



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 30.01.2003
COM(2003) 37 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD, HET EUROPEES
PARLEMENT, HET ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN
HET COMITÉ VAN DE REGIO'S**

**Voortgang over de uitvoering van de Gezamenlijke Beoordelingen
van het werkgelegenheidsbeleid in de kandidaat-lidstaten**

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD, HET EUROPEES
PARLEMENT, HET ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN
HET COMITÉ VAN DE REGIO'S**

**Voortgang over de uitvoering van de Gezamenlijke Beoordelingen
van het werkgelegenheidsbeleid in de kandidaat-lidstaten**

Achtergrond

De EU-coördinatie inzake werkgelegenheid is vastgelegd in de titel Werkgelegenheid van het Verdrag van Amsterdam en is een belangrijk onderdeel van het communautair *acquis*. Het is de bedoeling van de Commissie ervoor te zorgen dat de kandidaat-lidstaten een werkgelegenheidsbeleid ontwikkelen dat hen voorbereidt voor het lidmaatschap van de Unie en geleidelijk hun instellingen en beleid afstemmen op de Europese Werkgelegenheidsstrategie, zodat zij vanaf hun toetreding de titel Werkgelegenheid van het Verdrag volledig ten uitvoer kunnen brengen. In 1999 zette de Commissie daartoe een samenwerking inzake werkgelegenheid op met deze landen. Met die samenwerking wilde de Commissie er bovendien voor zorgen dat zowel de huidige toetredingssteun van de EU, als de voorbereidingen voor de uitvoering van het ESF gericht zouden zijn op de ondersteuning van de vastgelegde prioriteiten met betrekking tot het werkgelegenheidsbeleid.

Er werd overeengekomen dat de kandidaat-lidstaten en de Commissie in een eerste fase de belangrijkste uitdagingen voor het werkgelegenheidsbeleid zouden onderzoeken in "Gezamenlijke Beoordelingen" (Joint Assessment Papers, JAP's). De werkzaamheden werden aangevat met door de Commissie gefinancierde achtergrondstudies, in samenwerking met de Europese Stichting voor Opleiding. De meeste kandidaat-lidstaten overlegden uitvoerig over de Gezamenlijke Beoordelingen, ook met de ministeries van Financiën en Onderwijs en de sociale partners, wat de coherentie van het beleid ten goede kwam. De uitstekende samenwerking tussen de diensten van de Commissie was ook bevorderlijk voor de algemene coherentie van de ontwerp-JAP's.

Deze documenten werden ondertekend door de Commissaris voor Werkgelegenheid en sociale zaken en door de ministers van Arbeid. De eerste JAP's werden in 2000 ondertekend door de Tsjechische Republiek, Slovenië, Polen en Estland, eind 2001/begin 2002 gevolgd door Malta, Hongarije, Slowakije, Cyprus en Litouwen, en door Roemenië en Bulgarije in het najaar van 2002. De JAP van Letland zal begin 2003 ondertekend worden. De samenwerking met Turkije is pas van start gegaan. Er wordt thans gewerkt aan de achtergrondstudie.

De kandidaat-lidstaten spraken met de Commissie af om toe te zien op de uitvoering van de verbintenissen in de JAP's. Korte tijd na de ondertekening van de JAP's werden de belangrijkste verbintenissen besproken in technische seminars tussen de Commissie en vertegenwoordigers van de verschillende ministeries, regionale autoriteiten, overheidsdiensten voor arbeidsvoorziening en de sociale partners om beleidsmaatregelen aan te moedigen. In het late voorjaar van 2002 dienden de lidstaten verslagen in over de uitvoering van de verbintenissen in de JAP's. Samen met vertegenwoordigers van de kandidaat-lidstaten beoordeelde de Commissie die verslagen in een tweede reeks technische seminars.

Op de Europese Raad van Göteborg in juni 2001 werd de kandidaat-lidstaten gevraagd om de Europese economische, sociale en milieudoelstellingen, die de grondslag vormen van de "Strategie van Lissabon", te verwerken in hun nationaal beleid. De Raad kondigde ook aan dat het samenvattend verslag 2003 in dit verband informatie zou bevatten over de kandidaat-lidstaten. Deze mededeling geeft een samenvatting van de uitdagingen die in de JAP's tot uiting kwamen en bespreekt de vorderingen die in dit verband zijn gemaakt. Tegelijk wordt gewezen op de uitdagingen voor het werkgelegenheidsbeleid die voortvloeien uit de toepassing van de doelstellingen van Lissabon en de voorbereiding van de uitvoering van de titel Werkgelegenheid.

1. Strategische uitdagingen voor de arbeidsmarkt¹

Tot op heden heeft de economische herstructurering een zware impact gehad op de arbeidsmarkten in de kandidaat-lidstaten (K-L), vooral in Midden- en Oost-Europa. De arbeidsparticipatie en de werkgelegenheid ondergaan nog een aanpassing en de werkloosheid is gestegen. Er werd een aanzienlijke toename van de werkgelegenheid in de dienstensector bereikt, maar die volstond niet om het banenverlies te compenseren in de landbouw en de industrie, die nog steeds de grootste werkgevers zijn in de meeste K-L. Tegen die achtergrond van snelle herstructureringen, komen in de JAP's een aantal cruciale strategische uitdagingen voor de arbeidsmarkt naar voren.

• De netto arbeidsdeelname verhogen

De netto arbeidsdeelname ligt meestal onder het EU-gemiddelde (tabel 1), met een hoge werkloosheid in Bulgarije, Slowakije, Polen, Estland, Letland en Litouwen. De lage netto arbeidsdeelname in de kandidaat-lidstaten is hoofdzakelijk het gevolg van een lage netto arbeidsdeelname van mannen. Momenteel haalt geen enkele van de K-L de twee doelstellingen van Lissabon inzake werkgelegenheid. Met 67,8 % is Cyprus het dichtst bij de algemene doelstelling van 70% en met 53,8 % is Polen er het verst van verwijderd. Zoals de meeste lidstaten is de meerderheid van de kandidaat-lidstaten nog steeds ver verwijderd van de doelstelling voor de netto arbeidsdeelname van de oudere leeftijdsgroep die door de Europese Raad van Stockholm werd vastgelegd. Terwijl de economische groei momenteel vaak het gevolg is van een sterke toename van de productiviteit, zal hij in de toekomst afhangen zowel van productiviteitswinst als van een stijging van de werkgelegenheid, twee hoofvoorwaarden voor een werkelijke convergentie van inkomens in de uitgebreide EU.

• Het arbeidsaanbod verhogen

In de meeste kandidaat-lidstaten werd het overgangsproces gekenmerkt door een aanzienlijk aantal uittredingen uit de arbeidsmarkt. De laatste tijd stagneerde de arbeidsparticipatie in de meeste landen - weliswaar op een hoog niveau in de Tsjechische Republiek en Slowakije - en daalde zij verder in Roemenië, Estland en Litouwen. In Hongarije heeft ze een stijging ingezet, maar vertrekkend van een heel laag niveau. In 2001 lag de bruto arbeidsdeelname in de helft van de kandidaat-lidstaten onder het EU-gemiddelde (tabel 1)². De meeste kandidaat-lidstaten dienen de trend in de arbeidsparticipatie om te keren en grote delen van de bevolking

¹ Dit onderdeel is gebaseerd op "Werkgelegenheid in Europa 2002" en op de Gezamenlijke Beoordelingen.

² Er zijn geen gegevens van de arbeidskrachtenenquête van Eurostat beschikbaar voor Malta. Volgens de nationale arbeidskrachtenenquête bedroeg de bruto arbeidsdeelname (leeftijdsgroep 15-64) in 2001 58,0%.

in de werkende leeftijd opnieuw naar de arbeidsmarkt te trekken. Dit is de eerste vereiste voor economische en sociale ontwikkeling.

