-2016 (Fonte: Eurostat yth_empl_140)



39 Para mais explicações, ver Eurostat, Estatísticas sobre o desemprego: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics

44. O rácio de desemprego dos jovens em 2016 foi de 7,8%, ou seja 0,9 p.p. mais elevado do que em 2008 (6,9%), mas 2,1 p.p. inferior ao nível máximo atingido em 2013 (9,9%, ver figura 7). Ao nível dos Estados-Membros, a análise revela a grande disparidade registada de um país para outro em toda a Europa.

45. A Espanha (14,7%), a Grécia (11,7%) e a Croácia (11,6%) são os Estados-Membros que registaram o rácio de desemprego dos jovens mais elevado em 2016. No total, 14 Estados-Membros apresentaram um aumento do rácio de desemprego dos jovens de pelo menos 1 ponto percentual entre 2008 e 2016. Em sentido inverso, durante o mesmo período, o Reino Unido (-1,7 p.p.) e a Alemanha (-2,0 p.p.) registaram uma diminuição.

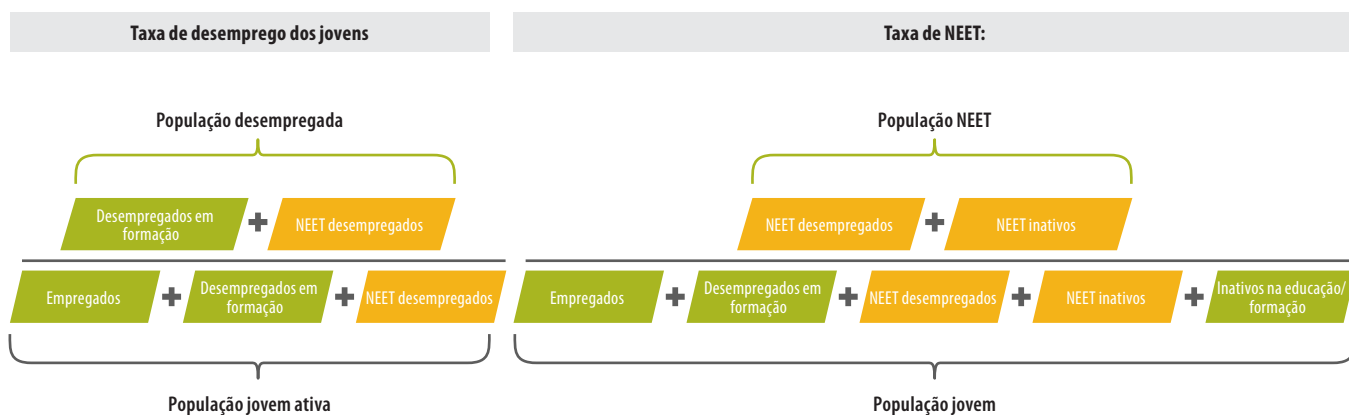
46. Uma comparação entre as taxas de desemprego e o rácio de desemprego revela uma situação muito difícil para os jovens na Grécia, Espanha, Itália e Chipre. Os jovens sem emprego nestes países constituem uma percentagem relativamente elevada de toda a população ativa e da população com idades entre os 15 e os 24 anos.

Taxa de NEET

47. Além do grupo de jovens desempregados (ou seja, disponível para começar a trabalhar e ativamente à procura de emprego), existe outro grande e importante grupo de jovens, com menos motivação para serem pró-ativos e que, por conseguinte, têm ainda mais dificuldade em entrar no mercado de trabalho. Trata-se de jovens inativos que não estudam nem seguem uma formação, referidos como NEET inativos. Em conjunto, os dois grupos (NEET “desempregados” e “inativos”), com idades compreendidas entre os 15 e os 24 anos, constituem uma população distinta designada por “NEET”⁴⁰. A taxa de NEET mede a percentagem de jovens que não trabalham, não estudam nem seguem uma formação no total da população jovem, de forma semelhante ao rácio de desemprego dos jovens.

48. A principal diferença relativamente à taxa de desemprego dos jovens é que a taxa de NEET tem igualmente em conta a grande categoria de jovens “inativos”. Por este motivo, a taxa de NEET é inferior à taxa de desemprego dos jovens, em termos percentuais, ao passo que em termos absolutos a população de NEET é superior à dos desempregados.

Figura 8 — Taxa de desemprego dos jovens e taxa de NEET

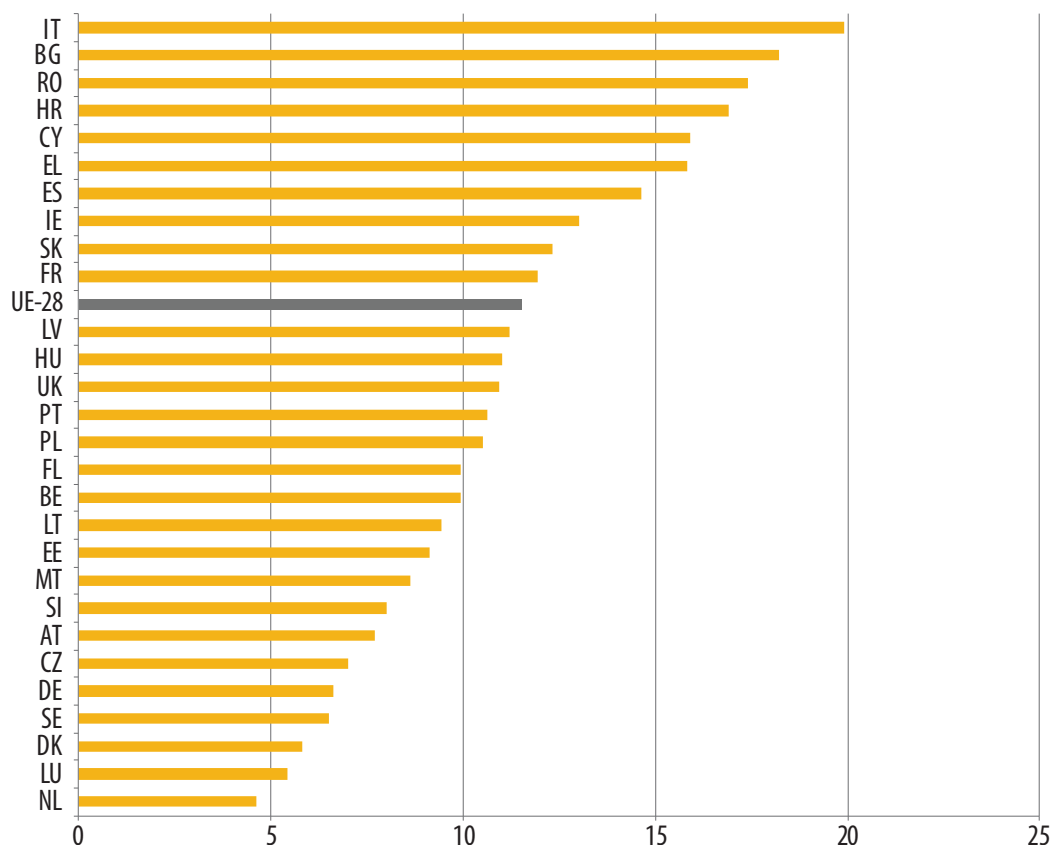


Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

49. Entre 2008 e 2013, a taxa de NEET a nível da UE-28 aumentou 2,1 p.p., tendo chegado a 13,0%. Posteriormente, diminuiu 1,5 p.p., para 11,5%, em 2016. A situação é variável ao nível dos Estados-Membros. Como se mostra na figura 9, dez Estados-Membros registaram uma taxa de NEET superior à média da UE-28 em 2016. A Itália (19,9%), a Bulgária (18,2%) e a Roménia (17,4%) foram os Estados-Membros com as taxas de NEET mais elevadas em 2016.

50. De um ponto de vista comparativo, os Estados-Membros que registaram os maiores aumentos entre 2008 e 2016 foram Chipre (+6,0 p.p.), Roménia (+5,8 p.p.) e Croácia (+5,3 p.p.).

Figura 9 — Taxa de NEET ao nível dos Estados-Membros, 2016 (Fonte: Eurostat, yth_empl_150)



51. O ponto de viragem ocorreu em 2013: quase todos os Estados-Membros atingiram a sua taxa de NEET máxima em 2013, tendo a sua situação começado lentamente a melhorar depois dessa data.

52. No entanto, em 2016, apenas oito Estados-Membros tinham uma taxa de NEET inferior à que tinham em 2013 (Bélgica, Dinamarca, Irlanda, Letónia, Luxemburgo, Hungria, Suécia e Reino Unido).

Taxa de emprego dos jovens

53. Embora os indicadores que o Tribunal analisou até agora apresentem uma panorâmica da população jovem desempregada ou inativa, o indicador do emprego dos jovens contribui para compreender se a percentagem de jovens que têm um emprego está a aumentar ou não. A taxa de emprego dos jovens é calculada como uma percentagem dos jovens empregados sobre a totalidade da população jovem (ver figura 10).

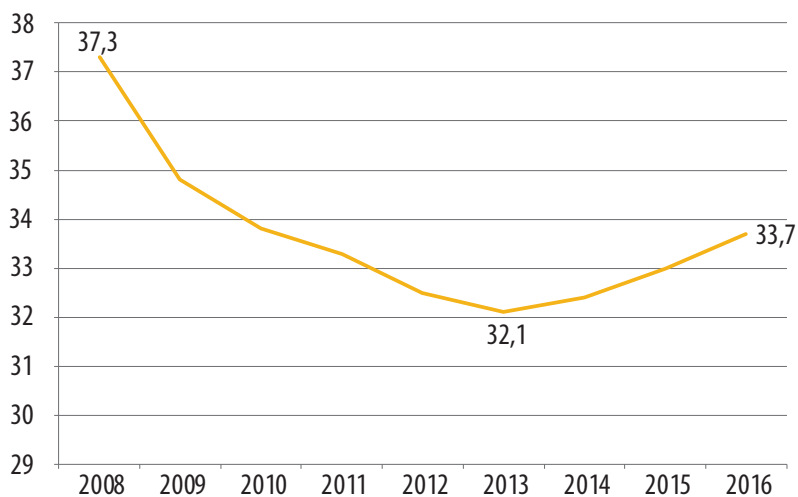
Figura 10 — Explicação da taxa de emprego dos jovens

Rácio de desemprego dos jovens: Desempregados/População jovem



54. Ao nível da UE-28, apesar de se terem registado ligeiros sinais de melhoria desde 2013, a diferença entre 2008 e 2016 continua a ser negativa. Enquanto em 2008 o emprego dos jovens correspondeu a 37,3%, em 2016 foi 3,6 p.p. inferior (33,7%, ver figura 11).

Figura 11 — Taxa de emprego dos jovens, 2008-2016 (Fonte: Eurostat, yth_empl_020)



55. Uma vez mais, a situação varia consideravelmente ao nível dos Estados-Membros: embora apenas nove Estados-Membros (Dinamarca, Alemanha, Estónia, Malta, Países Baixos, Áustria, Finlândia, Suécia e Reino Unido) tivessem uma taxa de emprego dos jovens superior à média da UE-28, a grande maioria (os restantes 19 Estados-Membros) apresentava uma taxa inferior à média.

56. Em quatro Estados-Membros (Bulgária, Grécia, Espanha e Itália), a taxa de emprego dos jovens é, de facto, inferior a 20%, o que significa que, em cada cinco jovens, apenas um ou menos de um está empregado.

57. De um ponto de vista comparativo, em 2016 só sete Estados-Membros estavam em melhor situação do que em 2008, a saber, a República Checa, a Estónia, a Lituânia, o Luxemburgo, a Hungria, a Polónia e a Suécia.

58. A situação torna-se ainda mais complicada devido à elevada percentagem de contratos a prazo⁴¹ entre os jovens trabalhadores em vários Estados-Membros. Este tipo de contratos representa um passo importante na transição do ensino para o mercado do trabalho. No entanto, a existência de taxas relativamente elevadas de emprego temporário entre a população jovem também pode ser considerada um indicador de precariedade profissional⁴².

59. Ao nível da UE-28, os jovens trabalhadores temporários representavam 43,8% do número total de trabalhadores. Em dez Estados-Membros, a percentagem de jovens com trabalho temporário era ainda mais elevada. É o caso da Alemanha, Espanha, França, Itália, Croácia, Países Baixos, Polónia, Portugal, Eslovénia e Suécia.

41 Um contrato a prazo é um contrato a termo certo que será rescindido caso sejam satisfeitos determinados critérios objetivos, como a conclusão de uma tarefa ou o regresso do empregado que foi temporariamente substituído (Eurostat).

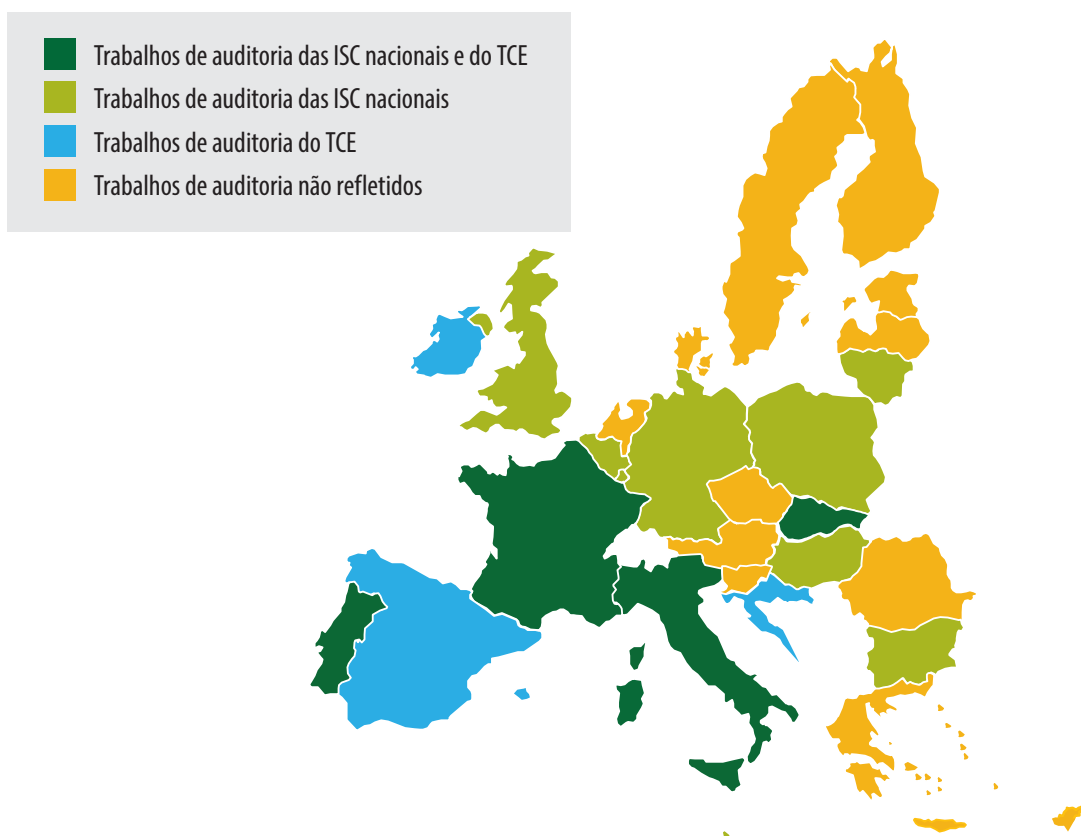
42 Comissão Europeia (2015), *Relatório da UE sobre a Juventude de 2015*.

Introdução

60. O desemprego dos jovens situa-se merecidamente perto do topo da agenda da Comissão Europeia e de muitos governos dos Estados-Membros. A atenção prestada ao desemprego dos jovens deu um impulso a muitas iniciativas a nível nacional e da União Europeia. Estas iniciativas envolvem um vasto leque de partes interessadas ativas na educação e nos serviços sociais. Este interesse também mobilizou um grande volume de financiamento público destinado a melhorar as possibilidades dos jovens de encontrar emprego. O número crescente de programas para combater o desemprego dos jovens e os fundos públicos investidos nesta questão levaram as ISC a incluir esses tipos de medidas no âmbito dos seus trabalhos.

61. Esta parte do compêndio de auditoria apresenta uma síntese dos resultados de auditorias selecionadas realizadas pelas ISC de treze Estados-Membros⁴³ e pelo Tribunal de Contas Europeu ao longo dos últimos quatro anos. O TCE realizou a sua auditoria em sete Estados-Membros⁴⁴. A cobertura geográfica das auditorias apresentadas no compêndio está indicada na figura 12.

Figura 12 — Trabalhos das ISC da União Europeia refletidos no compêndio



43 Bélgica, Bulgária, Alemanha, França, Hungria, Itália, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Polónia, Portugal, Eslováquia e Reino Unido.

