

De uitbreiding van de EU: wie komt erbij en wat kunnen we verwachten?

Funck B., Pizzati L. (2002), *Labor, employment, and social policies in the EU enlargement process. Changing perspectives and policy options*, World Bank, Washington D.C., 406 p.

Het aanpassen aan structurele veranderingen in de globale economie, het verhogen van de werkzaamheidsgraad en het voorkomen van sociale uitsluiting; het zijn maar enkele van de uitdagingen waarvoor alle Europese landen staan. De uitbreiding van de Europese Unie geeft aan deze thema's een nieuwe dimensie en tegelijk reikt ze lidstaten en kandidaat-lidstaten de mogelijkheden aan om samen naar oplossingen te zoeken. Toch verontrust het vooruitzicht van een meer geïntegreerd en competitiever Europa sommigen, vooral wat betreft jobzekerheid en welvaartspeil. Naar aanleiding van dergelijke bedenkingen, vond de Wereldbank de tijd rijp om eens rustig rond de tafel te zitten. Van 28 tot 30 juni 2001 organiseerde zij daartoe samen met een aantal andere instellingen een internationale conferentie te Oostenrijk, waar beleidsmakers, sociale partners, academici en andere belanghebbenden de problematiek bespraken. Dit artikel geeft een beknopt overzicht van de verschillende thema's die aan bod kwamen.

De gemeenschappelijke uitdagingen

Vele problemen en vragen omtrent de arbeidsmarkt komen voor in alle Europese landen, zowel in de EU-lidstaten als in de kandidaat-lidstaten. Tijdens de conferentie werden de voornaamste uitdagingen op een rijtje gezet:

1. hoe kan de 'ondertewerkstelling' van de bevolking op beroepsactieve leeftijd, wegens een te lage activiteitsgraad en een te hoge werkloosheid, geminimaliseerd worden;
2. staat een streven naar volledige werkgelegenheid lijnrecht tegenover het bereiken van een competitieve markt met hoge lonen en hoge productieniveaus;
3. hoe kan de impact van structurele veranderingen in de economische activiteit op de werkgelegenheid worden gematigd;
4. hoe kan sociale uitsluiting van bepaalde groepen op de arbeidsmarkt worden vermeden;
5. hoe moet worden omgegaan met jobmobiliteit en -migratie;
6. hoe kunnen welvaart, jobzekerheid en armoedebestrijding in evenwicht worden gehouden?

Op deze vragen zijn *geen pasklare antwoorden* te vinden. Een effectief beleid zal een hele resem instrumenten moeten integreren en aangezien deze problemen zich stellen in vrijwel alle Europese landen, werden de beleidsmakers ertoe uitgenodigd om een dergelijk beleid op Europees niveau te formuleren.

Trends op de arbeidsmarkt in de Europese landen

Een coherent en internationaal beleid moet worden gebaseerd op feiten. Daarom vonden de organisatoren van de conferentie het noodzakelijk om de belangrijkste trends en ontwikkelingen op de arbeidsmarkt van een aantal kandidaat-lidstaten – Polen, Letland, Roemenië en Slovenië – te bespreken. Deze landen worstelen elk op hun eigen manier met de structurele economische veranderingen, die voornamelijk een verval van de traditionele industrieën en een opkomst van de dienstensectoren inhouden. Wat opvalt, is dat beleidsvoorstellen hieromtrent vaak gestoeld zijn op de vier pijlers die centraal staan in het werkgelegenheidsbeleid van de EU: de verbetering van de ‘employability’, de ontwikkeling van ondernemerschap en het creëren van banen, de bevordering van het aanpassingsvermogen van ondernemingen en hun werknemers en het stimuleren van een gelijkkanalenbeleid.

De kandidaat-lidstaten zijn niet de eersten die te maken krijgen met economische veranderingen in het licht van toetreding tot de EU. De EU is niet aan haar proefstuk. Daarom vond men het niet onverstandig om even terug te blikken en te kijken welke lessen er getrokken kunnen worden uit vroegere schaalvergrotingen.

Spanje trad toe in 1986, meer dan 35 jaar na de oprichting van de EU. Destijds was de toestand op de arbeidsmarkt in Spanje vergelijkbaar met deze in de kandidaat-lidstaten nu. Om te komen tot een succesvolle toetreding moest de Spaanse arbeidsmarkt meer de nadruk gaan leggen op arbeidsintensieve activiteiten en op dienstensectoren. De Spaanse instellingen bleken toen niet in staat reallocatie te verwezenlijken, waaruit blijkt dat het institutionele kader van een land heel belangrijk is bij het omvormen van een economie. Ook *Oost-Duitsland* had te kampen met problemen op de arbeidsmarkt na de eenmaking. Het transitieproces naar een meer westerse economie verliep er zeer moeizaam en wijst vooral op het risico dat goed bedoelde sociale programma's, zoals gesubsidieerde opleidingsprogramma's die een inkomen garanderen dat slechts weinig van het minimumloon verschilt, vaak de werkloosheid in stand houden i.p.v. deze te verminderen.

