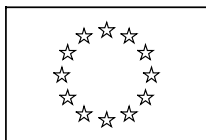


**PT**



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 6.11.2003  
COM(2003) 663 final

-

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO, AO PARLAMENTO  
EUROPEU, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS  
REGIÕES**

**Progressos na implementação dos Documentos de Avaliação Conjunta em matéria de  
políticas de emprego nos países da adesão**

# COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO, AO PARLAMENTO EUROPEU, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES

## Progressos na implementação dos Documentos de Avaliação Conjunta em matéria de políticas de emprego nos países da adesão

### Exposição de motivos

A presente comunicação actualiza a avaliação apresentada na Comunicação da Comissão intitulada "*Progresso da implementação dos Documentos de Avaliação Conjunta em matéria de políticas de emprego nos países candidatos*" (COM(2003) 37 final) relativamente aos dez países da adesão. A análise sintetiza as conclusões das revisões aprofundadas realizadas na Primavera e no Verão do corrente ano entre a Comissão e os países da adesão. Estas revisões concluíram o processo de cooperação em torno dos documentos de avaliação conjunta e destinaram-se a ajudar os futuros Estados-Membros na preparação para a participação na Estratégia Europeia de Emprego e na redacção dos respectivos Planos de Acção Nacionais no domínio do emprego em 2004.

A comunicação sublinha os desafios estratégicos que se colocam aos mercados laborais dos países da adesão: aumentar o emprego e a oferta de mão-de-obra, garantir que o funcionamento do mercado laboral é propício à reestruturação da economia em curso e adaptar as competências da força de trabalho. Avalia os progressos nas acções em curso a nível do mercado de trabalho e conclui que são necessários importantes esforços e reformas para desenvolver políticas que permitam avançar na consecução dos objectivos e metas da UE definidos na nova Estratégia Europeia de Emprego.

A comunicação passa igualmente em revista certos elementos de governança e parceria. Há que envidar esforços substanciais no sentido de uma coordenação acrescida na concepção e na implementação das políticas de emprego, da actualização das capacidades administrativas de planificação e execução e da promoção da participação dos parceiros sociais. A questão dos recursos financeiros e administrativos necessários para garantir a plena utilização dos Fundos Estruturais e do FSE em particular é igualmente motivo de preocupação.

## I Introdução

Após a adesão, os novos Estados-Membros iniciarão a sua participação no processo de coordenação das políticas de emprego a nível europeu e apresentarão pela primeira vez os respectivos Planos de Acção Nacionais em Outubro de 2004. As novas Orientações de Emprego (OE), que integram agora um Pacote de Orientações juntamente com as Orientações Gerais de Política Económica (OGPE), fornecem aos futuros Estados-Membros uma base clara para as reformas que se impõem no mercado de trabalho (ver Anexo 1).

Os países da adesão participam já, na qualidade de observadores, no Comité do Emprego e respectivos grupos de trabalho desde Abril de 2003. Este envolvimento permitiu-lhes já uma familiarização com aspectos importantes da Estratégia Europeia de Emprego e um contributo prévio para o desenvolvimento de políticas a nível da UE.

A Comunicação da Comissão intitulada "*Progresso da implementação dos Documentos de Avaliação Conjunta em matéria de políticas de emprego nos países candidatos*"<sup>1</sup> (de seguida designado "Relatório sobre os progressos nos DAC") sintetizou a cooperação no domínio do emprego com base em Documentos de Avaliação Conjunta das prioridades da política de emprego. Um documento de apoio<sup>2</sup> deu conta das evoluções específicas por país.

Para concluir a cooperação no domínio dos DAC, o relatório da Comissão propunha a cada país da adesão que organizasse um seminário destinado a analisar aprofundadamente a situação das políticas de emprego, o quadro institucional e as capacidades administrativas para a execução da política de emprego e das actividades do FSE. Este seminários decorreram entre Maio e Julho de 2003 e passaram em revista a forma como os futuros Estados-Membros poderiam articular as respectivas políticas de emprego com as novas Orientações de Emprego e se deveriam preparar para os primeiros PAN.

O presente documento actualiza os resultados do relatório DAC em matéria de questões políticas comuns, quadro institucional e capacidades administrativas, tomando por base as análises aprofundadas realizadas. O documento de apoio dá conta de evoluções específicas por país.

## II Tendências e desafios do mercado de trabalho

No contexto de profundas e rápidas reestruturações económicas que marcam a maioria dos países candidatos, o relatório DAC identificou quatro grandes desafios estratégicos que se colocam ao mercado de trabalho e que estão amplamente confirmados:

- ***Aumentar a oferta de mão-de-obra enquanto requisito prévio para o desenvolvimento económico e social***

Em meados de 2002, quando o relatório sobre os progressos dos DAC foi redigido, eram visíveis alguns sinais de retoma nas taxas de actividade de alguns países, mas actualmente não existem provas de que estas mudanças fossem sustentadas. Em 2002, a participação no mercado de trabalho prosseguiu a tendência dos anos anteriores para a estagnação ou o

---

<sup>1</sup> COM (2003) 37 final.

<sup>2</sup> SEC (2003) 200

declínio - em especial no respeitante à faixa etária mais activa - em todos os países, com excepção da Letónia.

- ***Aumentar o emprego para apoiar o crescimento económico e a harmonização de rendimentos na UE alargada***

Apesar de um crescimento económico real assaz considerável de 2,4%, em 2002, nos 10 países candidatos contra 1,3% na UE-15, não se verificaram alterações de vulto no padrão de emprego do crescimento, que continua a ser motivado por fortes aumentos da produtividade enquanto que os incrementos do emprego permanecem modestos ou mesmo inexistentes.

Os três países bálticos são os únicos a registar aumentos significativos nas respectivas taxas de emprego em 2002. À excepção de Chipre e da República Checa, as taxas de emprego continuam abaixo da média da UE (Gráfico 1).

O aumento das taxas de actividade dos trabalhadores mais velhos continua a ser um desafio de vulto na maioria dos países, designadamente na Hungria, Malta, Polónia, Eslovénia e Eslováquia (Gráfico 3); o emprego das mulheres mais velhas é igualmente muito reduzido nestes países, com níveis excepcionalmente baixos em Malta, Eslováquia e Eslovénia. Há que empreender esforços consideráveis que visem alcançar as metas da UE acordadas em Estocolmo e Barcelona, isto é uma taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos de 50% e um aumento progressivo de cerca de 5 anos da idade de abandono do mercado de trabalho até 2010. Entre os esforços para promover o envelhecimento em actividade contam-se a limitação do recurso a regimes de reforma antecipada.

