

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 6.11.2003
COM(2003) 663 definitief

-

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

**Geboekte voortgang bij de uitvoering van de Gezamenlijke Beoordelingen van het
werkgelegenheidsbeleid in de toetredende landen**

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

**Geboekte voortgang bij de uitvoering van de Gezamenlijke Beoordelingen van het
werkgelegenheidsbeleid in de toetredende landen**

Resumé

Deze mededeling behelst een actualisering van de in de mededeling van de Commissie *"Voortgang over de uitvoering van de Gezamenlijke Beoordelingen van het werkgelegenheidsbeleid in de kandidaat-lidstaten"* (COM (2003) 37 def.) opgenomen beoordeling van de stand van zaken in de tien toetredende landen. Deze analyse vormt een samenvatting van de diepgaande evaluaties die de Commissie in samenwerking met de toetredende landen gedurende het voorjaar en de zomer heeft uitgevoerd. Deze evaluaties rondten het JAP-samenwerkingsproces af en hadden tot doel de toekomstige lidstaten te helpen zich voor te bereiden op de deelname aan de Europese werkgelegenheidsstrategie en de opstelling van hun nationale actieplannen in 2004.

De mededeling benadrukt de strategische uitdagingen waarmee de arbeidsmarkten van de toetredende landen geconfronteerd worden: een groeiende werkgelegenheid en een groter arbeidsaanbod, waardoor gegarandeerd kan worden dat de werking van de arbeidsmarkt bijdraagt tot de voortgaande herstructurering van de economie en de aanpassing van de vaardigheden van de arbeidskrachten. In de mededeling worden de vorderingen met de arbeidsmarkthervormingen tegen het licht gehouden en wordt vastgesteld dat er nog aanzienlijke inspanningen en hervormingen benodigd zijn ten behoeve van de ontwikkeling van beleid, waardoor de EU-doelstellingen en de in het kader van de nieuwe Europese werkgelegenheidsstrategie geformuleerde doelen beter kunnen worden verwezenlijkt.

Ook passeren in de mededeling een aantal aspecten op het terrein van "governance" en partnerschap de revue. Er moet nog veel werk worden verzet om te komen tot een beter gecoördineerde ontwikkeling en uitvoering van het werkgelegenheidsbeleid, om de bestuurlijke capaciteit te verbeteren ten behoeve van de planning en verwezenlijking van het beleid en de betrokkenheid van de sociale partners te bevorderen. Ook bestaat er bezorgdheid over de financiële en administratieve middelen die benodigd zijn om een optimale benutting van de Structuurfondsen, met name het ESF, te waarborgen.

I Inleiding

Na hun toetreding zullen de nieuwe lidstaten beginnen deel te nemen aan de Europese coördinatie van het werkgelegenheidsbeleid en in oktober 2004 zullen zij hun eerste nationale actieplan indienen. De nieuwe werkgelegenheidsrichtsnoeren (WR), die tezamen met de globale richtsnoeren voor het economisch beleid (GREB) deel uitmaken van een richtsnoerenpakket, bieden de toekomstige lidstaten een duidelijk uitgangspunt voor de vereiste arbeidsmarkthervormingen (zie bijlage 1).

De toetredende landen hebben reeds in april 2003 als waarnemers in het Comité voor de werkgelegenheid en de groepen daarvan zitting genomen. Hierdoor hebben zij al de gelegenheid gekregen vertrouwd te raken met belangrijke aspecten van de Europese werkgelegenheidsstrategie (EWS) en al in een vroeg stadium een bijdrage te leveren aan de beleidsontwikkeling op EU-niveau.

De mededeling van de Commissie over *"Voortgang bij de uitvoering van de Gezamenlijke Beoordelingen van het werkgelegenheidsbeleid in de kandidaat-lidstaten"*¹ (hierna "JAP-voortgangsverslag" te noemen) bevatte een samenvatting van de samenwerking op het terrein van de werkgelegenheid, die gebaseerd is op de gezamenlijke beoordelingen van prioriteiten met betrekking tot het werkgelegenheidsbeleid (JAP's). Een ondersteunend document² bood een beschrijving van ontwikkelingen in de afzonderlijke landen.

De Commissie gaf in dit verslag alle toetredende landen in overweging ter afronding van de samenwerking in verband met de JAP's een seminar te organiseren met de bedoeling de stand van zaken van het werkgelegenheidsbeleid, het institutionele kader en de bestuurlijke capaciteit ten behoeve van het werkgelegenheidsbeleid en de ESF-activiteiten aan een diepgaande evaluatie te onderwerpen. Deze seminars vonden plaats tussen mei en juli 2003. Tijdens deze bijeenkomsten werd nagegaan hoe de toekomstige lidstaten hun werkgelegenheidsbeleid zouden kunnen afstemmen op de nieuwe werkgelegenheidsrichtsnoeren (WR) en hoe zij hun eerste NAP's dienden te formuleren.

Dit verslag bevat op basis van de diepgaande evaluaties een actualisering van de bevindingen van het "JAP-voortgangsverslag" over gemeenschappelijke beleidskwesties, het institutionele kader en de bestuurlijke capaciteit. In het ondersteunende document wordt verslag uitgebracht van ontwikkelingen in de diverse landen.

II De arbeidsmarkt: trends en uitdagingen

In het licht van de ingrijpende en snelle herstructurering van de economie, die zich in de meeste kandidaat-lidstaten voltrekt, heeft het "JAP-voortgangsverslag" vier beslissende strategische uitdagingen voor de arbeidsmarkt in kaart gebracht, die grotendeels bevestigd zijn:

- ***Verhoging van het arbeidsaanbod als voorwaarde voor de economische en sociale ontwikkeling***

¹ COM (2003) 37 def.

² SEC (2003) 200

Halverwege 2002 waren er ten tijde van de opstelling van het “JAP-voortgangsverslag” in een aantal landen tekenen die duiden op een verbetering van de bruto arbeidsdeelname, maar er wijst nu niets op dat deze veranderingen blijvend van aard zijn. In 2002 bleef evenals gedurende de voorafgaande jaren in alle landen behalve Litouwen de arbeidsmarktparticipatie stagneren of dalen, met name onder de voornaamste groep van de beroepsgeschikte bevolking.

- ***Meer werkgelegenheid om de economische groei te ondersteunen en de inkomensachterstand binnen de uitgebreide EU in te lopen***

Ongeacht een tamelijk forse economische groei in 2002 met 2,4% in de tien toetredende landen tegenover 1,3% in de vijftien lidstaten van de EU, heeft er zich geen verandering van enig belang in het werkgelegenheidspatroon voorgedaan; dit wordt nog steeds gekenmerkt door een krachtige toename van de productiviteit met een gelijktijdige bescheiden of stagnerende werkgelegenheidsgroei.

Alleen in de drie Baltische landen kan in 2002 een aanzienlijke stijging van de arbeidsparticipatie worden waargenomen. Met uitzondering van Cyprus en Tsjechië blijft de netto arbeidsdeelname onder het EU-gemiddelde (tabel 1).

