

B.T.S.Z. – Speciale editie 2001

INLEIDING

DOOR CAROLINE DE LA PORTE

Bij het aanbreken van de 21ste eeuw veranderde het vooruitzicht van de oostwaartse Europese uitbreiding van virtuele plannen in een reëel gegeven. De top van Nice bleek inderdaad "de langste in de geschiedenis van de Europese Gemeenschap" te zijn, en ook de moeilijkste, en resulteerde in de samenstelling van een 108 bladzijden lange tekst, die de Europese Unie (EU) voorbereidt op haar uitbreiding om de 12 kandidaatlanden op te nemen. Het stemgewicht van de toekomstige leden in de Raad werd vastgelegd, gekoppeld aan een "demografisch vangnet", en wordt van kracht op 1 januari 2004. Ook voor vertegenwoordigers in de Europese Commissie en het Europees Parlement werden de kaarten herschud. Alle landen zullen, vanaf 1 januari 2005, een Commissaris hebben, wat impliceert dat de grote landen niet langer het voorrecht van twee Commissarissen zullen hebben, en het aantal parlementsleden zal worden aangepast om de nieuwe leden te verwelkomen vanaf 1 januari 2004. Impliciet betekent dit dat de EU al uitgebreid zal zijn voor deelname van de LMOE in de Parlementsverkiezingen van 2004 (OSE, 2000).

De Europese Raad van Nice keurde ook de ambitieuze Sociale Agenda voor 2000 - 2006 goed, waarin de grote lijnen van een strategie voor de sociale dimensie van de uitbreiding uiteindelijk werden uitgetekend. Als voorganger had de Europese Raad van Lissabon benadrukt dat de sociale uitdaging van de uitbreiding niet onderschat mocht worden. De nieuwe Sociale Agenda benadrukt dat de Unie "krachtig de inspanningen moet ondersteunen die de kandidaat-lidstaten reeds leveren om hun sociale stelsels aan te passen en te wijzigen, en het op gang brengen van een proces van convergentie in vooruitgang moet bevorderen" (Raad van de Europese Unie, 2000a: paragraaf 23). Deze omvorming gaat verder dan het beperkte wettelijk bindende sociale acquis - op het vlak van gelijke behandeling, gezondheid en veiligheid op het werk, sociaal overleg, bescherming van de werknemers - en omvat gemeenschappelijke sociale waarden. De pijler waarop de socialezekerheidsstelsels gebouwd zijn impliceert immers de garantie van een afdoende sociale standaard voor alle Europese burgers. Bovendien is de reïncarnatie van de welvaartsstaat verankerd in de context van de voortdurende globalisering van de economie en de technologische en structurele veranderingen. Zodoende wordt nog een extra dimensie toegevoegd aan de nu al radicale paradigmatische transformatie die in de LMOE aan de gang is. In de sociale beschermingssystemen van de EU-lidstaten zelf is een hervorming bezig, meerbepaald rond de vier assen van de Mededeling van de Commissie "Een gemeenschappelijke strategie voor de modernisering van de sociale bescherming" COM 99 (347) van 14 juli 1999. Centraal in dit moderniseringsproces staat de uitbreiding van de actieve dimensie van de welvaartsstaat, terwijl de bescherming van de individu's tegen allerhande sociale moeilijkheden verzekerd wordt. De gemeenschappelijke EU-strategie, die is gebaseerd op samenwerking, werd gestart "ter vergemakkelijking van het proces van collectief nadenken over hoe de uitdagingen van een modernisering en verbetering van de verschillende sociale beschermingssystemen best wordt aangepakt". Een groep hoge ambtenaren die werd aangesteld om rond deze vragen te werken, heeft gewezen op het belang van de modernisering van de sociale beschermingssystemen in de kandidaat-landen en "in deze context is het houden van overleg met de kandidaat-landen bijzonder belangrijk". Een dergelijk constructief overleg werd echter nog niet gerealiseerd. De Europese Raad erkent de dubbele uitdaging zonder voorgaande waarmee de LMOE geconfronteerd worden in de modernisering van hun sociale beschermingssystemen: "Zij staan immers niet alleen voor de immense taak

om hun systemen aan te passen en te hervormen, maar worden bovendien geconfronteerd met de meeste problemen die ook in de huidige lidstaten van de Europese Unie worden aangepakt. De komende uitbreiding moet dus op alle terreinen van het sociale beleid meespelen" (Raad van de Europese Unie, 2000a: paragraaf 23).