44 Irlanda, Espanha, França, Croácia, Itália, Portugal e Eslováquia.

62. As auditorias abrangidas por este compêndio tratavam de questões relacionadas com o desempenho que afetam as políticas e projetos em questão ou incluíam aspetos importantes da avaliação do desempenho. Ou seja, as ISC concentraram-se na eficiência, eficácia e/ou economia das políticas, programas e projetos executados.

Metodologia da auditoria

63. As ISC realizam as auditorias em conformidade com as normas internacionais de auditoria (ISSAI) e as normas de execução pertinentes elaboradas a nível nacional para garantir a qualidade dos trabalhos de auditoria e dos relatórios.

64. A metodologia e os procedimentos de auditoria foram selecionados e aplicados individualmente para assegurar que a missão de auditoria era realizada de forma tão eficaz quanto possível. Quando pertinente, e conforme exigido pela repartição de competências no Estado-Membro, as ISC realizaram as suas auditorias em colaboração com instituições regionais de auditoria. Duas auditorias abrangidas pelo presente relatório foram realizadas no âmbito de uma auditoria internacional coordenada (ver as contribuições das ISC da Bulgária e da Hungria).

65. Quando pertinente, os auditores analisaram as políticas da UE e a aplicação do quadro jurídico nos Estados-Membros e examinaram provas específicas do contexto nacional. Uma parte importante do trabalho foi a análise de grandes conjuntos de dados (Hungria, Luxemburgo e Eslováquia). Além disso, as ISC examinaram os fundos afetados a partir dos orçamentos nacionais.

66. Algumas auditorias incluíram uma análise internacional. Por exemplo, a ISC de França analisou a execução da ajuda em sete regiões e estabeleceu uma comparação com despesas semelhantes na Alemanha, Suíça, Dinamarca, Países Baixos e Reino Unido.

67. A análise dos documentos foi completada por entrevistas com as autoridades nacionais e regionais competentes. Os auditores entrevistaram igualmente pessoas que beneficiaram de medidas relativas ao emprego. Foram organizados inquéritos para obter um espectro mais amplo de opiniões ou chegar a um maior número de inquiridos.

Período auditado

68. Os efeitos das medidas estruturais e o impacto dos programas são muitas vezes difíceis de auditar numa fase precoce. As auditorias abrangidas por este compêndio incidiram em programas plurianuais executados entre 2010 e 2016, cobrindo normalmente um período de três anos.

69. O **quadro** que se segue apresenta uma síntese dos principais objetivos/incidência dos trabalhos de auditoria das ISC. Algumas auditorias combinaram dois ou mais destes domínios de incidência. Por exemplo, a avaliação dos programas de emprego foi frequentemente complementada por uma avaliação dos objetivos políticos e do sistema de acompanhamento pertinente. Três destas auditorias (Malta, Portugal e TCE) incluíram um exame do FSE ou do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), uma vez que os Fundos Estruturais foram muitas vezes utilizados para reforçar os efeitos dos programas nacionais.

70. Para além destas, duas auditorias abrangeram projetos específicos que ofereciam diretamente emprego no setor público aos jovens (Itália e Polónia). Estes empregos assumiram a forma de estágios na administração pública ou na preservação do património cultural.

Quadro — Síntese dos trabalhos de auditoria das ISC europeias refletidos neste compêndio de auditoria

ISC	Título da auditoria	Principal domínio de incidência					
		Execução da política de emprego	Sistema de ensino	Apoio à procura de emprego	Sistemas de acompanhamento	Projetos de emprego direto	Fundos da UE
Bélgica	Harmonização do sistema de ensino com o mercado de trabalho		✓				
Bulgária	Acompanhamento dos resultados da carreira e a migração dos diplomados	✓			✓		
Alemanha	Apoio a jovens com lacunas de competências	✓		✓			
França	Acesso dos jovens ao emprego: construir percursos, adaptar as ajudas públicas	✓		✓			
Itália	Auditoria do projeto nacional “500 jovens pela cultura”					✓	
Lituânia	Tirar partido das possibilidades da formação profissional	✓	✓				
Luxemburgo	Relatório Especial de 2011 sobre determinadas medidas de combate ao desemprego e relatório de seguimento de 2014			✓	✓		
Hungria	Auditoria coordenada ao sistema de acompanhamento dos percursos dos diplomados				✓		
Malta	Contribuição dos Fundos Estruturais para a Estratégia Europa 2020 nos domínios do emprego e da educação	✓			✓		✓
Polónia	Estágios e colocações para desempregados nos serviços da administração pública					✓	
Portugal	Auditoria ao Plano Estratégico de Iniciativas de Promoção da Empregabilidade Jovem - “Impulso Jovem”	✓		✓	✓		✓
Eslováquia	Auditoria sobre a utilização eficiente e eficaz dos recursos orçamentais nacionais afetados à preparação dos diplomados de universidades selecionadas para o êxito no mercado de trabalho e sobre a concretização de indicadores económicos selecionados e de indicadores aplicados no processo de ensino e de aprendizagem		✓				
Reino Unido	Proporcionar valor através do programa de aprendizagem		✓	✓			
Tribunal de Contas Europeu	Desemprego dos jovens: as políticas da UE alteraram a situação? Uma avaliação da Garantia para a Juventude e da Iniciativa para o Emprego dos Jovens	✓			✓		✓

Execução das políticas de emprego

Objetivos da auditoria

71. Sete ISC auditaram a execução das políticas ou programas de emprego. Na maioria dos casos, habitualmente verificaram se a legislação pertinente era eficaz e permitia o apoio adequado aos grupos-alvo definidos com precisão. Além disso, avaliaram o funcionamento dos sistemas de gestão, acompanhamento e controlo em vigor.

72. Em três casos, as ISC avaliaram se o apoio da UE canalizado através dos programas operacionais dos Estados-Membros foi concebido e executado de forma eficaz e contribuiu para a execução dos objetivos estratégicos da UE no domínio do emprego e da educação (a Estratégia Europa 2020).

Principais observações da auditoria

73. A eficácia e a eficiência dos programas e medidas auditados variava significativamente. Questões consideradas problemáticas num projeto não suscitaram preocupações em outras auditorias.

74. Os auditores constataram que por vezes os regimes nacionais não tinham em conta as necessidades reais dos jovens ou a experiência adquirida com a gestão de regimes anteriores. Portanto, a eficiência do apoio estatal aos jovens candidatos a emprego variava muito. Uma auditoria revelou que os efeitos de abordagens intensivas e de curto prazo são melhores do que os do apoio a longo prazo.

75. Muitos intervenientes no mercado de emprego ofereceram apoio e soluções para os jovens, que deram origem à criação de um número demasiado elevado de regimes. Por vezes, as novas medidas estavam em concorrência com as alternativas já existentes e mais atrativas, o que conduziu a situações em que os aprendizes apoiados para formação de nível inicial beneficiaram de mais regimes de apoio. Além disso, as autoridades competentes não conseguiram explicar a razão pela qual era necessário um nível tão elevado de sobreposição de apoios. Esta situação demonstra que as agências de emprego não conseguiram avaliar se os critérios de elegibilidade para o apoio à formação tinham sido cumpridos em todos os casos. Num outro caso, os auditores concluíram que o financiamento da agência deve basear-se nas suas realizações e na natureza dos seus grupos-alvo.

76. Em alguns casos, a gestão, o acompanhamento e o controlo dos programas e das medidas não foram apoiados por um sistema eficiente de informação e de gestão. Os auditores levantaram igualmente dúvidas sobre o volume de fundos atribuídos pelos Estados-Membros para executar ações específicas. Por último, as deficiências dos sistemas de informação de gestão deram origem a que as medidas executadas fossem parcialmente incoerentes com as previstas.

Adaptação dos sistemas de ensino

Objetivos da auditoria

77. Quatro auditorias analisaram o problema do desemprego dos jovens do ponto de vista da eficácia dos sistemas de ensino, incluindo, designadamente, a harmonização das condições, do planeamento e do conteúdo dos programas escolares com as necessidades reais do mercado de trabalho.

78. Num caso, os auditores avaliaram se os centros de formação davam resposta às necessidades do mercado de trabalho e eram utilizados conforme previsto. Num outro caso, verificaram a utilização eficiente dos fundos públicos — a relação entre o número de estudantes universitários e as subvenções concedidas a partir do orçamento nacional. Esta avaliação incluiu a contribuição das subvenções para o êxito dos licenciados no mercado de trabalho.

Principais observações da auditoria

79. Os planos de ação elaborados para o ensino secundário alcançaram resultados limitados devido à falta de critérios bem desenvolvidos. Por conseguinte, o leque de cursos bem adaptados às necessidades do mercado continuou a ser limitado. Os auditores consideraram que algumas normas de qualificação e instrumentos educativos eram incoerentes ou incompatíveis. Além disso, existiam poucos incentivos para a prestação desses cursos.

80. Na Lituânia, os auditores constataram que, apesar dos investimentos destinados a reforçar as infraestruturas de formação, em metade dos organismos auditados o número de estudantes não tinha aumentado ao longo dos dois anos anteriores. Esta situação devia-se, em parte, ao facto de mais de metade destes centros serem utilizados durante menos de cinco horas por dia.

81. Os auditores na Eslováquia constataram que as universidades produziam demasiados diplomados que não conseguiam encontrar emprego nas suas áreas de estudo e não havia uma correlação suficiente com as necessidades do mercado de trabalho. Esta questão dizia respeito, nomeadamente, ao sistema de financiamento do ensino superior. Em vez de o financiamento das universidades estar dependente do êxito dos seus licenciados no mercado de trabalho, a maioria dos fundos foram atribuídos exclusivamente em função do número de estudantes inscritos.

82. Contudo, houve também constatações positivas. Os empregadores de alguns Estados-Membros (Bélgica, Reino Unido) estavam, em geral, satisfeitos com a qualidade de formação orientada para o mercado de trabalho. Em alguns casos, os estudantes também gostavam dos programas: num inquérito realizado na Eslováquia quase todos os diplomados indicaram apreciar muito a qualidade da sua formação universitária, mesmo que apenas metade optasse por estudar o mesmo assunto novamente. Por outro lado, os aprendizes do Reino Unido tinham uma opinião menos positiva acerca da qualidade da prestação.

Reforço das medidas de procura de emprego

Objetivos da auditoria

83. Nas cinco auditorias que avaliaram a capacidade dos centros de emprego e de projetos semelhantes para facilitar a colocação profissional (por exemplo, o programa de aprendizagem no Reino Unido), as ISC concentraram-se na eficácia e eficiência das iniciativas tomadas para fomentar o emprego dos jovens.

84. Estas auditorias abrangeram muitas vezes outras questões, tais como a adequação dos quadros estratégicos e dos sistemas de acompanhamento pertinentes. Por conseguinte, determinadas observações formuladas em outras partes da presente análise são igualmente pertinentes para esta secção.

Principais observações da auditoria

85. Foi difícil avaliar os resultados das auditorias, uma vez que muitas vezes era difícil estabelecer a ligação entre as medidas e a empregabilidade dos participantes. A eficiência do apoio estatal aos jovens candidatos a emprego variava muito. Por exemplo, os auditores da ISC do Luxemburgo constataram que os dados recolhidos não eram conclusivos, uma vez que não havia nenhuma indicação da empregabilidade dos candidatos a emprego. Os auditores franceses declararam que a eficiência do apoio estatal aos jovens candidatos a emprego variava consideravelmente e que os intervenientes a nível regional devem conjugar os seus esforços para trabalhar em conjunto de forma mais eficaz e melhorar o acompanhamento dos jovens desempregados.

86. Uma auditoria realizada em Portugal revelou que as medidas de gestão e controlo do plano para melhorar a empregabilidade dos jovens não eram apoiadas por um sistema eficiente de agregação de dados e por um sistema de gestão adequado. Por conseguinte, a execução ficou muito longe de satisfazer os objetivos esperados devido a atrasos e à concorrência de outros programas de estágios já existentes e mais atrativos.

87. No que se refere a um programa de aprendizagem auditado no Reino Unido, o serviço competente não definiu a forma como tencionava utilizar o aumento do número de aprendizes para obter ganhos de produtividade. O processo de desenvolvimento de novas normas de formação exigiu muitos recursos por parte dos empregadores e demorou mais tempo do que o previsto. Os empregadores comunicaram níveis elevados de satisfação com a qualidade da formação oferecida e os benefícios obtidos, mas os aprendizes tinham uma opinião menos otimista sobre a qualidade da prestação. Além disso, a Inspeção da Educação considerou que cerca de um quinto dos prestadores necessitava de melhorar a qualidade da sua formação.

Sistemas de acompanhamento

Objetivos da auditoria

88. O acompanhamento e a gestão da recolha de dados são fundamentais para os processos de tomada de decisão com base em provas. Permitem avaliar de forma adequada a situação atual de qualquer política ou programa e são indispensáveis para decidir sobre as melhorias futuras.

89. As auditorias das ISC da Bulgária e da Hungria incidiram sobre as medidas de acompanhamento concebidas para acompanhar as carreiras dos licenciados. As ISC avaliaram a eficácia das disposições de acompanhamento para acompanhar as carreiras e a migração dos licenciados.

90. As outras auditorias verificaram se os sistemas de acompanhamento em vigor tinham sido corretamente estabelecidos e conseguiam fornecer informações de gestão exatas e fiáveis. Considerava-se que o acompanhamento rigoroso era um fator indispensável para a criação de um instrumento de apoio à tomada de decisões que fornecesse informações às instituições de ensino que oferecem formação adaptada. Exigia-se igualmente informação de boa qualidade para ajudar a orientar os jovens nas suas escolhas profissionais.

Principais observações da auditoria

91. Instituir um sistema de acompanhamento rigoroso e fiável num ambiente complexo é uma tarefa difícil. Em alguns casos, os sistemas de acompanhamento eram utilizados de forma eficaz, o que, por sua vez, revelou que os organismos competentes desempenhavam bem as suas tarefas, em conformidade com as metas para todas as fases dos projetos. Esses sistemas apoiavam de forma eficaz o processo de tomada de decisões, por exemplo, fornecendo dados relacionados com a natureza do emprego dos licenciados. Graças a uma informação fiável, alguns dos estabelecimentos de ensino envolvidos atingiram ou ultrapassaram os objetivos exigidos.

92. Apesar dos esforços envidados pelas autoridades competentes e dos resultados alcançados, as ISC detetaram igualmente casos menos positivos, em que as medidas nem sempre foram eficazes. Estes erros e insuficiências podem ser classificados da seguinte forma:

- o conceção incorreta — os procedimentos ou as responsabilidades relativos à recolha, compilação, análise e avaliação dos dados sobre os participantes não estavam definidos com exatidão. Por exemplo, não era claro o montante do financiamento nacional que os Estados-Membros afetaram a medidas específicas. Além disso, os valores eram inconclusivos, uma vez que não havia nenhuma indicação da empregabilidade dos candidatos a emprego;
- o utilização indevida — a gestão, o acompanhamento e o controlo de determinadas medidas não foram apoiados por um sistema eficiente de agregação da informação e de gestão. Por conseguinte, não foram utilizados dados para determinar, por exemplo, o número de estudantes a admitir nos cursos universitários;
- o dados obsoletos ou irrelevantes — os trabalhos no sentido de criar indicadores de desempenho apenas foram realizados nas fases iniciais. Havia limites quanto ao acompanhamento de certas categorias de diplomados. A existência de dados fragmentados e incompletos afetou negativamente a capacidade para atualizar as avaliações iniciais das medidas para promover o emprego dos jovens.

Programas que oferecem emprego direto

Objetivos da auditoria

93. Este último tipo de projetos auditados oferecia empregos diretamente aos jovens. Um deles oferecia estágios na administração pública (na Polónia) e o outro projeto oferecia emprego na preservação do património cultural italiano. Nos dois casos, os auditores avaliaram a forma como os projetos foram executados e quais os resultados alcançados.

Principais observações da auditoria

94. O recrutamento para as aprendizagens na Polónia não era transparente — a maior parte das entidades públicas não publicou informações sobre as ofertas de emprego e os procedimentos de recrutamento nos respetivos sítios Internet. Além disso, algumas não estavam preparadas para acolher um elevado número de aprendizes e, por vezes, deram aos participantes as tarefas mais simples, como tirar fotocópias. Além disso, o sistema de mentoria nem sempre funcionou bem - havia casos em que um mentor era responsável por um número excessivo de clientes, o que significa que a orientação nem sempre tinha conteúdo real.