Arbeidsmobiliteit- en migratie

Het feit dat bijna 15% van de Oost-Duitsers na de eenmaking migreerden, verontrust sommigen in het vooruitzicht van een verdere uitbreiding naar Oost-Europa. *De huidige lidstaten zijn bezorgd dat de uitbreiding een enorme migratiegolf teweeg zal brengen.* Vreemd genoeg bleek op de conferentie dat de kandidaat-lidstaten net het omgekeerde vrezden: *de binnenlandse arbeidsmobiliteit is zodanig laag dat de regionale verschillen in stand gehouden worden.* Dit maakt dat sommige gebieden welvarend zijn, terwijl andere te kampen hebben met een hoge werkloosheid. Men vreest dat de uitbreiding van de EU deze kloof nog zal vergroten in plaats van ze te dichten. Deze bedenkingen worden vanuit verschillende invalshoeken toegelicht in het verslagboek van de conferentie.

Vooreerst wordt de toestand in *Polen* beschreven door Rutkowski en Przybyla.¹ De Poolse regio's kenmerken zich door sterk uiteenlopende werkloosheidscijfers en een verschillende mate van jobcreatie. *Ondanks deze regionale verschillen blijven de binnenlandse migratiestromen zeer beperkt.* Men kan nochtans verwachten dat de welvarende regio's de inwoners uit economisch minder presterende streken zouden aantrekken. Dergelijke binnenlandse migratie gebeurt niet.

De auteurs zien een *drietal verklarende factoren.* Ten eerste zijn de woningprijzen in de steden zeer hoog, wat mensen uit meer landelijke gebieden ontmoedigt om te verhuizen. Ten tweede beschouwen de meesten hun landbouwgrond als een laatste vorm van zekerheid die men niet zomaar wil opgeven, zeker niet gezien de lage prijzen die men ervoor biedt. Bovendien ontvangen werklozen uit landelijke gebieden een uitkering via de sociale verzekering voor landbouwers die even hoog is als de uitkering die men krijgt in stedelijke gebieden. Ten derde is er sprake van een kwalificatiemismatch. De jobcreatie in de goed presterende regio's is namelijk vooral te danken aan een uitbreiding van de dienstensectoren en de jobs in deze sectoren vereisen meestal een hoger kwalificatieniveau, waaraan personen uit rurale gebieden niet kunnen beantwoorden. Kortom, er bestaan weinig redenen om te migreren naar de meer welvarende regio's. De auteurs eindigen met de suggestie dat loondifferentiatie op regionaal niveau eventueel een oplossing kan bieden voor de regionale verschillen.

Een vergelijkbare situatie wordt teruggevonden in *Hongarije*²: een stijgende werkloosheid, een hoge mate van inactiviteit en groter wordende inkomensverschillen leiden tot een steeds sterkere regionale differentiatie wat betreft de arbeidsmarkt. Daar waar het banenverlies ten gevolge van de industriële herstructurering alle Hongaarse regio's in gelijke mate trof, doet de daaropvolgende jobcreatie zich niet overal even sterk voor. Niet alle regio's konden profiteren van de opmars van de dienstensectoren. Volgens de auteur van het artikel, Károly Fazekas, zijn de geconcentreerde buitenlandse investeringen hiervoor verantwoordelijk. De investeerders trekken vooral naar die regio's waar gekwalificeerde werkkrachten voor handen zijn, wat niet het geval is in de minder welvarende regio's omwille van het slecht georganiseerde onderwijsstelsel. Bovendien remmen de slechte wegen en hoge transportkosten in verhouding tot het verwachte loon binnenlandse migraties af. Met andere woorden, zo besluit het artikel, niet enkel een optimaal arbeidsmarktbeleid, maar ook een efficiënt sociaal beleid (m.b.t. onderwijs, wegenbouw, publiek transport, enzovoort) kan de situatie mee vooruit helpen.