- ***De werking van de arbeidsmarkt moet de herstructurering van de economie ondersteunen***

Snelle herstructureringen drijven de economische groei aan, althans in de kandidaat-lidstaten van Midden- en Oost-Europa, en de structurele aanpassingen zullen waarschijnlijk doorgaan na de toetreding.

Het belang van de landbouw voor de economie van sommige kandidaat-lidstaten blijft aanzienlijk groter dan in de EU (grafiek 1), maar het hoge percentage landarbeiders wordt niet weerspiegeld in een proportioneel hoog aandeel van de landbouw in de bruto toegevoegde waarde, en het productiviteitspeil ligt veel lager dan het EU-gemiddelde. Dit is vooral zorgwekkend in Roemenië, waar meer dan 40 % van de bevolking in de landbouw werkt en dit cijfer nog toeneemt, in Bulgarije met een aandeel van 28 %³, en in Polen met bijna 20 %. Letland en Litouwen zijn blijkbaar halverwege hun herstructurering, met nog steeds ongeveer 15 % van de beroepsbevolking actief in de landbouw, komende van ongeveer 20 % op het einde van de jaren '90.

Hoewel de structuur van de bedrijfssectoren in Cyprus vergelijkbaar is met die van de meer dienstengerichte EU-economieën, is de industriesector in de meeste andere kandidaat-lidstaten belangrijker dan in de EU (grafiek 2) en is de herstructurering van de industrie nog niet afgerond. Hongarije is het verst gevorderd met de herstructurering van zijn industrie, met een werkgelegenheid in de industrie die vergelijkbaar is met verschillende EU-lidstaten en een gestage toename van de werkgelegenheid in de diensten. In de Tsjechische Republiek, Slovenië, Slowakije en Estland, en in zekere mate in de andere Baltische staten, zijn er blijkbaar nog aanzienlijke arbeidsreserves in de industrie. De werkgelegenheid in de diensten neemt in die landen toe, maar niet genoeg om het overschot aan arbeidskrachten te absorberen.

Deze verschuivingen tussen de sectoren zullen sommige regio's wellicht harder treffen dan andere. Nieuwe arbeidsplaatsen in de dienstensector komen immers hoofdzakelijk in de hoofdsteden tot stand, waardoor de kloof met de agrarische gebieden inzake werkgelegenheid en werkloosheid breder kan worden en de regionale verschillen op middellange termijn kunnen toenemen. Hoewel deze verschuivingen een onderdeel zijn van het noodzakelijk veranderingsproces, moet het regionaal ontwikkelingsbeleid rekening houden met de negatieve effecten ervan voor de werkgelegenheid.

In alle kandidaat-lidstaten is er duidelijk een groot potentieel voor de verruiming van de werkgelegenheid in de dienstensector (grafiek 3). Om dit potentieel volledig te benutten moeten het beleid en de instellingen zorgen voor een arbeidsmarktstructuur die mensen in staat stelt zich aan te passen, de economische veranderingen te overzien en over te stappen van wegwijnende naar moderne industrieën.

³ Volgens gegevens van de IAO op basis van de nationale rekeningen, die zijn gebruikt in de JAP.

- ***Het kwalificatieniveau van de beroepsbevolking verhogen, tegen de achtergrond van herstructurerings en de te verwachten druk van de interne markt***

Door de huidige herstructurerings is de ongelijkheid tussen groepen met een verschillende scholingsgraad met betrekking tot hun werkgelegenheidsperspectieven nog toegenomen. De netto arbeidsdeelname van hogeschoolden is aanzienlijk hoger dan die van laaggeschoolden, zelfs in vergelijking met de al sterk uiteenlopende cijfers binnen de EU (grafiek 4). Dit komt ook tot uiting in de veel hogere werkloosheidsgraad bij laaggeschoolden. Uit de verwachte verschuiving van de werkgelegenheid tussen de sectoren valt af te leiden dat de vraag naar beter geschoold personeel in deze landen verder zal toenemen (grafiek 6).

Een dalende arbeidsdeelname in combinatie met de demografische evolutie leidt, net als in de EU15, tot een verouderende bevolking en een daling van de bevolking in de werkende leeftijd. In de meeste kandidaat-lidstaten verouderd de beroepsbevolking. De vereiste kwalificaties om tegemoet te komen aan de nieuwe vraag zullen dan ook hoofdzakelijk moeten komen van een verbetering en modernisering van de kwalificaties van de huidige beroepsbevolking.

Als de kandidaat-lidstaten hun productiviteit willen verhogen om te concurrentieel te zijn binnen een uitgebreide EU, zullen zij een zware inspanning moeten leveren om hun kwalificaties te verbeteren.

2. Beleidskwesties die in de Gemeenschappelijke Beoordelingen naar voren komen

Tegen de in het vorige hoofdstuk geschetste achtergrond, zijn de volgende beleidskwesties naar voren gekomen naar aanleiding van de beoordeling in de JAP's:

2.1 Ervoor zorgen dat de loonontwikkeling en de loonvormingssystemen werkgelegenheidsvriendelijk zijn ...

In de meeste kandidaat-lidstaten lijkt de algemene loonontwikkeling de productiviteitstendensen in de hele economie grotendeels te volgen. Gezien het lage en in vele landen stagnerend of afnemend werkgelegenheidspeil, rijst de vraag of de sociale partners niet meer kunnen doen om ervoor te zorgen dat de loonontwikkeling de schepping van arbeidsplaatsen vergemakkelijkt.

Het is belangrijk dat de lonen beter de kwalificaties en het opleidingsniveau van de werknemers weergeven. Er is in dit verband vooruitgang geboekt, met name in Estland, Hongarije, de Tsjechische Republiek, en ook in Slovenië, Litouwen, Letland en Polen. Maar de onevenwichtige arbeidsmarkt en de tekorten aan arbeidskrachten in vele kandidaat-lidstaten, gekoppeld aan een aanhoudend hoge werkloosheid, zijn een aanwijzing dat de sociale partners opnieuw moeten bekijken of de relatieve lonen mensen de juiste signalen geven om te investeren in menselijk kapitaal en de mobiliteit tussen sectoren en regio's te bevorderen.

Gezien de bijzonder lage netto arbeidsdeelname van ongeschoolde werknemers, mogen de arbeidskosten voor laaggeschoolden niet zo hoog zijn dat zij de indienstneming van deze mensen in matig betaalde banen ontmoedigen, en tegelijk moet het nettoloon voor deze werknemers voldoende aantrekkelijk zijn om werklozen of niet-actieven ertoe aan te zetten werk te zoeken en te aanvaarden. In alle kandidaat-lidstaten zijn omvangrijke hervormingen

aan de gang, inclusief een herziening van de minimumlonen en de belasting- en uitkeringsstelsels, die met hernieuwde kracht moeten worden voortgezet.

... en dat de belasting- en uitkeringsstelsels de werkgelegenheid bevorderen

Het niveau van de belastingen en sociale lasten in de kandidaat-lidstaten is minstens vergelijkbaar met het niveau in de lidstaten, en lijkt bijzonder hoog gezien het economisch ontwikkelingspeil van deze landen, wat vooral in Litouwen, Letland en Hongarije bijdraagt tot een grote belastingwig, in vergelijking met Duitsland, Zweden of Frankrijk, die al tot de hoogste van de EU behoren (tabel 2).