95. O projeto de preservação do património cultural foi executado em conformidade com os seus objetivos: prestar formação a jovens e restaurar o património cultural, muitas vezes através do relançamento de iniciativas abandonadas. Os auditores criticaram igualmente a complexidade das regras e dos procedimentos burocráticos, a falta de equipamento ou a existência de equipamento obsoleto, os défices de financiamento e o tempo insuficiente para concluir tarefas complexas. Em alguns casos, havia uma elevada rotação dos aprendizes, o que deu origem a um volume de trabalho acrescido e falta de pessoal.

96. Em geral, o acolhimento dos projetos foi positivo e os participantes nos dois projetos apreciaram a oportunidade que lhes foi concedida.

Publicidade

97. Todos os relatórios incluídos neste compêndio foram publicados nos sítios Internet das ISC pertinentes. Para aumentar a resposta dos meios de comunicação social, a publicação dos relatórios foi geralmente acompanhada de comunicados de imprensa.

98. A política de comunicação de algumas ISC inclui apresentações aos principais intervenientes, normalmente os parlamentos nacionais ou as suas comissões especializadas, bem como a organismos e agências governamentais competentes.

99. Além disso, algumas ISC apresentaram os seus relatórios em conferências e seminários internacionais. Esta prática aplicou-se, em geral, aos casos em que foram utilizados fundos da UE ou em que a auditoria foi efetuada no âmbito da cooperação internacional.

Seguimento dado às auditorias

100. Todas as ISC, por uma questão de princípio e boas práticas, dão seguimento às suas recomendações. A abordagem depende das normas internas de cada ISC. Esse seguimento pode consistir no acompanhamento da execução de cada recomendação ou ser efetuado no âmbito de outra tarefa de auditoria.

101. O seguimento foi geralmente efetuado entre seis meses e três anos após o prazo para a execução das recomendações, em conformidade com as regras internas das ISC. Algumas ISC dão seguimento às suas auditorias sem se comprometerem com um calendário específico.

102. Dos relatórios incluídos neste compêndio, uma ISC já concluiu a auditoria de seguimento e outra não tem planeados controlos adicionais a este respeito.



Tribunal de Contas Europeu

Desemprego dos jovens: as políticas da UE alteraram a situação? Uma avaliação da Garantia para a Juventude e da Iniciativa para o Emprego dos Jovens

Síntese

103. Este relatório examinou a evolução da Garantia para a Juventude da UE, que foi criada por uma recomendação do Conselho com o objetivo de assegurar que os jovens com menos de 25 anos beneficiam de uma oferta de emprego, educação, aprendizagem ou estágio no prazo de quatro meses após terem ficado desempregados ou terminado o ensino. Avalia também a Iniciativa para o Emprego dos Jovens (IEJ), que aumentou o apoio financeiro às pessoas com mais dificuldades. A auditoria detetou progressos limitados e resultados que ficam aquém das expectativas.

104. O orçamento aprovado para a IEJ é de 6,4 mil milhões de euros, composto por 3,2 mil milhões de euros provenientes de uma nova rubrica específica do orçamento da UE, que devem ser complementados por 3,2 mil milhões de euros das dotações nacionais do Fundo Social Europeu (FSE).

Metodologia da auditoria

105. As principais entidades auditadas foram a Comissão Europeia e os organismos de execução em sete Estados-Membros: Irlanda, Espanha, França, Croácia, Itália, Portugal e Eslováquia. Os organismos auditados estavam, entre outros aspetos, diretamente envolvidos na execução dos programas da Garantia para a Juventude e/ou na gestão da IEJ e dos programas operacionais do FSE direcionados para o desemprego dos jovens.

106. As provas foram obtidas a partir de exames documentais ao nível nacional e da UE e de entrevistas realizadas com as autoridades nacionais competentes. Os auditores analisaram as provas recolhidas e examinaram uma amostra de pessoas que beneficiaram de ofertas subvencionadas pela IEJ.

107. No total, 190 pessoas/semanas dedicaram-se a esta tarefa, desde o planeamento à publicação. A equipa de auditoria foi composta por um responsável de tarefa apoiado por nove auditores. A composição da equipa de auditoria permitiu aos auditores realizar os procedimentos de auditoria em todos os Estados-Membros selecionados.

108. A auditoria realizou-se entre setembro de 2015 e março de 2017.

Principais observações

109. Embora os sete Estados-Membros visitados tenham realizado progressos na execução da Garantia para a Juventude e alcançado alguns resultados, a situação à data da auditoria, mais de três anos após a adoção da recomendação do Conselho, estava muito aquém das expectativas iniciais formuladas durante o lançamento da Garantia para a Juventude, cujo objetivo era apresentar uma boa oferta de emprego, estágio, aprendizagem ou educação contínua a todos os NEET (jovens que não trabalham, não estudam, nem seguem uma formação) no prazo de quatro meses.

110. Nenhum dos Estados-Membros visitados conseguiu ainda garantir que todos os NEET tiveram a oportunidade de iniciar uma oferta no prazo de quatro meses, ajudando-os a entrar no mercado de trabalho de forma sustentável. Um fator importante que contribui para esta situação é que não era possível dar resposta a toda a população de NEET apenas com os recursos disponibilizados pelo orçamento da UE.

111. Também não era claro o montante do financiamento nacional que os Estados-Membros afetaram à execução da Garantia para a Juventude.

112. Além disso, a auditoria concluiu que, à data da sua realização, a contribuição da Iniciativa para o Emprego dos Jovens para a concretização dos objetivos da Garantia para a Juventude nos cinco Estados-Membros visitados era muito limitada.

Recomendações

113. Entre os principais aspetos salientados, os Estados-Membros e a Comissão devem:

- gerir as expectativas, definindo objetivos e metas realistas e exequíveis;
- realizar avaliações das lacunas e análises de mercado antes da definição dos instrumentos;
- melhorar os seus sistemas de acompanhamento e de elaboração de relatórios.

Além disso, os Estados-Membros devem:

- estabelecer uma panorâmica completa do custo da Garantia para a Juventude e adaptar os regimes ao financiamento disponível;
- garantir que as ofertas correspondem ao perfil dos participantes e à procura do mercado de trabalho e conduzem a um emprego.

Por último, a Comissão deve:

- ▶ assegurar que os Estados-Membros demonstram de que forma as medidas para promover o emprego dos jovens financiadas pela UE darão uma resposta adequada às necessidades dos jovens.

Publicação e seguimento

114. O relatório foi publicado no início de abril de 2017. Nessa data, realizaram-se em Bruxelas sessões de informação para a imprensa e as partes interessadas. O relatório foi apresentado à Comissão do Controlo Orçamental (CONT) e à Comissão do Emprego (EMPL) do Parlamento Europeu, bem como ao Grupo de Trabalho sobre questões sociais do Conselho Europeu no final de abril de 2017.

115. Além disso, em maio de 2017, organizou-se uma conferência de alto nível nas instalações do Parlamento Europeu em Bruxelas para debater as conclusões do relatório. Peritos reconhecidos das instituições da UE, profissionais e representantes dos jovens e dos empregadores, bem como outras partes interessadas públicas e privadas, trocaram pontos de vista e ideias sobre os regimes de incentivo ao emprego dos jovens e debateram a estratégia para o futuro das medidas de promoção do emprego dos jovens.

116. O procedimento normalizado prevê a realização de um seguimento do relatório três anos após a publicação.

Impacto esperado

117. Espera-se que o relatório e as suas recomendações contribuam para melhorar a política nos seguintes domínios:

- melhor conceção e orientação da política e definição de objetivos mais realistas com base numa análise aprofundada das necessidades para iniciativas políticas semelhantes ao nível da UE no futuro;
- maior transparência do financiamento da UE e nacional afetado à Garantia para a Juventude no Estados-Membros;
- seleção dos projetos mais orientada nos Estados-Membros para dar uma melhor resposta às necessidades detetadas, concedendo apoio individualmente adaptado que corresponda às necessidades do mercado de trabalho, assegurando assim a sustentabilidade dos resultados alcançados;
- métodos de recolha de dados mais exaustivos, oportunos e sólidos nos Estados-Membros, para permitir a análise das políticas e respetiva alteração com base em provas recolhidas a partir dos projetos que já tenham sido executados.



Instituição Superior de Controlo da Bélgica *Cour des Comptes/Rekenhof/Rechnungshof*

Relatório de auditoria sobre a harmonização do sistema de ensino com o mercado de trabalho

Síntese

118. Em 2014, a Instituição Superior de Controlo da Bélgica realizou uma auditoria sobre a harmonização do sistema de ensino com o mercado de trabalho. A ISC examinou a harmonização do ensino secundário com o mercado de trabalho, que ainda necessitava de ser otimizada. Muitos estudantes dos grandes programas escolares técnicos e profissionais deixaram o terceiro ano do ensino secundário com qualificações que não eram tão úteis no mercado de trabalho quanto poderiam ser. Embora o Decreto de 2009 sobre o Quadro de Qualificações assegure parcialmente uma melhor harmonização, registaram-se problemas na sua aplicação em termos de âmbito, calendário e falta de informações.

Metodologia da auditoria

119. A auditoria de resultados da ISC assentou nas seguintes questões:

- Qual a política geral do Governo flamengo sobre a harmonização do sistema de ensino com o mercado de trabalho?
- A oferta de formação está orientada para as necessidades do mercado de trabalho?
- O conteúdo da formação incide sobre o que os alunos necessitam de saber e ser capazes de fazer para exercerem uma profissão?

120. A auditoria expõe os problemas e as políticas em matéria de harmonização e salienta dois aspetos relacionados com a determinação das disciplinas lecionadas nas principais escolas do ensino secundário, incluindo o planeamento e o conteúdo. A ISC utilizou regras e regulamentos, documentos oficiais e os ficheiros da administração para a sua auditoria, tendo examinado os programas de 2007-2010, 2010-2014 e 2014-2015. A equipa de auditoria, composta por dois auditores, realizou entrevistas com funcionários do Ministério da Educação, da Agência de Garantia da Qualidade em matéria de Educação e Formação, da Inspeção da Educação, da Agência para os Serviços Educativos e de sete setores de atividade.

Principais observações

Política flamenga em matéria de educação e mercado de trabalho

121. A política flamenga para harmonizar o sistema de ensino com o mercado de trabalho é composta por vários elementos: o plano de ação em Ciência, Tecnologia, Engenharia e Matemática (CTEM), a estrutura de qualificação flamenga, a aprendizagem no local de trabalho, a consolidação da aprendizagem e do trabalho, o reforço da formação profissional, o pilar profissional ("*beroevskolom*") e os centros tecnológicos regionais. Até à data, o plano de ação CTEM produziu resultados limitados. Para realizar uma reforma do ensino secundário, o Governo flamengo começou a analisar cursos de formação. Uma nota política de 2009-2014 sobre a educação salientou insuficiências específicas e questões de harmonização do ensino secundário e superior em relação ao mercado de trabalho.

Papel do Governo flamengo

122. O Governo flamengo pode criar novos cursos de formação em resposta à evolução social, educativa ou tecnológica e às necessidades do mercado de trabalho. O Governo determina os procedimentos e critérios para a aprovação de novos cursos de formação, com base nas atuais necessidades, e as propostas são apresentadas a um comité de representantes oficiais e peritos. Os auditores constataram, no entanto, que muitas vezes estavam em falta critérios bem desenvolvidos. Existem regras relativas à criação e alteração dos cursos de formação, mas não existem regras vinculativas sobre como tratar a formação obsoleta. São definidos dois tipos de qualificações: profissionais e educativas.

Procedimento e legislação

123. Qualquer participante no mercado de trabalho pode apresentar propostas de novos cursos ao comité responsável pela validação. Em 2006, o Governo decidiu avaliar o ensino secundário através de uma análise de todas as áreas de estudo para atualizar e racionalizar o leque de cursos existente. Foi criado um plano diretor para a reforma do ensino secundário com base em competências essenciais europeias, incorporando novos cursos de formação com conteúdo atualizado, para melhorar a harmonização, e substituindo tipos de ensino por domínios de estudo, mantendo a estrutura por graus. A legislação em vigor tem por objetivo orientar a nova formação para o mercado de trabalho. No entanto, a ISC constatou que o leque de cursos com uma orientação eficaz para o mercado continuou a ser reduzido. Além disso, constatou que o Governo flamengo oferecia poucos incentivos para a prestação desses cursos. No futuro, as qualificações educativas serão baseadas em qualificações finais específicas e nas qualificações profissionais, de forma a que as escolas e as instituições não ofereçam cursos para os quais não existe procura no mercado de trabalho.

124. A ISC concluiu que os setores de atividade estão em geral satisfeitos com a qualidade da formação orientada para o mercado de trabalho, havendo insuficiências qualitativas ocasionais e, acima de tudo, uma falta de técnicos que tivessem concluído o ensino secundário.

125. O Governo flamengo pretendia harmonizar melhor a formação com o mercado de trabalho, através da plena aplicação do decreto de 2009, alterado em 2011, relativo à estrutura das qualificações e através da aplicação do plano de ação CTEM, que deverá produzir melhores resultados a longo prazo. No entanto, até à data, a aplicação do decreto tem sido lenta e este continua a suscitar preocupações, mesmo após a sua alteração.

Recomendações

- O Governo e a administração flamengos devem prosseguir a análise dos cursos de formação para formar uma opinião clara sobre a sua importância para o mercado de trabalho atual;
- O governo deve atualizar ou eliminar os cursos de formação obsoletos;
- Deve ser introduzido um regime regulamentado para garantir que as escolas eliminam a formação orientada para o mercado de trabalho que não satisfaz as necessidades desse mercado e incentivar as escolas a oferecer a formação necessária;
- Definição de regras jurídicas gerais em matéria de qualificações;
- O pessoal docente deve ser envolvido numa fase precoce da criação das qualificações profissionais;
- O Governo pode controlar a utilização de descritores para as qualificações finais;
- O Governo deve tomar medidas para assegurar que a pertinência das qualificações profissionais é devidamente demonstrada;
- Os perfis de competências profissionais validados pelas autoridades flamengas devem estar completos e corresponder às necessidades.

Publicação e seguimento

126. O relatório de auditoria foi apresentado ao parlamento flamengo e publicado em novembro de 2014. O relatório e o comunicado de imprensa podem ser consultados no sítio Internet da ISC (www.rekenhof.be).

127. A Ministra da Educação aprovou o relatório e perguntou por que motivo, segundo a ISC, não é claro de que forma a abordagem orientada para as competências e os elementos descritores podem ser aplicados ao desenvolvimento pessoal, e questionou se os parceiros do mercado de trabalho poderiam ser envolvidos mais cedo na definição das qualificações profissionais. Além disso, indicou a necessidade de uma abordagem abrangente para alterar o leque de opções educativas.

Impacto esperado

128. Espera-se que as recomendações executadas contribuam para uma maior harmonização do sistema de ensino com as necessidades do mercado de trabalho. No futuro, os programas escolares terão de indicar claramente as qualificações finais e profissionais. Contudo, esta abordagem orientada para as competências comporta também riscos e não é clara a forma como se coaduna com a missão mais ampla da educação em termos da sociedade e de desenvolvimento pessoal.



Instituição Superior de Controlo da Bulgária

Сметна палата на Република България

Auditoria sobre o acompanhamento dos resultados da carreira e a migração dos diplomados

Síntese

129. O presente relatório de auditoria avalia a eficácia das disposições de acompanhamento dos resultados da carreira e a migração dos licenciados.

130. O desempenho das atividades de acompanhamento foi avaliado em função dos seguintes critérios:

- regras claras para acompanhar as carreiras dos diplomados;
- existência de um sistema para o acompanhamento das carreiras;
- pré-requisitos para acompanhar os processos de migração;
- acompanhamento efetivo desses processos entre os diplomados do ensino superior.

Metodologia da auditoria

131. A auditoria abrangeu o período de 1 de janeiro de 2013 a 31 de dezembro de 2015 e examinou as ações de vários organismos e instituições estatais para acompanhar os resultados da carreira e os processos de migração dos diplomados.

Principais observações

132. Vários documentos a nível nacional e da UE tratam da necessidade de recolher informações sobre os resultados das carreiras dos diplomados. Os atuais instrumentos jurídicos estabelecem que, em princípio, as várias instâncias incumbidas da execução das políticas relativas ao ensino superior e ao emprego devem cooperar através do intercâmbio de informações, mas não definem procedimentos ou responsabilidades para a recolha, compilação, análise e avaliação dos dados sobre os diplomados.

133. As universidades criaram sistemas para acompanhar as carreiras dos diplomados. Na grande maioria das universidades, os métodos de recolha e as fontes utilizados não são suficientemente sólidos, o que significa que os dados recolhidos não são exaustivos nem estão atualizados.

134. O Sistema de Classificação das Universidades da Bulgária é um instrumento fiável para o acompanhamento das carreiras dos diplomados, uma vez que utiliza dados provenientes de fontes objetivas e centralizadas. Existem limitações ao acompanhamento de certas categorias de diplomados: os que se licenciam no estrangeiro, os que não contribuem para a segurança social e os desempregados que não estão inscritos no serviço de emprego.