- ***Assegurar que o funcionamento do mercado laboral é favorável à reestruturação da economia em curso***

A maioria dos novos Estados-Membros assistirá à continuação da rápida reestruturação e à transição para emprego nos serviços, em detrimento da agricultura e de sectores obsoletos. Este fenómeno acontece em sociedades e culturas de trabalho que, de alguma forma, ainda não estão completamente adaptadas a economias de mercado e ao mercado único. Os trabalhadores especializados e adaptáveis irão beneficiar, podendo os menos qualificados encontrar dificuldades em dar resposta à mudança e a situações de desvantagem. Terão tendência a emergir e a persistir focos potencialmente importantes de desemprego, baixa actividade e pobreza.

O relatório sobre os progressos nos DAC salientava já que os mercados de trabalho tendem a ser altamente segmentados, com uma fractura entre as capitais e regiões onde se concentra a economia moderna e dinâmica e a mão-de-obra especializada, por um lado, e as restantes regiões, por outro. A questão da segmentação é agora mais amplamente reconhecida. De facto, as carências de mão-de-obra nas regiões mais desenvolvidas coexistem com elevados níveis de desemprego noutras. As diferenças entre os trabalhadores muito e pouco especializados em termos dos resultados que obtêm no mercado laboral continuam a ser substanciais. Sem uma inversão desta tendência, a maioria dos países da adesão corre um elevado risco de marginalizar importantes partes da população, excluindo-as do emprego regular. O fomento da mobilidade regional e profissional continua a ser um desafio de vulto.

Outros sinais indicativos de um acentuar da segmentação são também a baixa actividade (ver supra) e o elevado desemprego de longa duração: este fenómeno aumentou nos países da adesão de 6,5% em 1997 para 8,1% em 2002, com níveis a exceder os 10% na Polónia e na Eslováquia.

Outro sinal de graves distorções do mercado de trabalho é a persistência de um sector informal generalizado e do trabalho não declarado, que traduz baixos níveis de produtividade, em especial na agricultura, mas também um insucesso das políticas em estabelecer um quadro institucional e jurídico estável e em solucionar os problemas socioeconómicos decorrentes da transição.

- ***Reforçar e adaptar as competências da mão-de-obra no contexto da reestruturação e de futuras pressões ligadas ao mercado único***

As insuficiências e não correspondências de competências denotam que a adaptação e a actualização das qualificações continuam a ser desafios importantes. Os ajustamentos serão suportados essencialmente por uma mão-de-obra em envelhecimento que não possui as competências e as capacidades de adaptação exigidas numa envolvente em rápida mutação. Por conseguinte, a aprendizagem ao longo da vida está firmemente inscrita na agenda de todos os países.

A adaptação e actualização de competências é igualmente uma questão que afecta as gerações mais jovens, patente na persistência de elevado desemprego juvenil pese embora um nível educativo relativamente elevado, como o indica a percentagem de jovens na faixa etária 20-24 a terem concluído pelo menos o ensino secundário de nível superior. Este facto reflecte, designadamente, o grau ainda limitado de capacidade de resposta do ensino e da formação profissionais às necessidades do mercado laboral.

### **III Progressos na abordagem das principais questões políticas**

#### ***Há que fazer mais para garantir a evolução dos salários e a formação dos mesmos numa perspectiva favorável ao emprego...***

O relatório DAC chamou a atenção para a necessidade de parceiros sociais e governos promoverem uma evolução dos salários favorável ao emprego e seguirem de perto as repercussões dos aumentos salariais e do salário mínimo no emprego.

As recentes evoluções salariais na República Checa, Estónia e Hungria confirmam esta preocupação, na medida em que ultrapassam as tendências da produtividade. Ainda que os diferenciais salariais em função das competências continuem a incentivar a formação das mesmas, é agora mais preocupante a questão das disparidades dos salários entre as regiões. Conjugados com elevados custos de habitação e transporte, os actuais níveis salariais parecem pouco contribuir para atrair trabalhadores para regiões com insuficiências de competências e mão-de-obra.

Aumentos regulares dos salários mínimos visam encorajar o exercício de uma actividade ao acentuarem o fosso relativamente aos níveis de prestações assistenciais. Esta medida deveria contribuir igualmente para prevenir a actividade informal e a sub-declaração do valor dos salários. Há que velar por que os trabalhadores menos especializados não sejam excluídos do mercado de trabalho. A Polónia introduziu um salário mínimo inferior para os jovens e a Eslováquia está a ponderar a instituição de um salário mínimo regionalmente diferenciado.

#### ***... e colocar os sistemas fiscais e de prestações ao serviço do emprego***

Ao mesmo tempo que reconhecia a complexidade da tarefa, o relatório sobre os progressos nos DAC sublinhou a necessidade de abordar a problemática da elevada carga fiscal sobre o

trabalho e, em especial, o trabalho pouco remunerado a fim de incentivar a criação e a ocupação de postos de trabalho no sector formal. No tocante aos regimes de prestações, o relatório insistiu na importância de estabelecer laços coerentes entre as medidas de activação e a protecção do rendimento para apoiar o exercício de uma actividade.

Tentativas recentes de reduzir a carga fiscal sobre o trabalho concentram-se no aumento do nível de rendimento não tributável, mas estas medidas têm um impacto limitado na carga tributária que, para os trabalhadores pouco remunerados, é muitas vezes quase exclusivamente composta de contribuições para a segurança social. Apenas a Hungria e a Letónia diminuíram as contribuições sociais, e na maioria dos países estas reflectem-se pesadamente na carga fiscal global sobre o trabalho. Dada a necessidade de sustentar a consolidação fiscal, os esforços deverão concentrar-se na consecução de uma redução significativa da carga fiscal sobre o trabalho pouco remunerado, tal como o preconiza a OE 8.

Prosseguem as reformas dos sistemas de prestações de desemprego. No âmbito dos actuais sistemas, os níveis das prestações são reduzidos mas podem ainda gerar espirais de desemprego, em especial para os desempregados com filhos. A Hungria complementou os subsídios normais de desemprego com um prémio pela procura de trabalho. Estão já em curso ou foram planeadas reformas dos sistemas de assistência social em Chipre, na República Checa, Estónia, Letónia, Lituânia, Polónia e Eslováquia com o objectivo de reduzir a dependência e incentivar o exercício de uma actividade.

As recentes medidas no domínio dos sistemas de prestações, em especial na Hungria e na Polónia, demonstraram que outros regimes assistenciais, tais como o regime de prestações por deficiência ou outras relacionadas com a saúde, destinados a pessoas em idade activa são, por vezes, mais importantes do que os subsídios de desemprego ou a assistência social, sendo necessário analisá-los e reformá-los. A introdução de um seguro de desemprego para assegurar a protecção social, com uma ligação clara à procura de trabalho e a medidas de activação, é preferível à concessão de prestações que fomentam o abandono do mercado laboral.