Inderdaad, "er zijn nooit zoveel kandidaten voor toetreding geweest, en nooit waren de verschillen tussen de huidige EU-leden en de kandidaten zo groot... Het is ook de eerste maal dat de EU van plan is landen op te nemen als lid die een radicaal proces van systemische verandering doormaken, zonder historisch precedent" (Langewiesche, 2000). In 1998 bedroeg de koopkrachtpariteit van de 10 MOE-kandidaten 40% van het EU-gemiddelde. Opmerkelijk is dat zij onderling aanzienlijke verschillen vertonen, van 68% in Slovenië tot 23% in Bulgarije. De verschillende MOE-landen worden, om goede redenen, verwacht toe te treden op verschillende tijdstippen. Er werd reeds aangevoerd dat toetreding van de eerste vijf LMOE, door middel van een "stapsgewijze" integratie - als de toetredingsdatum tussen 2003 en 2006 ligt - zou kunnen leiden tot netto welvaartseffecten voor de oude leden van 0,1-0,2% van hun BBP (Langewiesche en Lubyova, 2000: 452).

In hoeverre dringen de nieuwe, lopende transformaties binnen de EU door tot de herstructurering van de sociale beschermingssysteem in de LMOE? Zal het lidmaatschap van de LMOE een negatieve invloed hebben op het nu reeds gediversifieerde sociale model van Europa, en eerder tot divergentie dan tot convergentie leiden? In hoeverre omvatten hun socialezekerheidsstelsels "Europese" waarden? De lijst onbeantwoorde vragen is lang.

De belangrijkste sociale uitdaging van de uitbreiding werd in feite geïdentificeerd door het Observatoire social européen in 1998. Het project "De Sociale Uitdagingen van de Uitbreiding van de Europese Unie met de landen van Midden- en Oost-Europa", gecoördineerd door Bart Vanhercke, werd afgewerkt door het Observatoire social européen voor het Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu in mei 1999. De kern van het onderzoek bestond uit landgebonden verslagen die werden opgesteld door specialisten inzake de sociale zekerheid van de LMOE, die werden geselecteerd uit het opgerichte netwerk. De nationale verslagen zijn ingedeeld als volgt:

§ Concepten en bronnen van sociale zekerheid; § Administratieve structuur; § Persoonlijk toepassingsbereik; § Dekking van sociale risico's en verschuldigde uitkeringen met betrekking tot de sociale moeilijkheden van ouderdom, overlijden, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid, gezondheidszorg, gezinslast, behoefte; § Financiering van de sociale zekerheid; § Juridisch overzicht; § Socialezekerheidsnormen en realiteit van de sociale zekerheid; § Sociale gevolgen van de uitbreiding.

De casestudies, over de vijf gewezen kandidaat-landen van de "eerste golf" - Republiek Tsjechië, Estland, Hongarije, Polen en Slovenië - geven een uitvoerig beeld van de nationale kenmerken en de invloed van socialezekerheidsstelsels van de andere Europese landen wat betreft de inrichting ervan. De nationale verslagen werden bijgewerkt voor dit speciale nummer, wat enig licht werpt op de kwesties die werden behandeld tijdens de conferentie op 18 oktober 2000 "Nieuwe beleidsvoering' en de sociale dimensie van de uitbreiding".