135. Uma vez que os dados relativos aos diplomados fornecidos pelo sistema de classificação são fiáveis, podem ser utilizados com segurança pelo Ministério da Educação e da Ciência para determinar o financiamento e a política de admissão ao ensino superior, mas isto não aconteceu durante o período auditado. Em 2016, o Ministério estabeleceu uma ligação entre as admissões à universidade e o financiamento, por um lado, e os resultados da carreira, por outro, o que contribuiu para reforçar o papel do sistema de classificação a este respeito.

136. O Parlamento Europeu e a Comissão sublinharam a gravidade dos problemas que a mobilidade assimétrica e a “fuga de cérebros” colocam aos Estados-Membros, tendo salientado a necessidade de dar resposta a este problema, tanto a nível nacional como a nível da UE. A política da Bulgária em matéria de gestão dos processos de migração entre os diplomados incide em dois domínios principais — persuadir os expatriados búlgaros a regressar a casa e atrair trabalhadores estrangeiros altamente qualificados para o país — e encontra-se expressa em vários documentos estratégicos.

137. As medidas de acompanhamento dos resultados das carreiras e a migração dos diplomados não são eficazes pelos seguintes motivos:

- o a política relativa à migração de trabalhadores altamente qualificados é extremamente fragmentada;
- o os organismos encarregados de gerir os processos de migração não dispõem de objetivos claros, medidas específicas ou responsabilidades em matéria de acompanhamento das carreiras dos diplomados;
- o existe pouca regulamentação para a recolha e análise, a nível nacional, de informações sobre a migração de trabalhadores;
- o os sistemas de acompanhamento das migrações dos diplomados não são fiáveis, tanto a nível nacional como nos serviços competentes.

138. Apesar de algumas limitações, o Sistema de Classificação das Universidades da Bulgária provou ser muito eficaz no acompanhamento dos resultados da carreira dos diplomados a nível nacional.

Recomendações

139. A auditoria deu origem à formulação das seguintes recomendações.

O **Ministro do Trabalho e da Política Social** deve:

- Realizar uma análise de impacto da política de gestão dos processos de migração dos trabalhadores altamente qualificados e da necessidade de mudanças nas políticas.
- Realizar uma análise dos seguintes aspetos:
 - as características e limitações das informações disponíveis sobre a migração de trabalhadores altamente qualificados e as possíveis formas de as superar;
 - as possibilidades de criar um mecanismo de recolha, intercâmbio e consolidação de informações sobre a migração de trabalhadores altamente qualificados, quer de búlgaros quer de estrangeiros, bem como o estabelecimento de uma ligação lógica.
- Elaborar legislação para instituir um organismo ou estrutura específicos, encarregados da recolha e análise de informações sobre os processos de migração de mão de obra na Bulgária.
- Criar um sistema nacional de acompanhamento dos processos de migração de mão de obra, incluindo a migração dos diplomados.
- Negociar um mecanismo adequado para a partilha de informações interministerial e interserviços sobre a migração de mão de obra, incluindo a dos trabalhadores altamente qualificados, à luz da Agenda para Novas Competências para a Europa, adotada pela Comissão em 2016, e a Resolução do Parlamento Europeu 2015/2281(INI).

O **Ministro da Educação e da Ciência** deve:

- Rever os indicadores do plano de ação para a execução da estratégia para o desenvolvimento do ensino superior na República da Bulgária.
- Definir as características específicas e os objetivos de um roteiro do "ensino para uma carreira", assim como os indicadores para o acompanhamento da sua execução.
- Elaborar legislação sobre o funcionamento do Sistema de Classificação das Universidades da Bulgária para assegurar que é sólido e fiável em termos operacionais.
- Melhorar a funcionalidade do registo dos certificados APOSTILLE com vista a aumentar a sua capacidade para separar e extrair os dados necessários para a definição de políticas.
- No quadro do comité interministerial sobre questões educativas relativas aos cidadãos búlgaros que vivem no estrangeiro, acompanhar a execução da política educativa para comunidades búlgaras e pessoas fora do país em função dos resultados das medidas para incentivar as pessoas com raízes na Bulgária a prosseguir a sua educação nas universidades búlgaras e, assim, avaliar o impacto destas medidas.
- Auxiliar o Ministro do Trabalho e da Política Social a realizar as análises referidas na parte respetiva.

Publicação e seguimento

140. O relatório de auditoria foi aprovado por decisão da Instituição Superior de Controlo da Bulgária em 24 de abril de 2017, tendo sido enviado à Assembleia Nacional e objeto de um comunicado de imprensa. Foi apresentado em 31 de maio de 2017, durante um seminário em Malta sobre a Estratégia Europa 2020.

141. Os controlos de seguimento das recomendações serão realizados após o prazo previsto para a sua execução (abril de 2018).

Impacto esperado

142. Espera-se que a auditoria melhore a eficácia das atividades de acompanhamento dos resultados da carreira e a migração dos diplomados e apoie as autoridades competentes.



Instituição Superior de Controlo da Alemanha *Bundesrechnungshof*

Auditoria ao apoio a jovens com lacunas de competências

Síntese

143. A Agência Federal para o Emprego alemã presta aconselhamento e apoio financeiro às pessoas que procuram emprego ou formação na Alemanha, orientando-as para os lugares adequados. É uma agência pública autónoma, financiada pelas contribuições dos empregadores e dos trabalhadores, e recebe subvenções e reembolsos provenientes do orçamento federal.

144. Em 2011 foi introduzida nova legislação, permitindo aos serviços locais da Agência oferecer subvenções aos empregadores que, através de formação de nível inicial no posto de trabalho (*Einstiegsqualifizierung*), apoiam os jovens com dificuldades em aceder ao mercado de trabalho. O objetivo deste tipo de formação é proporcionar aos jovens devidamente qualificados uma base para a aquisição de competências profissionais, pretendendo-se que funcione como porta de entrada do grupo-alvo na formação profissional nas empresas. O apoio financeiro tem também como finalidade incentivar os empregadores a oferecerem formação no posto de trabalho e, assim, aumentar a capacidade de formação das empresas.

145. A ISC alemã tem um mandato para auditar a Agência Federal para o Emprego. A auditoria examinou se a nova legislação se tinha mostrado eficaz, tendo revelado problemas relacionados com o apoio.

146. Entre 2011 e 2015, as agências de emprego locais concederam apoio à formação de nível inicial num montante total de quase 174 milhões de euros, uma média de cerca de 35 milhões de euros por ano.

Metodologia da auditoria

147. As principais entidades auditadas foram a Agência Federal para o Emprego e cinco agências de emprego em quatro *Länder* (estados federais).

148. A equipa de auditoria selecionou as agências de emprego locais por região e por número de subvenções concedidas, tendo selecionado e analisado uma amostra dessas subvenções. Os auditores examinaram igualmente

os processos informáticos e os dados estatísticos e entrevistaram funcionários especialistas e responsáveis pela gestão das agências de emprego locais.

149. A equipa passou um total de 154 dias úteis no terreno para obtenção de provas.

150. Tratou-se de uma auditoria aprofundada às medidas financiadas em 2013 e 2014, tendo sido realizada em junho e julho de 2015. A equipa de auditoria examinou se as agências de emprego locais:

- o analisaram de forma adequada os pedidos de subvenção dos empregadores destinados a pagar os salários dos formandos;
- o disponibilizaram mentoria adequada aos jovens durante a formação de nível inicial;
- o acompanharam o sucesso do apoio.

151. Os auditores examinaram ainda em que medida a Agência Federal para o Emprego supervisionou o apoio à formação de nível inicial prestado pelas agências de emprego locais.

Principais observações

152. Procedimento de candidatura

- o Em quase um de cada dez casos examinados, as agências de emprego locais não avaliaram o cumprimento dos critérios de elegibilidade para o apoio à formação de nível inicial ou não o fizeram em tempo oportuno. Em alguns casos, as pessoas beneficiárias não se adequavam ao objetivo da formação ou já tinham concluído formação profissional no estrangeiro.
- o Em metade dos casos examinados, não existiam "contratos de integração" válidos, como exigido legalmente. Noutros 26% dos casos examinados, as agências não especificaram num contrato de integração válido que o apoio à formação de nível inicial era um dos benefícios proporcionados.
- o O apoio à formação de nível inicial é um benefício discricionário. Em todos os casos analisados, as agências financiaram a formação de nível inicial no montante máximo e pela duração máxima autorizada de 12 meses. Em nenhum deles foi disponibilizada qualquer prova das razões pelas quais o apoio máximo era necessário.
- o Em alguns casos, os aprendizes que receberam apoio para a formação de nível inicial beneficiavam, ao mesmo tempo, de outras medidas destinadas a ajudá-los a encontrar emprego. Em determinados casos, o empregador era também o promotor destas outras medidas, o que significa que recebia benefícios ao abrigo das duas. No entanto, não é permitido financiar simultaneamente duas medidas a tempo inteiro.

153. Mentoria prestada pelas agências de emprego locais

Em metade dos programas de formação de nível inicial com duração de pelo menos três meses, as agências não tiveram qualquer contacto com os aprendizes. Em mais de um quarto destes, também não tiveram qualquer contacto com o empregador.

154. Seguimento

A entidade beneficiária deve certificar legalmente as competências e conhecimentos transmitidos. Na grande maioria dos casos em que a formação de nível inicial não foi seguida de formação profissional, não foram facultados certificados. Em alguns casos, as agências não conservaram cópias dos certificados.

Recomendações

155. Procedimento de candidatura

- Antes de aprovar qualquer subvenção, as agências locais estão obrigadas a uma consulta presencial com o potencial aprendiz a fim de analisar os requisitos jurídicos e documentar o resultado. Ao supervisionar as agências locais, a Agência Federal para o Emprego deve certificar-se de que estas verificam cuidadosamente o cumprimento de todos os requisitos de elegibilidade antes de financiarem qualquer formação de nível inicial. As agências devem assegurar que os potenciais aprendizes têm o perfil adequado à profissão para a qual pretendem obter formação.
- As agências locais devem melhorar as suas práticas administrativas e celebrar contratos de integração com todas as pessoas que procuram obter formação, como exigido por lei. Os contratos de integração devem estipular os objetivos e o que é esperado tanto das agências como dos potenciais aprendizes, bem como os benefícios a disponibilizar.
- A Agência Federal para o Emprego deve garantir que todas as agências utilizam corretamente o seu poder discricionário. Para o efeito, deve informá-las mais pormenorizadamente sobre o seu dever de exercer esse poder discricionário e o que significa esse exercício, bem como sobre o seu dever de boa gestão dos fundos. A Agência deve, além disso, evitar casos indevidos de duplo financiamento.

156. Mentoria prestada pelas agências de emprego locais

Durante a formação de nível inicial, as agências devem disponibilizar mentoria aos aprendizes e empregadores de forma mais próxima do que até à data, para evitar o abandono e apoiar os aprendizes na posterior procura de formação profissional.

157. Seguimento

As informações sobre as competências e os conhecimentos transmitidos durante a formação de nível inicial devem ser utilizadas de melhor forma quando, posteriormente, os aprendizes forem orientados para os lugares.

Publicação e seguimento

158. O relatório final de auditoria foi publicado no sítio Internet da ISC alemã em 13 de julho de 2017 (<https://www.bundesrechnungshof.de/en/veroeffentlichungen>).

159. A ISC alemã reserva-se o direito de examinar se a Agência Federal para o Emprego e as agências locais estão a executar o apoio de forma adequada.

Impacto esperado

Espera-se que as agências de emprego locais prestem um apoio adequado e eficaz em termos de custos à formação de nível inicial. Espera-se que a Agência Federal para o Emprego assegure, no âmbito do seu acompanhamento, a execução apropriada do apoio. O objetivo é que o apoio à formação de nível inicial no posto de trabalho sirva de facto como porta de entrada na formação profissional nas empresas por parte dos aprendizes que enfrentam dificuldades na procura de emprego.



Instituição Superior de Controlo de França *Cour des comptes*

Acesso dos jovens ao emprego: construir percursos, adaptar as ajudas públicas

Síntese

160. A estrutura do mercado de trabalho francês coloca os jovens em particular desvantagem, sendo a taxa de desemprego neste grupo duas vezes superior à da população em geral. Os jovens demoram mais tempo a encontrar um emprego estável, são mais frequentemente confrontados com precariedade laboral e trabalho a tempo parcial involuntário e a sua taxa de pobreza é elevada. Durante várias décadas, foram lançadas numerosas medidas de assistência, executadas por vários operadores, para corrigir esta situação, entre as quais apoio financeiro a empresas que contratem jovens, apoio dos serviços de emprego franceses e acesso a formação.

161. Este sistema de apoio estatal teve um custo de 10,5 mil milhões de euros em 2015, um valor que tem vindo a aumentar. No entanto, os resultados obtidos em termos de acesso a empregos de longo prazo não correspondem aos objetivos declarados nem aos recursos mobilizados.

Metodologia da auditoria

162. A auditoria foi realizada em conjunto com as instituições regionais de controlo francesas. As entidades auditadas foram os ministérios franceses responsáveis pelo emprego, a educação nacional e o ensino superior, a agência de emprego francesa e outras organizações que intervêm no setor das empresas e do emprego. A execução da ajuda foi analisada em sete regiões de França, tendo sido estabelecidas comparações internacionais com a Alemanha, a Suíça, a Dinamarca, os Países Baixos e o Reino Unido. A câmara do comércio francesa realizou também um inquérito que recolheu as opiniões de cerca de um milhar de empresários sobre as ajudas públicas e o emprego dos jovens.

163. A auditoria utilizou dados relativos ao emprego dos jovens entre os 15 e os 25 anos durante o período de 2010 a 2015 e incidiu sobre a eficácia e a eficiência das medidas tomadas para fomentar o emprego dos jovens. Este trabalho consistiu na análise das estatísticas do emprego, das dotações orçamentais e do desempenho dos contratos, bem como em entrevistas individuais.

Principais observações

164. O acesso dos jovens ao emprego deteriorou-se, tanto em termos de quantidade como de qualidade. Estes enfrentam dificuldades cada vez maiores, traduzidas em taxas de desemprego mais elevadas e na falta de correspondência entre as suas qualificações e os seus empregos, que são frequentemente precários.

165. Estas dificuldades são significativamente mais graves para os jovens sem qualificações reconhecidas, os desempregados de longa duração, os imigrantes e as pessoas que vivem nas zonas urbanas e rurais mais desfavorecidas, pelo que as políticas de incentivo ao emprego dos jovens devem ser orientadas primordialmente para estes grupos. A dualidade do mercado de trabalho, que protege quem está empregado, mas oferece empregos precários e de curto prazo aos restantes, coloca os recém-chegados em desvantagem relativamente aos que já trabalham. A eficiência das ajudas públicas aos jovens candidatos a emprego varia muito em função dos instrumentos de política utilizados: os efeitos das abordagens intensivas e de curto prazo são superiores aos do apoio a longo prazo desenvolvido por agências governamentais.

166. O financiamento estatal deve dar prioridade aos instrumentos de política que demonstraram ser mais eficazes e deve existir melhor coordenação entre os muitos operadores que participam no apoio ao emprego dos jovens. Os regimes nacionais, em número demasiado elevado, são muitas vezes desenvolvidos sem ter em conta as necessidades reais dos jovens ou a experiência adquirida com regimes anteriores. Os vários intervenientes regionais devem combinar esforços no sentido de colaborar de forma mais eficaz e melhorar o acompanhamento dos jovens desempregados. Os resultados não são suficientemente tidos em conta ao conceber regimes e atribuir recursos, e o financiamento das agências deve basear-se nos resultados do apoio que põem em prática e na natureza dos seus grupos-alvo.

Recomendações

167. A ISC emitiu duas orientações:

- concentrar mais as ajudas públicas nos jovens com maior dificuldade no acesso ao emprego;
- dar prioridade às respostas rápidas e às medidas intensivas.

168. Formulou também 12 recomendações:

- reduzir a duração dos contratos subsidiados;
- facilitar a transição de contratos subsidiados para formação de aptidões;
- reafetar progressivamente o orçamento atribuído aos contratos subsidiados para programas de apoio mais intensivos;
- pôr em prática um controlo da assiduidade nos programas relativamente aos quais são pagos subsídios;

- ▶ estabelecer um organismo conjunto único para cada programa, semelhante ao que já existe na Garantia para a Juventude, para tomar decisões sobre a admissão e o acompanhamento dos jovens;
- ▶ racionalizar e melhorar a gestão dos centros de emprego locais, agrupando as funções administrativas, financeiras e de gestão de projetos;
- ▶ elaborar um contrato plurianual para cada centro de emprego local que fixe objetivos e um quadro de avaliação do desempenho;
- ▶ atribuir os jovens aos programas com base num conjunto de critérios comum;
- ▶ criar um mecanismo de acompanhamento do progresso individual e dos resultados dos programas através de um identificador comum;
- ▶ reduzir o número de programas de apoio e simplificar o seu conteúdo;
- ▶ conferir maior liberdade aos operadores na utilização dos seus recursos para definir a natureza do apoio, em contrapartida de uma remuneração baseada no desempenho;
- ▶ promover o acesso à formação por parte de jovens à procura de emprego.