De verlaging van de belasting op arbeid vordert traag. Daarvoor bestaan geen eenvoudige oplossingen, aangezien dit een hervorming van het volledige belastingstelsel vergt en de sociale uitkeringen en de maatregelen voor mensen die getroffen zijn door de snelle herstructureringen gefinancierd worden met belastinginkomsten en sociale zekerheidsbijdragen. De hervormingen worden verder bemoeilijkt door de slechte begrotingstoestand. Als de belastingontduiking en het niet-betalen van belastingen wordt aangepakt, en zwartwerk wordt omgevormd tot reguliere arbeid, kan dit de belastinggrondslag verbreden en ruimte bieden voor maatregelen aan de onderkant van de loonschaal.

Met name laaggeschoolden worden door de netto vervangingscoëfficiënt van uitkeringen en van sociale bijstand in het bijzonder, in vergelijking met inkomen uit arbeid, in vele kandidaat-lidstaten niet gestimuleerd om aan het werk te gaan. De meeste landen worden geconfronteerd met de spanning tussen de bestrijding van armoede en van de werkloosheidsval, aangezien uitkeringen worden gebruikt om een bestaansminimum te waarborgen. In de landen van Midden- en Oost-Europa werd het activeren en stimuleren van mensen om aan het werk te gaan vaak niet beschouwd als de hoofddoelstelling van de uitkeringsstelsels toen de huidige sociale zekerheidsregelingen, na de ineensstorting van de vroegere stelsels, werden ontworpen. Naast een betere afstemming van de uitkeringen en financiële bijstand op grond van een middelentoets, moet het beleid dan ook gericht zijn op een verbetering van de coherentie tussen inkomensbescherming en activeringsmaatregelen, zodat meer pro-actief wordt opgetreden en de economische activiteit en reguliere arbeid worden aangemoedigd.

2.2 Investeren in menselijke hulpbronnen en de tekorten aan gekwalificeerd personeel aanpakken

De meeste landen hebben diepgaande hervormingen van hun basisonderwijs en beroepsopleidingsystemen aangevat, die soms gepaard gaan met de decentralisatie of delegatie van bevoegdheden aan het regionale niveau. Deze hervormingen hebben al positieve resultaten opgeleverd, in de vorm van een verschuiving naar het algemeen vormend onderwijs, dat jongeren de bredere vaardigheden verschaft die de moderne kennismaatschappij vereist.

Verschillende landen, met name Slowakije, Estland, Litouwen, Roemenië en Bulgarije, hebben een aanzienlijk percentage jongeren die de school niet afmaken, vroegtijdige schoolverlaters of mislukkingen op school. Van de vier K-L in het PISA-onderzoek⁴ lag

⁴ Het PISA-onderzoek is gericht op 15-jarigen en beoordeelt de leesvaardigheid, wiskundige en wetenschappelijke kennis. De deelnemende kandidaat-lidstaten waren de Tsjechische Republiek, Hongarije, Letland en Polen.

alleen de score van Tsjechië rond het OESO-gemiddelde. Er moet meer aandacht worden besteed aan de verbetering van de kwaliteit van het basisonderwijs en de opleiding.

In de meeste K-L neemt het aantal inschrijvingen in het hoger onderwijs toe, maar blijft dit cijfer lager dan in de EU. Behalve in Estland en Litouwen ligt de deelname aan het onderwijs van jongeren die de leeftijd hebben bereikt waarop ze het onderwijsstelsel kunnen verlaten (15-20) meestal lager dan in de EU, vooral in Bulgarije en in Roemenië, maar ook in de Tsjechische Republiek en Hongarije.

In de meeste kandidaat-lidstaten wordt al zwaar geïnvesteerd in onderwijs. Behalve in Bulgarije, Slowakije en Roemenië liggen de overheidsuitgaven voor onderwijs, in verhouding tot het BBP, op hetzelfde niveau of hoger dan het EU-gemiddelde, en daarboven in de drie Baltische staten (tabel 3).

De kwalificaties van de beroepsbevolking verbeteren en aanpassen is in de meeste K-L een dringende opgave. Bedrijven hebben een geschikt kader en stimulansen nodig om te investeren in de opleiding van hun personeel. De deelname aan bij- en nascholing is laag, behalve in de Tsjechische Republiek en Estland, waar ze op hetzelfde niveau ligt als in verschillende lidstaten en hoger dan in Spanje en Griekenland (grafiek 5). Het concept van levenslang leren is algemeen erkend, maar het ontbreekt aan operationele strategieën, een raamwerk, stimulansen en middelen.

Zowel met betrekking tot de uitgaven als het aantal deelnemers is het belang van opleidingsmaatregelen als vorm van actieve steun aan werklozen nog steeds gering. De toestand is bijzonder zorgwekkend in de landen die voor een diepgaande herstructurering van hun economie staan of waar die aan de gang is.

In het algemeen zullen de lopende hervormingen van het onderwijs en de opleidingssystemen, de ontwikkeling van het levenslang leren en de verbetering van de kwaliteit een aanzienlijke verschuiving van middelen blijven vergen, die tegen de achtergrond van budgettaire beperkingen vaak moeilijk haalbaar is.

2.3 Overheidsdiensten voor arbeidsvoorziening doeltreffend laten werken

In tijden van economische veranderingen en herstructurering is een doeltreffende dienst voor arbeidsvoorziening een belangrijk instrument van het werkgelegenheidsbeleid. De overheidsdiensten voor arbeidsvoorziening spelen een cruciale rol in de aanpassing van mensen aan de veranderende omstandigheden, doordat hij mobiliteit en flexibiliteit aanmoedigt en mensen helpt om vaardigheden te verwerven in groeiende bedrijfssectoren. In de meeste landen zijn de diensten voor arbeidsvoorziening in het begin van de jaren '90 opgericht en ondergaan zij een doorlopende hervorming en modernisering. De recente hervormingen zijn erop gericht de diensten een grotere rol te geven in de implementatie van een actief arbeidsmarktbeleid. Zoals blijkt uit de verhouding van het aantal werklozen ten opzichte van de personeelssterkte van deze diensten (tabel 4), is de capaciteit van de dienst bijzonder gering in Letland, Litouwen en Bulgarije, gezien het huidige werkloosheidspeil, en moet zij wellicht worden opgetrokken in Roemenië om de verwachte toename van de werkloosheid als gevolg van de huidige herstructureringen op te vangen.

De structuur is aanwezig, maar de concretisering moet volgen. Hoewel er steeds vaker klantgericht wordt gewerkt, moet de dienst voor arbeidsvoorziening actiever optreden ten aanzien van de werkgevers. De capaciteit van de dienst moet worden opgetrokken, hoofdzakelijk in de plaatselijke kantoren die rechtstreeks in contact staan met de werklozen en

de werkgevers. Als de dienst meer actief en preventief moet gaan optreden, moeten daarvoor consequent de nodige financiële en personele middelen worden uitgetrokken, en moeten aanzienlijke inspanningen worden geleverd voor de opleiding van het huidige personeel.

2.4 *Een meer proactieve en preventieve beleidsaanpak bevorderen*

De massale toename van de werkloosheid in de jaren '90 heeft geleid tot de ontwikkeling van actieve maatregelen. Gezien het hoge werkloosheidspeil, vooral de hoge langdurige werkloosheid, lijken het niveau en het aandeel van de uitgaven voor actieve programma's vrij laag in vergelijking met de EU. De meeste landen geven minder uit aan actieve beleidsmaatregelen dan Griekenland en Portugal, die het laagste uitgavenpeil hebben van de hele EU (tabel 5). Slovenië maakt vordering met de overgang naar een preventieve benadering en in de Tsjechische Republiek en Malta zijn de eerste initiatieven in die richting genomen.