Os aumentos graduais da idade de reforma e as revisões dos regimes de reforma antecipada produziram até à data um impacto limitado na participação e no emprego das pessoas mais velhas. São necessárias estratégias mais proactivas e globais para promover o envelhecimento activo, em linha com a OE 5.

Garantir o adequado equilíbrio entre flexibilidade e segurança continua a ser um importante desafio

As análises circunstanciadas confirmaram que uma maior flexibilidade nos contratos e disposições laborais poderia dar um importante contributo para a criação de emprego e para níveis mais elevados de participação, em especial de mulheres e trabalhadores mais velhos. A título de exemplo, a percentagem de trabalho a tempo parcial (8% nos 10 países da adesão) e de contratos a termo (11% nos 10 países da adesão) no emprego total continua a ser substancialmente inferior à da UE-15, onde a disponibilidade e maior diversidade de disposições laborais contribuíram para um modelo de crescimento mais intensivo<sup>3</sup>. É fundamental que novas reformas da legislação laboral, as quais fazem parte da transposição do acervo, visem, nomeadamente, facilitar uma maior diversidade de disposições de tempo de trabalho e contratos laborais sem comprometer a segurança dos trabalhadores.

---

<sup>3</sup> Ver *Employment in Europe, 2002*, capítulo 2.

A criação do enquadramento legal constitui um passo importante, mas estas novas disposições têm de ser usadas e aceites por empresas e trabalhadores que, por vezes, as vêem como uma sobrecarga burocrática ou uma ameaça à sua segurança. Permitir aos parceiros sociais e às empresas que desempenhem os respectivos papéis e garantam o equilíbrio certo entre flexibilidade e segurança é agora uma tarefa fundamental para promover a adaptabilidade e a mobilidade, tal como preconizado na OE 3.

### ***Solucionar o problema do trabalho não declarado e informal: uma nova prioridade política***

O relatório DAC chamava a atenção para o facto de os níveis fiscais e de prestações poderem fomentar o trabalho informal e não declarado. As análises aprofundadas revelaram que o trabalho não declarado é reconhecido como uma fonte de preocupação também nos países da adesão (ver Orientação 9). Estão a ser empreendidos esforços para melhorar a fiscalização do registo e da declaração de empresas, mas há ainda que entender melhor a natureza e a dimensão do sector informal. Para transformar o trabalho não declarado em emprego regular é essencial acompanhar o impacto das medidas de apoio ao rendimento para os desempregados ou as pessoas (formalmente) inactivas, incluindo pensionistas, e da tributação do trabalho, ao mesmo tempo que se desenvolve um controlo adequado dos sistemas de prestações e o apoio à procura e ocupação de um emprego.

### ***Consolidar os avanços em matéria de desenvolvimento de recursos humanos***

O relatório DAC apoiava as reformas dos sistemas de educação e formação, visando ajustá-los às exigências das economias e sociedades modernas. À semelhança das monografias por país da Fundação Europeia para a Formação<sup>4</sup>, o relatório sublinhava a importância de melhorar a qualidade da educação e da formação e instava a que se tornasse operacional o conceito de aprendizagem ao longo da vida.

A execução de reformas prossegue a bom ritmo no que respeita ao ensino geral, deslocando agora a tónica para tornar os sistemas de educação e formação profissional mais adequados a dar resposta às necessidades do mercado de trabalho. A melhoria da qualidade do ensino para todos continua a ser uma questão importante. A Estónia, a Letónia e a Lituânia têm vindo a introduzir medidas para solucionar o problema do abandono escolar, meta esta que consta especificamente de uma alteração recente feita à Lei do Ensino na Hungria. Serão necessário esforços sustentados e um acompanhamento rigoroso dos resultados por forma a garantir progressos na consecução da meta europeia constante da OE 7 no sentido de limitar a 10% o abandono escolar precoce até 2010.

As análises aprofundadas documentaram alguns avanços no desenvolvimento de estratégias credíveis e de quadros operacionais para a aprendizagem ao longo da vida, em especial na República Checa, na Polónia e na Lituânia. Estão também a ser instituídos sistemas para definir e reconhecer competências, bem como para certificar formadores adultos.

A criação de incentivos à formação para empresas e indivíduos continua a ser uma questão crucial em todos os países. A Hungria desenvolveu vários incentivos financeiros à

---

<sup>4</sup> Fundação Europeia para a Formação, *Country Monographs on VET and employment services; Cross country summary of needs in the fields of employment/human resource development* (relatório de síntese das monografias, Abril de 2003); *Thirteen years of reform of vocational training systems in candidate countries – Lessons to be learned in relation with the Lisbon objectives* (Projecto de Junho de 2003).

participação em acções de formação razoavelmente exaustivos (prestações e créditos de imposto) destinados a trabalhadores, desempregados e inactivos.

Os sistemas estão a ser progressivamente instituídos, mas a participação real em formação continua reduzida (Gráfico 4) e serão necessários esforços consideráveis para se alcançar o nível médio da UE de 12,5% da população em idade activa em acções de aprendizagem ao longo da vida, preconizado na Orientação 4.

Por outro lado, são preocupantes os muito reduzidos níveis de participação em acções de educação e formação dos adultos pouco especializados<sup>5</sup>, que são inferiores a 1% na República Checa, Hungria e Polónia. Assegurar o acesso a aprendizagem ao longo da vida para todos, em especial aqueles com níveis educativos e competências mais reduzidos, constituirá provavelmente um desafio de envergadura para todos os países.

### ***Empreender esforços determinados em matéria de activação e prevenção***

As políticas activas do mercado de trabalho (PAMT) e as abordagens preventivas são elementos determinantes para apoiar as pessoas na sua adaptação às mutações estruturais. O relatório DAC defendia uma evolução para medidas favoráveis à empregabilidade e adaptabilidade das pessoas e prioridade acrescida à prevenção, bem como a medidas políticas mais bem direccionadas.

A necessidade de activação e de abordagens mais preventivas é agora mais amplamente reconhecida e tem sido traduzida em medidas que promovem planos de acção individuais e programas dirigidos aos desempregados de longa duração e aos jovens. O cenário é mais híbrido no tocante à evolução para medidas que visam reforçar a empregabilidade, em especial a formação, sendo que em vários países os programas continuam a centrar-se em esquemas de emprego temporário. Para assegurar a máxima rentabilidade das despesas com políticas activas do mercado de trabalho, continua a ser crucial que estas sejam direccionadas e objecto de avaliação.