Een grotere deelname aan het arbeidsproces van oudere werknemers is in veel landen nog een aanzienlijk probleem, met name in Hongarije, Malta, Polen, Slovenië en Slowakije (grafiek 3); de netto arbeidsdeelname van oudere vrouwen is eveneens zeer gering in deze landen en in Malta, Slowakije en Slovenië zelfs uitzonderlijk gering. Er moeten nog intensieve krachtsinspanningen worden geleverd om de in Stockholm en Barcelona afgesproken EU-doelstellingen te verwezenlijken, d.w.z. een netto arbeidsdeelname van 50 % voor oudere werknemers en het geleidelijk optrekken met circa vijf jaar van de leeftijd waarop werknemers uittreden in 2010. Tot de initiatieven ter bevordering van een actieve vergrijzing behoort ook het terugdringen van regelingen voor vervroegde uittreding.

- ***Garanderen dat de werking van de arbeidsmarkt bijdraagt aan de herstructurering van de economie***

In de meeste nieuwe lidstaten zullen de snelle herstructurering en de verschuiving van de werkgelegenheid van de landbouw en verouderde industrieën naar de dienstensector voortgaan. Deze ontwikkeling vindt plaats binnen samenlevingen en werkculturen, die in bepaalde opzichten nog niet volledig aangepast zijn aan de markteconomie en de interne markt. Geschoolde en flexibel ingestelde mensen zullen hiervan profiteren, terwijl laaggeschoolden die moeilijk kunnen inspelen op veranderingen en achterstand hiervan nadeel kunnen ondervinden. Vaak zullen er potentieel grote en hardnekkige concentraties van werkloosheid, geringe werkgelegenheid en armoede ontstaan.

Het "JAP-voortgangsverslag" wijst er reeds op dat arbeidsmarkten vaak sterk gefragmenteerd zijn met een diepe kloof tussen enerzijds de hoofdsteden en regio's, waar de moderne en dynamische economie en geschoolde arbeidskrachten geconcentreerd zijn en anderzijds de overige regio's. Thans bestaat er een beter inzicht in dit vraagstuk. In de meest ontwikkelde regio's doen zich arbeidstekorten voor, terwijl er daarnaast in andere gebieden sprake is van een hoge werkloosheid. De verschillen in arbeidsmarktresultaten tussen de hoog –en laaggeschoolden zijn nog steeds aanzienlijk. Tenzij deze trend wordt omgebogen, lopen de meeste toetredende landen een groot risico dat omvangrijke delen van de bevolking

gemarginaliseerd raken en van de reguliere werkgelegenheid uitgesloten worden. Stimulering van de regionale en beroepsmobiliteit is nog steeds een van de voornaamste uitdagingen.

Geringe werkgelegenheid (zie hierboven) en hoge langdurige werkloosheid zijn ook tekenen die duiden op een groeiende scheidslijn: de langdurige werkloosheid nam in de toetredende landen toe van 6,5 % in 1997 tot 8,1% in 2002; in Polen en Slowakije bedragen deze cijfers meer dan 10 %.

Nog een indicatie van ernstige arbeidsmarktverstoringen is de hardnekkige aard van een wijdverbreide informele sector en zwartwerk, die het resultaat is van een lage productiviteit, met name in de landbouw, maar ook van falend beleid bij het creëren van een stabiel institutioneel en juridisch klimaat en de aanpak van uit het overgangsproces voortvloeiende sociaal-economische problemen.

- ***Vergroting en aanpassing van de kwalificaties van de beroepsbevolking tegen de achtergrond van de herstructurering en de te verwachten druk van de interne markt***

Ontbrekende en niet aansluitende vaardigheden duiden erop dat de aanpassing en verbetering van kwalificaties een omvangrijke uitdaging blijven. Deze aanpassing komt voornamelijk voor rekening van een vergrijzende beroepsbevolking, die niet over de kwalificaties en het aanpassingsvermogen beschikt die binnen een snel veranderende werkomgeving noodzakelijk zijn. Daarom staat levenslang leren in alle landen nu hoog op de agenda.

Aanpassing en modernisering van kwalificaties is ook een kwestie die de jongere generaties aangaat, aangezien de werkloosheid onder jongeren hoog blijft ondanks een betrekkelijk hoog onderwijsniveau, zoals blijkt uit het percentage van 20-24 jarige jongeren dat minstens de bovenbouw van het middelbaar onderwijs heeft afgemaakt. Ook blijkt hieruit dat het beroepsonderwijs en scholing nog steeds in geringe mate afgestemd zijn op de behoeften van de arbeidsmarkt.

III Voortgang bij de aanpak van cruciale beleidskwesties

Meer inspanningen zijn nodig om de loonontwikkeling en de loonvormingssystemen werkgelegenheidsvriendelijk te maken...

Het "JAP-voortgangsverslag" vestigde er de aandacht op dat de sociale partners en de regeringen werkgelegenheidsvriendelijke loonontwikkelingen moeten bevorderen en er goed op moeten toezien welk effect loonstijgingen en minimumlonen op de werkgelegenheid hebben.

Recente loonontwikkelingen in Tsjechië, Estland en Hongarije bevestigen de noodzaak hiertoe, aangezien de lonen meer gestegen zijn dan de productiviteit. Loonverschillen die afhankelijk zijn van kwalificaties stimuleren weliswaar nog steeds bij- en nascholing, maar de loonverschillen tussen regio's geven nu meer aanleiding tot verontrusting. Mede gezien de hoge kosten van huisvesting en vervoer lijkt het huidige loonpeil er weinig toe bij te dragen om werknemers aan te zetten te verhuizen naar regio's met tekorten aan kwalificaties en arbeidskrachten.

Geregelde verhogingen van het minimumloon beogen de deelname aan het arbeidsproces te stimuleren door het verschil tussen het minimumloon en de sociale voorzieningen te vergroten. Hierdoor dient mede informeel werk en de onderrapportage van lonen voorkomen

te worden. Er moet voor worden gewaakt dat laaggeschoolde werknemers van de arbeidsmarkt worden verdreven. Polen heeft een lager minimumloon voor jongeren ingevoerd en Slowakije overweegt een minimumloon dat per regio verschilt.

...en om de belasting- en uitkeringsstelsels de werkgelegenheid te laten stimuleren

In het “JAP-voortgangsverslag” wordt met nadruk gewezen op de noodzaak om de problematiek van de hoge belastingdruk op werknemers en met name op laagbetaalde aan te pakken om nieuwe arbeidsplaatsen te scheppen en werken in de formele sector te bevorderen, ook al wordt toegegeven dat het hier een bijzonder gecompliceerde taak betreft. Het verslag stelt met betrekking tot de uitkeringsstelsels uitdrukkelijk hoe belangrijk het is om de samenhang tussen activeringsmaatregelen en inkomensbescherming te verbeteren, zodat de bereidheid om te gaan werken wordt gestimuleerd.

De in het recente verleden ondernomen pogingen om de belastingdruk op arbeid te verminderen zijn vooral bedoeld om het niveau van de niet belastbare inkomsten te verhogen; dit heeft evenwel slechts een gering effect op de belastingwig, die voor de laagbetaalden vaak bijna uitsluitend bestaat uit de sociale premies. Slechts Hongarije en Letland hebben de premies verlaagd. In de meeste landen dragen de premies in aanzienlijke mate tot de totale belastingdruk op arbeid bij. Met het oog op de noodzaak tot een verdere begrotingsconsolidatie dient het streven er – in overeenstemming met de oproep in WR 8 – op gericht te zijn om de belastingdruk voor laagbetaalden aanzienlijk te verminderen.

