

Parecer do Comité das Regiões do sobre a «Política de emprego e alargamento da UE»

(2002/C 107/28)

O COMITÉ DAS REGIÕES,

Tendo em conta a decisão da Mesa, de 12 de Junho de 2001, nos termos do n.º 5 do artigo 265.º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, de elaborar parecer sobre esta matéria e de encarregar a Comissão 6 — Emprego, Política Económica, Mercado Único, Indústria, PME — da realização dos trabalhos preparatórios;

Tendo em conta o estudo elaborado pelo «Rheinisch-Westfaelisches Institut für Wirtschaftsforschung» em colaboração com o «European Policies Research Centre» da Universidade de Strathclyde, Glasgow, «Impact of the Enlargement of the European Union on Small and Medium-sized Enterprises in the Union», Essen e Glasgow, Novembro de 2000;

Tendo em conta o relatório da Comissão Europeia sobre «A livre circulação dos trabalhadores no contexto do alargamento», de 6 de Março de 2001;

Tendo em conta o estudo da DG dos Assuntos Económicos e Financeiros da Comissão Europeia «Enlargement Papers Number 4, II/419/01 — EN», de Junho de 2001;

Tendo em conta as conclusões do Conselho Europeu de Estocolmo, realizado em Março de 2001, e do Conselho Europeu de Gotemburgo, realizado em Junho de 2001;

Tendo em conta o relatório da Comissão Europeia sobre o impacto do alargamento nas regiões limítrofes dos países candidatos à adesão «Acção comunitária a favor das regiões fronteiriças», de 25 de Julho de 2001;

Tendo em conta a sua resolução sobre a «Proposta de Pacto Europeu para o Emprego» (CdR 156/1999 fin) (1);

Tendo em conta a sua resolução sobre «A Execução da Estratégia Europeia de Emprego» (CdR 461/1999 fin) (2);

Tendo em conta o seu parecer sobre os «Aspectos Institucionais do Alargamento — O Poder Local e Regional no Centro da Europa» (CdR 52/1999 fin) (3);

Tendo em conta a sua resolução sobre «O processo de alargamento da UE» (CdR 424/1999 fin) (4);

Tendo em conta o seu parecer sobre «Estrutura e objectivos da política regional europeia no contexto do alargamento e da globalização: abertura do debate» (CdR 157/2000 fin) (5);

Tendo em conta o projecto de parecer adoptado pela Comissão 6 em 28 de Setembro de 2001 — CdR 269/2001 rev. (relator: Volker Schimpff, D/PPE, Deputado do Parlamento do Estado da Saxónia),

adoptou o seguinte parecer, na 386.ª reunião plenária de 14 e 15 de Novembro de 2001 (sessão de 14 de Novembro), por unanimidade.

Pontos de vista do Comité das Regiões**1. Introdução**

O CR vê no alargamento da UE aos países da Europa Central e Oriental uma oportunidade decisiva para a política europeia no dealbar do século XXI, pois, com este alargamento, a divisão imposta pela cortina de ferro desde há várias décadas poderá ser definitivamente ultrapassada, permitindo, finalmente, criar uma Europa unida em torno da liberdade, da paz e da prosperidade.

O CR sublinha o seu total empenho político para com o alargamento e recomenda que não se abrande a dinâmica do processo de adesão.

2. Perspectivas para a economia e o emprego

2.1. O CR é de opinião que o alargamento previsto traz benefícios para todos os participantes. Está convencido de que se pode criar mais prosperidade e estabilidade duradouras, mediante a expansão do mercado interno, a aplicação de um sistema de economia de mercado em toda a Europa e a criação de uma nova divisão europeia do trabalho, em maior escala, para os actuais e os futuros membros da UE. O CR considera que o desafio que o alargamento representa, tanto para a Comunidade como para os países candidatos, ultrapassa, contudo, em larga medida, as anteriores fases de alargamento.

(1) JO C 293 de 13.10.1999, p. 70.

(2) JO C 226 de 8.8.2000, p. 43.

(3) JO C 374 de 23.12.1999, p. 15.

(4) JO C 57 de 29.2.2001, p. 1.

(5) JO C 148 de 18.5.2001, p. 25.