169. De um modo geral, a ISC recomendou conferir menor prioridade aos contratos subsidiados, que levam a efeitos de inércia tanto no setor público como no privado, e recorrer mais às formas tradicionais de formação em alternância.

Publicação e seguimento

170. O relatório foi publicado em setembro de 2016 e um comunicado de imprensa emitido em 5 de outubro de 2016. Está acessível no sítio Internet da ISC, em <https://www.ccomptes.fr/en/publications/employment-access-young-people>.

171. O seguimento das recomendações da ISC será realizado no final de 2017.

Impacto esperado

172. A racionalização e melhoria da gestão dos regimes de apoio ao emprego dos jovens em França, a fim de melhorar as perspetivas económicas e sociais dos jovens franceses que entrem no mercado de trabalho no futuro.



Instituição Superior de Controlo de Itália *Corte dei Conti*

Auditoria do projeto nacional “500 jovens pela cultura”

Síntese

173. Em 6 de dezembro de 2013, o Ministério do Património Cultural e do Turismo aprovou um programa específico para desenvolver a inventariação, catalogação e digitalização do património cultural. Para a sua execução, foi elaborado um plano de formação em três fases, após a seleção de 500 jovens para receberem formação neste domínio durante um ano.

174. O projeto tinha, assim, um duplo objetivo. Em primeiro lugar, visava combater o desemprego dos jovens, em consonância com a recomendação da União Europeia de 22 de abril de 2013 e, em segundo, pretendia proteger, reforçar e relançar o património cultural em risco de degradação e impulsionar o setor do turismo graças à utilização de recursos para medidas de emergência.

175. O plano era composto por três diferentes projetos a nível nacional. O primeiro, designado por “Território: a excelência”, visou a representação *online* de itinerários turísticos e culturais, incluindo monumentos, sítios arqueológicos, arquitetura e coleções. O segundo, designado por “Grande Guerra e processos de paz: lugares e conteúdos”, ofereceu itinerários *online* sobre os locais e relatos históricos que compõem a memória coletiva da Primeira Guerra Mundial. O terceiro projeto do programa de formação estava relacionado com o património cultural imaterial, centrando-se em fontes audiovisuais.

176. O Ministério do Património Cultural italiano afetou 2,5 milhões de euros no exercício de 2014 à execução do projeto “500 jovens pela cultura”, a complementar por fundos provenientes do orçamento da UE.

177. A auditoria examinou os aspetos relativos ao planeamento, os critérios de seleção de projetos, os procedimentos de seleção dos estagiários, as etapas processuais, o estado de execução dos programas de formação (dos pontos de vista temporal, financeiro e contabilístico) e o impacto das atividades em termos de gestão.

Metodologia da auditoria

178. A auditoria centrou-se na seleção dos estagiários por parte do Ministério do Património Cultural e do Turismo e nas atividades relativas à catalogação e digitalização do património cultural em degradação.

- 179.** A metodologia da auditoria incluiu, essencialmente, exames e análises documentais. O *Magistrato* responsável pela auditoria enviou duas notas ao Ministério do Património Cultural a fim de inquirir sobre as atividades realizadas, os procedimentos aplicados, o calendário das diversas fases e a utilização dos fundos disponíveis.
- 180.** Uma vez que a formação teve lugar em todo o país, o contacto principal para o procedimento contraditório foi a Direção da Administração Central e o correspondente Gabinete Central do Orçamento (o gabinete externo de contabilidade do Ministério da Economia e das Finanças) junto do Ministério do Património Cultural.
- 181.** A equipa de auditoria foi composta pelo *Magistrato*, apoiado por cinco funcionários.
- 182.** Esta auditoria financeira e de resultados foi realizada entre abril de 2016 (data da primeira nota enviada ao Ministério do Património Cultural) e outubro de 2016, abrangendo o período de 2013-2015.

Principais observações

- 183.** Resultaram do programa vários pontos positivos.
- 184.** A seleção dos projetos foi realizada em conformidade com os objetivos da formação de jovens e do reforço do património digital. Em 30 de abril de 2016, as bases de dados dos três institutos centrais continham vários inventários, catálogos e elementos digitalizados. Estes institutos consideraram o programa útil, tendo conseguido relançar iniciativas que haviam sido abandonadas.
- 185.** Globalmente, as avaliações dos participantes foram muito positivas. O curso foi classificado como “excelente” por 119 dos 140 estagiários.
- 186.** Por outro lado, a crítica mais pertinente dizia respeito à dificuldade em gerir a seleção de estagiários, o que se evidenciou, entre outros, pelo elevado número de estagiários que saíram do programa e foram substituídos. As principais razões incluem o valor reduzido das subvenções concedidas, a colocação fora da região de origem e a falta de estabilidade.
- 187.** Outra crítica estava relacionada com a evolução lenta dos projetos devido a procedimentos excessivamente burocráticos. Em 30 de junho de 2016, data prevista para a conclusão dos 144 projetos, 28 destes ainda não tinham atingido metade do seu objetivo final.
- 188.** As partes interessadas reagiram através de um formulário, tendo-se queixado de falta de equipamento (ou da existência de equipamento obsoleto), défices de financiamento, tempo insuficiente para concluir tarefas complexas, lacunas organizativas, aumento do volume de trabalho e escassez de pessoal.
- 189.** Do ponto de vista contabilístico, foram feitas economias significativas, representando 18,5% do montante atribuído, cuja utilização na íntegra teria permitido a formação de mais jovens.

Recomendações

190. No futuro, programas deste tipo devem:

- explorar todas as oportunidades do mercado de trabalho privado;
- melhorar as competências dos participantes;
- criar mapas de itinerários turísticos e culturais;
- assinar acordos com as regiões na conclusão dos programas para criar empresas inovadoras em fase de arranque.

Publicação e seguimento

191. O relatório foi aprovado pela Câmara Central de Auditoria de Resultados em 29 de setembro de 2016.

192. Foi publicado pelas vias oficiais e no sítio Internet e enviado ao Parlamento e ao Governo em 7 de outubro de 2016, tendo ainda sido emitido um comunicado de imprensa.

193. A ISC recebeu informações quanto ao seguimento por parte das autoridades em abril de 2017. A única questão pertinente dizia respeito à possibilidade de, no futuro, os jovens estagiários serem incluídos numa lista de profissionais especialistas no domínio do património cultural.

Impacto esperado

194. O relatório e as suas recomendações devem melhorar a política de formação dos jovens, o calendário dos projetos, os incentivos para os beneficiários e a ligação com o mercado de trabalho, ajudando assim iniciativas semelhantes no futuro.



Instituição Superior de Controlo da Lituânia

Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė

Relatório de Auditoria Pública: Tirar partido das possibilidades da formação profissional

Síntese

195. A política de ensino e formação profissionais (EFP) e a satisfação das necessidades do mercado de trabalho são fatores importantes para a competitividade e o bem-estar do Estado a longo prazo.

196. Em 2014, apenas 33% da população jovem do país optou pelo EFP (a média da UE é de 50%), enquanto os outros, após concluírem o ensino geral, se candidataram imediatamente a instituições de ensino superior ou ingressaram no mercado de trabalho sem qualquer formação profissional. Cerca de 22% da população estava empregada sem ter obtido uma qualificação certificada.

197. Durante o período de apoio financeiro da UE de 2007-2013, a atenção e o financiamento foram sobretudo orientados para três domínios de atividade de EFP: infraestruturas de ensino, melhoria das qualificações do pessoal docente e atualização dos conteúdos educativos. A atratividade e a qualidade do EFP dependem desta combinação.

198. Entre 2012 e 2015, abriram na Lituânia 42 centros de formação prática para setores específicos, nos quais foram investidos 118 milhões de euros. Estes centros foram criados em 33 de um total de 74 instituições de EFP (45%) e estavam equipados com o mais recente equipamento de formação prática, a fim de disponibilizar formação a todos os residentes do país que pretendessem obter uma qualificação ou desenvolver uma qualificação existente. Foi tomada a decisão de dar aos formadores profissionais competências tecnológicas, que são uma parte importante do trabalho numa nova base de formação prática, e foram assim organizados estágios para estes formadores em várias empresas.

199. A fim de assegurar que os serviços prestados pelas instituições de ensino são flexíveis e correspondem às necessidades do mercado de trabalho, foram realizados investimentos para elaborar qualificações e atualizar o conteúdo do ensino profissional, o que deu origem a 10 novos padrões de qualificação, 60 programas de formação profissional modular e 14 instrumentos setoriais de ensino. As instituições terão de fazer a transição para um sistema de EFP baseado em módulos até 2021.

200. A percentagem de jovens que estudam em instituições de EFP e de adultos que participam em programas de aprendizagem ao longo da vida na Lituânia é uma das mais baixas da União Europeia, o que levou a ISC a analisar se os investimentos realizados no EFP estão a melhorar a sua qualidade e atratividade.

201. A auditoria teve por finalidade avaliar se o desenvolvimento dos centros de formação satisfazia as necessidades dinâmicas do mercado de trabalho, se estavam a ser utilizados como previsto, se os programas de EFP foram renovados e se as competências técnicas dos formadores eram atualizadas regularmente.

Metodologia da auditoria

202. As entidades auditadas foram o Ministério da Educação e Ciência da Lituânia e o Centro de Desenvolvimento das Qualificações e do Ensino e Formação Profissionais.

203. Das 33 instituições de EFP, foram escolhidas para auditoria 18 (55%), onde estão localizados 26 dos 42 centros de formação do país (62%). Foi feito um inquérito a cerca de 400 estudantes que estavam a receber formação nos centros e a cerca de 200 formadores profissionais a trabalhar nos mesmos. Foram também realizadas entrevistas a representantes de sete associações empresariais parceiras e de três instituições de ensino superior.

204. A auditoria abrangeu o período de 2012 a 2014, tendo sido também utilizados dados de 2015 para a análise de impacto.

Principais observações

205. A auditoria revelou que o equipamento foi utilizado de forma muito diversa em diferentes instituições de EFP e que nem sempre estava disponível para todos os grupos etários. Os novos padrões de qualificação, os programas de EFP modular e os instrumentos educativos nem sempre foram desenvolvidos de forma coerente e eram muitas vezes incompatíveis.

206. Apesar de terem sido investidos 118 milhões de euros na melhoria das infraestruturas de EFP, em cerca de metade das instituições auditadas o número de estudantes dos programas de formação inicial dos centros de formação não tinha aumentado nos últimos dois anos.

- Os recursos de 60% desses centros apenas eram utilizados até, no máximo, 5 horas por dia, pois nem todas as instituições começaram a oferecer novos programas de formação profissional, não foram definidos objetivos específicos para dar a conhecer as novas instalações dos centros e não foram concebidas soluções para financiar cursos de formação de novos estudantes ou de educadores.
- Não existia um método coerente para fixar as taxas dos serviços de formação.
- Apesar de terem sido atribuídos cerca de 500 000 euros ao desenvolvimento de padrões de qualificação, estes não foram postos em prática. Não obstante a afetação de cerca de 1 milhão de euros ao desenvolvimento de programas de EFP modulares, em 2015 apenas 24 de um total de 60 tinham sido registados e só 9 tinham começado a ser testados em instituições de EFP. Esta situação sucedeu porque não existia um processo coerente para a execução dos projetos, os documentos que descreviam os padrões de qualificação não eram exaustivos, as normas de qualificação não tinham sido avaliadas na íntegra antes do registo e a legislação aplicável tinha sido alterada, pelo que alguns programas deixaram de estar em conformidade legal.
- Apenas alguns formadores profissionais participaram nas atividades do projeto, tendo a formação sido interrompida após a conclusão do mesmo.

Recomendações

- 207.** A auditoria formulou várias recomendações destinadas às duas instituições auditadas, designadamente:
- avaliar os motivos que justificam a aquisição de equipamento de formação e a atribuição de financiamento para renovação, bem como a compatibilidade destas medidas com as necessidades do mercado de trabalho;
 - recomendações pormenorizadas com vista a aumentar a utilização efetiva dos centros de formação;
 - calcular as taxas de forma a gerar receitas;
 - assegurar que os padrões, os programas e os instrumentos são compatíveis e coerentes e se encontram registados;
 - definir requisitos para os comités de EFP e prazos para a apresentação de resultados;
 - rever os programas de acordo com a nova legislação e padrões para garantir que são relevantes;
 - organizar formação para formadores profissionais.

Publicação e seguimento

208. O relatório de auditoria foi publicado juntamente com um comunicado de imprensa em 28 de fevereiro de 2016 e está disponível no sítio Internet da [Instituição Superior de Controlo da Lituânia](#), com resumos em inglês e lituano. Os resultados da auditoria foram também apresentados pela ISC às comissões de Auditoria e de Educação, Ciência e Cultura do Parlamento da Lituânia.

209. Está em vigor um processo de seguimento normalizado para acompanhar a execução de cada recomendação.

Impacto esperado

210. Se as recomendações forem devidamente executadas, levarão a uma maior utilização dos centros de formação prática, à potencial geração de fundos para a renovação do equipamento, a uma melhor harmonização dos programas de EFP com as necessidades do mercado de trabalho e a formação adicional para os formadores profissionais, bem como a uma melhor utilização de um investimento adicional previsto de aproximadamente 57 milhões de euros nas infraestruturas dos centros de formação prática e na atualização dos conteúdos educativos.



Instituição Superior de Controlo do Grão-Ducado do Luxemburgo

Cour des Comptes du Grand-Duché de Luxembourg

Relatório especial sobre determinadas medidas de combate ao desemprego (2011) e relatório de seguimento (2014)

Síntese

211. O relatório especial inicial da ISC abrangeu o período de 2006 a 2009 e foi publicado em 2011. A auditoria visou avaliar as medidas de incentivo ao emprego dos jovens após três anos de aplicação, mais especificamente o contrato de apoio ao emprego e o contrato de iniciação ao emprego, introduzidos pela Lei de 22 de dezembro de 2006.

212. O relatório de seguimento de 2014 abrangeu o período de 2012 a 2014 e incluiu uma secção relativa à Garantia para a Juventude. Dado que o lançamento desta iniciativa estava previsto para junho de 2014, a ISC verificou se as partes interessadas tinham tomado as medidas necessárias para que tal se concretizasse.

213. Entre 2007 e 2009, o financiamento público das medidas a favor do emprego dos jovens, ou seja, o contrato de apoio ao emprego e o contrato de iniciação ao emprego, elevou-se a cerca de 12,3 milhões de euros, pagos através do Fundo de Emprego.

214. Entre 2012 e 2014, as despesas do orçamento do Estado atribuídas a estas medidas foram de aproximadamente 68 milhões de euros.

215. O relatório especial publicado em 2011 visava sobretudo analisar as decisões e medidas votadas pela Câmara dos Deputados (o Parlamento do Luxemburgo) no âmbito da Lei de 22 de dezembro de 2006 que promove a manutenção dos postos de trabalho e define medidas especiais em matéria de segurança e de política ambiental.

216. Uma das finalidades da chamada “Lei 5611” era rever a legislação relativa a medidas de incentivo ao emprego dos jovens, visando principalmente aumentar a sua eficácia na plena integração dos jovens no mercado de trabalho.

217. As alterações legislativas propostas puseram termo à utilização de contratos de auxiliares temporários para os jovens nos setores público e privado. Em 2006, o contrato de apoio ao emprego (setor público) e o contrato de iniciação ao emprego (setor privado) eram as únicas medidas de apoio ao emprego dos jovens em vigor.

218. O relatório de seguimento de 2014 foi publicado a pedido da Câmara dos Deputados. O seu Presidente tinha informado a ISC de que a comissão do controlo orçamental gostaria que se procedesse à verificação de quais as medidas tomadas pelo Ministério do Trabalho e do Emprego em resposta às observações e recomendações formuladas no seu relatório especial.

Metodologia da auditoria

219. As principais entidades auditadas foram o Ministério do Trabalho, do Emprego e da Economia Social e Solidária (MTEESS) e o Instituto do Emprego (ADEM). A ISC entrevistou os responsáveis pela gestão das duas entidades e analisou os documentos fornecidos, a fim de identificar, recolher e validar as informações necessárias à elaboração das observações e recomendações dos relatórios especiais.