Eenzijds onderzocht de conferentie de situatie in de LMOE op de twee vlakken die werden weerhouden als Europese prioriteiten in het domein van de sociale

bescherming: sociale integratie en pensioenen. Wat betreft de sociale integratie is de EU-strategie erop gericht uitgesloten personen te integreren. Hoe worden, in het opzicht van de noodzaak zich aan te passen aan de wijzigende werkwereld, nieuwe gezinsstructuren en de kennismaatschappij, fenomenen als sociale uitsluiting gemeten in de LMOE, en welke strategie wordt er gevolgd in de strijd tegen de armoede? Werden er stappen gezet om de sociale integratie op de voorgrond te brengen "in de kern van alle beleidsvorming"? En wat betreft pensioenregelingen - in de context van de vergrijzing van de bevolking - kan op dit vlak een gemeenschappelijke tendens onder de LMOE geïdentificeerd worden? Wat zijn hun respectievelijke nationale strategieën om de druk op de beroepsbevolking te verlagen?

Anderzijds stelde zij zich vragen over het bestuursproces waarmee de Europese normen in deze twee (en andere) domeinen zouden worden overgezet op de LMOE. Een veelbelovend antwoord is de opkomende open coördinatiemethode, die wordt beschouwd als een "leerproces voor allen", met respect voor de nationale diversiteit in een niet-concurrentiegericht dynamiek. Zij wordt gezien als een compromis tussen een zuivere integratielogica en een eenvoudige coördinatielogica, met de onderliggende strategische doelstelling Europa te ontwikkelen als een kenniseconomie via de kwantitatieve en kwalitatieve verbetering van de tewerkstelling en de uitbreiding van de sociale cohesie (Raad van de Europese Unie, 2000b). De methode is van bijzonder belang met het oog op een Unie aan de vooravond van een uitbreiding. In essentie bestaat de methode erin de Lidstaten aan te moedigen hun eigen "doelstellingen" te bepalen op regionaal en nationaal niveau, volgens een betrekkelijk ruim gamma "referentie-indicators" of "benchmarks" die zijn vastgelegd op EU-niveau. Is de infrastructuur in de kandidaat-landen voldoende volgroeid om dergelijke methodes op te nemen in hun beleidsvormingsstructuren?

Onder de verschillende lopende discussies over de stand van zaken van het sociale beleid in de LMOE, is dit werk in de eerste plaats een cruciale bijdrage in termen van informatie over de sociale beschermingssystemen in de LMOE. Nationale LMOE-experten hebben immers gedetailleerde beschrijvingen gemaakt van de sociale beschermingssystemen in hun respectievelijke landen - meer bepaald met betrekking tot armoede en sociale integratiemaatregelen en de precieze organisatie van de pensioenstelsels - die essentieel zijn om het debat te kunnen starten. Wij willen dan ook onze dank betuigen aan Martin Mácha, Republiek Tsjechië; Lauri Leppik, Estland; Szilvia Borbély, Hongarije; Gertruda Uscinska, Polen; Andreja Kavár Vidmar, Slovenië voor de duidelijke en grondige beschrijvingen. Vanuit Europees standpunt werden opmerkenswaardige bijdragen geleverd door hoofdrolspelers betrokken bij de dynamiek van het Europese sociale beleid: mevrouw Gabrielle Clotuche, Directrice van de eenheid sociale bescherming en sociale integratie van het Directoraat-Generaal sociale zaken en werkgelegenheid en Anne Van Lancker, Europees parlementslid. De verschillende uitgangshoeken van waaruit de sociale inzet van de uitbreiding wordt aangepakt - vanuit het standpunt van de LMOE en Europa - vormen de funderingen voor een geïnformeerd debat, dat momenteel centraal staat op de Europese agenda.

REFERENTIES

Raad van de Europese Unie (2000a), Bijdrage van de Raad aan de Europese Raad van Nice met het oog op de aanneming van een Europese sociale agenda, 28 november 2000.

Raad van de Europese Unie (2000b), "La méthode ouverte de co-ordination: un processus en cours", Note de la Présidence, 13 juni 2000.

Langewiesche, R. (2000), "Editorial", Transfer, vol. 6, nr. 3, herfst 2000.

Langewiesche, R. en Lubyova, M. (2000), "Migration, mobility and the free movement of persons: an issue for current and future EU members", Transfer, vol. 6, nr. 3, herfst 2000, pp.450-467.