2.2. O CR refere que o alargamento alterará a actual divisão do trabalho. Assim, por um lado, a visível procura de mão-de-obra especializada para profissões qualificadas e serviços nos actuais Estados-Membros da UE poderá ser colmatada mediante recurso a trabalhadores dos países candidatos. Por outro lado, o capital dos Estados-Membros mais antigos pode contribuir, de forma decisiva, juntamente com experiência empresarial e espírito de iniciativa, para colmatar atrasos de desenvolvimento e défices estruturais existentes nos novos Estados-Membros, por exemplo, mediante a modernização da indústria, a criação de pequenas e médias empresas, a reestruturação da agricultura e o desenvolvimento do sector dos serviços, insignificante durante o período de domínio comunista. O CR está consciente da necessidade destes investimentos — que virão, sobretudo, dos actuais Estados-Membros — para uma evolução positiva da economia e do emprego nos futuros Estados-Membros. Considera que o alargamento terá igualmente efeitos positivos no sector da investigação.

2.3. O CR espera, portanto, um aumento do crescimento em toda a UE. De acordo com estimativas da Comissão, nos primeiros dez anos após a adesão, o PIB dos países candidatos crescerá — em função do progresso das reformas — cerca de 2 % por ano. Para os países candidatos mais fortes em termos económicos, a Comissão conta com um aumento anual de 3 a 4 % até 2009. Para os actuais Estados-Membros, a Comissão espera, em virtude apenas do alargamento, um aumento médio anual do PIB de 0,7 %.

2.4. O CR salienta que o alargamento da UE irá melhorar de forma determinante os pressupostos para o desenvolvimento e o reforço da cooperação económica com os PECO. Quanto mais relações económicas transfronteiriças houverem, tanto maiores serão os ganhos em termos de prosperidade para todos os Estados e regiões envolvidos. O desenvolvimento de uma situação concorrencial diferente possibilitará o aumento da prosperidade nos países candidatos e nos actuais Estados-Membros.

2.5. O CR considera que a transferência geográfica que o alargamento acarreta alterará igualmente as posições competitivas dos centros económicos e de crescimento europeus. Estes poderão ter, em certa medida, acesso a vantagens competitivas e a oportunidades económicas se tiverem, ou conseguirem obter, ligações de transporte viáveis com os centros económicos dos países candidatos.

2.6. O CR recorda que, até ao momento, a geografia dos transportes e da economia na Europa se caracteriza, grosso modo, por uma zona central económica (que os geógrafos denominam de «banana azul»), por um lado, e por regiões costeiras e fronteiriças, por outro. Considera que, com o alargamento, é de esperar a criação de uma terceira zona, surgindo um «novo centro» entre a zona central económica e a nova periferia na futura fronteira oriental da UE.

2.7. A nova orientação das redes de transportes em toda a Europa e o desenvolvimento destas futuras estruturas económicas na Europa Central e Oriental serão liderados pelos mercados e pelas decisões das empresas. O CR recomenda, porém, que, no interesse de um desenvolvimento equilibrado, a UE, os governos nacionais e as regiões e os municípios considerem atempadamente estes processos.

2.8. O CR está convicto de que a ligação dos actuais centros aos dos países candidatos, bem como a criação de um «novo centro», darão, de imediato, um impulso considerável ao emprego — por conta própria e por conta de outrem — e desenvolverão um novo espírito empresarial. A longo prazo, a procura de mão-de-obra no «novo centro» levará mesmo a uma vaga de imigração.

2.9. O CR não exclui a possibilidade de surgirem falhas estruturais devido a diferenças marcadas no nível salarial, na prosperidade e nas normas sociais existentes na UE e nos países candidatos. Pode-se apontar como razões para tal o facto de os custos laborais serem largamente mais baixos nos países candidatos, as normas ambientais, sociais e técnicas serem menos exigentes e a tributação mais baixa. Acresce ainda a esperada disparidade em termos de auxílios.

2.10. Assim, a liberdade de prestação de serviços nas regiões raianas, de aplicação imediata com a entrada dos novos países, pode desencadear uma concorrência predatória em diferentes sectores como o artesanato, a construção civil, a limpeza de edifícios, os serviços de manutenção ou outros «serviços móveis». No caso de simples prestações de serviços, não será através de uma redução dos horários que se conseguirão obter vantagens que compensem em termos de preços. Além disso, os fornecedores dos países candidatos podem, por exemplo, em concursos de adjudicação de serviços públicos exigir claramente menos do que as empresas regionais. Tal conduzirá a um enfraquecimento dos mercados regionais, que prestam serviços essencialmente a instituições locais e regionais.