220. A equipa foi constituída pelo Vice-Presidente da ISC e por três auditores.

221. A auditoria inicial foi realizada entre maio e outubro de 2010, e a auditoria de seguimento teve lugar entre dezembro de 2013 e junho de 2014.

Principais observações

222. Durante a auditoria que realizou em 2011 às medidas de incentivo ao emprego dos jovens, a ISC constatou que os dados não eram conclusivos, uma vez que não havia indicações sobre a empregabilidade dos candidatos a emprego em resultado dessas medidas. As autoridades competentes referiram que não tinham os instrumentos necessários para avaliar a eficácia das medidas. Na sua auditoria de 2014, a ISC constatou que não tinha sido realizada qualquer avaliação atualizada das medidas de incentivo ao emprego dos jovens e que o trabalho de definição de indicadores de desempenho ainda estava numa fase inicial.

223. A ISC observou igualmente que, no âmbito da Garantia para a Juventude, se recorreu a um acordo de cooperação, um instrumento que não era utilizado desde 2006 e que apenas tinha sido aplicado em projetos-piloto.

224. A ISC sugeriu igualmente que, com o lançamento da Garantia para a Juventude em junho de 2014, a escassez de pessoal da ADEM poderia tornar-se ainda mais problemática, criando um risco acrescido de não realização dos objetivos do acordo de cooperação.

Recomendações

225. O relatório de 2011 da ISC salientou a necessidade de um sistema de avaliação baseado em indicadores de desempenho, tendo considerado que os objetivos e o desempenho das novas organizações devem ser estabelecidos desde o início, de forma a poder avaliar a luta contra o desemprego.

226. A ISC recomendou ainda pôr em prática um plano plurianual para o novo organismo, que proporcionaria um quadro de política geral, opções estratégicas, atividades e tarefas a médio prazo, bem como os recursos humanos e financeiros necessários.

227. Em 2014, a ISC reiterou as recomendações sobre a necessidade de avaliar as medidas de incentivo ao emprego dos jovens, indicando que a eficácia de medidas como o contrato de apoio ao emprego e o contrato de iniciação ao emprego deve ser discutida a nível nacional e internacional.

228. Em determinadas datas fixas, por exemplo após dois anos de aplicação, o ministro responsável deve ser obrigado a informar a Câmara dos Deputados sobre o desenvolvimento quantitativo (número de beneficiários que assinaram um contrato deste tipo) e qualitativo (número de beneficiários que encontraram emprego) das medidas adotadas.

229. A ISC considera que as medidas devem ser avaliadas após um determinado período, de modo a permitir eventuais correções ou o fim da medida, se não tiver alcançado os resultados previstos.

Publicação e seguimento

230. Os relatórios especiais sobre as medidas de combate ao desemprego foram apresentados à Câmara dos Deputados, respetivamente, em 7 de abril de 2011 e 13 de outubro de 2014.

231. Posteriormente foram publicados no sítio Internet da ISC, tendo sido emitidos comunicados de imprensa.

232. A comissão do controlo orçamental da Câmara dos Deputados faz o seguimento dos relatórios especiais da ISC, comunicando as medidas tomadas pelas autoridades competentes em resposta às recomendações. O relatório de seguimento foi apresentado em 30 de março de 2015.

233. O programa de trabalho futuro da ISC inclui igualmente um relatório especial sobre a Garantia para a Juventude.



Instituição Superior de Controlo da Hungria *Állami Számvevőszék*

Auditoria coordenada ao sistema de acompanhamento dos percursos dos diplomados

Síntese

234. A Resolução do Parlamento Europeu, de 20 de abril de 2012, sobre a modernização dos sistemas de ensino superior da Europa salientou a necessidade de acompanhar os resultados em matéria de emprego dos diplomados, com o intuito de avaliar em que medida o ensino superior responde às exigências do mercado de trabalho. O Parlamento Europeu instou os Estados-Membros a recolherem e publicarem dados relativos à correlação entre as qualificações para as diversas profissões e as oportunidades de emprego.

235. Vários documentos da Comissão Europeia e do Parlamento Europeu referem o risco de “fuga de cérebros”, em particular no caso dos Estados-Membros da Europa Central, Oriental e Meridional, em resultado do aumento do número de novos licenciados que decidem trabalhar no estrangeiro. Por este motivo, no âmbito da rede sobre a Estratégia Europa 2020, as ISC da Hungria, da Roménia e da Bulgária decidiram realizar uma auditoria colaborativa, coordenada pela ISC da Hungria, sob a forma de uma auditoria de resultados concentrada na eficácia.

236. A finalidade da auditoria consistiu em destacar boas práticas nos sistemas de acompanhamento das carreiras, com especial atenção ao acompanhamento dos percursos dos diplomados que trabalham noutros Estados-Membros.

237. A auditoria realizada sobre este assunto pela ISC na Hungria incidiu sobre a conceção e o funcionamento do sistema de acompanhamento dos percursos dos diplomados que foi estabelecido no âmbito de concursos públicos da UE. Trata-se de um sistema de apoio à decisão que disponibiliza informações às instituições de ensino superior que prestam formação sobre a qualidade e a utilização dada a essa formação e que orienta os jovens nas suas escolhas de carreira.

Metodologia da auditoria

238. A auditoria abrangeu o período de 1 de janeiro de 2011 a 31 de outubro de 2015 e as entidades auditadas foram o Ministério dos Recursos Humanos (EMMI), a Autoridade Educativa e seis universidades húngaras selecionadas.

239. Foi realizada em conformidade com as normas profissionais de auditoria e com os princípios da auditoria de resultados. A avaliação das informações e dos documentos necessários para dar resposta às questões de auditoria implicaram os seguintes processos: observação, formulação de perguntas (pedidos de informação), comparação e análise. A auditoria foi realizada através da avaliação das respostas às questões, do recurso aos dados dos certificados e da consideração das disposições jurídicas em vigor no período auditado.

Principais observações

240. O sistema de acompanhamento dos percursos dos diplomados da Hungria é composto por dois níveis. O organismo central organiza a recolha, integração e análise de dados em todo o país, cria uma base de dados, desenvolve a metodologia e presta apoio às instituições de ensino superior, enquanto estas recolhem e analisam os dados individuais e elaboram relatórios para o organismo central.

241. O sistema descentralizado tem capacidade para apresentar dados relativos à natureza do emprego dos diplomados e permite às universidades incluírem as suas próprias perguntas no questionário. Esta descentralização aumenta a motivação para manter o sistema e utilizar os dados recebidos e originou ainda vários exemplos de boas práticas.

242. Na Hungria, os dados do sistema de acompanhamento dos percursos dos diplomados são utilizados no processo de tomada de decisões, tanto ao nível do governo como das universidades. O sistema de informações *online* criado com base nesses dados permite aos estudantes que se estão a preparar para exames de entrada em instituições de ensino superior obter informações pormenorizadas sobre as possibilidades de emprego após a obtenção do diploma. O sítio Internet que contém estas informações é visitado por muitas pessoas.

243. Todas as instituições de ensino superior incluídas na auditoria atingiram ou ultrapassaram o número exigido de participantes que usavam os dados do sistema. Além disso, quatro instituições atingiram o objetivo de envolver 90% dos diplomados nos questionários e duas universidades excederam essa meta.

244. No entanto, verificou-se que os grupos-alvo inquiridos estavam cada vez menos dispostos a responder aos questionários. A diminuição da taxa de resposta prejudica a fiabilidade dos dados e ameaça a sustentabilidade do sistema.

245. A ISC concluiu que os organismos executaram as suas tarefas corretamente, em conformidade com as metas para todas as fases: planeamento, coordenação, desenvolvimento e acompanhamento. O planeamento central, sobretudo quando realizado para várias profissões, permitiu elaborar métodos e orientações úteis. O sistema de acompanhamento dos percursos dos diplomados foi bem-sucedido também devido à cooperação estreita e ativa entre os organismos institucionais e centrais.

Recomendações

246. A auditoria recomendou que a base de dados do acompanhamento dos percursos dos diplomados deveria incluir informações mais fiáveis sobre os diplomados que trabalham no estrangeiro, que o EMMI incentivasse mais os estudantes a responderem aos questionários *online* e que os dados recolhidos fossem partilhados numa forma que permita a pesquisa de dados. A auditoria encontrou ainda, e recomendou, vários exemplos concretos de boas práticas.

Publicação e seguimento

247. A ISC da Hungria publicou o seu relatório de auditoria em 6 de outubro de 2016, tendo também elaborado uma análise deste assunto com base nos resultados dessa auditoria.

248. A análise incidiu principalmente sobre dois problemas essenciais revelados pela auditoria: por que razão os diplomados inquiridos estavam relativamente pouco dispostos a responder e por que razão não foram utilizados os dados sobre o emprego dos novos diplomados no estrangeiro. Embora seja possível, naturalmente, aumentar a taxa de resposta graças à melhoria das condições técnicas e à redução da extensão do questionário, a análise considera que reforçar os laços entre as instituições de ensino superior e os diplomados é o aspeto mais importante. Afirma-se igualmente que deveria ser dado maior destaque ao aumento da fiabilidade da base de dados integrada no sistema de acompanhamento dos percursos dos diplomados durante o funcionamento e desenvolvimento deste sistema, o que permitiria analisar com mais pormenor as características do emprego dos diplomados que trabalham no estrangeiro.

Impacto esperado

249. Com base nas recomendações da auditoria, deve ser adotada uma iniciativa europeia para acompanhar os diplomados e melhorar o conhecimento sobre as suas carreiras ou a continuação dos estudos. Essa iniciativa permitiria apoiar as melhorias ao nível da orientação profissional, da conceção de programas, da estratégia institucional e da formulação de políticas. A estrutura do questionário deve ser alterada e os diplomados devem ser mais sensibilizados para o mesmo. Devem ser criadas infografias e bases de dados mais precisas sobre as diferentes profissões, com a possibilidade de partilha interativa de informações que permita a pesquisa de dados.



Instituição Superior de Controlo de Malta *Uffiċċju Nazzjonali tal-Verifika (Malta)*

Contribuição dos Fundos Estruturais para a Estratégia Europa 2020 nos domínios do emprego e da educação

Síntese

250. Este relatório procurou determinar se os projetos e outras atividades dos programas operacionais do FSE e do FEDER foram concebidos e executados de forma a contribuírem eficazmente para a concretização da Estratégia Europa 2020 nos domínios do emprego e da educação, e se os resultados iniciais dessas intervenções corroboram esta análise. A tarefa foi confiada ao grupo de trabalho sobre os Fundos Estruturais pelo Comité de Contacto das Instituições Superiores de Controlo. Esta auditoria paralela foi realizada em colaboração com as ISC de dez Estados-Membros.

251. A despesa pública anual total no domínio auditado representa 113 645 000 euros (inclui a educação e o emprego), dos quais 20 800 000 euros (Eixo 1 do FSE) estão relacionados com o emprego (em geral, não apenas com o emprego dos jovens).

Metodologia da auditoria

252. A principal entidade auditada foi a autoridade de gestão de Malta, tendo a auditoria abrangido o período de 2014 a 2016. Para dar resposta aos objetivos fixados, a ISC de Malta recorreu a várias fontes de informação. A investigação realizada incluiu uma análise da literatura relacionada com a União Europeia (UE), uma análise aprofundada do quadro jurídico aplicável e documentação elaborada especificamente para o contexto maltês. A referida literatura sobre a UE foi a Estratégia Europa 2020 e documentos de orientação relativos às prioridades de investimento, ao quadro de desempenho e à aplicação do quadro jurídico nos Estados-Membros.

253. De especial relevância para esta auditoria foi a legislação aplicável que tratava das diferentes facetas das funções dos programas operacionais (PO). Especificamente, o quadro jurídico aplicável incluía três regulamentos da UE de 2013 (nº 1301/2013, nº 1303/2013 e nº 1304/2013), que tratam das disposições comuns e gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas.

254. A documentação relacionada especificamente com o contexto maltês incluía o Acordo de Parceria de Malta, o Programa Nacional de Reformas de 2015, as recomendações do Conselho e as recomendações específicas

por país, os PO adotados, as regras de elegibilidade e as avaliações *ex ante*, bem como documentos internos elaborados pela Divisão de Coordenação do Planeamento e das Prioridades (na sua qualidade de autoridade de gestão) para a realização dos grandes objetivos estabelecidos na Estratégia Europa 2020.

255. No decurso desta auditoria, a ISC realizou entrevistas semiestruturadas com a autoridade de gestão e solicitou, sempre que necessário, documentação de apoio e esclarecimentos. As entrevistas basearam-se num guia de entrevista normalizado adotado pelo grupo de trabalho. Este documento estava dividido em três partes principais:

- informações gerais, com uma visão geral dos PO dos Estados-Membros relacionados com a educação e o emprego;
- conceção dos PO, com indicações sobre a forma como os PO auditados foram elaborados e sobre a sua conformidade com o cumprimento dos objetivos da Estratégia Europa 2020;
- execução dos PO, que se refere aos projetos aprovados selecionados no âmbito da auditoria e que visa determinar em que medida estes contribuíram ou contribuirão, no futuro, para alcançar os grandes objetivos da Estratégia Europa 2020.

256. Os trabalhos no terreno foram realizados entre maio e novembro de 2016.

Principais observações

257. Relativamente à elaboração dos PO, a ISC concluiu que foram elaborados na sequência de extensas análises das prioridades, riscos e desafios nacionais, envolvendo todos os ministérios a nível nacional, e coordenados pela Unidade de Programação a fim de assegurar uma certa uniformidade dos métodos. Além disso, as recomendações avançadas nas avaliações *ex ante* tinham sido, na grande maioria dos casos, devidamente executadas. A ISC concluiu que os PO estavam claramente harmonizados com as necessidades nacionais, as recomendações do Conselho e os riscos e desafios identificados.

258. A ISC considerou que, de forma geral, os indicadores escolhidos contribuiriam para a concretização global dos objetivos da Estratégia Europa 2020. Algumas prioridades de investimento específicas apresentavam, contudo, lacunas: não foram facultados pormenores sobre o modo de funcionamento e as informações eram pouco claras. A ISC considerou que os indicadores de resultados do PO I eram alcançáveis, apesar da ausência de alguns pormenores, e que os do PO II, em relação aos quais foram facultadas mais informações, eram realistas e de um modo geral ambiciosos.

259. No que diz respeito à eficiência e eficácia potenciais dos projetos, havia ligações claras entre estes e os seus objetivos específicos e indicadores de resultados, tendo sido disponibilizada a orientação adequada.

260. Os sistemas em vigor para o acompanhamento dos indicadores eram adequados e permitiram a recolha e análise de dados de forma oportuna. Os comités de acompanhamento incluíam representantes de todas as autoridades competentes salvo a autoridade de auditoria, à qual eram solicitados contributos pontuais.

261. Os candidatos receberam orientações suficientes sobre os PO, os projetos e o modo de apresentação das candidaturas, e podiam também participar em sessões de esclarecimento.

262. Observaram-se boas práticas na criação do comité de coordenação interministerial e dos subcomités setoriais auxiliares a fim de maximizar os recursos e minimizar a sobreposição e duplicação de esforços. Estes comités proporcionaram orientação e contributos estratégicos em relação ao período de programação de 2014-2020.

Recomendações

263. Além de algumas insuficiências específicas dos indicadores, como salientado nas observações anteriores, a ISC não formulou quaisquer recomendações gerais suficientemente importantes ou sobre domínios de risco abrangentes para justificar um exame mais aprofundado. Importa salientar que o calendário desta análise, numa fase relativamente precoce do período de programação, limitou de facto a análise da ISC.

Publicação e seguimento

264. O relatório foi publicado em formato eletrónico no sítio Internet da ISC em 1 de fevereiro de 2017, tendo a publicação sido acompanhada de um comunicado de imprensa. Ainda não foi realizado qualquer seguimento.

Impacto esperado

265. Caso os PO sejam revistos, a ISC é da opinião de que as constatações e conclusões deste relatório devem ser tidas em consideração.



Instituição Superior de Controlo da Polónia *Najwyższa Izba Kontroli*

Estágios e colocações para desempregados nos serviços da administração pública

Síntese

266. Os serviços da administração pública criaram disposições organizativas adequadas para os estágios destinados a estudantes e diplomados e para as colocações destinadas aos desempregados⁴⁵. No entanto, a qualidade destas disposições nem sempre tem um nível tão elevado como seria exigível, o que prejudicou a sua utilidade para ajudar os participantes a conseguirem emprego. Ao mesmo tempo, o desemprego dos diplomados é um dos principais problemas do mercado de trabalho que, de acordo com a Estratégia de Desenvolvimento do Capital Humano 2020 da Polónia, resulta, entre outros, da falta de correspondência entre as necessidades existentes e o nível e âmbito dos estágios e colocações.