Zoals op andere gebieden zetten budgettaire beperkingen een rem op de expansie van actieve programma's. Hoewel de meeste kandidaat-lidstaten hun uitgaven voor een actief beleid wellicht moeten optrekken, kan een verschuiving van middelen tussen verschillende maatregelen, vooral naar opleidingsmaatregelen en een betere doelgerichtheid en effectenbeoordeling, op korte termijn reeds de doeltreffendheid van het actief arbeidsmarktbeleid verbeteren. Voor opleiding is de zorgvuldige uitwerking van de maatregelen en bepaling van de doelgroepen bijzonder belangrijk om het "deadweight-effect" zo klein mogelijk te houden. Even belangrijk is een snelle en meer individuele ondersteuning van de werklozen en het bevorderen van het actief zoeken naar werk door een betere koppeling tussen uitkeringssystemen en actieve steunverlening.

2.5 *Zorgen voor sociale samenhang en de integratie van etnische minderheden*

De meeste kandidaat-lidstaten hebben aanzienlijke etnische minderheden, die meestal een minder bevoorrechte positie op de arbeidsmarkt hebben. Een aantal van die groepen – vooral de Roma – hebben meer moeilijkheden om zich in de maatschappij te integreren en lopen een groot risico op sociale uitsluiting en armoede. In hun geval zijn de slechtere kansen op de arbeidsmarkt het gevolg van cumulatieve achterstanden inzake toegang tot onderwijs, sociale voorzieningen, huisvesting en gezondheidszorg.

In landen met belangrijke etnische minderheden, met name in Roemenië, worden reeds inspanningen geleverd om de onderwijsvoorzieningen af te stemmen op de behoeften van minderheden (mogelijkheid om te studeren in de taal van de minderheid, studiebegeleiders en onderwijzend personeel behorend tot de minderheden, enz.), maar die moeten worden opgevoerd. Er bestaan talrijke individuele integratieprojecten, die meestal worden beheerd door NGO's. Het probleem wordt erkend, en dit komt tot uiting in de ontwikkeling van omvangrijke integratiestrategieën door de regering, die meestal maatregelen omvatten met betrekking tot onderwijs en de arbeidsmarkt. Dit is echter een traag proces, vooral in Slowakije, en de praktische uitvoering vordert ook maar zeer geleidelijk in Bulgarije. De integratie van minderheden - en de Roma-minderheid in het bijzonder - is een belangrijke aangelegenheid met het oog op de sociale intergratie. Er moet voortgang worden gemaakt met het scheppen van de juiste omstandigheden en de toekenning van middelen voor de uitvoering van de integratiestrategieën op ruimere schaal.

2.6 De modernisering van de arbeidsmarkt - een belangrijke opgave voor de sociale partners

Het omvormingsproces bracht een radicale verandering mee in de werking en de "sociale" rol van bedrijven, vooral in de manier waarop de werknemers werkzekerheid werd geboden. Er is sterke vooruitgang geboekt op het gebied van het overheidsbeleid en de bedrijfshervormingen, waardoor de noodzaak om verandering te brengen in de werkorganisatie en de arbeidsomstandigheden nu boven aan de agenda staat. Het is ook duidelijk dat de ontwikkeling van een nieuw kader voor flexibiliteit en werkzekerheid en van een cultuur van modernisering van de werkorganisatie en de arbeidsomstandigheden tijd vergt en sterk afhankelijk van medewerking van de twee kampen in het bedrijfsleven, de werknemers en de werkgevers en hun vertegenwoordigers. Bijgevolg staan niet alleen de regeringen, maar ook de sociale partners voor een aantal belangrijke uitdagingen.

In dit verband dienen de sociale partners en de overheid er samen voor te zorgen dat een meer flexibele arbeidsmarkt met een groter aanpassingsvermogen bijdraagt tot een verschuiving van de werkgelegenheid van de informele sector naar het officiële circuit.

In alle kandidaat-lidstaten zijn de sociale partners via tripartiete overlegstructuren betrokken bij de beleidsvorming. Ze zijn meestal ook vertegenwoordigd in de belangrijkste uitvoeringsorganen, met name in de overheidsdiensten voor arbeidsvoorziening, opnieuw via tripartiete beheer- of adviesraden. In verschillende landen is de autonome, tweezijdige sociale dialoog blijkbaar nog steeds onderontwikkeld of in een aantal gevallen amper bestaand.

De basisvoorwaarden zijn nog niet vervuld opdat de sociale partners een rol van betekenis kunnen spelen in aangelegenheden waar voor hen nochtans een belangrijke rol is weggelegd, zoals de arbeidsverhoudingen in het algemeen en de loonvorming in het bijzonder, het aanpassingsvermogen van de ondernemingen en de beroepsbevolking, en het juiste evenwicht tussen flexibiliteit en werkzekerheid. Op dit gebied dient dringend grote vooruitgang te worden geboekt, gezien de uitdagingen die de meeste lidstaten wachten inzake de modernisering van hun werkorganisatie, inclusief opleiding en arbeidstijdregelingen voor de werknemers.

2.7 Gelijke kansen bevorderen

In alle landen van Midden- en Oost-Europa was de arbeidsparticipatie van vrouwen vroeger hoog, maar nam zij spectaculair af in de eerste jaren van de omvorming. De arbeidsparticipatie van vrouwen is de jongste tijd in verschillende landen gestagneerd of verder afgenomen, maar in Letland, Slowakije, Bulgarije en Cyprus is zij toegenomen. In een aantal van die landen verklaart dit bijna de volledige stijging van de beroepsbevolking. De bruto arbeidsdeelname van vrouwen ligt momenteel op of boven het EU-gemiddelde, behalve in Malta⁵, Hongarije en in mindere mate in Bulgarije (tabel 1). Ook de netto arbeidsdeelname van vrouwen ligt op of boven het EU-gemiddelde, behalve in Hongarije, Malta, Polen, Bulgarije en in mindere mate in Slowakije. De genderkloof op het gebied van de werkgelegenheid is meestal kleiner dan in de gehele EU, maar dit weerspiegelt ook de bijzonder lage netto arbeidsdeelname van mannen. In tegenstelling tot het EU-model ligt de werkloosheid in verschillende kandidaat-lidstaten, met name in de Midden- en Oost-Europese

⁵ Volgens de nationale arbeidskrachtenenquête bedroeg de bruto arbeidsdeelname van vrouwen (leeftijdsgroep 15-64) 34,2 % en de netto arbeidsdeelname van vrouwen (leeftijdsgroep 15-64) 31,6 % in 2001.

landen, niet beduidend hoger bij vrouwen dan bij mannen. De werkloosheid bij vrouwen wordt echter gekenmerkt door het feit dat meer hooggeschoolde vrouwen werkloos zijn en vrouwen ook langer werkloos blijven. De arbeidsmarkten in de K-L kennen een sterke gendersegregatie en er bestaat een grote loonkloof tussen mannen en vrouwen.

De beleidsmakers zijn zich ervan bewust dat gelijke kansen voor mannen en vrouwen een noodzaak zijn. Zowel het wettelijk als het strategisch kader is aanwezig om te voldoen aan het *acquis*, dat nu volledig ten uitvoer moet worden gebracht. Andere initiatieven om een groter participatie van vrouwen te ondersteunen, vorderen meestal trager. Gezinsvriendelijke arbeidstijdregelingen zijn nog onvoldoende ontwikkeld, afgezien van een aantal basisvoorzieningen voor zwangerschaps- en bevallingsverlof en verlof om familiale redenen. De meeste K-L moeten ook betaalbare kinderopvangvoorzieningen ontwikkelen, vooral de landen in Midden- en Oost-Europa waar dergelijke voorzieningen zijn verdwenen met de instorting van het vorige systeem.