2.11. O CR pensa que, numa UE alargada, há que aplicar sem restrições as quatro liberdades fundamentais do mercado comum. De momento, os países candidatos já podem dispor, através dos acordos de associação, das liberdades fundamentais referentes à livre circulação de bens e de capitais. O alargamento trará consigo a liberdade de prestação de serviços e a liberdade de estabelecimento, passando a livre circulação de bens e de capitais a entrar em vigor sem quaisquer restrições. As consequências para o emprego serão diferentes em termos regionais e sectoriais tanto na UE como nos países candidatos.

2.12. O CR destaca que a expansão económica prevista para depois do alargamento nos países candidatos fará com que seja libertada mão-de-obra, sobretudo dos ramos económicos tradicionais, como a indústria pesada e a agricultura, sem que esta encontre emprego directamente nos novos ramos económicos. O aparecimento desta mão-de-obra altamente qualificada, mas habituada a baixos salários, levará a movimentos de migração dentro do mercado de trabalho integrado e liberalizado a nível de toda a Europa, cuja dimensão é calculada de formas diferentes.

2.13. O Comité é de opinião que os actuais Estados-Membros da UE verão a chegada de emigrantes dos países candidatos, não só daqueles que optam pela mudança permanente de local de residência e de trabalho, como também de trabalhadores que se deslocam semanalmente e — especialmente nas zonas raianas — de trabalhadores que se deslocam diariamente, os quais exercerão uma influência regional considerável sobre o emprego nos Estados-Membros mais antigos. É claro que as regiões próximo das fronteiras e, sobretudo, as cidades sofrerão uma concorrência desenfreada não só no âmbito de bens com um raio de venda limitado, mas, sobretudo, no âmbito da prestação de serviços. Não se pode ainda definir com segurança a dimensão do impacto sobre o emprego.

2.14. Todavia, o CR pensa que também as regiões que não estão próximo das fronteiras serão confrontadas com uma forte posição concorrencial dos países candidatos, por exemplo no sector dos transportes. A redução desta desproporção só seria possível se as grandes diferenças entre os níveis salarial, social e de protecção no trabalho entre os Estados-Membros presentes e futuros fossem niveladas.

3. A União e as (actuais) regiões fronteiriças

3.1. No atinente aos preparativos para o alargamento, o CR recorda a decisão dos chefes de Estado e de Governo, em Nice, em que se propunha um programa de acção «para as regiões fronteiriças destinado a reforçar a sua competitividade económica». Refere, todavia, que esta ajuda não se deve limitar a remeter para as possibilidades de apoio existentes nos diversos domínios ou simplesmente a alargar o número de acções existentes. Deve constituir, antes, uma ajuda adicional directa aos interessados estabelecidos na fronteira externa da UE, por forma a incentivar a cooperação transfronteiriça e transnacional nos níveis descentralizados.

3.2. Nesta medida, o CR saúda a intenção da Comissão de dar uma ajuda substancial às regiões fronteiriças através do programa de acção aprovado em Julho. Está, porém, fortemente convencido de que o programa aprovado pela Comissão não satisfaz os requisitos e objectivos do Conselho mencionados supra. Recorda, neste contexto, que as propostas da Comissão devem orientar-se pelos objectivos políticos do Conselho.

3.3. O CR insta a que se preste apoio adicional às PME dos sectores em questão, de modo a que estas se possam preparar de forma activa para o alargamento. Considera fundamental que estas PME, em particular, sejam apoiadas para conseguirem uma dimensão transfronteiriça ainda antes da abertura das fronteiras. As PME, que constituem, como se sabe, um sector da economia que proporciona grande número de postos de trabalho e de oportunidades de formação, devem obter esclarecimentos, instruções e apoio para a dimensão transfronteiriça. Assim, a leccionação de cursos de línguas ou de introduções aos sistemas jurídico e económico poderiam ser úteis para um futuro investimento nos países candidatos. Na opinião do Comité, a formação sistemática dos trabalhadores e dos administradores das pequenas e médias empresas é também um dos vectores a considerar para uma estratégia global. As PME poderiam contribuir para a utilização das tecnologias da informação e da comunicação na cooperação transfronteiriça ou para a aquisição de experiência através de cooperações concretas e da formação de redes.