Os progressos obtidos recentemente deverão constituir uma base sólida para que os países passem de programas-piloto para uma abordagem de integração. Mesmo em países como níveis relativamente baixos de desemprego, a duração deste fenómeno aumenta. Todos os países deverão envidar esforços consideráveis para alcançar as metas da OE 11 no que respeita à prevenção e activação.

### ***Integrar as pessoas desfavorecidas e alcançar mercado de trabalho inclusivos continuam a ser questões fundamentais para aumentar a oferta de mão-de-obra e promover a coesão social***

A existência de mercados de trabalho mais inclusivos apoia a coesão social, contribuindo também para aumentar a participação e o emprego. Reconhecendo os esforços obtidos no domínio da educação, o relatório DAC apelava a um maior rigor na implementação de estratégias de integração direccionadas para os desfavorecidos, as minorias étnicas e as comunidades ciganas em particular.

---

<sup>5</sup> População na faixa etária 25-64 anos que não completou estudos de nível secundário superior. Dados do Inquérito às Forças de Trabalho só disponíveis para a CZ, HU, POL e SK.

Recentemente, os países da adesão colocaram uma tónica acrescida na integração no mercado de trabalho de pessoas com deficiência que representam uma proporção considerável dos inactivos em idade activo, em especial na Hungria, Polónia, Estónia e República Checa. A promoção de uma integração eficaz no mercado de trabalho exige a articulação de programas específicos com políticas de saúde e reformas dos sistemas de prestações que lhes estão associados.

Facilitar o acesso ao ensino geral básico continua a ser a prioridade em matéria de integração dos ciganos. São poucas as informações disponíveis sobre a aplicação das estratégias de integração já adoptadas na República Checa e na Hungria. Na Eslováquia, a nova prioridade conferida à integração da comunidade cigana tem de ser rapidamente traduzida em acções concretas. Continua a ser indispensável, na maioria dos países da Europa Central e Oriental em vias de adesão, que sejam criadas as condições propícias e afectados os recursos adequados para favorecer o acesso a serviços de apoio activo e de emprego e, uma forma mais geral, permitir à comunidade cigana uma participação na sociedade a todos os níveis.

O relatório DAC documentou o risco acrescido de desemprego para a população não indígena nos países bálticos, em especial na Letónia e na Estónia. Poucos avanços foram registados na Letónia pelo que urge desenvolver respostas políticas para promover a integração dos não letões no mercado de trabalho e solucionar possíveis obstáculos ao seu registo nos SPE. A Estónia tem de fiscalizar a eficácia dos programas de emprego destinados às regiões desfavorecidas onde se concentra a população não estónia.

São necessários esforços consideráveis para se reduzirem significativamente as disparidades em matéria de desemprego que afectam as pessoas desfavorecidas, em relação com a OE 7.

A mão-de-obra estrangeira com contratos temporários representa uma elevada percentagem da força de trabalho no Chipre e há que reconhecer plenamente a sua contribuição para a economia, reconhecendo-a na política global de emprego e na política social.

### ***Mudanças modestas no tocante à promoção da igualdade entre os géneros***

O relatório DAC reconheceu uma tomada de consciência relativamente às políticas da igualdade entre os géneros e apelou à plena implementação dos quadros legal e estratégico neste domínio em relação com o acervo. Tal como foi já apontado, as taxas de emprego das mulheres estão acima da média da UE, à excepção de Malta, Hungria, Polónia e Eslováquia (Quadro 1, Gráfico1), mas na maioria dos países a participação feminina no mercado de trabalho e no emprego apresenta tendência para um declínio ou estagnação. As mulheres continuam em elevado risco de desemprego de longa duração, também em países com níveis de desemprego relativamente reduzidos.

As análises aprofundadas apontaram a baixa incidência de contratos favoráveis à família e de disposições flexíveis de tempo de trabalho enquanto obstáculo à participação das mulheres, mas os progressos nesse campo continuam a ser lentos. Há igualmente uma tomada de consciência acrescida da necessidade de promover estruturas de acolhimento de crianças a preços acessíveis, mas são ainda necessários esforços importantes para concretizar as metas conexas definidas na Orientação 6.

## **IV Assegurar uma boa governança para aplicar a Estratégia Europeia de Emprego**

O relatório DAC identificou a criação de capacidades em sentido lato como um pré-requisito para o desenvolvimento e a aplicação de políticas de emprego. Era urgente melhorar a planificação e a coordenação das políticas, bem como as capacidades de implementação, nomeadamente no contexto do apoio do FSE. Sublinhava ainda as responsabilidades dos parceiros sociais na modernização dos mercados laborais. Todos estes são elementos da boa governança e da abordagem de parceria consideradas como determinantes para a aplicação da estratégia de emprego nas novas Orientações de Emprego.

### *Planificação, orientação e supervisão das políticas*

Há vários anos que todos os países têm vindo a desenvolver estratégias de emprego. Os DAC contribuíram para identificar prioridades que apoiem uma abordagem global relativamente às políticas de emprego. Não obstante, é ainda necessário empreender esforços em vários países, em particular a Letónia, para desenvolver uma abordagem estratégica que seja mais do que um conjunto de medidas e programas.

As estratégias acordadas foram preparadas com a participação dos ministérios relevantes e conduziram à criação de estruturas de coordenação ad hoc. Os elementos disponíveis variam no tocante ao grau em que a planificação e a orientação política reflectem situações regionais e locais. É agora necessário assegurar uma coordenação política numa base permanente, de forma a que seja efectivamente traduzida em orientações políticas a todos os níveis e encontre reflexo nos primeiros PAN.

As estratégias de emprego nacionais carecem por vezes de metas e objectivos concretos e realistas, facto que foi reconhecido na avaliação da Estratégia Europeia de Emprego como elemento crucial para estimular as reformas. Ao mesmo tempo, as deficiências detectadas nos sistemas de acompanhamento e avaliação e uma falta de feed back organizado a todos os níveis e parceiros relevantes obstam à capacidade de avaliar os progressos de forma eficaz. Uma cultura de avaliação de políticas está ainda a dar os primeiros passos, havendo que reforçar as capacidades para este efeito, tanto nos SPE como nos ministérios.

Todos os países da adesão estão a aderir progressivamente a uma abordagem mais coordenada e integrada no domínio do emprego e das políticas relacionadas. Não obstante, a forma como as várias políticas, designadamente as políticas económica, regional, fiscal e de ensino e formação, podem contribuir para promover o emprego tem de ser mais elaborada nos PAN.