2.8 *De capaciteitsopbouw vergroten om een aangepast beleid en beleidsmix (coördinatie tussen beleidsgebieden) te ontwikkelen en te zorgen voor de uitvoering*

In haar strategiedocument "Op weg naar de uitgebreide Unie"⁶ van 2002 beklemtoont de Commissie dat de bestuurlijke capaciteit voor beleidsvorming en beleidsuitvoering op alle beleidsgebieden, met inbegrip van de werkgelegenheid en het sociaal beleid, verder moet worden verbeterd. Ook in de JAP's wordt erop gewezen dat de kandidaat-lidstaten hun plannings- en uitvoeringscapaciteit moeten verbeteren om een antwoord te bieden op de complexe uitdagingen van het werkgelegenheidsbeleid waar ze in deze periode van snelle herstructureringen voor staan. De mix van verschillende aspecten van het werkgelegenheidsbeleid moet correct zijn en moet passen in de algemene strategie van het economisch beleid.

Samenwerking tussen verschillende overheidsdiensten en het onderwijs is in dit verband cruciaal. De meeste kandidaat-lidstaten moeten de overheidsdiensten voor arbeidsvoorziening uitbouwen tot de belangrijkste instantie voor de uitvoering van hun actief beleid. Het werkgelegenheidsbeleid vergt een belangrijke bijdrage van de sociale partners, vanuit hun verantwoordelijkheid om de modernisering van de arbeidsmarkt te bevorderen.

In vele kandidaat-lidstaten geven de administratieve voorbereidingen voor het beheer van het ESF aanleiding tot bezorgdheid, vooral met betrekking tot het financieel beheer en de controle. De voorbereidingen voor het ESF moeten worden versneld, waarbij bijzondere aandacht moet worden besteed aan de toekenning van voldoende personeel en het organiseren van opleidingen die het personeel de nodige kwalificaties geven. Het is van essentieel belang dat die voorbereidingen niet alleen gericht zijn op de centrale overheid, maar ook op alle bemiddelende instanties en de uiteindelijke begunstigden, en meer in het bijzonder de regionale ESF-uitvoeringsstructuren.

2.9 *Middelen voor het werkgelegenheidsbeleid beschikbaar stellen, met inbegrip van investeringen in menselijk kapitaal en sociale voorzieningen*

Voor het in de JAP's geschetste werkgelegenheidsbeleid moeten middelen worden uitgetrokken om te investeren in een actief arbeidsmarktbeleid, menselijk kapitaal en geschikte sociale voorzieningen. Dit is een drieledige opgave. Eerst moet de structuur van de

⁶ "Op weg naar de uitgebreide Unie", Strategiedocument en Verslag van de Europese Commissie over de vorderingen van de kandidaat-lidstaten op de weg naar toetreding, COM(2002) 700 definitivo.

overheidsfinanciën worden herzien zodat de beleidsverbintenissen van de regering gestalte krijgen in een passend uitgavenpeil. Ten tweede moeten de regering en de sociale partners ervoor zorgen dat particulieren en bedrijven de juiste stimulansen krijgen om te investeren in een verbetering van de inzetbaarheid en de kwalificaties. Ten derde moeten de regeringen ervoor instaan dat de Europese middelen volledig worden gebruikt overeenkomstig de vastgestelde prioriteiten en dat geen tijd wordt verloren wanneer Structuurfondsen beschikbaar worden gesteld.

3. Volgende stappen

Uit deze mededeling blijkt dat de kandidaat-lidstaten vooruitgang hebben geboekt bij de omvorming van hun arbeidsmarkt en bij de beleidsvorming met het oog op de concretisering van de doelstellingen van de Europese Werkgelegenheidsstrategie. Die vooruitgang is echter niet overal gelijk.

Voor hun toetreding zullen de toekomstige lidstaten verder met de Commissie moeten samenwerken, met name op vier gebieden:

- Het gezamenlijk werk aan de JAP's en hun follow-up geeft mee vorm aan de Nationale Ontwikkelingsplannen die de toekomstige lidstaten begin 2003 moeten indienen. Zij zullen het kader vastleggen voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid en de menselijke hulpbronnen, inclusief de beleidskeuzen en -prioriteiten voor de toekomstige financiering uit het ESF, en moeten passen in het werkgelegenheidsbeleid. Deze plannen moeten vooral gericht zijn op de noodzakelijke capaciteitsopbouw, beleidsvorming en –uitvoering.
- De herziening van de Europese Werkgelegenheidsstrategie zal in juni 2003 worden afgerond met de goedkeuring van nieuwe richtsnoeren voor de werkgelegenheid. De toekomstige lidstaten zullen dan kunnen starten met de opstelling van hun nationale actieplannen die in oktober 2004 moeten worden ingediend. In dat verband stelt de Commissie voor dat iedere toekomstige lidstaat een uitvoerig overzicht maakt van zijn beleid, het institutioneel kader en de bestuurlijke capaciteit voor het werkgelegenheidsbeleid en verwante ESF-activiteiten. Dit overzicht zou in het voorjaar en de zomer van 2003 moeten plaatsvinden.
- In 2003 zullen de toekomstige lidstaten deelnemen aan de "Werkgelegenheidsstimulerende Maatregelen" (WSM). De WSM-activiteiten kunnen hen helpen om sneller vooruitgang te boeken. De Commissie stelt voor de WSM-activiteiten in 2004 te richten op de ondersteuning van het voorbereidend werk voor de deelname aan de Europese Werkgelegenheidsstrategie.
- In haar Strategiedocument van 2002 voor de uitbreiding⁷ stelt de Commissie voor dat vertegenwoordigers van de toekomstige lidstaten, na de ondertekening van het Toetredingsverdrag, als waarnemers deelnemen aan de werkzaamheden van het Comité voor de Werkgelegenheid en het ESF-comité.

De samenwerking met Roemenië en Bulgarije zal worden voortgezet in het kader van de follow-up van de JAP. Beide landen staan voor omvangrijke economische en sociale hervormingen. Binnen de grenzen van de toegezegde verhoogde financiële steun van de EU vanaf 2004, kan pretoetredingsfinanciering met betrekking tot ESF-steun dan ook een

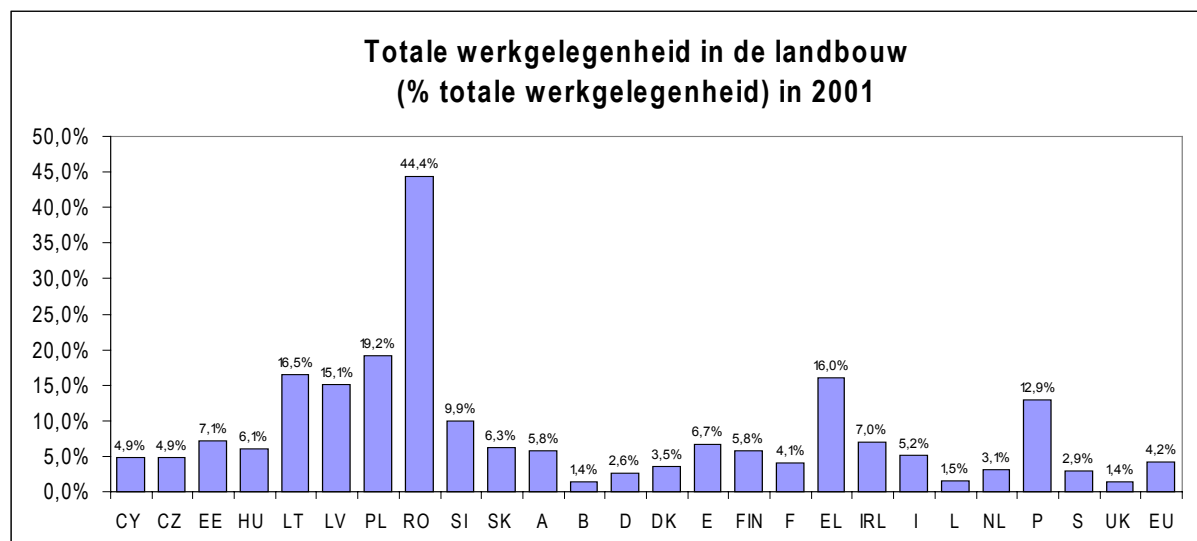
⁷ zie voetnoot 6.

aanzienlijke bijdrage leveren tot de herstructurering van de arbeidsmarkt en de ontwikkeling van de menselijke hulpbronnen, overeenkomstig de prioriteiten die in de JAP's werden gesteld. Met de voorbereiding van de JAP van Turkije zal worden gestart zodra Turkije de achtergrondstudie heeft afgerond.