3.4. O CR preconiza mais uma vez uma melhor articulação entre o *Interreg III-A* e o *Phare/CBC*. Propõe que se dupliquem os recursos atribuídos ao *Interreg III-A* no actual período de apoio. Deste modo, conseguir-se-á uma rápida construção das infra-estruturas transfronteiriças (pontes, estradas), que foram deixadas ao abandono durante o período de domínio comunista. Só assim se conseguirá utilizar a situação na fronteira externa da UE como posto avançado para um empenhamento económico nos países candidatos.

3.5. O CR insta as regiões e os municípios estabelecidos na fronteira externa da UE a começarem desde já a familiarizarem-se com a dimensão da política de emprego na perspectiva do alargamento. Neste contexto, há que dar especial atenção ao sector da formação. Podem servir, aqui, de exemplo projectos de sucesso como acções de formação e de educação transfronteiriças, escolas com regimes bilingues e universidades com uma dimensão transfronteira. O pacto de emprego local e regional é um instrumento que poderia também ser utilizado, desde já, transfronteiras, com as euroregiões a proporcionarem o quadro adequado para tal. As regiões e os municípios deveriam ainda planear e autorizar a construção de parques industriais transfronteiriços na fronteira externa da UE, podendo os governos nacionais proceder à desregulamentação das disposições tributárias e aduaneiras a que esses parques estão sujeitos.

3.6. O CR considera necessário atenuar os efeitos da esperada disparidade em termos de auxílios, que surgirá após o alargamento, entre os novos Estados-Membros e as regiões fronteiriças da actual UE. Caso se venham a verificar problemas estruturais nos actuais Estados-Membros, em resultado da abertura dos mercados aos países candidatos, deve haver possibilidade de aqueles se adaptarem a alterações nas suas estruturas económicas e de reagirem de forma adequada à necessidade de reestruturação provocada pela adesão. Neste contexto, o CR chama a atenção para o facto de que, em função das evoluções específicas após o alargamento e no espírito do princípio da subsidiariedade, as regiões terão de obter, futuramente, maior margem de manobra na utilização dos recursos comunitários nos seus territórios.

3.7. O CR está convencido de que, a longo prazo, devido ao alargamento, as actuais regiões fronteiriças passarão a estar no centro da Europa e irão beneficiar desta vantagem. Refere, todavia, que, a curto e médio prazo, as desvantagens poderão concentrar-se, em certa medida, nestas regiões, desvantagens estas que representam um sério risco para o objectivo da Comunidade em termos de política de emprego. O CR verifica que, actualmente, as regiões fronteiriças já estão desfavorecidas em termos estruturais, dada a sua localização junto da cortina de ferro e, no caso dos Estado federados da Alemanha, devido às consequências da divisão deste país.

3.8. O CR considera que a União tem a importante missão de evitar que, com o alargamento, estas regiões paguem sozinhas a factura dos benefícios de todas as outras. Uma vez que um forte aumento do desemprego nestas regiões, em razão do alargamento, iria contra os princípios fundamentais e a missão da UE, é necessário tomar medidas que contrariem tal situação e que contribuam para a concretização do objectivo da política de emprego.

3.9. O CR salienta que também os trabalhadores e as empresas das regiões fronteiriças terão de se habituar à nova concorrência após a abertura das fronteiras. O Comité das Regiões está firmemente convencido de que a esperada intensificação da concorrência não constitui, porém, argumento suficiente para se colocarem entraves esquemáticos e duradouros que conduzam à restrição da liberdade de circulação dos trabalhadores ou da liberdade de prestação de serviços. O CR pensa, porém, que é pertinente considerar o recurso a derrogações, se, ante a migração de mão-de-obra aguardada, forem de esperar, em consequência da adesão, rupturas estruturais in comportáveis. As derrogações acordadas com os países candidatos não devem ter por objectivo prolongar, por mais alguns anos, a situação existente nos actuais Estados-Membros de pouca flexibilidade e de falta de espírito reformador nem conduzir a uma vertente proteccionista dentro da UE.