Met de hervormingen op het terrein van de werkloosheidsuitkeringen wordt voortgang geboekt. Binnen de huidige stelsels is de hoogte van de uitkeringen weliswaar gering, maar toch bestaat er het risico om in de werkloosheidsval terecht te komen, met name voor werklozen met kinderen. Hongarije heeft een premie voor werkzoekenden toegevoegd aan het standaardpakket werkloosheidsuitkeringen. Hervormingen van de stelsels van sociale voorzieningen worden uitgevoerd of zijn gepland in Cyprus, Tsjechië, Estland, Letland, Litouwen, Polen en Slowakije. Beoogd wordt hierbij de afhankelijkheid van uitkeringen te verminderen en deelname aan het arbeidsproces te stimuleren.

Bij de met name in Polen en Hongarije onlangs begonnen hervormingen van de uitkeringsstelsels is gebleken dat andere uitkeringsregelingen, zoals in verband met arbeidsongeschiktheid en op het terrein van de gezondheid dikwijls een belangrijker rol spelen voor mensen in de beroepsgeschikte leeftijd dan werkloosheidsuitkeringen of sociale voorzieningen. Deze regelingen dienen dan ook doorgelicht en hervormd te worden. Bij het waarborgen van de sociale bescherming verdient een werkloosheidsverzekering in combinatie met geschikte maatregelen om het zoeken naar werk en activering te bevorderen de voorkeur boven uitkeringen die leiden tot werkuitval.

Een geleidelijke stijging van de pensioengerechtigde leeftijd en de hervorming van regelingen voor vervoegde uittreding hebben tot dusverre nog slechts een geringe invloed gehad op de arbeidsdeelname en werkgelegenheid van ouderen. Voor de bevordering van actieve vergrijzing in overeenstemming met WR 5 zijn anticiperende en veelomvattende strategieën benodigd.

Het vinden van het juiste evenwicht tussen flexibiliteit en zekerheid blijft een belangrijke uitdaging

De diepgaande evaluaties hebben bevestigd dat de invoering van flexibeler arbeidsovereenkomsten en –relaties een belangrijke bijdrage tot het scheppen van

arbeidsplaatsen en tot een hogere arbeidsparticipatie, in het bijzonder van vrouwen en oudere werknemers, zou kunnen leveren. Zo is bijvoorbeeld het aandeel van deeltijdwerk (8,0% in de tien toetredende landen) en werk voor bepaalde tijd (11% in de tien toetredende landen) in de totale werkgelegenheid nog aanmerkelijk geringer dan in de EU-15, waar een grotere verscheidenheid aan arbeidsrelaties tot een intensiever groei geleid heeft³. Het is van doorslaggevend belang dat verdere hervormingen van het arbeidsrecht in het kader van de overname van het *acquis* er onder meer toe leiden dat er een grotere verscheidenheid van werktijdenregelingen en arbeidsovereenkomsten ontstaat, zonder dat de arbeidszekerheid daaronder te lijden heeft.

De invoering van het benodigde wettelijke kader is een belangrijke stap voorwaarts, maar de nieuwe bepalingen moeten ook door de ondernemingen en de werknemers toegepast en geaccepteerd worden; zij beschouwen de nieuwe contractvormen en arbeidsrelaties maar al te vaak als een extra bureaucratische belasting of als een bedreiging van hun arbeidszekerheid. Een van de belangrijkste taken — geheel in overeenstemming met WR 3 — bestaat erin de sociale partners en het bedrijfsleven in verband met de bevordering van het aanpassingsvermogen en mobiliteit in staat te stellen de hun toekomstige rol te spelen bij het vinden van het juiste evenwicht tussen flexibiliteit en arbeidszekerheid.

De bestrijding van zwart en informeel werk: een nieuwe beleidsprioriteit

Het "JAP-voortgangsverslag" heeft de aandacht gevestigd op de rol die het belastingpeil en de hoogte van de uitkeringen speelt bij het in de hand werken van informeel en zwart werk. De evaluaties hebben aangetoond dat zwart werken ook in de toetredende landen een punt van ernstige zorg is (zie WR 9). Gestreefd wordt naar een beter toezicht op bedrijfsregistraties en -meldingen, maar toch moet er nog meer werk worden verzet om een beter inzicht in deze problematiek en de omvang van de informele sector te verkrijgen. Voor het omzetten van zwartwerk in reguliere werkgelegenheid is het van doorslaggevend belang na te gaan welk effect inkomensondersteuning voor werklozen en (officieel) inactieven, met inbegrip van gepensioneerden, en belasting op arbeid heeft. Tegelijkertijd is in dit verband de ontwikkeling van de juiste mechanismen ter controle van uitkeringsstelsels en maatregelen om het zoeken naar en vinden van werk te stimuleren van essentieel belang.

De vorderingen op het terrein van human resource development moeten geconsolideerd worden

Hete "JAP- voortgangsverslag spreekt zich uit voor de hervormingen van stelsels voor onderwijs en beroepsopleidingen, met de bedoeling deze aan te passen aan de eisen van de moderne economie en samenleving. Evenals in de "Country Monographs"⁴ van de Europese Stichting voor Opleiding werd in het verslag gewezen op het belang van de verbetering van de kwaliteit van onderwijs en scholing en werd ertoe opgeroepen het concept van het levenslang leren in de praktijk om te zetten.

De uitvoering van de hervormingen van het algemeen onderwijs is goed gevorderd. Thans staat bij de hervormingen de doelstelling centraal om beroepsonderwijs en scholing meer af te

³ zie *Werkgelegenheid in Europa 2002*, hoofdstuk 2

⁴ Europese Stichting voor Opleiding, "Country Monographs" on VET and employment services"; "Cross country summary of needs in the fields of employment/human resource development" (monographs synthesis report, april 2003); "Thirteen years of reform of vocational training systems in candidate countries – Lessons to be learned in relation with the Lisbon objectives" (ontwerp, juni 2003).

stemmen op de behoeften van de arbeidsmarkt. De verbetering van de onderwijskwaliteit voor iedereen blijft een belangrijke kwestie. In Estland, Letland en Litouwen is een begin gemaakt met de aanpak van het probleem van de vroegtijdige schoolverlaters. Dit is ook als specifiek streefdoel in de recente wijziging van de Hongaarse onderwijswet opgenomen. Om het in WR 7 vastgelegde streefcijfer van maximaal 10 % vroegtijdige schoolverlaters in 2010 te kunnen bereiken moeten er voortdurend krachtsinspanningen worden geleverd en moeten de resultaten nauwkeurig gevolgd worden.

Uit de grondige evaluaties kwam naar voren dat er enige vooruitgang is geboekt met de ontwikkeling van geloofwaardige strategieën en operationele kaders voor levenslang leren, met name in Tsjechië, Polen en Litouwen. Er worden systemen ontwikkeld voor de definitie en erkenning van kwalificaties en voor de certificering van aanbieders van volwassenenonderwijs.