Metodologia da auditoria

267. As entidades auditadas foram 24 organismos públicos: 17 serviços da administração pública (dois ministérios, cinco serviços provinciais, cinco autoridades municipais/locais e cinco autoridades distritais) e 7 universidades de seis províncias.

268. As entidades foram selecionadas com base no maior número de estágios e colocações para os desempregados organizados em 2013, 2014 e no primeiro semestre de 2015.

269. O âmbito da auditoria abrangeu os estágios e as colocações para os estudantes e para os desempregados.

270. A auditoria incidiu sobre o período entre 1 de janeiro de 2013 e a conclusão das atividades de auditoria em cada unidade auditada, tendo sido realizada entre 17 de setembro e 31 de dezembro de 2015.

45 Na Polónia, as colocações são o processo de aquisição de competências práticas por um desempregado que realiza tarefas num local de trabalho sem a celebração de um contrato de trabalho.

Principais observações

271. Os serviços da administração pública estavam em geral bem preparados para os estágios e as colocações. Em dois casos excepcionais, as entidades aceitaram demasiados participantes e excederam a sua capacidade organizativa. Os estágios regem-se por contratos ou acordos entre os serviços e as instituições do ensino superior, enquanto as colocações obedecem a contratos entre os serviços e os centros de emprego. Apesar de serem designados mentores para os aprendizes e estagiários, houve casos em que lhes tinha sido atribuído um número elevado de pessoas (até 12). No caso das universidades, a mentoria foi por vezes teórica, pois alguns estágios decorreram durante períodos de férias, quando os mentores estavam ausentes. Houve casos em que um mentor era responsável por um número particularmente elevado de estudantes (em casos extremos, mais de 800 pessoas durante o ano letivo).

272. A grande maioria dos serviços visitados não pagava subsídios de formação aos mentores, apesar de a regulamentação aplicável (regulamento sobre a aprendizagem profissional) prever esta prestação se o mentor não estiver (pelo menos parcialmente) livre de obrigações profissionais durante o período de estágio. Os auditores salientaram que é injusto que, ao abrigo da legislação existente, os mentores de estudantes de escolas públicas sejam elegíveis para este financiamento adicional, quando tal não é o caso para os mentores de estudantes de escolas privadas (era possível, por exemplo, que ambos trabalhassem no mesmo espaço e desempenhassem as mesmas funções).

273. O intercâmbio de informações entre as universidades e os serviços não estava totalmente operacional, em especial no caso do programa de estágios. Os mentores nos serviços não tinham qualquer contacto com os representantes das universidades e alguns estágios foram realizados fora do âmbito do programa.

274. Após o período inicial de adaptação, os jovens desempregados em colocações exerciam geralmente funções semelhantes às desempenhadas pelos funcionários dos serviços. Em relação aos estágios e às colocações, os participantes recebiam as tarefas mais simples, muitas vezes puramente mecânicas, como tirar fotocópias (foi o caso de um terço dos aprendizes).

275. Os auditores da ISC assinalaram igualmente outras insuficiências em nove dos serviços (mais de 50%). Estas diziam respeito à formação em matéria de saúde e segurança: por exemplo, as sessões de formação eram realizadas por pessoas não autorizadas. Em dois serviços, os dados pessoais eram tratados por aprendizes e estagiários que não tinham a autorização necessária, uma situação que não está em conformidade com as disposições da lei relativa à proteção dos dados pessoais.

276. Nos ministérios e serviços provinciais auditados, apenas 75 pessoas participaram nos estágios durante o período da auditoria, o que equivale a um quarto do número previsto no programa-piloto do governo para os estágios. Esta medida foi concebida para aumentar a abertura dos serviços aos estagiários e proporcionar estágios de qualidade.

277. As colocações para desempregados nos serviços da administração pública levaram a uma situação de emprego no prazo de três meses após a sua conclusão em apenas 52,5% dos casos, pois os serviços não conseguiram garantir emprego devido aos procedimentos de concurso.

278. Em três serviços, os relatórios de estágio eram genéricos: estavam redigidos nos mesmos termos e elaborados segundo o modelo-tipo, o que limitou a sua utilidade para eventuais futuros empregadores.

Recomendações

279. A ISC demonstrou que é necessária uma maior cooperação entre os organismos que recomendam os estágios e as colocações e as unidades em que estes são realizados. São também necessárias medidas adequadas por parte das autoridades públicas a fim de:

- ▶ publicar as vagas e as regras e critérios de admissão;
- ▶ em todos os casos, exigir um programa de estágios/colocações ao organismo que o recomenda;
- ▶ realizar uma avaliação justa dos estágios e colocações e identificar competências específicas adquiridas pelos estagiários;
- ▶ permitir que os estudantes participem em estágios não remunerados, tais como os estágios universitários;
- ▶ avaliar os estágios e as colocações organizados num determinado serviço.

280. A ISC observou ainda que não foram pagos subsídios aos mentores de estudantes de escolas privadas e apresentou uma proposta nesse sentido ao Primeiro-Ministro.

Publicação e seguimento

281. As informações sobre os resultados da auditoria foram aprovadas pelo Presidente da ISC em 6 de junho de 2016 e o comunicado de imprensa sobre esses resultados foi publicado em 18 de agosto de 2016 no sítio Internet da ISC.

282. Os auditores formularam um total de 60 conclusões na sequência da auditoria, que foram aprovadas pelos responsáveis das entidades auditadas para execução.

Impacto esperado

283. Espera-se que o relatório e as conclusões daí decorrentes contribuam para melhorar os estágios e as colocações, tornando o seu processo de recrutamento mais transparente, aumentando o número de estágios e colocações de qualidade e reforçando o âmbito e a intensidade da cooperação entre as instituições de ensino superior e as entidades que oferecem colocações.



Tribunal de Contas de Portugal

Auditoria ao Plano Estratégico de Iniciativas de Promoção da Empregabilidade Jovem - "Impulso Jovem"

Síntese

284. A auditoria foi realizada a pedido da Assembleia da República, com o objetivo geral de apreciar o sistema de gestão e controlo, bem como a execução do "Plano Estratégico de Iniciativas de Promoção da Empregabilidade Jovem - Impulso Jovem", incluindo:

- caracterizar o Plano Estratégico de Iniciativas de Promoção da Empregabilidade Jovem - "Impulso Jovem" em termos de estrutura organizacional, processo de tomada de decisões, e sistema de gestão e controlo;
- analisar os objetivos do "Impulso Jovem" e a adequação dos recursos que lhe foram alocados;
- apreciar a realização do "Impulso Jovem" (junho de 2012 a dezembro de 2013), em termos de execução física e financeira.

285. O período auditado foi de junho de 2012 a dezembro de 2013.

286. O "Impulso Jovem" visava mobilizar 932,3 milhões de euros de fundos europeus (204,7 milhões de euros do FSE e 727,6 milhões de euros do FEDER).

Metodologia da auditoria

287. A principal entidade auditada foi o Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), mas a auditoria consultou igualmente a autoridade de certificação do FSE e do FEDER, as autoridades de gestão e os organismos intermédios dos principais programas operacionais envolvidos e outras entidades públicas envolvidas na execução do "Impulso Jovem".

288. A auditoria foi desenvolvida segundo métodos e técnicas geralmente aceites e constantes do Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas.

289. Com vista à confirmação dos requisitos de elegibilidade e dos procedimentos de monitorização e controlo do “Impulso Jovem”, assim como dos pagamentos efetuados, foram selecionadas amostras não estatísticas.

290. As verificações efetuadas tiveram em consideração os universos dos eixos e medidas constituintes do “Impulso Jovem” e implicaram a auditoria de projetos de todos os eixos.

291. A auditoria foi da responsabilidade de um Juiz Conselheiro e foi aprovada em sessão plenária da 2ª Secção do Tribunal de Contas. Os restantes seis Juízes Conselheiros da secção apresentaram as suas observações.

292. A equipa de auditoria foi composta por três auditores, coordenados por um auditor chefe.

293. A auditoria realizou-se entre dezembro de 2013 e novembro de 2016.

Principais observações

294. Não existiu um eficiente sistema de agregação e gestão da informação para a gestão, o acompanhamento e o controlo do “Impulso Jovem”.

295. Os resultados alcançados evidenciam uma execução muito distante das medidas previstas inicialmente. Esta situação deve-se em parte a uma conjuntura económica difícil, mas também à existência de contratempos na implementação de algumas medidas novas, adiando a data de entrada em vigor dos respetivos apoios. Outra justificação para estes resultados foi a circunstância de, quando da criação das primeiras fases do plano, estas concorrerem com o “Programa Estágios Profissionais”, já existente e mais apelativo por exigir menores custos de participação para os beneficiários e/ou promotores, prever uma maior duração de estágio e abranger a Região de Lisboa e Vale do Tejo.

296. O investimento inicial previsto para o “Impulso Jovem” ascendia a cerca de 932,3 milhões de euros, o montante aprovado situou-se nos 444,3 milhões de euros e o executado em 187,4 milhões de euros, correspondendo a uma taxa de execução de 42,2%.

297. Considerando o número de desempregados inscritos nos centros de emprego com menos de 30 anos em 31 de dezembro de 2012 (171 994), os jovens contratados no âmbito do “Impulso Jovem” correspondem a cerca de 54,6% (93 989) desses desempregados, deixando pelo menos 23,0% (39 736) de estar inscritos nos centros de emprego.

298. O IEFP desconhecia o nível de empregabilidade das várias áreas de formação.

Recomendações

299. Considerando o Plano Nacional de Implementação de Uma Garantia Jovem, enquadrado no novo período de programação de 2014-2020, que sucedeu ao "Impulso Jovem", recomendou-se às entidades competentes que providenciassem no sentido de:

- assegurar um sistema de informação global agregado e articulado;
- avaliar os resultados da empregabilidade por áreas de formação;
- acompanhar a evolução dos formandos com escolaridade ao nível do 1º ciclo e inferior e o sucesso na conclusão da formação e respetiva integração no mercado de trabalho;
- intensificar as verificações *in loco* face ao verificado no "Impulso Jovem".

Publicação e seguimento

300. O relatório foi entregue à Assembleia da República em 6 de janeiro de 2017 e foi publicado em formato eletrónico no sítio Internet do Tribunal de Contas, tendo a publicação sido acompanhada por uma nota de apresentação.

301. O procedimento normalizado prevê a realização de uma operação de seguimento seis meses após a publicação do relatório. Até ao momento em que todas as recomendações tenham sido aplicadas (ou cuja aplicação seja rejeitada em definitivo mediante uma justificação pertinente ou, por outras razões objetivas, tenham caducado), a equipa de auditoria procederá a uma nova avaliação do estado das restantes recomendações todos os anos.

Impacto esperado

302. Espera-se que o relatório e as suas recomendações conduzam a:

- melhorias no sistema de informação que apoia a gestão e a tomada de decisões sobre as políticas;
- um melhor conhecimento da relação entre áreas de formação e empregabilidade;
- um melhor seguimento da integração dos jovens com baixos níveis de escolaridade no mercado de trabalho;
- procedimentos de controlo reforçados nestes tipos de subvenções.



Instituição Superior de Controlo da Eslováquia *Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky*

Auditoria sobre a utilização eficiente e eficaz dos recursos orçamentais nacionais afetados à preparação dos diplomados de universidades selecionadas para o êxito no mercado de trabalho e sobre a concretização de indicadores económicos selecionados e de indicadores aplicados no processo de ensino e de aprendizagem

Síntese

303. A auditoria incidiu sobre a evolução do número de pessoas que estudam na universidade em relação às subvenções do orçamento do Estado. Examinou igualmente a forma como as subvenções contribuíram para o êxito dos diplomados no mercado de trabalho.

304. Em 2013, o mercado de trabalho na Eslováquia oferecia apenas mil empregos para diplomados; no segundo trimestre desse ano, havia mais de 27 000 diplomados desempregados. A auditoria constatou que o ensino superior eslovaco cria um excedente de diplomados e que não existe correlação entre as necessidades do mercado de trabalho e os tipos de diplomados criados pelas universidades.

Metodologia da auditoria

305. As principais entidades auditadas foram o Ministério da Educação e dez universidades públicas eslovacas.

306. Procedeu-se à análise, síntese, comparação e categorização de dados económicos e outros. Realizou-se um exame das taxas de sucesso dos estudantes em faculdades selecionadas, bem como um inquérito sobre o emprego baseado nos dados dos serviços de emprego. Foi elaborado um questionário para titulares de diplomas universitários, a fim de recolher informações sobre o seu êxito no mercado de trabalho e a satisfação com a qualidade do ensino. Entre outros documentos, analisaram-se as contas definitivas da secção orçamental dedicada ao Ministério da Educação, os relatórios anuais sobre a execução dos orçamentos das universidades, os relatórios anuais de atividades e as convenções de subvenção.

307. O objetivo da auditoria era examinar se houve uma utilização eficiente e eficaz dos recursos orçamentais nacionais atribuídos à preparação dos diplomados de universidades selecionadas para o êxito no mercado de trabalho, através de seis questões sobre: o grau de eficácia da utilização dos fundos públicos para aumentar o emprego dos diplomados, a realização dos objetivos visados pelos fundos, a rapidez com que os candidatos a emprego encontraram emprego, a correlação entre o número de efetivos e os resultados dos estudantes, a satisfação dos estudantes com o ensino e a participação dos empregadores no sistema de ensino.

308. A auditoria realizou-se entre 27 de maio e 6 de dezembro de 2013.

Principais observações

309. De forma geral, as universidades produziam demasiados diplomados que não conseguiam encontrar emprego nas suas áreas de estudo e não havia uma correlação suficiente com as necessidades do mercado de trabalho. A atribuição de fundos provenientes do orçamento do Estado a cada universidade está apenas parcialmente dependente do êxito dos diplomados no mercado de trabalho. As subvenções concedidas às universidades baseiam-se sobretudo no número de estudantes e 10% a 20% das mesmas não são utilizadas, transitando assim para o exercício seguinte. A elevada taxa de estudantes por professor deu origem a uma percentagem mais elevada de estudantes desempregados por professor. Entre 2010 e 2012, mais de 15% dos diplomados não conseguiram entrar no mercado de trabalho, o que equivaleu a uma utilização ineficiente no curto prazo de recursos orçamentais nacionais no montante de 55 570 000 euros. O questionário de auditoria revelou que mais de 60% dos diplomados consideraram que estavam a utilizar a sua formação universitária e que 26,3% tinham um emprego permanente. Mais de 90% consideraram que a formação universitária que receberam era de elevada qualidade, mas apenas 52% teriam optado por voltar a estudar o mesmo assunto.

Recomendações

310. Foram formuladas várias recomendações no sentido de dar resposta ao desemprego dos diplomados e de assegurar uma maior ênfase em disponibilizar aos estudantes a formação e as competências necessárias no mercado de trabalho, através da melhoria da informação, da cooperação e dos incentivos. As principais recomendações são apresentadas em seguida:

- rever exaustivamente a metodologia de concessão das subvenções e considerar a hipótese de favorecer as universidades cujos diplomados tenham comprovadamente mais êxito no mercado de trabalho;
- reavaliar os objetivos e estabelecer novos objetivos no subprograma 077 11 — *Oferecer ensino universitário e gestão das universidades*;
- o Ministério da Educação e as universidades públicas devem cooperar com a Agência da Segurança Social e o Ministério do Trabalho a fim de criar instrumentos que disponibilizem dados atualizados e fiáveis para o acompanhamento do êxito dos diplomados no mercado de trabalho;
- o Ministério da Educação deve adaptar o quadro de afetação de fundos para apoiar as universidades cujos diplomados tenham comprovadamente mais êxito no mercado de trabalho;
- rever o Plano Nacional de Reformas para o próximo período;
- alargar o Sistema de Informação dos Serviços de Emprego de forma a ligar as universidades aos serviços de emprego, para que as universidades tenham acesso *online* aos dados relativos à situação dos seus diplomados no mercado de trabalho;

- ▶ harmonizar as descrições dos perfis dos diplomados e classificar as áreas de estudo específicas de acordo com a estrutura dos programas de estudos;
- ▶ introduzir um indicador de acompanhamento do número de estudantes que não terminam os estudos;
- ▶ aumentar o coeficiente de ponderação do êxito no mercado de trabalho.

Publicação e seguimento

311. O relatório foi publicado em 7 de janeiro de 2014 e apresentado ao Primeiro-Ministro, ao Ministro da Educação e às comissões parlamentares competentes.

312. A execução das suas recomendações será objeto de seguimento em futuras auditorias.

Impacto esperado

313. O relatório e as recomendações devem contribuir para aumentar a utilização eficiente e eficaz dos recursos orçamentais afetados ao ensino superior e para melhorar a taxa de emprego dos diplomados.