OSE (2000), "Treaty of Nice - Analysis and Preliminary Comments", IGCinfo - Electronic Newsletter on the Intergovernmental Conference, nr. 5, Observatoire social européen, december 2000.

"DE SOCIALE BESCHERMING IN DE LMOE IN HET KADER VAN DE UITBREIDING"

DOOR GABRIELLE CLOTUCHE

1. INLEIDING: OVER HET BELANG VAN SAMENWERKING

Sinds de Europese Top van Lissabon staan het sociale beleid en de sociale bescherming bovenaan de Europese agenda. De Unie heeft immers in Lissabon "een nieuw strategisch doel voor de komende tien jaar vastgesteld: de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te worden, die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang."

De modernisering van het Europese sociale model, door te investeren in menselijke hulpbronnen en een actieve sociale staat te creëren, is een van de drie actielijnen van de strategie die werd uitgestippeld door de Staats- en Regeringsleiders om deze doelstellingen te realiseren.

Zij hebben bovendien beslist deze strategie ieder jaar in het voorjaar bij te sturen. Tijdens een vergadering van de Europese Raad zullen zij de relevante mandaten hiervoor vastleggen en toezien op de opvolging ervan. De eerste van deze vergaderingen is voorzien in maart te Stockholm.

De sociale bescherming staat centraal in dit proces. De mededeling van de Commissie (COM (99) 347 van 14 juli 1999) "Een gemeenschappelijke strategie voor de modernisering van de sociale bescherming" had dit spoor voorzien; zij maakt het nu mogelijk erop door te gaan.

De recente ontwikkelingen inzake sociale bescherming in verband willen brengen met het uitbreidingsproces is even ambitieus als noodzakelijk. Het vereist reflectie, discussie en samenwerking op alle niveaus met alle betrokken partijen.

De strategie die in de mededeling wordt voorgesteld heeft niet alleen betrekking op de 15 lidstaten. De nieuwe landen die zich aansluiten bij de Unie moeten het gehele acquis communautaire overnemen. Op het vlak van de sociale bescherming behelst dit acquis de richtlijnen en reglementering die van kracht zijn op het ogenblik van de toetreding en de gemeenschappelijke waarden en principes die de lidstaten onderschrijven.

De groeiende samenwerking die tegenwoordig tussen de lidstaten heerst, maakt deel uit van dit acquis.

Deze samenwerking is belangrijk omdat alle lidstaten worden geconfronteerd met gelijkaardige problemen en belangen.: Een te lage tewerkstellingsgraad of een onrustwekkende demografische evolutie, economische omwentelingen, maatschappelijke veranderingen, zijn stuk voor stuk uitdagingen die de lidstaten het hoofd moeten bieden en die een invloed hebben op de sociale beschermingssystemen. Alle lidstaten spannen zich in om de werking, de doeltreffendheid en de duurzaamheid van hun sociale beschermingsstelsels te consolideren. De Europese Unie kan hen daarbij helpen door een forum te bieden voor discussie en het uitwisselen van ervaringen en door gemeenschappelijke doelstellingen te bepalen.

"Samenwerking" is in dit proces het sleutelwoord. Daarom lijkt stilstaan bij het belang van de stelsels en het beleid inzake sociale bescherming - zowel in de lidstaten als in de kandidaat-landen - ons op dit ogenblik essentieel.

2. DE POLITIEKE BOODSCHAP: DE SOCIALE BESCHERMING IS EEN PRODUCTIEFACTOR EN EEN VAN DE BOUWSTENEN VAN HET EUROPESE SOCIALE MODEL

Onze sociale beschermingsstelsels maken integraal deel uit van het Europese sociale model. Nergens buiten de Europese Unie hebben de beschermingsystemen in die mate de inrichting van de maatschappij, de economie en het leven van de burgers beïnvloed. Dankzij de sociale beschermingsystemen werden de vruchten van de groei in ruime mate verdeeld onder de burgers.