Overal blijft het bieden van prikkels ten behoeve van scholing voor bedrijven en individuen een cruciaal vraagstuk. Hongarije kent een reeks tamelijk uitgebreide financiële prikkels (uitkeringen en belastingvoordelen) voor de deelname door werknemers, werklozen en inactieven aan bij- en nascholing.

Weliswaar worden er steeds meer systemen ingevoerd, maar in de praktijk blijft het aantal deelnemers aan scholingsmaatregelen gering (grafiek 4) en er moeten nog heel wat horden worden genomen voordat het in WR 4 vastgelegde streefcijfer van een deelname aan levenslang leren van gemiddeld 12,5 % van de beroepsgeschikte bevolking in de EU wordt gehaald.

Bovendien bestaat er verontrusting over de uiterst geringe deelname aan onderwijs en scholing door laaggeschoolde volwassenen⁵. In Tsjechië, Hongarije en Polen ligt dit cijfer onder de 1 %. Naar alle waarschijnlijkheid zal het voor alle landen een aanzienlijke uitdaging betekenen om de toegang tot levenslang leren voor iedereen te garanderen, met name voor de groepen die het minste onderwijs hebben genoten en de minste kwalificaties bezitten.

Aanzienlijke krachtsinspanningen vereist ten behoeve van activering en preventie

Voor maatregelen op het terrein van actief arbeidsmarktbeleid en preventieve benaderingen is een beslissende rol weggelegd, doordat hierdoor de aanpassing van de mensen aan veranderingen van structurele aard wordt ondersteund. Het “JAP-voortgangsverslag “ bevat een oproep om over te stappen op een beleid dat meer gericht is op maatregelen ter verbetering van de inzetbaarheid en het aanpassingsvermogen, preventie en beter toegesneden beleidsinitiatieven.

Het besef dat activering en meer preventiegerichte benaderingen noodzakelijk zijn, dringt steeds meer door. Dit vindt zijn neerslag in maatregelen ter bevordering van op individuele, op maat gemaakte actieplannen en programma's voor werklozen en jongeren. Bij het verleggen van het accent naar maatregelen ter stimulering van de inzetbaarheid, met name scholing, is sprake van een minder samenhangend beeld. In verscheidene landen richten de programma's zich in eerste instantie op tijdelijke arbeid. Gerichte bestemming van middelen en evaluatie zijn nog steeds onontbeerlijk om de uitgaven ten behoeve van maatregelen op het terrein van actief arbeidsmarktbeleid zeer effectief te besteden.

⁵ Gedefinieerd als de bevolking tussen 25-64 jaar, die niet de bovenbouw van de middelbare school voltooid heeft. Alleen gegevens enquête naar de arbeidskrachten (LSF) beschikbaar voor CZ, HU, POL en SK.

De in de afgelopen tijd geboekte vooruitgang dient voor de landen een goed uitgangspunt te zijn om van proefprogramma's op een reguliere aanpak over te stappen. Zelfs in landen met een betrekkelijk laag werkloosheidscijfer, neemt de duur van de werkloosheid toe. In alle landen moet nog veel worden gedaan om de in WR 1 vastgelegde doelen inzake preventie en activering te verwezenlijken.

De integratie van achterstandsgroepen en de verwezenlijking van een integratiegerichte arbeidsmarkt blijven een cruciale factor bij de toename van het arbeidsaanbod en de bevordering van de sociale cohesie

Meer op integratie gerichte arbeidsmarkten ondersteunen sociale samenhang en dragen eveneens bij tot een grotere arbeidsdeelname en meer werk. In het "JAP-voortgangsverslag" wordt weliswaar de betekenis van de ontplooiden initiatieven op onderwijsgebied erkend, maar tegelijkertijd bevat het verslag een oproep tot grotere vastberadenheid bij de tenuitvoerlegging van integratiestrategieën, bestemd voor kansarme groepen, etnische minderheden en – met name – de Roma.

Sinds kort zijn de toetredende landen begonnen meer de nadruk te leggen op de arbeidsmarktintegratie van mensen met een functiebeperking, die een aanzienlijk percentage uitmaken van de niet-actieven van de beroepsgeschikte bevolking, in het bijzonder in Hongarije, Polen, Estland en Tsjechië. Voor de bevordering van een doeltreffende arbeidsmarktintegratie zijn de koppeling van specifieke programma's en maatregelen op het terrein van het gezondheidsbeleid en hervorming van de ermee samenhangende uitkeringsstelsels noodzakelijk.

De vergemakkelijking van de toegang tot het reguliere initiële onderwijs is nog steeds het voornaamste aandachtspunt bij de integratie van Roma. Er zijn weinig nieuwe gegevens bekend omtrent reeds goedgekeurde integratiestrategieën in Tsjechië en Hongarije. De prioriteit die de laatste tijd aan de integratie van Roma in Slowakije wordt gegeven, moet snel in concrete maatregelen worden vertaald. De vaststelling van de juiste voorwaarden en de toewijzing van middelen om Roma toegang te bieden tot actieve ondersteunende maatregelen en diensten voor de arbeidsvoorziening en de Romagemeenschap meer in het algemeen de mogelijkheid te bieden op alle niveaus van de samenleving te participeren blijft in de meeste Midden- en Oost-Europese toetredende landen nog steeds een cruciale taak.

Het "JAP-voortgangsverslag" belichtte het hoge risico van werkloosheid waarmee de niet-autochtone bevolking in de Baltische landen, met name Letland en Estland, zich geconfronteerd ziet. In Letland is nog maar weinig voortgang geboekt. Daarom zijn de ontwikkeling van beleidsmaatregelen ter bevordering van de toetreding van niet-Letten tot de arbeidsmarkt en de aanpak van mogelijke belemmeringen die zij bij hun registratie bij de diensten voor de arbeidsvoorziening ondervinden, nog steeds urgent. Estland moet toezicht houden op de efficiëntie van werkgelegenheidsprogramma's die bestemd zijn voor kansarme regio's met niet-Estse bevolkingsconcentraties.

Zoals gepland in WR 7 moeten met het oog op de vermindering van het verschil tussen het werkgelegenheidspercentage van kansarme groepen en het totale werkgelegenheidspercentage nog ingrijpende maatregelen genomen worden.

Buitenlanders in tijdelijke loondienst maken een groot deel van de beroepsbevolking op Cyprus uit; hun bijdrage aan de economie moet ten volle gewaardeerd worden en tot uitdrukking komen in het algemene werkgelegenheids- en sociale beleid.

Weinig verandering wat betreft de bevordering van de gelijkheid van vrouw en man

Het "JAP-voortgangsverslag" constateert het groeiende besef van het bestaan van beleid inzake de gelijkheid van man en vrouw en dringt erop aan de wettelijke en strategische kaders voor de omzetting van het acquis volledig vast te leggen. Zoals reeds opgemerkt in dit verslag, liggen de werkgelegenheidscijfers voor vrouwen weliswaar boven het EU-gemiddelde – met uitzondering van Malta, Hongarije, Polen en Slowakije (tabel 1, grafiek 2) – maar toch is er ten aanzien van de arbeidsmarkt- en arbeidsparticipatie van vrouwen in de meeste landen sprake van een neerwaartse of stagnerende trend. Nog steeds lopen vrouwen een groot risico om langdurig werkloos te worden, ook in landen waar de werkloosheid betrekkelijk gering is.