De Commissie zal in het najaar van 2003 een eindverslag indienen over de follow-up van de Gezamenlijke Beoordelingen.

BIJLAGE

Grafiek 1

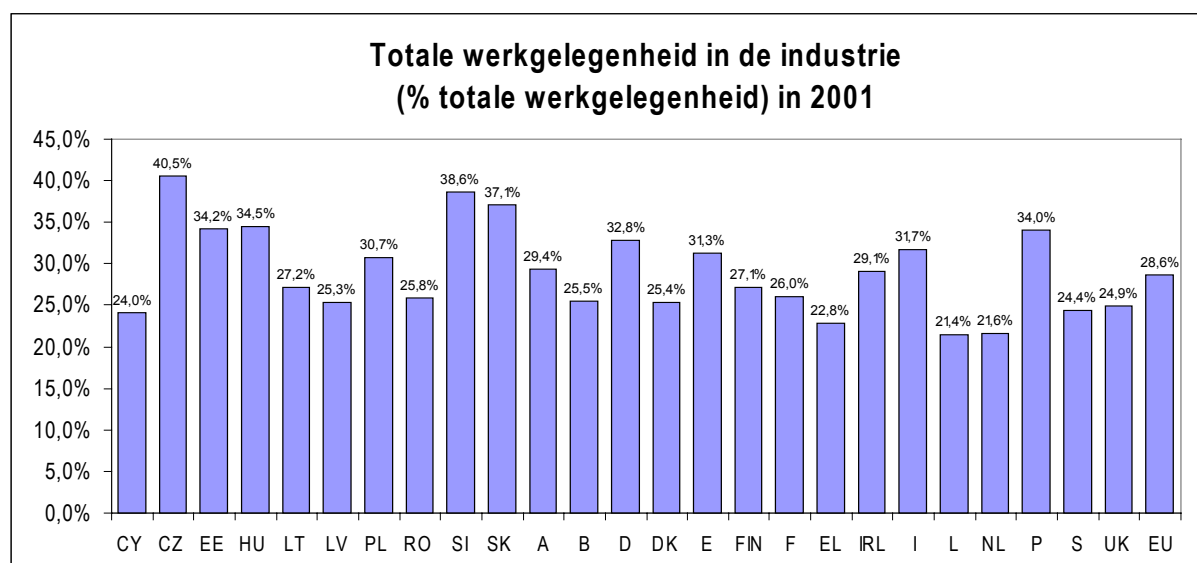


Noot:

- Door het zeer hoge aandeel van personen die in Bulgarije, naast een landbouwactiviteit, een ander hoofdberoep beoefenen, geeft de arbeidskrachtenenquête geen nauwkeurige raming van de totale werkgelegenheid per sector.
- Er zijn geen gegevens van de Eurostat-arbeidskrachtenenquête beschikbaar voor Malta

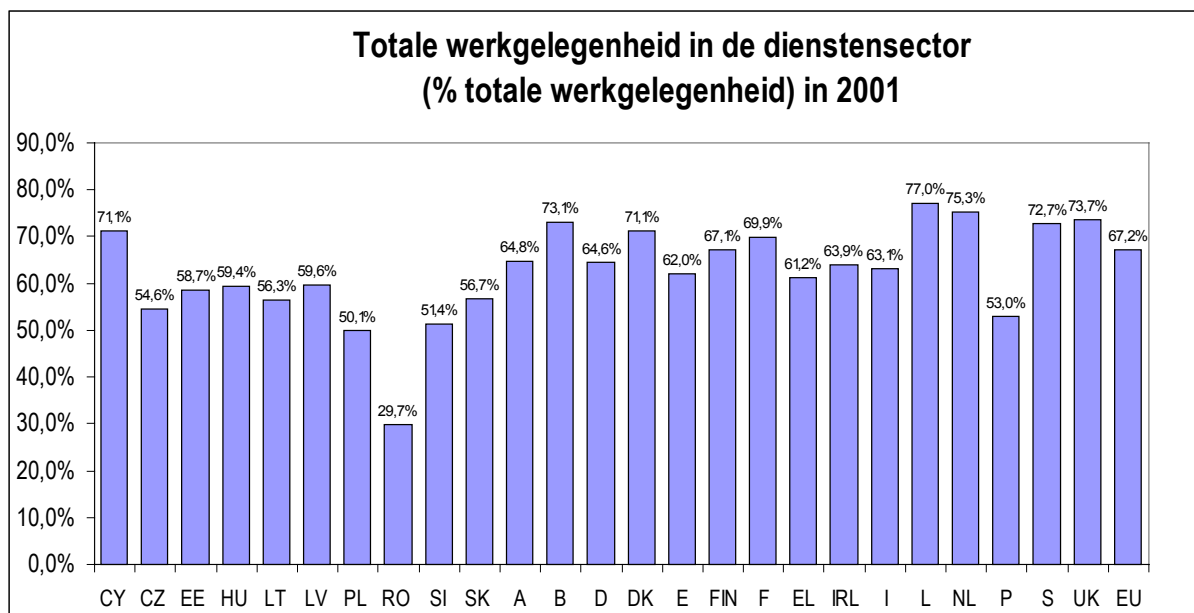
Bron: Arbeidskrachtenenquête, Eurostat. 2000 voor Zweden.

Grafiek 2



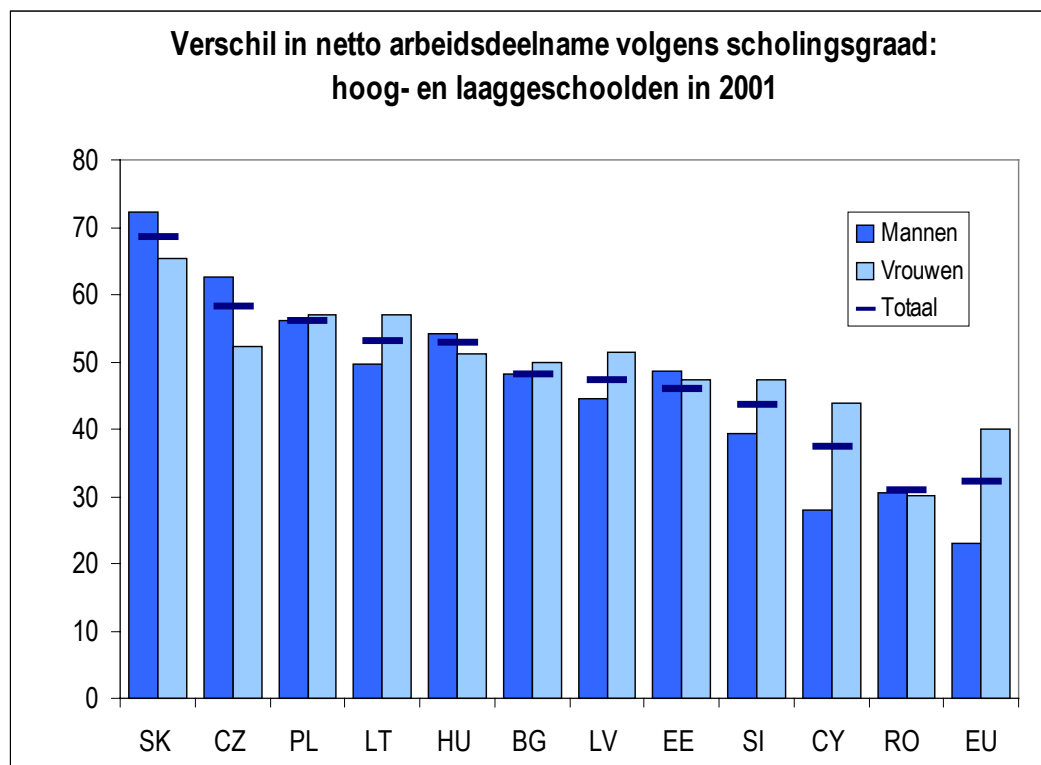
Bron: Arbeidskrachtenenquête, Eurostat. 2000 voor Zweden.