Instituição Superior de Controlo do Reino Unido *UK National Audit Office*

Proporcionar valor através do programa de aprendizagem

Síntese

314. Este relatório examinou se o Ministério da Educação conseguia demonstrar que o programa de aprendizagem, cada vez mais impulsionado pelos empregadores, estava a alcançar uma boa relação custo-benefício.

315. Os sucessivos governos consideraram a aprendizagem como um meio crucial de desenvolvimento de competências, pelo que é uma parte fundamental dos planos de crescimento e aumento da produtividade, além de melhorar os efeitos sobre os jovens e de promover a diversidade no local de trabalho. Pensa-se que, sem uma intervenção estatal, os empregadores não investiriam um montante economicamente ótimo em formação, incluindo em aprendizagem.

316. Tinha havido um aumento significativo do número de aprendizagens nos anos anteriores e o Ministério da Educação estava a expandir o programa ainda mais, tornando-o simultaneamente cada vez mais impulsionado e financiado pelos empregadores. As alterações mais significativas no apoio à concretização do programa foram um objetivo da política que consistia em facilitar a criação de novas aprendizagens, as normas de aprendizagem novas a fixar por grupos de empregadores e o financiamento de base a partir de uma contribuição imposta aos empregadores.

Metodologia da auditoria

317. A principal entidade auditada foi o Ministério da Educação, que estava na fase inicial de um programa de transição complexo no que concerne à aprendizagem. O relatório da ISC destinava-se a informar de que modo esse Ministério geriu a transição e avaliar os esforços envidados até ao momento para aumentar o valor alcançado por um programa de aprendizagem cada vez mais impulsionado pelos empregadores. Esta auditoria de resultados abrangeu três domínios principais:

- a definição dos objetivos do programa e a medição do sucesso;
- a melhoria da qualidade de cada aprendizagem;
- a gestão dos riscos para a qualidade e o valor da aprendizagem.

318. As provas de auditoria foram recolhidas entre dezembro de 2015 e maio de 2016.

319. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas e visitas a cinco organismos de supervisão, sete prestadores de formação, 19 empregadores e organismos representativos do setor automóvel, da construção e de serviços profissionais, duas parcerias empresariais locais e dez grupos representativos das partes interessadas.

Principais observações

320. No que diz respeito à definição dos objetivos do programa e à medição do seu sucesso, o Ministério da Educação não tinha estabelecido a forma como tencionava utilizar o aumento do número de aprendizagens para conseguir melhorar a produtividade. Também não tinha definido de que modo poderia influenciar a combinação de aprendizagens a fim de maximizar os benefícios, nem o que, no programa modificado, seria considerado “sucesso”. Vários estudos demonstraram que diferentes aprendizagens originam benefícios consideravelmente diferentes, mas não era claro de que modo o Ministério da Educação pretendia usar estas conclusões.

321. A qualidade das várias aprendizagens devia ser melhorada graças à introdução de normas de aprendizagem concebidas pelos empregadores. Muitos dos empregadores e prestadores de formação envolvidos na conceção e prestação de aprendizagens apoiaram os princípios subjacentes às novas normas, mas eram necessários mais esforços para aumentar a sensibilização para as mesmas. Na prática, o processo de elaboração das novas normas tinha exigido muitos recursos por parte dos empregadores e demorado mais tempo do que o previsto pelo Ministério. Alguns empregadores e grupos representantes do setor manifestaram preocupação por esta abordagem estar a dar origem a um grande número de normas restritas e sobrepostas, prejudicando a aquisição de competências transferíveis.

322. Os empregadores indicaram níveis elevados de satisfação com a qualidade da formação oferecida e os benefícios obtidos, mas os inquiridos aos aprendizes apresentavam uma visão menos clara sobre a qualidade da prestação e a Inspeção da Educação considerou que cerca de um quinto dos prestadores tinham de melhorar a qualidade da sua formação. O Ministério da Educação estava a gerir de forma adequada os riscos individuais que se colocavam à qualidade da aprendizagem e o valor associado à concretização das componentes do programa de alteração vigente. Estava também a desenvolver um método mais eficaz de gestão dos riscos transversais para o sucesso do programa, mas eram necessários mais progressos e ainda não tinha decidido quais as informações necessárias para acompanhar os principais riscos comportamentais e detetar indícios de que os riscos estavam a evoluir.

Recomendações

323. O Ministério da Educação deve:

- definir o impacto global previsto sobre a produtividade e o crescimento, bem como indicadores-chave de desempenho de curto prazo para avaliar o sucesso do programa;
- garantir que o calendário para a elaboração de novas normas é realista e é comunicado claramente aos empregadores e prestadores de serviços;

- ▶ melhorar a forma de tratamento dos principais riscos, interdependências e contingências transversais aos diferentes elementos do programa;
- ▶ envidar mais esforços para compreender de que forma os empregadores, os prestadores de formação e os organismos de avaliação poderão responder às reformas em curso e desenvolver formas sólidas de reagir rapidamente em caso de situações de abuso de mercado;
- ▶ definir as funções dos organismos governamentais e do Instituto de Aprendizagem, tendo especialmente em conta a supervisão da qualidade das aprendizagens e a recolha e análise de dados e indicadores relevantes.

Publicação e seguimento

324. O relatório foi publicado em 6 de setembro de 2016, juntamente com um comunicado de imprensa, e discutido na Comissão das Contas Públicas da Câmara dos Comuns em 12 de outubro de 2016. Esta comissão publicou o seu próprio relatório em 30 de novembro de 2016, ao qual o Ministério da Educação respondeu no âmbito do procedimento habitual. As constatações da auditoria foram também apresentadas num fórum sobre o emprego realizado em Westminster em fevereiro de 2017.

325. A ISC faz o seguimento regular da execução das suas recomendações através de contactos com a entidade auditada. Em março de 2017, o Ministério da Educação publicou uma estratégia formal de concretização de benefícios relativa ao programa de aprendizagem, que incluía medidas de desempenho como, por exemplo, uma melhor remuneração para os aprendizes bem-sucedidos, o aumento do número de aprendizes que progredem para empregos estáveis ou outras oportunidades educativas ou o aumento do número de aprendizes oriundos de minorias étnicas, com dificuldades cognitivas e de meios desfavorecidos.

326. O Instituto de Aprendizagem começou a funcionar em 3 de abril de 2017.

Impacto esperado

327. O relatório e as suas recomendações devem contribuir para melhorar as políticas através da elaboração de um conjunto reforçado de objetivos do programa e de medidas de desempenho para determinar mais facilmente se o programa é bem-sucedido. Estas melhorias, por sua vez, permitiriam aperfeiçoar o processo de introdução de normas de aprendizagem concebidas pelos empregadores, conduzindo a uma melhor gestão dos riscos como a exploração abusiva do sistema de aprendizagem e o novo regime de contribuição para as aprendizagens.

Lista dos trabalhos de auditoria das ISC da UE participantes relacionados com o desemprego dos jovens desde 2010

328. Esta lista apresenta um panorama dos trabalhos de auditoria das ISC da UE que, total ou parcialmente, incidiram sobre o desemprego dos jovens ou a sua integração no mercado de trabalho. Para mais informações sobre uma auditoria em particular, por favor contacte a ISC em causa.

Bélgica

- *Afstemming tussen onderwijs en arbeidsmarkt* ["Harmonização do sistema de ensino com o mercado de trabalho"], publicado em novembro de 2014

Bulgária

- *Мониторинг на реализацията и миграцията на завършилите висше образование* ["Auditoria do acompanhamento dos resultados da carreira e a migração dos licenciados"], publicado em abril de 2017
- *Професионално образование за заетост* ["Ensino profissional para o emprego"], publicado em 2016
- *Осигуряване на заетост на младежите със средства от ЕС по Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“* ["Oferta de emprego dos jovens através de fundos da UE, ao abrigo do programa operacional Desenvolvimento dos Recursos Humanos"], publicado em novembro de 2014
- *Реализиране на завършилите висше образование на пазара на труда* ["Efeitos na carreira dos diplomados"], publicado em outubro de 2013
- *Изпълнението на процедура „Развитие“, насочена към насърчавane на икономическата активност на безработни лица, финансирана по Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“* ["Execução do projeto "Desenvolvimento" destinado a promover a atividade económica de desempregados, financiado ao abrigo do programa operacional Desenvolvimento dos Recursos Humanos"], publicado em julho de 2013

Alemanha

- *Prüfung der Berufseinstiegsbegleitung nach § 49 SGB III* ["Auditoria aos programas de apoio à entrada na carreira no âmbito do artigo 49º do Código de Segurança Social, volume III"], publicado em agosto de 2015
- *Prüfung berufsvorbereitender Bildungsmaßnahmen mit produktionsorientiertem Ansatz nach §§ 51 ff. SGB III* ["Auditoria aos programas de formação pré-profissional com uma abordagem orientada para o produto no âmbito dos artigos 51º e seguintes do Código de Segurança Social, volume III"], publicado em novembro de 2016
 - *Teil I: Kofinanzierung und Vergabe* ["Parte I: Cofinanciamento e contratação pública"]
 - *Teil II: Durchführung und Abrechnung* ["Parte II: Execução e contabilidade"]
- *Prüfung der Förderung junger Menschen mit Qualifikationsdefiziten nach § 54a SGB III* ["Auditoria ao apoio a jovens com lacunas de competências no âmbito do artigo 54º-A do Código de Segurança Social, volume III"], publicado em julho de 2017

França

- *L'accès des jeunes à l'emploi: Construire des parcours, adapter les aides* ["Acesso dos jovens ao emprego: construir percursos, adaptar as ajudas públicas"], publicado em setembro de 2016

Itália

- *Progetto 500 giovani per la cultura* ["500 jovens pela cultura"], publicado em outubro de 2016

Lituânia

- *Kaip panaudojamos profesinio mokymo galimybes* ["Tirar partido das possibilidades da formação profissional"], publicado em fevereiro de 2016

Luxemburgo

- *Certaines mesures prises dans le cadre de la lutte contre le chômage et suivi des recommandations* ["Medidas de combate ao desemprego e seguimento das recomendações"], publicados em abril de 2011 e outubro de 2014

Hungria

- *Közös ellenőrzéssel a versenyképes tudás jobb hasznosulásáért* ["Auditoria coordenada ao sistema de acompanhamento dos percursos dos diplomados"], publicado em outubro de 2016

Malta

- *Contribution of the Structural Funds to the Europe 2020 Strategy in the Areas of Employment and Education* ["Contribuição dos Fundos Estruturais para a Estratégia Europa 2020 nos domínios do emprego e da educação"], publicado em fevereiro de 2017

Polónia

- *Praktyki i staże w urzędach administracji publicznej*, ["Estágios e colocações para desempregados nos serviços da administração pública"], publicado em agosto de 2016
- *Zatrudnianie niepełnosprawnych w administracji publicznej* ["Emprego de pessoas com deficiência na administração pública"], publicado em maio de 2010
- *Nabór pracowników na stanowiska urzędnicze w jednostkach samorządu terytorialnego* ["Recrutamento de pessoal em unidades da administração local"], publicado em setembro de 2010
- *Realizacja programu aktywizacji zawodowej osób do 30 roku życia* ["Execução do programa de apoio ao emprego para menores de 30 anos"], publicado em janeiro de 2012

- *Zatrudnianie osób niepełnosprawnych w wybranych ministerstwach, urzędach centralnych i państwowych jednostkach organizacyjnych* ["Emprego de pessoas com deficiência em determinados ministérios, organismos centrais e unidades de organização do Estado"], publicado em junho de 2013
- *Zatrudnienie socjalne jako instrument działań na rzecz rozwiązywania trudnej sytuacji życiowej oraz wzmocnienia aktywności osób zagrożonych wykluczeniem społecznym* ["O emprego social como instrumento de melhoria do baixo nível de vida e de aumento da atividade de pessoas em risco de exclusão social"], publicado em novembro de 2013
- *Skuteczność wybranych form aktywnego przeciwdziałania bezrobociu* ["Eficácia de determinadas formas ativas de prevenção do desemprego"], publicado em abril de 2015
- *Dotacje z Funduszu Pracy na podjęcie działalności gospodarczej*, ["Subvenções do Fundo de Desemprego para a realização de atividades empresariais"], publicado em maio de 2015
- *Kształcenie na kierunkach zamawianych* ["Educação em faculdades especializadas"], publicado em outubro de 2015
- *Praktyki i staże w urzędach administracji publicznej*, ["Estágios e colocações para desempregados nos serviços da administração pública"], publicado em junho de 2016
- *Wydatkowanie środków z funduszy strukturalnych na zwiększenie zatrudnienia* ["Utilização dos Fundos Estruturais para aumentar o emprego"], publicado em abril de 2017

Portugal

- Plano Estratégico de Iniciativas de Promoção da Empregabilidade Jovem – "Impulso Jovem", publicado em janeiro de 2017

Eslováquia

- *Kontrola efektívnosti a účinnosti vynakladania prostriedkov štátneho rozpočtu na pripravenosť a uplatnenie absolventov vybraných vysokých škôl na trhu práce a plnenie vybraných ukazovateľov hospodárenia, študijného a učebného procesu* ["Auditoria sobre a utilização eficiente e eficaz dos recursos orçamentais nacionais afetados à preparação dos diplomados de universidades selecionadas para o êxito no mercado de trabalho e sobre a concretização de indicadores económicos selecionados e de indicadores aplicados no processo de ensino e de aprendizagem"], publicado em janeiro de 2014
- *Kontrola efektívnosti a účinnosti vynakladania prostriedkov štátneho rozpočtu na pripravenosť a uplatnenie absolventov vybraných stredných škôl na trhu práce a plnenie vybraných ukazovateľov hospodárenia, študijného a učebného procesu*, publicado em dezembro de 2013
- *Kontrola vybraných nástrojov aktívnej politiky trhu práce, nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania*, publicado em fevereiro de 2013

Reino Unido

- *Delivering value through the apprenticeships programme* ["Proporcionar valor através do programa de aprendizagem"], publicado em setembro de 2016

- *Investigation into misuse of the Flexible Support Fund in Plaistow* ["Inquérito sobre o uso indevido do fundo de apoio flexível em Plaistow"], publicado em julho de 2016
- *Welfare reform – lessons learnt* ["Reforma do sistema de segurança social – ensinamentos retirados"], publicado em maio de 2015
- *Further education and skills sector: implementing the Simplification Plan* ["Setor da formação contínua e das competências: execução do plano de simplificação"], publicado em dezembro de 2014

Tribunal de Contas Europeu

- "Garantia para a Juventude da UE: foram tomadas as primeiras medidas, mas preveem-se riscos de execução", publicado em março de 2015 (Relatório Especial nº 3/2015)
- "Apoio da Comissão às equipas de ação para a juventude: os fundos do FSE foram reorientados, mas sem incidência suficiente nos resultados", publicado em dezembro de 2015 (Relatório Especial nº 17/2015)
- "Desemprego dos jovens: as políticas da UE alteraram a situação? Uma avaliação da Garantia para a Juventude e da Iniciativa para o Emprego dos Jovens", publicado em abril de 2017 (Relatório Especial nº 5/2017)

Contactar a UE

Pessoalmente

Em toda a União Europeia há centenas de centros de informação Europe Direct. Pode encontrar o endereço do centro mais próximo em: https://europa.eu/european-union/contact_pt.

Telefone ou correio eletrónico

Europe Direct é um serviço que responde a perguntas sobre a União Europeia. Pode contactar este serviço:

- pelo telefone gratuito: 00 800 6 7 8 9 10 11 (alguns operadores podem cobrar estas chamadas),
- pelo telefone fixo: +32 22999696, ou
- por correio eletrónico, na página: https://europa.eu/european-union/contact_pt.

Encontrar informações sobre a UE

Em linha

Estão disponíveis informações sobre a União Europeia em todas as línguas oficiais no sítio Europa: https://europa.eu/european-union/index_pt.

Publicações da UE

As publicações da UE, quer gratuitas quer pagas, podem ser descarregadas ou encomendadas no seguinte endereço: <https://publications.europa.eu/pt/publications>. Pode obter exemplares múltiplos de publicações gratuitas contactando o serviço Europe Direct ou um centro de informação local (ver https://europa.eu/european-union/contact_pt).

Legislação da UE e documentos conexos

Para ter acesso à informação jurídica da UE, incluindo toda a legislação da UE desde 1952 em todas as versões linguísticas oficiais, visite o sítio EUR-Lex em: <http://eur-lex.europa.eu>.

Dados abertos da UE

O Portal de Dados Abertos da União Europeia (<http://data.europa.eu/euodp/pt>) disponibiliza o acesso a conjuntos de dados da UE. Os dados podem ser utilizados e reutilizados gratuitamente para fins comerciais e não comerciais.