De diepgaande evaluaties hebben er de aandacht op gevestigd dat het feit dat gezinsvriendelijke arbeidsovereenkomsten en flexibele werktijdenregelingen maar zo weinig voorhanden zijn een struikelblok vormt voor de deelname van vrouwen aan het arbeidsproces. Op dit terrein wordt maar heel langzaam vooruitgang geboekt. Ook wordt nu beter beseft dat er betaalbare voorzieningen voor kinderopvang ter beschikking moeten worden gesteld. Er moet evenwel nog veel gebeuren om de in WR 6 genoemde doelstellingen te verwezenlijken.

IV "Good governance" ter uitvoering van de EWS

Het "JAP-voortgangsverslag" wees erop dat capaciteitsopbouw in brede zin een voorwaarde is voor de ontwikkeling en tenuitvoerlegging van werkgelegenheidsbeleid. Het drong aan op betere beleidsplanning en -coördinatie alsmede implementatiecapaciteit, ook voor ESF-steun. Voorts legde het de nadruk op de rol die de sociale partners moeten spelen bij de modernisering van de arbeidsmarkten. Dit zijn stuk voor stuk onderdelen van goed beleid ("good governance") en van de partnerschapsbenadering die in de nieuwe WR als belangrijk voor de implementatie van de EWS worden aangemerkt.

Beleidsplanning, -advies en -toezicht

Alle landen werken sinds jaren aan werkgelegenheidsstrategieën. De JAP's hebben de prioriteiten helpen stellen voor een allesomvattende aanpak van het werkgelegenheidsbeleid, die zij mede hebben ondersteund. Toch zijn in vele landen nog inspanningen nodig, vooral in Letland, om een strategische benadering uit te werken die verder gaat dan een reeks maatregelen en programma's.

De overeengekomen strategieën zijn opgesteld in samenwerking met de betrokken ministeries, en hebben geleid tot het opzetten van coördinatiestructuren ad hoc. Het is niet duidelijk in welke mate beleidsplanning en -advies de regionale en lokale situaties weerspiegelen. De beleidscoördinatie moet nu op permanente basis worden gevoerd, zodat deze in beleidsaansturing op alle niveaus kan worden omgezet en in de eerste NAP's tot uiting kan komen.

De werkgelegenheidsstrategieën van de diverse landen ontbreekt het vaak aan nauwkeurige en realistische doelstellingen en streefcijfers, hoewel deze in de evaluatie van de EWS als een cruciaal onderdeel ter stimulering van hervormingen werden aangemerkt. Tegelijkertijd hebben onvolmaaktheden in de monitoring- en evaluatiesystemen en een gebrek aan georganiseerde feedback naar alle betrokken niveaus en partners een negatieve invloed op het vermogen om de vooruitgang te meten. Een klimaat van beleidsevaluatie begint nog maar pas

tot stand te komen, en de capaciteiten ter zake moeten, zowel in de openbare diensten voor arbeidsvoorziening (ODA) als in ministeries, worden versterkt.

Alle toetredingslanden werken aan een meer gecoördineerde en geïntegreerde aanpak van werkgelegenheid en aanverwant beleid. Niettemin dient in de toekomstige NAP's verder te worden uitgewerkt op welke manier de diverse beleidsterreinen, met name economisch, regionaal, onderwijs- en opleidingsbeleid alsmede fiscaal beleid de werkgelegenheid kunnen bevorderen.

De NAP's moeten ook de synergieën weerspiegelen tussen werkgelegenheidsbeleid en ander sociaal beleid. Zo is voor de verbetering van de arbeidsmarktsituatie van kansarmen een degelijke toepassing van het acquis inzake bestrijding van discriminatie in combinatie met werkgelegenheidsbeleid vereist. Implementatie van het acquis op het terrein van het arbeidsrecht, de gelijke behandeling van mannen en vrouwen, sociale dialoog, gezondheid en veiligheid, moet leiden tot de bevordering van de werkgelegenheid. Als elk beleidsterrein afzonderlijk wordt uitgevoerd, zal het effect gering zijn en worden de doelstellingen niet gehaald; door ze gezamenlijk uit te voeren kan er werkelijk iets bereikt worden.

De inspanningen ter verbetering van beleidsplanning hangen ook nauw samen met planning voor de financiering uit de Structuurfondsen, waaronder het ESF. De JAP's vormen de basis voor de ESF-programmeringsdocumenten. De voornaamste uitdagingen die in de JAP's zijn vermeld, moeten in die programma's worden aangepakt door het uitwerken van strategieën en concrete maatregelen voor ESF-steun. Deze procedure is van cruciaal belang voor de geleidelijke aanpassing van het beleid en de instellingen van de toetredende landen aan de implementatie van de EWS.

Sociaal partnerschap

De sociale partners spelen een sleutelrol bij het garanderen van good governance; zij worden dan ook expliciet uitgenodigd deel te nemen aan de effectieve tenuitvoerlegging van de nieuwe werkgelegenheidsrichtsnoeren (WR). Zoals in het "JAP-voortgangsverslag" van de Commissie is vermeld, bestaan er in alle toetredende landen nationale tripartiete structuren, maar is er behalve in Cyprus en Slovenië, waar de sociale betrekkingen goed zijn ontwikkeld, nog ruimte voor een krachtiger en actiever rol van de sociale partners op dit niveau en voor een effectief gebruik van het tripartiete stelsel op regionaal en lokaal niveau.

De autonome bipartiete sociale dialoog heeft nog niet voldoende ingang gevonden, zodat de sociale partners nog geen rol van betekenis kunnen spelen op gebieden zoals de arbeidsverhoudingen, loonvorming, human resources development, het aanpassingsvermogen van ondernemingen en werknemers, synergie tussen flexibiliteit en zekerheid alsmede gezondheid en veiligheid op het werk.

Hoewel de regeringen over het algemeen positief staan tegenover een grotere betrokkenheid van de sociale partners, is het niet zeker of de deze altijd hun rol en verantwoordelijkheid met betrekking tot het werkgelegenheidsbeleid ten volle benutten. Er wordt gewerkt aan de vergroting van de capaciteiten van de sociale partners, maar het tijdstip waarop er op alle niveaus sprake is van een sociale dialoog is nog ver verwijderd.

Ook bij het ESF-implementatieproces dienen de sociale partners te worden betrokken. De meeste toetredingslanden doen voor bepaalde maatregelen een beroep op de sociale partners, maar hun algemene betrokkenheid bij het proces is nog steeds niet voldoende gegarandeerd.

Uitvoeringsstelsels

Het "JAP-voortgangsverslag" benadrukte de noodzaak om voor het werkgelegenheidsbeleid voldoende personele en financiële middelen te bestemmen. Dat omvat ook het vermogen om het potentieel van de Europese Structuurfondsen en met name het ESF vanaf het tijdstip van de toetreding volledig te benutten. Meer in het bijzonder wijst het verslag op de cruciale rol van de openbare diensten voor de arbeidsvoorziening (ODA) als beleidsuitvoerende organen, die vaak ook voor de implementatie van de ESF-steun zorgen.