Een hoog sociaal beschermingsniveau is niet alleen een doelstelling van het Verdrag, het is ook een lange traditie en een gedeelde waarde in de lidstaten. De maatschappij heeft collectieve en solidaire systemen opgericht om de mensen te helpen in geval van ziekte, ouderdom, werkloosheid, enz. De lidstaten hebben misschien wel gekozen voor verschillende institutionele oplossingen, maar ze streven allen dezelfde doelstelling na.

Dat is een kenmerk waardoor de Europese aanpak zich onderscheidt, en de Europese Commissie houdt eraan deze karakteristiek te benadrukken in de dialoog met de kandidaat-landen, omdat sterke, stabiele en solidaire sociale beschermingsystemen niet alleen bepaalde maatschappelijke waarden weerspiegelen, maar ook bijdragen tot economisch succes.

Alle lidstaten hebben stabiele sociale beschermingsystemen ontwikkeld en besteden er gemiddeld ongeveer 28 % van hun BBP aan.

Dit cijfer verhult de bestaande diversiteit, die vervat ligt in een vork van 18,5 % (in Ierland) tot 35 % (in Zweden). Terwijl de algemene tendens wil dat de sociale uitgaven rechtstreeks in verhouding staat tot het BBP per inwoner, vormen de twee uiterste landen een uitzondering: Ierland bereikt het geschatte niveau niet, terwijl Zweden het overschrijdt.

3. DE BOODSCHAP IS BIJZONDER BELANGRIJK VOOR DE LMOE

Economieën in een snelle overgangsfase hebben zeer veel nood aan efficiënte sociale beschermingsystemen. In een periode van spectaculaire structurele veranderingen en grote onzekerheid is het belangrijk dat de burger weet dat er een vangnet bestaat, en meer nog, een actieve steun om hem te helpen opnieuw een plaats te vinden in het economische leven. De sociale beschermingsystemen helpen de bevolking de economische veranderingen te aanvaarden en zich eraan aan te passen. Kortom, zij zijn de bron van sociale samenhang en economische dynamiek. Deze ervaring is van bijzonder groot belang voor de kandidaat-landen.

4. DE TOEGENOMEN SAMENWERKING OP EUROPEES NIVEAU

De gelijkaardigheid van de uitdagingen waarmee de meeste lidstaten geconfronteerd worden - een te hoge werkloosheid en een te lage participatie aan de arbeidsmarkt, veranderingen op de arbeidsmarkt, veranderingen in de samenstelling van de gezinnen en in de demografische structuren - rechtvaardigt de recente vooruitgang die werd geboekt in de samenwerking op Europees niveau.

De sociale beschermingssystemen van de lidstaten, die tientallen jaren geleden werden opgericht, in economische en sociale omstandigheden die sterk verschilden van wat we vandaag kennen, moeten zich aanpassen aan de nieuwe realiteit. Hun voortbestaan hangt ervan af.

De mededeling over de modernisering en verbetering van de sociale bescherming uit 1997 (COM (97) 102 van 12 maart 1997) bracht een brede consensus tussen de lidstaten en de Europese instellingen aan het licht over de noodzaak en de meerwaarde van de samenwerking op Europees niveau.

Steunend op deze consensus heeft de Commissie in 1999 (cf. infra) een mededeling voorgesteld die suggereerde de samenwerking op Europees niveau uit te breiden. Zij stelde vier grote doelstellingen voor om deze richting te geven:

- werk lonend maken en een vast inkomen bieden, .
- pensioenen veilig stellen en pensioenstelsels betaalbaar maken,
- sociale integratie bevorderen, en .
- betaalbare en kwalitatief hoogwaardige gezondheidsbescherming garanderen.

Bovendien heeft de Commissie voorgesteld de institutionele infrastructuur van deze samenwerking op Europees niveau te versterken. De Raad heeft deze ideeën goedgekeurd in zijn conclusie van december 1999, en er werd een ad interim werkgroep opgericht aan het begin van het Portugese voorzitterschap.

5. INSTITUTIONELE VERANDERINGEN: EEN NIEUW COMITE

Deze werkgroep is het "comité voor sociale bescherming" geworden ingevolge de beslissing van de Raad van 29 juni 2000.