Os PAN devem igualmente reflectir as sinergias entre a política de emprego e a política social. A título de exemplo, a melhoria da situação do mercado de trabalho para as pessoas desfavorecidas exige uma aplicação rigorosa do acervo anti-discriminação e das políticas de emprego. A aplicação do acervo em matéria de legislação laboral, igualdade de tratamento entre homens e mulheres, diálogo social e saúde e segurança deverá ajudar a promover o emprego. Caso as políticas sejam prosseguidas independentemente umas das outras, o seu impacto será reduzido e as metas não serão concretizadas; em conjunção, porém, encerram o potencial de fazerem a diferença.

Os esforços para melhorar a planificação das políticas estão também em relação directa com a planificação para efeitos do financiamento dos Fundos Estruturais, nomeadamente o FSE. Os DAC formulam a base substantiva para os documentos de programação do FSE. Os principais desafios identificados nos DAC devem ser claramente abordados naqueles programas, através da elaboração de estratégias correspondentes e de acções concretas merecedoras de apoio do FSE. Este exercício é crucial para o ajustamento progressivo das políticas e instituições dos países da adesão à aplicação da Estratégia Europeia de Emprego.

## ***Parceria social***

Os parceiros sociais têm um papel determinante para garantirem uma boa governança e são expressamente convidados a contribuir para a aplicação eficaz das novas Orientações de Emprego. Tal como foi apontado no relatório DAC da Comissão, existem estruturas nacionais tripartidas em todos os países da adesão, mas à excepção de Chipre e da Eslovénia onde a parceria social está bem estabelecida, há margem para uma participação mais forte e activa dos parceiros sociais a este nível e para instaurar a abordagem tripartida também nos planos regional e local.

O diálogo social bipartido autónomo não está ainda suficientemente estabelecido que permita aos parceiros sociais desempenharem um papel significativo nas áreas da formação de salários, desenvolvimento de recursos humanos, adaptabilidade de empresas e trabalhadores, sinergias entre flexibilidade e segurança e saúde e segurança no trabalho.

Ainda que, de uma forma geral, os governos sejam favoráveis a um maior envolvimento dos parceiros sociais, nem sempre é certo que estes últimos entendem plenamente a sua missão e responsabilidades no domínio das políticas de emprego. Pese embora os avanços registados no reforço das capacidades dos parceiros sociais, muito caminho está ainda por percorrer para que o diálogo social se torne uma realidade a todos os níveis.

A participação dos parceiros sociais deve também ser assegurada no processo de execução das intervenções do FSE. A maioria dos países da adesão refere os parceiros sociais no âmbito de algumas medidas, mas o seu envolvimento no processo não é ainda suficientemente garantido.

## ***Sistemas de aplicação***

O relatório DAC sublinhava a necessidade de afectar recursos suficientes às políticas de emprego em termos financeiros e de pessoal. Aqui se inclui a capacidade de explorar plenamente o potencial dos Fundos Estruturais e do Fundo Social Europeu, em particular, a partir do momento da adesão. Mais especificamente, o relatório salientava o papel crucial dos Serviços Públicos de Emprego (SPE) enquanto instância de aplicação de políticas e, por vezes, também de execução das intervenções do FSE.

A Lituânia registou recentemente avanços na modernização dos SPE e na República Checa e na Hungria foram reafirmados compromissos nesse sentido. Uma vez concretizada, a intenção das autoridades polacas de restabelecer a coordenação dos SPE a nível nacional constituirá um importante passo em frente para o desenvolvimento do sistema de aplicação neste país. As estruturas dos SPE estão a ser progressivamente modernizadas para dar resposta ao número crescente de tarefas e responsabilidades que lhes são atribuídas, mas há ainda margem considerável para melhorias neste domínio, em particular na Eslováquia, na Letónia e na Eslovénia.

A maioria dos países está ainda a envidar esforços importantes para actualizar as competências do pessoal dos SPE, mas persistem estrangulamentos quantitativos. A afectação de pessoal aos SPE locais está longe de ser a melhor, havendo ainda muito caminho a percorrer para que os SPE sejam parceiros válidos aos níveis regional e local.

A criação de estruturas adequadas para a execução e gestão das intervenções do FSE exige esforços adicionais. Particularmente preocupantes são os atrasos registados na designação e no estabelecimento de estruturas para a execução das intervenções do FSE na Eslováquia. A capacidade administrativa foi melhorada ou está em vias de actualização na maioria dos

outros países, mas são necessários esforços mais determinados neste domínio, em especial nos três Estados bálticos, na República Checa e na Hungria. Para todos os países, é essencial que as disposições que permitem assegurar uma coordenação adequada sejam definidas ou melhoradas. Sem progressos consideráveis em termos de execução e de afectação de recursos, não é certo que a aplicação do FSE seja eficaz. Atendendo ao facto de que a mão-de-obra constitui o principal recurso dos países da adesão, é essencial para o seu desenvolvimento económico e social que maximizem a assistência do FSE.

### ***Recursos financeiros***

Tal como foi apontado nas novas Orientações de Emprego, um factor crucial para uma aplicação eficaz das políticas de emprego passa por assegurar recursos financeiros adequados. Presentemente, e pese embora a prioridade política conferida ao emprego na maioria dos países, a incerteza que reina na envolvente orçamental global e na planificação e supervisão das políticas não permite uma afectação sustentada e credível de recursos financeiros. Em virtude da grave situação financeira, é ainda mais importante concentrar atenções na qualidade das despesas e na eficácia das medidas.

As despesas activas diminuíram ou estagnaram em vários países e o nível global de despesas activas (em percentagem do PIB) permanece reduzido dado o nível de desemprego, em especial nos três Estados bálticos, na Polónia e na Eslováquia.

A despesa pública com a educação continua a ser relativamente elevada na maioria dos países, mas regista tendência para a diminuição ou a estagnação. A atribuição de recursos é desequilibrada em benefício do ensino geral, sendo necessária uma reorientação das despesas para dar resposta ao requisito de maior qualidade. Faltam mecanismos de financiamento para apoiar as estratégias de aprendizagem ao longo da vida através de um fluxo consistente de recursos.

O desenvolvimento de políticas activas do mercado de trabalho e a modernização dos SPE, o reforço dos sistemas de ensino e formação e a promoção de medidas que visem um acesso igual e justo ao mercado laboral, independentemente do sexo, da idade ou da etnia, são tarefas que se inscrevem directamente no âmbito das intervenções do FSE, sendo este o instrumento preferencial para o financiamento estrutural dessas actividades. Tal como apontado nas Orientações de Emprego, os Fundos Estruturais e o FSE em especial podem também desempenhar um papel determinante no reforço das capacidades institucionais relativas às políticas de emprego.