In een volgende bijdrage nuanceert Jennifer Hunt de migratie na de eenmaking van Duitsland.³ De auteur stelt dat de meeste mensen naar West-Duitsland trokken omwille van politieke en familiale redenen. Het was pas later, toen bleek dat Duitsland ook een politieke eenheid zou vormen, dat ook economische motieven de kop opstaken. Het loonverschil tussen Oost- en West-Duitsland speelde hier een hoofdrol. Sommigen vrezen nu dat soortgelijke redenen grote migratiestromen op gang zullen brengen na de uitbreiding. Immers, het loonverschil tussen de huidige EU-lidstaten en de kandidaat-lidstaten is nog groter dan toen in Duitsland. Toch mag men volgens Hunt een aantal belangrijke en bepalende verschilpunten tussen de situatie in het toenmalige Oost-Duitsland en de huidige kandidaat-lidstaten niet uit het oog verliezen. De politieke redenen tot migratie, die waarschijnlijk de helft van de migratie tussen Oost- en West-Duitsland kunnen verklaren, zijn afwezig in de Centraal- en Oost-Europese landen. Bovendien waren de culturele verschillen tussen Oost- en West-Duitsland veel kleiner dan deze tussen de kandidaat-lidstaten en de West-Europese landen. En ook familiale redenen ontbreken. De afstanden

zijn veel groter, hoewel dit misschien geen belemmering vormt voor migratie naar de buurlanden van de kandidaat-lidstaten; dat zijn dan in de eerste plaats de Oostenrijkse grensgebieden.

Peter Tempel⁴ meent in zijn bijdrage dat men ten aanzien van de angst voor grote migratiestromen twee houdingen kan aannemen: negeren of aanpakken. Hij opteert voor het tweede en heeft hier toe reeds *een voorstel* uitgewerkt, dat ondertussen al door een aantal kandidaat-lidstaten, waaronder Cyprus, Hongarije, Letland en Malta, werd goedgekeurd. Het voorstel houdt in *dat er na de uitbreiding een transitieperiode van maximum 7 jaar wordt ingelast waarin de huidige lidstaten zelf de mate van migratie kunnen bepalen*. In een notendop staat in het voorstel dat personen uit de 'nieuwe' lidstaten een werkvergunning moeten aanvragen aan de overheid van het EU-land waar ze willen gaan werken. Bedoeling van deze aanpak, die momenteel wordt toegepast voor arbeidsmigratie tussen EU- en niet-EU-landen, is dat het vrij verkeer van personen geleidelijk wordt ingevoerd, na maximum zeven jaar. Deze regeling is niet verplicht en dus kunnen landen zelf beslissen of ze meteen hun grenzen openstellen, dan wel kiezen voor de transitieperiode.

Armoede en sociale uitsluiting

Herstructureringen in de industriële sector gaan vaak gepaard met jobverlies, zo ook in Centraal- en Oost-Europa. Problematisch wordt het pas wanneer de werkloosheid van de getroffen personen permanent wordt. Ana Revegna⁵ wijst er in haar bijdrage op dat een situatie van langdurige werkloosheid vaak leidt tot armoede en tot sociale uitsluiting. Zo ontstaat er een groep structureel arme huishoudens, daar waar de traditionele opvangnetten falen.

Een mogelijke oplossing ligt volgens de auteur in een vlottere overgang van bijstand naar werk door de bevordering van jobcreatie voor ongeschoolde arbeiders. Dit vraagt echter om een sterke, aanhoudende economische groei. Dat dergelijke oplossingen niet eenvoudig zijn bewijzen analyses van de situatie in Letland en Slovenië. De EU kan hier ook geen pasklare antwoorden formuleren. In de plaats daarvan wordt momenteel werk gemaakt van een open communicatie en coördinatie waardoor lan-

den van elkaar kunnen leren op het gebied van de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting.

Slotsom

De conferentie werd zeker niet afgesloten met een consensus over hoe de uitbreiding van de EU naar het oosten er moet gaan uitzien. Wat wel naar voren is gekomen, is het algemene besef dat er verandering nodig is en dat feiten, voorstellen, ideeën en ervaringen hieromtrent moeten worden bekeken zonder vooroordelen. Alleen dan ligt het Europese streefdoel binnen bereik: de grootste competitieve markt ter wereld worden met een volledige werkgelegenheid en een werkzaamheidsgraad van 70%. Hiervoor zal een evenwicht nodig zijn tussen flexibiliteit en jobzekerheid, tussen sociale zekerheid en prikkels om aan het werk te gaan, tussen actief en passief arbeidsmarktbeleid en tussen initiële opleiding en levenslang leren. Deze zoektocht naar evenwicht kenmerkt alle huidige en toekomstige

EU-lidstaten in het streven naar een harmonieus samengaan van 'employability', flexibiliteit en gelijkheid.

Eef Stevens
Steunpunt WAV

Noten

1. Zie: Rutkowski J., Przybyla M., *Poland: Regional Dimensions of Unemployment*, pp. 157-175.
2. Fazekas K., *Regional Disparities in Unemployment in Central and Eastern Europe: the Case of Hungary*, pp. 176-196.
3. Hunt J., *Lessons from East Germany on Labor Mobility*, pp. 197-206.
4. Tempel P., *The European Integration: A Policy toward Stability, Growth and Employment*, pp. 215-220.
5. Revenga A., *Unemployment, Poverty and Social Exclusion in Central and Eastern Europe*, pp. 337-342.