Met de oprichting van dit nieuwe comité werd de sociale bescherming, in institutionele termen, erkend op gelijke voet met het economische beleid en het werkgelegenheidsbeleid. Dit is meer dan een loutere formaliteit. Vanaf nu heeft de sociale bescherming een status verworven die gelijkwaardig is aan die van het werkgelegenheidsbeleid en het economische beleid, waardoor de "politieke driehoek" bevestigd wordt waar onze Commissaris, Mevr. Diamantopoulou, sterk aan gehecht is. De samenhang tussen deze drie pijlers wordt zo vereenvoudigd en zou zich moeten vertalen in de projecten die zullen worden voorgelegd aan toekomstige jaarlijkse Europese Raden in het voorjaar over de economische en sociale strategie en beleidslijnen.

6. TWEE PRIORITAIRE WERKGEBIEDEN

In juni 2000 al heeft de ad interim groep aan de Europese raad van Feira een rapport voorgelegd dat twee prioritaire werkgebieden identificeerde: de strijd tegen de sociale uitsluiting en de duurzaamheid van de sociale beschermingsstelsels.

6.1 Sociale uitsluiting

Wat betreft het dossier van de strijd tegen de sociale uitsluiting heeft de Commissie in maart een Mededeling uitgebracht over de oprichting van een maatschappij die de integratie bevordert. Deze werd besproken tijdens de Europese Raad. De Raad heeft het voornemen onderschreven volop gebruik te maken van het nieuwe artikel 137

van het Verdrag en de Commissie heeft dus, in de maand juni, een voorstel tot communautair actieprogramma voorgelegd, dat momenteel wordt onderzocht door de Raad en het Parlement.

Tegelijkertijd hebben de lidstaten onder het Franse voorzitterschap samengewerkt met de Commissie aan de ontwikkeling van een gunstig kader voor het vaststellen van aangepaste doelstellingen voor de bestrijding van armoede en uitsluiting. De Raad voor Arbeid en Sociale Zaken van oktober 2000 heeft zijn voorstel overgemaakt aan de Europese Raad van Nice, die het heeft goedgekeurd.

Daarin worden vier assen vermeld:

- deelneming aan het arbeidsproces bevorderen, evenals toegang voor eenieder tot hulpmiddelen, rechten, goederen en diensten ;
- uitsluitingsrisico's voorkomen ;
- optreden ten behoeve van de meest kwetsbaren ;
- alle actoren mobiliseren.

Deze doelstellingen vormen de hoeksteen van onze pogingen een beter begrip van het fenomeen "sociale uitsluiting" te bevorderen, om deze pogingen transparanter, vergelijkbaar en operationeel te maken vanuit politiek oogpunt en om de levenskwaliteit van de burgers te verbeteren. Dit document is de eerste stap van de toepassing van de open coördinatiemethode op dit domein.

De Raad heeft "de lidstaten verzocht hun prioriteiten in het kader van deze doelstellingen te ontwikkelen, vóór juni 2001 een nationaal actieplan in te dienen dat een periode van 2 jaar bestrijkt, en indicatoren en follow-upmethoden te omschrijven aan de hand waarvan de vorderingen kunnen worden beoordeeld."

6.2 Pensioen en duurzaamheid

Wat betreft het andere prioritaire werkgebied, heeft de Commissie op 11 oktober 2000 een mededeling aangenomen over de toekomstige evolutie van de sociale bescherming in langetermijnperspectief met bijzondere aandacht voor de zekerheid en de duurzaamheid van de pensioenen (COM (2000) 622 van 11 oktober 2000). Op basis daarvan heeft de werkgroep op hoog niveau een tussentijds rapport voorgelegd aan de Europese Raad van december 2000. In haar mededeling heeft de Commissie een aantal algemene principes opgesomd en de lidstaten verzocht hiermee rekening te houden bij de hervorming van hun systemen. Het doel van de Commissie is het belang te benadrukken van de openbare pensioenstelsels binnen de sociale beschermingssystemen en de lidstaten aan te moedigen de billijkheid en de solidariteit tussen de generaties te versterken. De lidstaten worden verzocht tegen 15 februari 2001 hun antwoord te bezorgen op een vragenlijst die gezamenlijk werd samengesteld en betrekking heeft op de gestarte of geplande hervormingen. Deze bijdragen moeten het mogelijk maken een eerste verslag voor te leggen aan de Europese Raad van Stockholm in maart 2001.