Grafiek 3



Bron: Arbeidskrachtenenquête, Eurostat. 2000 voor Zweden.

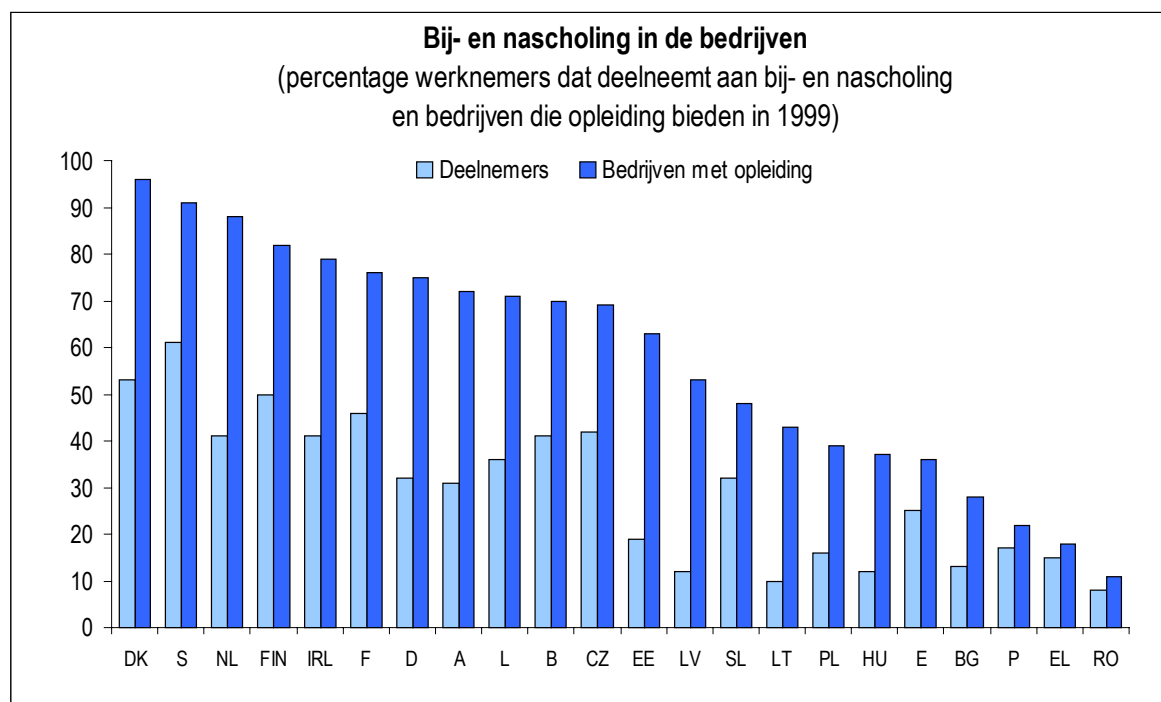
Grafiek 4



Noot: De staven (en streep) geven - in procentpunten - het verschil weer tussen de netto arbeidsdeelname van hooggeschoolden (hoger onderwijs afgemaakt) en laaggeschoolden (minder dan hoger secundair onderwijs afgemaakt) volgens geslacht (voor het totaal).

Bron: Arbeidskrachtenenquête, Eurostat. 2000 voor de EU.

Grafiek 5

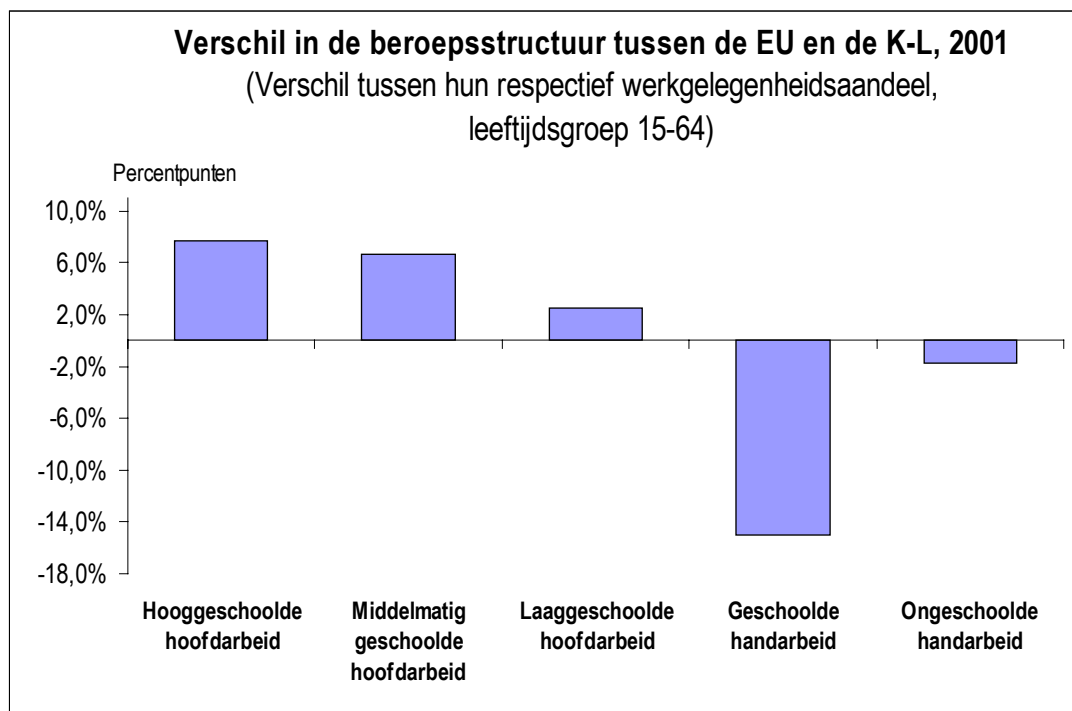


Noot:

- Bij- en nascholing: door de ondernemingen geheel of gedeeltelijk gefinancierde opleidingsmaatregelen of -activiteiten voor hun werknemers met een arbeidsovereenkomst. In deze enquête wordt onder werknemers verstaan de tewerkgestelde personen, met uitzondering van leerlingen en stagiairs.
- Bedrijven met opleiding: aantal bedrijven die hun werknemers bij- en nascholing aanbieden, als percentage van het totaal aantal bedrijven.
- Deelnemers: aantal werknemers die in de loop van 1999 deelnamen aan een of meer bij- of nascholingscursussen, als percentage van het totaal aantal werknemers.