In Litouwen is onlangs vooruitgang geboekt met de modernisering van de ODA, en in de Tsjechische Republiek en Hongarije zijn de toezeggingen dienaangaande weer bevestigd. Het opnieuw invoeren van een nationale ODA-coördinatie, zoals de Poolse autoriteiten voornemens zijn, zou een belangrijke stap vooruit zijn voor het uitvoeringsstelsel in dat land. De ODA-structuren worden geleidelijk versterkt om het hoofd te bieden aan het toenemende aantal taken en verantwoordelijkheden, maar er is nog aanzienlijke ruimte voor verbetering, met name in Slowakije en Letland, maar ook in Slovenië.

De meeste landen verzetten veel werk om de kwalificaties van het ODA-personeel te verbeteren, maar er blijven kwantitatieve knelpunten bestaan. De toewijzing van personeel aan de lokale ODA is verre van optimaal en er is nog een hele weg af te leggen voor de ODA op regionaal en plaatselijk niveau een partner van betekenis zijn.

Het opzetten van passende structuren voor implementatie en beheer van het ESF vergt ook nog meer inspanningen. De achterstand bij het aanwijzen en oprichten van structuren voor de ESF-implementatie is met name zorgwekkend in Slowakije. In de meeste andere landen zijn de bestuurlijke capaciteiten erop vooruitgegaan of worden zij momenteel versterkt, maar er valt nog veel te doen, voornamelijk in de drie Baltische landen, de Tsjechische Republiek en Hongarije. Het uitwerken of verbeteren van regelingen voor een goede coördinatie is voor alle landen van cruciaal belang. Zonder aanzienlijke vooruitgang met uitvoering en toekenning van middelen is een ESF-implementatie van betekenis geen vanzelfsprekendheid. Aangezien de arbeidskrachten de belangrijkste troef van de toetredende landen zijn, is een optimaal gebruik van de ESF-steun doorslaggevend voor hun economische en sociale ontwikkeling.

Financiële middelen

Zoals in de nieuwe WR wordt beklemtoond, zijn voldoende financiële middelen een cruciale factor voor efficiënte uitvoering van werkgelegenheidsbeleid. Hoewel werkgelegenheid in de meeste landen een beleidsprioriteit is, kan momenteel wegens de onzekerheid ten aanzien van de algemene budgettaire situatie en inzake beleidsplanning en -toezicht geen blijvende en geloofwaardige toekenning van financiële middelen plaatsvinden. Met het oog op de deplorabele financiële situatie is het des te belangrijker om de aandacht in het bijzonder te richten op de kwaliteit van de uitgaven en de doelmatigheid van de maatregelen.

De actieve uitgaven zijn in tal van landen gedaald of gestagneerd, en het algemene peil van de actieve uitgaven (in % van het BBP) blijft laag in verhouding tot het werkloosheidscijfer, met name in de drie Baltische landen, in Polen en in Slowakije.

De overheidsuitgaven voor onderwijs blijven in de meeste landen vrij hoog, maar er is een dalende of stagnerende trend zichtbaar. De toekenning van middelen is onevenwichtig - ten voordele van algemeen onderwijs - en het uitgavenpatroon moet worden aangepast om in te spelen op de behoefte aan een hogere kwaliteit. Het ontbreekt aan financieringsmechanismen die strategieën voor levenslang leren onderbouwen met een vaste stroom van middelen.

Het ontwikkelen van actief arbeidsmarktbeleid, het moderniseren van de ODA, de verdere ontwikkeling van de stelsels voor beroepsonderwijs en opleiding, en het bevorderen van maatregelen voor gelijke en rechtvaardige toegang tot de arbeidsmarkt ongeacht sekse, leeftijd of etnische achtergrond zijn taken die ten volle onder de door het ESF ondersteunde interventies vallen, en het Fonds is het instrument bij uitstek om hiervoor structurele financiering te verstrekken. Zoals de WR aangeven, kunnen de Structuurfondsen en met name het ESF ook een belangrijke rol spelen bij het versterken van de institutionele capaciteit voor werkgelegenheidsbeleid.

V De volgende stappen

In het najaar van 2003 hebben de lidstaten hun NAP's voor 2003 ingediend, die gebaseerd zijn op de nieuwe WR. Halverwege januari 2004 zal de Commissie het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid en het ontwerp-verslag over de tenuitvoerlegging van de globale richtsnoeren voor het economisch beleid goedkeuren. Het Comité voor de werkgelegenheid (EMCO) verricht zijn multilaterale evaluatie van de NAP's en bespreekt tijdens het tweede kwartaal van 2004 het door de Commissie voorgestelde ontwerp van een gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid en de afzonderlijke aanbevelingen aan de huidige lidstaten. De toekomstige lidstaten worden bij de werkzaamheden betrokken via hun deelname aan het EMCO. Via deze besprekingen kunnen zij zich beter vertrouwd maken met de NAP-procedure, de belangrijkste beleidspunten en het coördinatieproces inzake werkgelegenheid met het oog op de indiening van hun eerste NAP's tegen oktober 2004.

- De toetredende landen hebben zich in 2003 aangesloten bij het programma "stimuleringsmaatregelen op het gebied van de werkgelegenheid" (Employment Incentive Measures, EIM) en hebben allemaal de intentieverklaring van de EIM ondertekend. In het EIM-comité zullen zij hun behoeften uiteenzetten betreffende het werkprogramma voor 2004 ter ondersteuning van hun deelname aan de EWS.

Via het EIM-programma zullen de toetredende landen ook operationele steun krijgen bij de voorbereiding van de tenuitvoerlegging van de EWS. Zo zullen zij met name deelnemen aan de uitwisseling van ervaringen en het in kaart brengen van goede benaderingen inzake werkgelegenheidsbeleid via de "peer review"-procedure die in het kader van de EWS wordt verricht. Tevens zullen zij betrokken worden bij de twee netwerken van deskundigen (MISEP en SYSDÉM) van de Europese Waarnemingspost voor de werkgelegenheid. De samenwerking onder de openbare diensten voor de arbeidsvoorziening gaat voort en omvat een reeks door de EIM gefinancierde opleidingsmodules voor de toetredende landen.

- De ESF-programmeringsdocumenten die momenteel met de Commissie worden besproken, zullen het kader vormen voor de prioriteiten inzake human resources development voor toekomstige ESF-financiering. De Commissie hecht bijzondere waarde aan het leggen van verbanden tussen JAP-beleidskwesties en ESF-financiering. De documenten dienen derhalve duidelijk de samenhang aan te tonen tussen de strategieën voor human resources development enerzijds en de JAP-aangelegenheden en -prioriteiten anderzijds. Om de ESF-steun volgens plan in 2004 van start te laten gaan, moeten de onderhandelingen over deze documenten eind 2003 worden afgerond.