## **V Medidas futuras**

No Outono de 2003, os Estados-Membros apresentaram os respectivos PAN 2003 elaborados com base nas novas Orientações de Emprego. Em meados de Janeiro de 2004, a Comissão aprovará o projecto de Relatório Conjunto sobre o Emprego (RCE), juntamente com o projecto de relatório de aplicação das OGPE. O Comité do Emprego procederá a uma revisão multilateral dos PAN e, no primeiro e segundo trimestres de 2004, discutirá o projecto de Relatório Conjunto sobre o Emprego proposto pela Comissão e as recomendações individuais a apresentar aos Estados-Membros. Os futuros Estados-Membros participarão nos trabalhos através do seu envolvimento no Comité do Emprego. Estes debates contribuirão para a sua familiarização com o exercício dos PAN, as principais questões políticas e o processo de coordenação das políticas de emprego, com vista à apresentação dos seus primeiros PAN até Outubro de 2004.

- Os países da adesão aderiram ao programa "Medidas de Incentivo ao Emprego" (MIE) em 2003 e todos assinaram o protocolo de acordo que as acompanha. No Comité das MIE apresentarão as respectivas necessidades no âmbito do programa de trabalho 2004 em apoio da sua participação na Estratégia Europeia de Emprego.

Através do programa MIE, os países da adesão beneficiarão igualmente de apoios operacionais para se prepararem para a aplicação da Estratégia Europeia de Emprego. Participarão, em particular, no intercâmbio de experiências e na identificação de boas práticas de políticas de emprego, através do exercício de revisão interpares realizado no quadro da estratégia de emprego. Estarão também envolvidos nas duas redes de especialistas (MISEO e SYSDÉM) do Observatório Europeu do Emprego. Prosseguirá a cooperação entre os Serviços Públicos de Emprego e incluirá um conjunto de módulos de formação para os países da adesão financiados ao abrigo das MIE.

- Os documentos de programação do FSE actualmente em discussão com a Comissão definirão o enquadramento das prioridades em matéria de desenvolvimento de recursos humanos com vista a um futuro financiamento FSE. O estabelecimento de ligações adequadas entre as questões políticas identificadas nos DAC e o financiamento do FSE tem merecido atenção especial por parte da Comissão. Os documentos devem, pois, demonstrar claramente a coerência das estratégias de desenvolvimento de recursos humanos com as questões e prioridades identificadas nos DAC. A fim de permitir o início das ajudas FSE em 2004 como previsto, as negociações dos documentos deverão estar concluídas até finais de 2003.

## ANEXO

### *A nova Estratégia Europeia de Emprego*

Em Julho de 2003, o Conselho adoptou um novo conjunto de Orientações para as Políticas de Emprego<sup>6</sup>. As novas Orientações preconizam três grandes objectivos:

- pleno emprego, nomeadamente através do cumprimento das metas de emprego definidas em Lisboa e Estocolmo;
- promoção da qualidade e da produtividade no trabalho, traduzindo em especial a necessidade de melhores empregos numa economia do conhecimento e o imperativo de promover a competitividade da UE; e
- fomento da coesão social e mercados laborais inclusivos, designadamente a redução das disparidades regionais em termos de emprego.

Comportam ainda dez orientações específicas:

- medidas activas e preventivas dirigidas aos desempregados e aos inactivos;
- criação de empregos e espírito empresarial;
- resposta à mudança e promoção da adaptabilidade e da mobilidade no mercado de trabalho;
- promoção do desenvolvimento de capital humano e da aprendizagem ao longo da vida;
- aumento da oferta de mão-de-obra e promoção do envelhecimento em actividade;
- igualdade entre homens e mulheres;
- promoção da inserção no mercado de trabalho de pessoas desfavorecidas e combate à discriminação de que são alvo;
- tornar o trabalho compensador através de incentivos para aumentar o seu carácter atractivo;
- transformação do trabalho não declarado em emprego regular;
- resposta às disparidades regionais em termos de emprego.

Importância especial é igualmente conferida à melhoria dos processos de execução e governança. Aqui se incluem esforços para reforçar os mecanismos de execução, o envolvimento dos parceiros sociais e a correspondente afectação de meios financeiros adequados.

---

<sup>6</sup> Decisão do Conselho, de 22 de Julho de 2003, relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros (2003/578/EC), JO L 197 de 05/08/2003.