Bron: Tweede enquête voortgezette beroepsopleiding (CVTS 2), Eurostat.

Grafiek 6



Noot: de vijf categorieën die in de grafiek worden afgebeeld, zijn gebaseerd op de "International Standard Classification of Occupations" ISCO-88. De aggregatie werd verricht tot op het niveau van 1 cijfer (hoogste niveau van aggregatie). De vijf categorieën zijn (codes tussen haakjes):

- Hooggeschoolde hoofdarbeid (100 + 200 + 300). Leden van de wetgevende en uitvoerende macht, hogere ambtenaren en bedrijfsleiders (100); intellectuele en wetenschappelijke beroepen (200); technici en verwante hogere beroepen (300).
- Middelmatig geschoolde hoofdarbeid (400). Kantoorbeambten (400).
- Laaggeschoolde hoofdarbeid (500). Dienstverlenend personeel, winkelbedienden, verkopers en marktkramers (500).
- Geschoolde handarbeid (600 + 700). Vakmensen en ambachtlieden (700). Hieronder vallen onder meer bouwvakarbeiders, metaalbewerkers en mecaniciens, glas- en hout- en textielbewerkers en instrumentenmakers. Geschoolde arbeiders in landbouw en visserij (600).
- Ongeschoolde handarbeid (800 + 900). Operateurs en machinisten en monteurs (800); ongeschoolde beroepen (900).

Bron: Arbeidskrachtenenquête, Eurostat. De gegevens hebben betrekking op 2001 voor de kandidaat-lidstaten en op 2000 voor de EU.

Tabel 1

	Werkgelegenheid, participatie en werkloosheid in 2001												
	Netto arbeidsdeelname 15-64			Bruto arbeidsdeelname 15-64						Werkloosheidsgraad 15+		Werkloosheidsgraad jongeren	Langdurige werkloosheid
	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal	Totaal		
BG	50,7%	53,6%	47,9%	63,3%	67,8%	59,1%	19,9%	20,8%	18,9%	39,3%	12,5%		
CY	67,9%	79,7%	56,5%	70,8%	81,9%	60,0%	4,0%	2,7%	5,8%	8,4%	0,9%		
CZ	65,0%	73,2%	57,0%	70,7%	78,5%	63,0%	8,0%	6,7%	9,6%	16,3%	4,1%		
EE	61,1%	65,6%	56,9%	69,9%	74,5%	65,6%	12,4%	11,8%	13,1%	24,5%	5,8%		
HU	56,3%	63,3%	49,6%	59,7%	67,6%	52,2%	5,7%	6,3%	4,9%	10,5%	2,5%		
LT	58,6%	59,8%	57,4%	70,4%	74,5%	66,5%	16,5%	19,4%	13,5%	30,9%	9,3%		
LV	58,9%	61,9%	56,1%	68,0%	72,7%	63,6%	13,1%	14,6%	11,5%	22,9%	7,7%		
PL	53,8%	59,2%	48,4%	66,1%	71,6%	60,8%	18,4%	17,0%	20,0%	41,5%	9,2%		
RO	63,3%	68,6%	58,2%	68,3%	74,3%	62,4%	6,6%	7,0%	6,0%	17,6%	3,2%		
SI	63,6%	68,5%	58,6%	67,5%	72,5%	62,5%	5,7%	5,4%	6,0%	15,7%	3,6%		
SK	56,7%	61,8%	51,8%	70,4%	77,4%	63,6%	19,4%	20,1%	18,6%	38,9%	11,3%		
EU15	64,0%	73,0%	54,9%	69,2%	78,1%	60,2%	7,6%	6,6%	9,0%	15,3%	3,2%		

Noot: Alle K-L (behalve Turkije) leveren momenteel de gegevens van de arbeidskrachtenenquête volgens de definities van Eurostat. In 2001 hielden de meeste landen (behalve Cyprus en Litouwen) een driemaandelijkse enquête. Chronologische reeksen van arbeidsmarktgegevens worden regelmatig gepubliceerd in *Werkgelegenheid in Europa*. De beschikbaarheid verschilt volgens het land: 1996-2001 (SL, HU), 1997-2001 (PL, CZ, EE, RO), 1998-2001 (LT, LV), 1999-2001 (CY, SK). Gegevens over Malta, vanaf 2000, zijn door Eurostat nog niet vrijgegeven. Om juridische redenen heeft Eurostat nog geen enquêtegegevens van Turkije ontvangen, hoewel de arbeidskrachtenenquête in dat land wel bestaat en de toegepaste definities de regels volgen van de bovenvermelde Verordening van de Raad.

Bron: Eurostat.

Tabel 2 - Belastingwig (%) voor een gemiddelde productiewerker

Bulgarije	43
Cyprus	n.v.t.
Tsjechische Republiek	43
Estland	42
Hongarije	52
Letland	50
Litouwen	48
Malta	n.v.t.
Polen	43
Roemenië	48.2
Slowaakse Republiek	42
Slovenië	n.v.t.
EU maximum	56 (België)
EU minimum	29 (Ierland)

Noot: De belastingwig is een weergave van de inkomstenbelasting plus de werkgevers- en werknemersbijdragen voor de sociale zekerheid als percentage van de totale arbeidskosten (met inbegrip van de werkgeversbijdrage).

Bron: "Labour market and social policies in the Baltic States", OESO (beschikbaar in 2003), gegevens 2000. Bulgarije, Roemenië: JAP.

Tabel 3 – Overheidsuitgaven voor onderwijs (in % van het BBP)

Bulgarije	3.6
Cyprus	5.6
Tsjechische Republiek	4.6
Estland	7.6
Hongarije	5.1
Letland	7.2
Litouwen	6.0
Malta	5.5
Polen	5.4
Roemenië	4.0
Slowaakse Republiek	4.0
Slovenië	5.6
EU gemiddelde	5.0
EU maximum	8.3 (Zweden)
EU minimum	3.5 (Griekenland)

Noot: Gegevens 1998 voor Malta en Polen; 1999 voor Bulgarije, Estland, Letland, Slovenië; 2000 voor Cyprus, Tsjechische Republiek, Slowakije; 2001 voor Hongarije, Roemenië en de EU.

Bron: Landenmonografieën over beroepsonderwijs, opleiding en diensten voor arbeidsvoorziening, Europese Stichting voor Opleiding (EE, MT, PL, SK, SI), voortgangsverslagen (CY, CZ, HU, LT), JAP (BG, LV, RO).

Tabel 4 – Verhouding werklozen per personeelslid van de overheidsdienst voor arbeidsvoorziening

Bulgarije	214
Cyprus	203
Tsjechische Republiek	236
Estland	228
Hongarije	286
Letland	300
Litouwen	360
Malta	n.v.t.
Polen	n.v.t.
Roemenië	182
Slowaakse Republiek	100
Slovenië	118
EU 15	212

Bron: JAP's en voortgangsverslagen, Landenmonografieën Europese Stichting voor Opleiding.

Tabel 5 - Uitgaven voor actief arbeidsmarktbeleid (in % van het BBP)

Bulgarije	0.35
Cyprus	n.v.t.
Tsjechische Republiek	0.10
Estland	0.09
Hongarije	0.48
Letland	0.15
Litouwen	0.12
Malta	0.18
Polen	n.v.t.
Roemenië	0.15
Slowaakse Republiek	0.23
Slovenië	0.36
EU gemiddelde	0.92
EU maximum	1.64 (Denemarken)
EU minimum	0.25 (Griekenland, Portugal)

Bron: JAP's en voortgangsverslagen . Gegevens 2001 behalve Letland (2000) en de Tsjechische Republiek. EU: GVW 2002, gegevens 2000.