BIJLAGE

De nieuwe Europese werkgelegenheidsstrategie

In juli 2003 keurde de Raad een nieuwe reeks werkgelegenheidsrichtsnoeren goed⁶. Bij deze nieuwe richtsnoeren staan drie overkoepelende doelstellingen centraal:

- volledige werkgelegenheid, met name om te voldoen aan de werkgelegenheidsdoelen van Lissabon en Stockholm;
- verbetering van de kwaliteit en productiviteit van de arbeid, met name in verband met de noodzaak tot betere banen binnen de kenniseconomie en tot de bevordering van het concurrentievermogen van de EU; en
- bevordering van de sociale samenhang en integratiegerichte arbeidsmarkten, met inbegrip van de verkleining van de regionale verschillen op het gebied van de werkgelegenheid.

Zij omvatten ook tien specifieke richtsnoeren:

- actieve en preventieve maatregelen voor werklozen en inactieven;
- het scheppen van werkgelegenheid en ondernemerschap;
- aanpak van veranderingen en bevordering van het aanpassingsvermogen en de mobiliteit op de arbeidsmarkt;
- bevordering van de ontwikkeling van het menselijk kapitaal en levenslang leren;
- vergroting van het arbeidsaanbod en bevordering van actieve vergrijzing;
- gelijkheid van vrouw en man;
- bevordering van de integratie en bestrijding van discriminatie van mensen in een achterstandspositie op de arbeidsmarkt;
- werk lonend maken door prikkels om werken aantrekkelijker te maken;
- omzetten van zwartwerk in reguliere arbeid;
- regionale werkgelegenheidsverschillen aanpakken.

Met name ligt het accent op de verbetering van implementatie en governance. Het gaat hierbij om maatregelen ter versterking van de uitvoeringsmechanismen, de betrokkenheid van de sociale partners en de toewijzing van toereikende financiële middelen.

⁶ Besluit van de Raad van 22 juli 2003, (2003/578/EG), Publicatieblad van de Europese Unie, L1 97, 5. 8. 2003

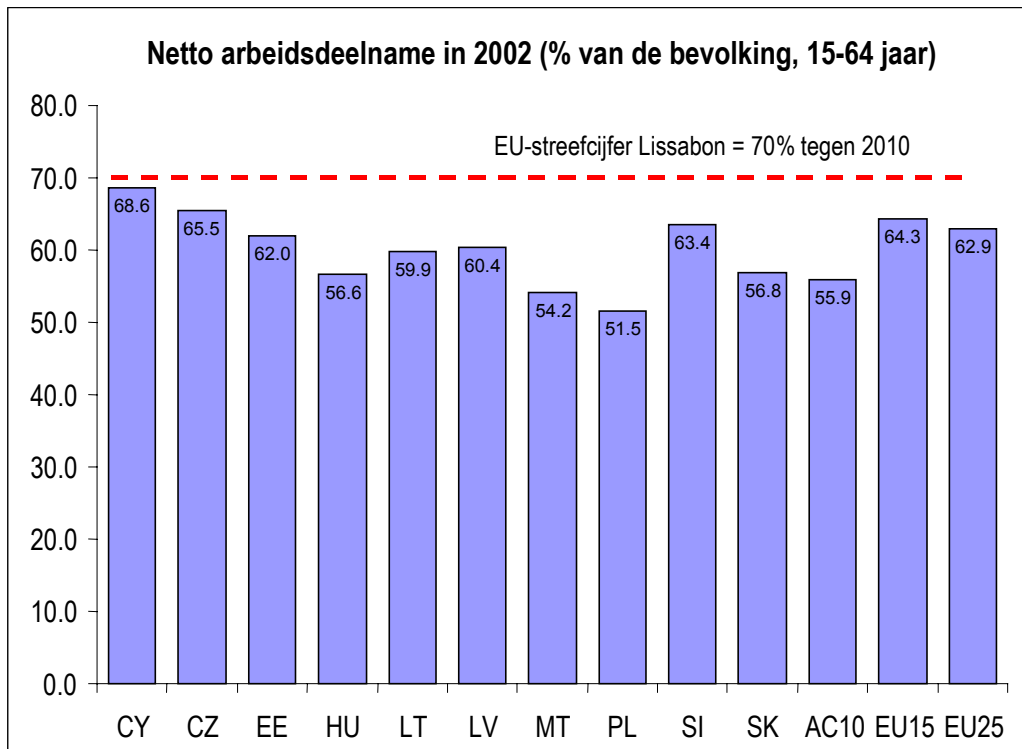
BIJLAGE 2

Tabel 1

Werkgelegenheid, arbeidsdeelname en werkloosheid in 2002												
Prestaties per land m.b.t. de EU-doelstellingen voor 2010						Netto en bruto arbeidsdeelname						
	Netto arbeidsdeelname 15-64 jaar in 2002 (%)			Netto arbeidsdeelname oudere werknemers 55-64 jaar in 2002 (%)			Bruto arbeidsdeelname 15-64 jaar in 2002 (%)			Totaal geharmoniseerde werkloosheid in 2002 (% beroepsbevolking)		
	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen
CY	68,6	78,8	59,2	49,2	67,0	32,1	71,0	81,0	61,7	3,8	2,9	5,0
CZ	65,5	74,0	57,1	40,8	57,3	26,0	70,7	78,7	62,8	7,3	5,9	9,0
EE	62,0	66,5	57,9	51,6	58,4	46,5	69,3	74,6	64,4	9,1	9,8	8,4
HU	56,6	63,5	50,0	26,6	36,7	18,5	60,1	67,7	52,9	5,6	6,0	5,1
LT	59,9	62,7	57,2	41,6	51,5	34,1	69,6	73,6	65,8	13,1	13,3	13,0
LV	60,4	64,3	56,8	41,7	50,5	35,2	68,8	74,1	63,9	12,8	13,7	11,8
MT	54,2	76,4	31,6	31,0	52,5	11,3	-	-	-	7,4	6,4	9,8
PL	51,5	56,9	46,2	26,1	34,5	18,9	64,6	70,6	58,7	19,9	19,1	20,9
SI	63,4	68,2	58,6	24,5	35,4	14,2	67,8	72,5	63,0	6,0	5,7	6,4
SK	56,8	62,4	51,4	22,8	39,1	9,5	69,9	76,7	63,2	18,6	18,4	18,8
AC10	55,9	61,8	50,2	30,5	41,2	21,4	65,8	72,3	59,5	14,8	14,2	15,6
EU15	64,3	72,8	55,6	40,1	50,1	30,5	69,7	78,4	60,9	7,7	6,9	8,7
EU25	62,9	71,0	54,7	38,7	48,9	29,1	69,0	77,4	60,7	8,9	8,0	9,9