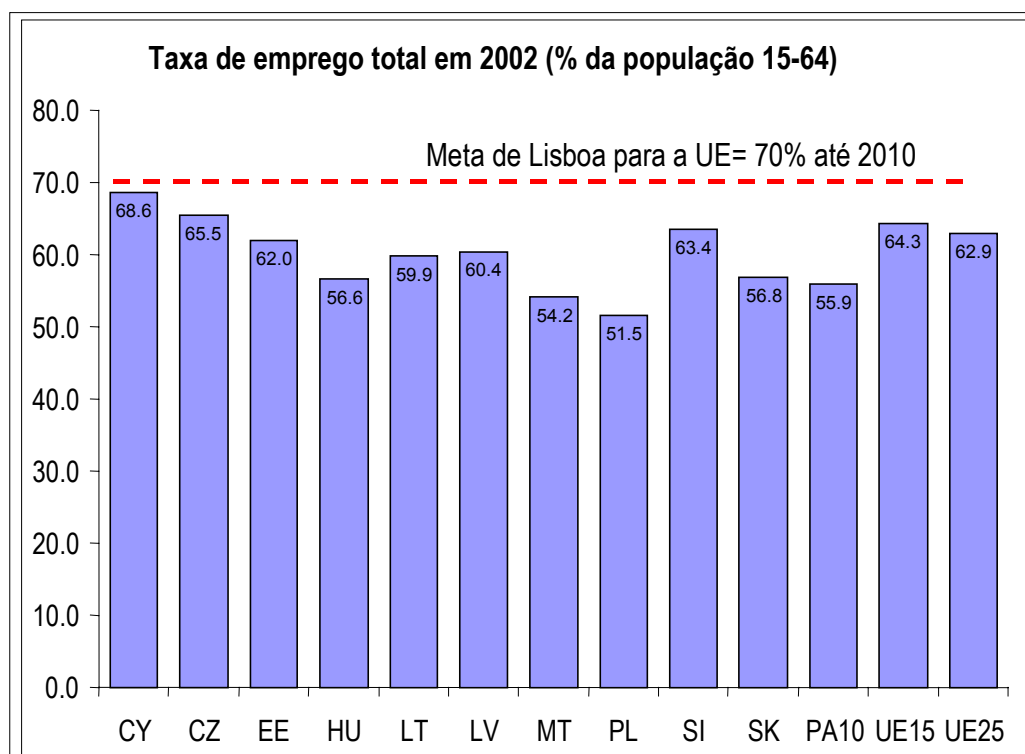
## ANEXO 2

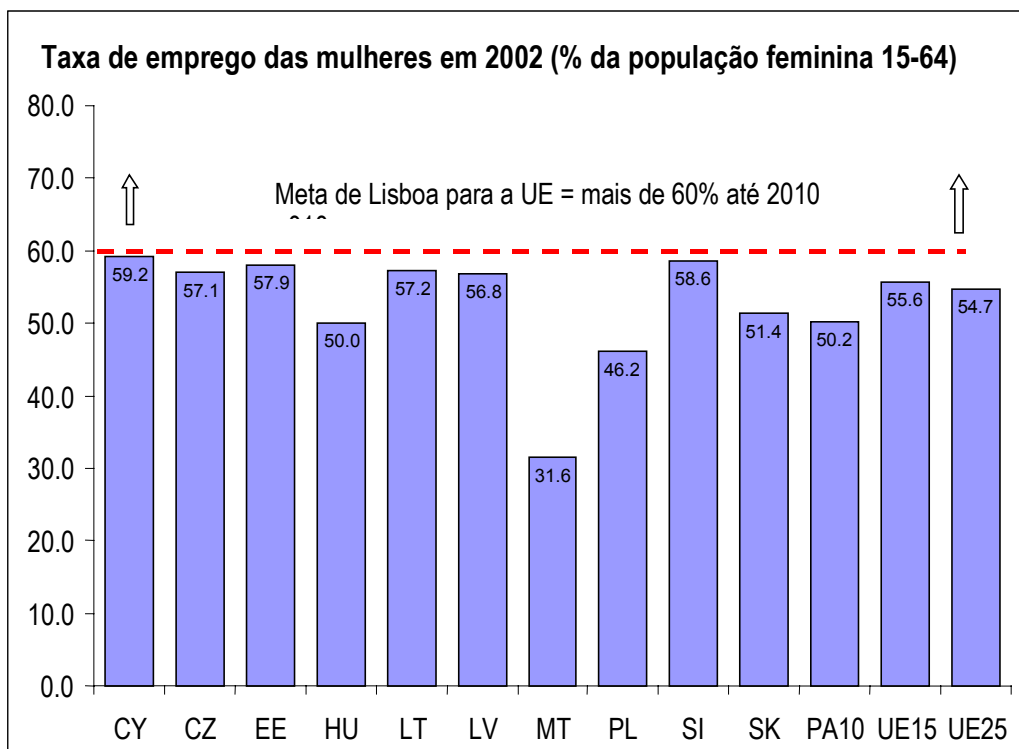
**Quadro 1**

<b>Taxas de emprego, participação e desemprego em 2002</b>												
<b>Resultados nacionais face às metas de emprego UE 2010</b>							<b>Taxas de actividade e desemprego</b>					
	<b>Taxa de emprego 15-64 em 2002 (% população 15-64)</b>			<b>Taxa de emprego trabalh. mais velhos 55-64 em 2002 (% população 55-64)</b>			<b>Taxa de actividade 15-64 em 2002 (% população 15-64)</b>			<b>Taxa de desemprego total harmonizada em 2002 (% mão-de-obra)</b>		
	<b>Total</b>	<b>H</b>	<b>M</b>	<b>Total</b>	<b>H</b>	<b>M</b>	<b>Total</b>	<b>H</b>	<b>M</b>	<b>Total</b>	<b>H</b>	<b>M</b>
<b>CY</b>	<b>68,6</b>	<b>78,8</b>	<b>59,2</b>	<b>49,2</b>	<b>67,0</b>	<b>32,1</b>	<b>71,0</b>	<b>81,0</b>	<b>61,7</b>	<b>3,8</b>	<b>2,9</b>	<b>5,0</b>
<b>CZ</b>	<b>65,5</b>	<b>74,0</b>	<b>57,1</b>	<b>40,8</b>	<b>57,3</b>	<b>26,0</b>	<b>70,7</b>	<b>78,7</b>	<b>62,8</b>	<b>7,3</b>	<b>5,9</b>	<b>9,0</b>
<b>EE</b>	<b>62,0</b>	<b>66,5</b>	<b>57,9</b>	<b>51,6</b>	<b>58,4</b>	<b>46,5</b>	<b>69,3</b>	<b>74,6</b>	<b>64,4</b>	<b>9,1</b>	<b>9,8</b>	<b>8,4</b>
<b>HU</b>	<b>56,6</b>	<b>63,5</b>	<b>50,0</b>	<b>26,6</b>	<b>36,7</b>	<b>18,5</b>	<b>60,1</b>	<b>67,7</b>	<b>52,9</b>	<b>5,6</b>	<b>6,0</b>	<b>5,1</b>
<b>LT</b>	<b>59,9</b>	<b>62,7</b>	<b>57,2</b>	<b>41,6</b>	<b>51,5</b>	<b>34,1</b>	<b>69,6</b>	<b>73,6</b>	<b>65,8</b>	<b>13,1</b>	<b>13,3</b>	<b>13,0</b>
<b>LV</b>	<b>60,4</b>	<b>64,3</b>	<b>56,8</b>	<b>41,7</b>	<b>50,5</b>	<b>35,2</b>	<b>68,8</b>	<b>74,1</b>	<b>63,9</b>	<b>12,8</b>	<b>13,7</b>	<b>11,8</b>
<b>MT</b>	<b>54,2</b>	<b>76,4</b>	<b>31,6</b>	<b>31,0</b>	<b>52,5</b>	<b>11,3</b>	-	-	-	<b>7,4</b>	<b>6,4</b>	<b>9,8</b>
<b>PL</b>	<b>51,5</b>	<b>56,9</b>	<b>46,2</b>	<b>26,1</b>	<b>34,5</b>	<b>18,9</b>	<b>64,6</b>	<b>70,6</b>	<b>58,7</b>	<b>19,9</b>	<b>19,1</b>	<b>20,9</b>
<b>SI</b>	<b>63,4</b>	<b>68,2</b>	<b>58,6</b>	<b>24,5</b>	<b>35,4</b>	<b>14,2</b>	<b>67,8</b>	<b>72,5</b>	<b>63,0</b>	<b>6,0</b>	<b>5,7</b>	<b>6,4</b>
<b>SK</b>	<b>56,8</b>	<b>62,4</b>	<b>51,4</b>	<b>22,8</b>	<b>39,1</b>	<b>9,5</b>	<b>69,9</b>	<b>76,7</b>	<b>63,2</b>	<b>18,6</b>	<b>18,4</b>	<b>18,8</b>
<b>PA10</b>	<b>55,9</b>	<b>61,8</b>	<b>50,2</b>	<b>30,5</b>	<b>41,2</b>	<b>21,4</b>	<b>65,8</b>	<b>72,3</b>	<b>59,5</b>	<b>14,8</b>	<b>14,2</b>	<b>15,6</b>
<b>UE15</b>	<b>64,3</b>	<b>72,8</b>	<b>55,6</b>	<b>40,1</b>	<b>50,1</b>	<b>30,5</b>	<b>69,7</b>	<b>78,4</b>	<b>60,9</b>	<b>7,7</b>	<b>6,9</b>	<b>8,7</b>
<b>UE25</b>	<b>62,9</b>	<b>71,0</b>	<b>54,7</b>	<b>38,7</b>	<b>48,9</b>	<b>29,1</b>	<b>69,0</b>	<b>77,4</b>	<b>60,7</b>	<b>8,9</b>	<b>8,0</b>	<b>9,9</b>