3.10. O CR salienta que tais disposições transitórias só devem ser autorizadas de forma muito restritiva e delimitadas no tempo e no conteúdo. Caso se chegue a acordo quanto à concessão de disposições transitórias, estas deverão ser concebidas de modo flexível, por forma a poderem ser adaptadas às necessidades específicas de sectores particularmente afectados da economia, do mercado de trabalho ou do sistema de segurança social. Para tal é necessário conceder espaço de manobra a nível nacional para se avaliar regularmente as disposições transitórias e permitir a sua ulterior redução.

3.11. Por fim, as disposições transitórias não devem incidir primordialmente sobre os trabalhadores, cujas migrações serão provocadas pelos dados do mercado. O CR exclui a possibilidade de as disposições transitórias se destinarem, em primeiro lugar, aos trabalhadores e realça a influência positiva da migração de trabalhadores para a política de emprego, se esta migração for suscitada por exigências reais do mercado de trabalho. Propõe que as disposições transitórias se concentrem na restrição das migrações que sejam induzidas apenas por realidades institucionais, como por exemplo as diferenças nos sistemas de segurança social.

3.12. O CR propõe que as cidades passem a ser o motor do desenvolvimento transfronteiriço. As cidades enviarão, assim, no âmbito dos pactos locais para o emprego, importantes estímulos para a política de emprego. Neste contexto, cidades divididas, que ficam no meio da fronteira externa da UE (Frankfurt no Oder, Görlitz), ganharão uma posição importante.

3.13. As euro-regiões terão uma posição-chave semelhante, já que estabelecem cooperações transfronteiriças com municípios raianos tanto para atenuar as perturbações comuns que surgirão com o alargamento como para aceder às oportunidades dele decorrentes. As euro-regiões que se situam na actual fronteira externa da UE encontrar-se-ão, pois, na situação das antigas euro-regiões, podendo aprender com a experiência destas.

4. Exigências aos países candidatos

4.1. O CR sublinha que, caso se pretenda que o alargamento suscite os efeitos positivos sobre o emprego descritos, o direito comunitário deve ser transposto na sua totalidade e as políticas comunitárias devem ser aplicadas nos países candidatos. O CR alerta veementemente para o erro que seria pensar na possibilidade de uma transposição selectiva ou de um adiamento dos princípios e das disposições jurídicas da UE. Os países candidatos têm, sobretudo, de criar segurança jurídica para poderem, depois, tomar medidas decisivas contra a discriminação e a corrupção.

4.2. O CR está convencido de que é fundamental para o alargamento uma participação activa das autarquias locais e regionais dos países candidatos. Em razão do centralismo das ditaduras derrubadas nestes Estados em transformação, apenas com um protagonismo crescente das regiões e dos municípios se poderão consolidar nestes países comunidades democráticas modernas. A aplicação do direito comunitário transposto pelos legisladores nacionais para o direito nacional é, sobretudo, tarefa destes níveis.

4.3. O CR refere a necessidade de, a partir do alargamento, se aplicarem os fundos estruturais em estruturas e capacidades viáveis dos países candidatos. Para se poder transpor a política estrutural, há que atribuir um direito de co-decisão adequado às autarquias regionais.

4.4. O CR insta todas as autarquias locais e regionais a reforçarem a cooperação com as regiões e os municípios dos países candidatos. Destaca a grande importância da cooperação para estes níveis próximos dos problemas e dos cidadãos. A ajuda conferida às regiões e aos municípios dos futuros Estados-Membros para a construção de estruturas descentralizadas eficazes é um bom investimento para se alcançar uma taxa de emprego elevada em todas as zonas da União alargada e para compensar as rupturas estruturais. Tendo em conta a dimensão da política de emprego no alargamento, é de todo o interesse para as regiões e os municípios que não se cometam erros evitáveis.

4.5. O CR recorda que o alargamento deve ser visto como um desafio. As regiões e os municípios detêm a chave para saber se as suas oportunidades serão reconhecidas e se a dinâmica da concorrência, enquanto elemento indissociável da economia de mercado, será utilizada de forma activa. O dirigismo e o protecçãoismo estatais representariam, em contrapartida, uma capitulação face aos desafios que o alargamento da UE a leste coloca. O CR realça que as consequências desejadas para a política de emprego só poderão ser alcançadas se as quatro liberdades fundamentais do mercado comum forem aplicadas nos dois sentidos e sem restrições de conteúdo, aquando do alargamento.

Bruxelas, 14 de Novembro de 2001.

O Presidente
do Comité das Regiões
Jos CHABERT