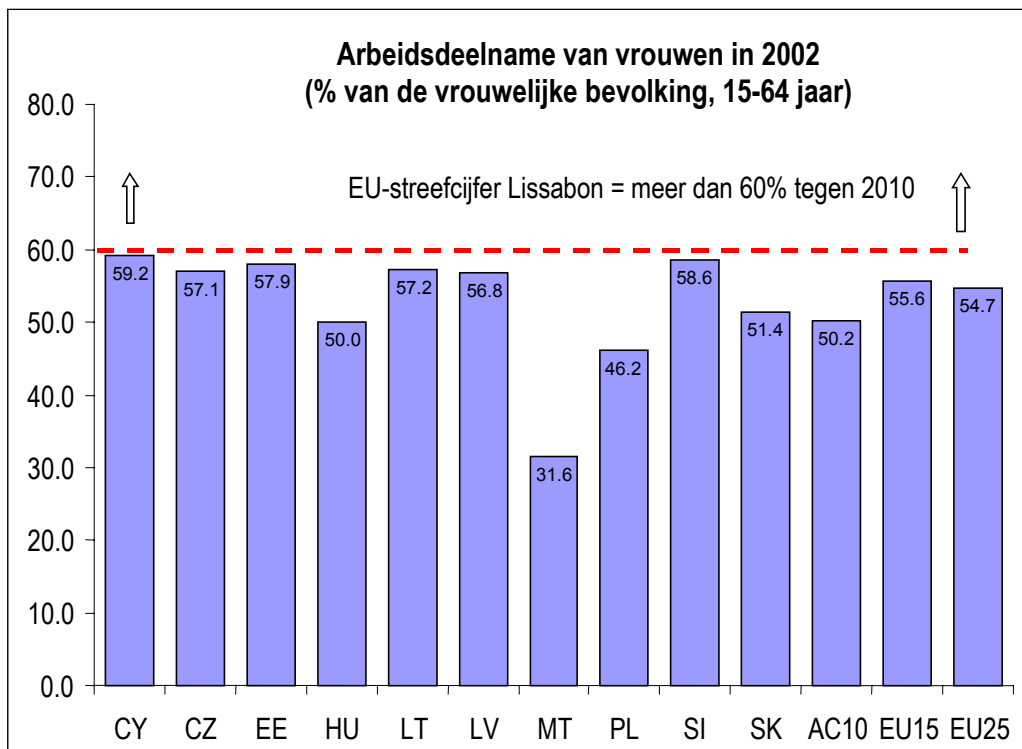
Bron: Employment rates for Malta refer to 4th Quarter 2001. Employment and activity rates, comparable annual estimates based on LFS, Eurostat.

Grafiek 1



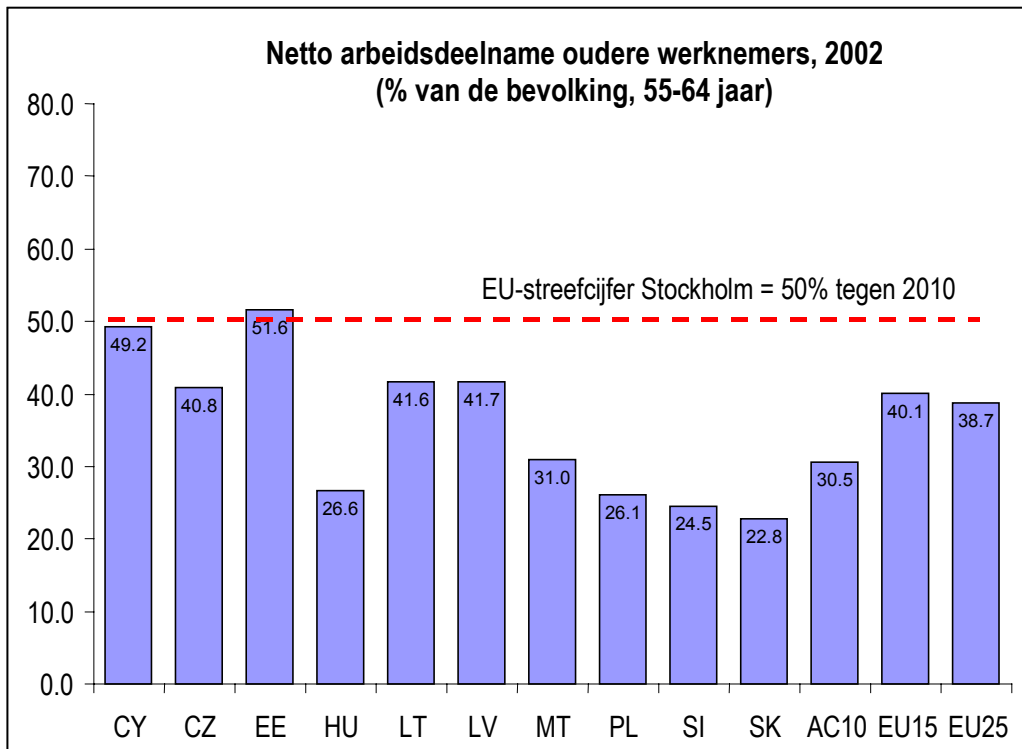
Bron: Annual averages based on quarterly labour force survey, Eurostat. MT, Q4 2001.

Grafiek 2



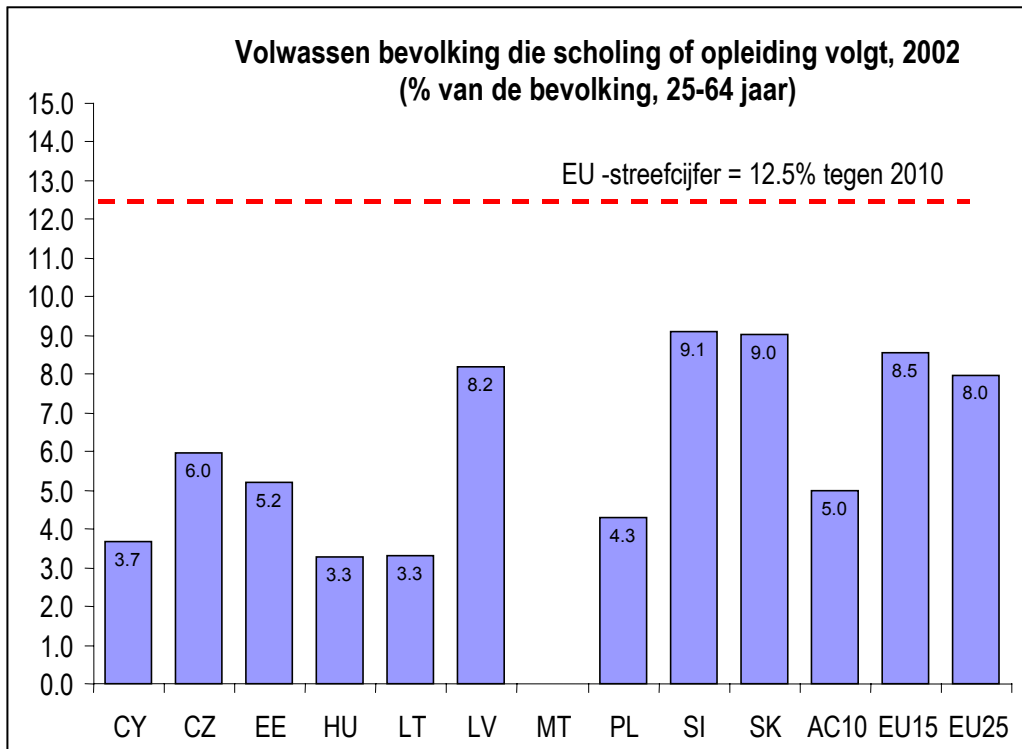
Bron: Annual averages based on quarterly labour force survey, Eurostat. MT, Q4 2001.

Grafiek 3



Bron: Annual averages based on quarterly labour force survey, Eurostat. MT, Q4 2001.

Grafiek 4



Bron: Labour Force Survey (EU definitions), Spring results, Eurostat.