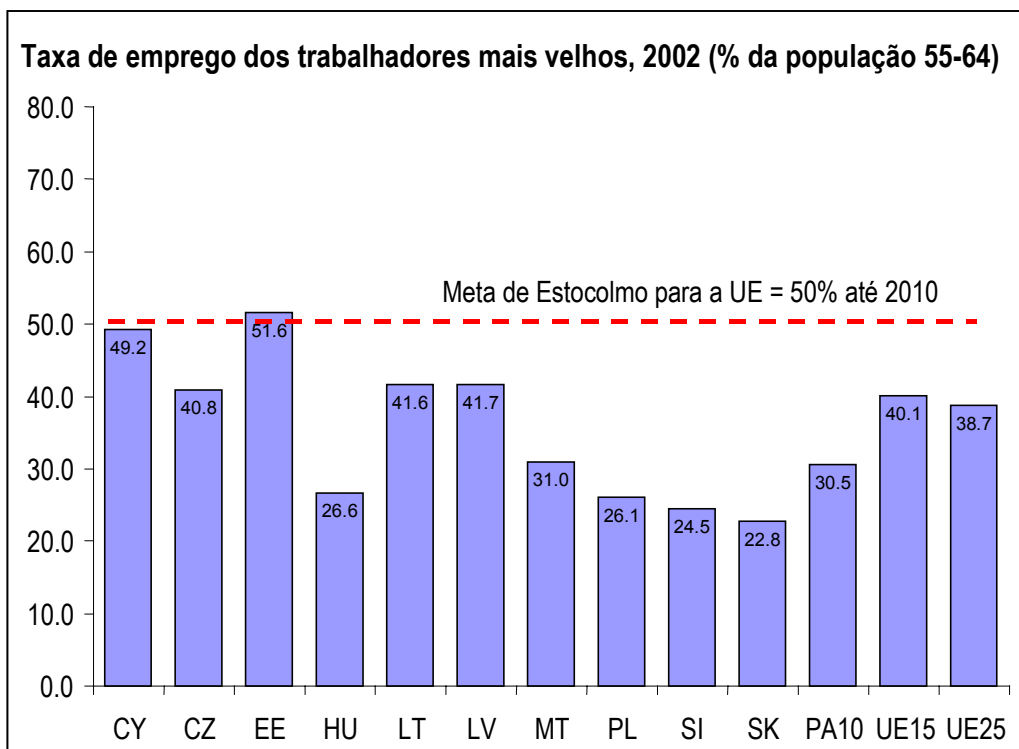
Fonte: As taxas de emprego referentes a Malta dizem respeito ao 4º trimestre 2001. Taxas de emprego e actividade, estimativas anuais comparáveis com base no IFT, EU. Taxas de desemprego, séries harmonizadas de desemprego, Eurostat.

**Gráfico 1** Fonte: Médias anuais com base no inquérito trimestral às forças de trabalho, Eurostat. MT, Q4 2001.

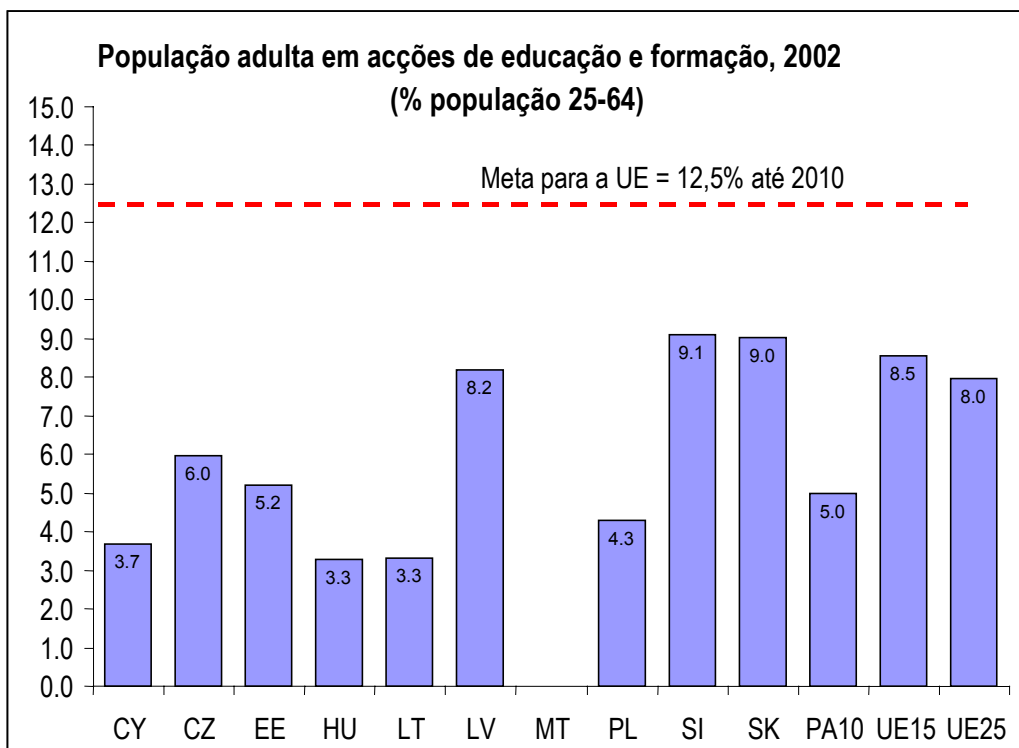




**Gráfico 2** Fonte: Médias anuais com base no inquérito trimestral às forças de trabalho, Eurostat. MT, Q4 2001.



**Gráfico 3** Fonte: Médias anuais com base no inquérito trimestral às forças de trabalho, Eurostat. MT, Q4 2001.



**Gráfico 4** Fonte: Inquérito às forças de trabalho (definições da UE), resultados da Primavera, Eurostat.