7. SOCIALE BESCHERMING IN DE LMOE

Al wie werkt aan de hervorming en ontwikkeling van de sociale bescherming in de kandidaat-landen zal volgens ons vertrouwd zijn met deze hervormingen. De Commissie heeft er overigens een grondige analyse van gemaakt in haar laatste rapport over de sociale bescherming. Uit dit document blijkt dat de lidstaten, net als de kandidaat-landen, worden geconfronteerd met zeer vergelijkbare problemen.

Ze proberen allemaal hun sociale beschermingssystemen te moderniseren en duurzaam te maken in een economische context die wordt gekenmerkt door een snelle technische vooruitgang en wereldwijde concurrentie.

We mogen de druk niet onderschatten die wordt uitgeoefend op de sociale beschermingssystemen in de landen in een overgangs- en herstructureringsfase, noch de omvang van de opdrachten die sommige kandidaat-landen het hoofd moeten bieden. De veranderingen die gepaard gaan met de geplande uitbreiding van de Europese Unie gebeuren met een zelden geziene omvang en snelheid. Het is daarom ook absoluut noodzakelijk dat de sociale beschermingsstelsels in staat zouden zijn de opdracht die hen wacht te vervullen.

8. HET BELANG VAN HET "ACQUIS"

Ten eerste is er het geheel aan wettelijke bepalingen - op dit vlak weliswaar niet erg talrijk - dat bepaalde normen voorschrijft. Dit zijn de richtlijnen die de principes van gelijke behandeling tussen mannen en vrouwen inzake sociale zekerheid vastleggen, de rechtstreeks toepasbare reglementen die de coördinatie garanderen van de socialezekerheidsstelsels van de lidstaten voor werknemers die zich verplaatsen binnen de Europese Unie en de richtlijn betreffende de aanvullende stelsels voor diezelfde migrerende werknemers.

Merk op dat tijdens de laatste "screening" binnen het Raadgevend Comité voor de Sociale Zekerheid van migrerende werknemers, de zes kandidaat-landen van de "Groep van Luxemburg" verklaard hebben dat zij het acquis communautaire zouden toepassen zodra ze toegetreden zijn (Polen, Hongarije, Republiek Tsjecho, Slovenië, Cyprus en Estland).

De Ministerraad heeft nog niet om de respectievelijke standpunten gevraagd van de landen uit de groep "Helsinki" (Litouwen, Letland, Slovakije, Roemenië, Bulgarije). Zodra we deze standpunten ontvangen hebben, zullen onze diensten starten met het uitwerken van de ontwerpen van voorstellen met het oog op de opstelling van een Gemeenschappelijk Standpunt.

Tot op heden vormden deze Richtlijnen en Reglementen waaruit het juridische acquis bestaat terecht het belangrijkste aandachtspunt van de werkzaamheden. Het is echter van belang het probleem in zijn geheel niet uit het oog te verliezen.

9. HET "POLITIEKE ACQUIS" IN DE SOCIALE BESCHERMING

Zoals hierboven reeds werd gezegd, heeft de toekomst van de sociale zekerheid de afgelopen jaren het voorwerp uitgemaakt van een groots debat waarbij de lidstaten en de communautaire instellingen betrokken waren. Wij hebben gezien dat het hoogtepunt van dit debat de Beslissing is geweest die de Raad in juni 2000 nam, om het Comité voor sociale bescherming op te richten. Deze institutionele verandering is belangrijk voor de uitbreiding, omdat daardoor de consensus die werd bereikt onder de lidstaten over de noodzaak van samenwerking aldus officieel werd omgezet in een bijkomend element van het communautaire acquis.

In termen van politieke doelstellingen maakt de benadering die werd vastgelegd in Lissabon het mogelijk duidelijk en krachtig de richting te bepalen die het sociale beschermingsbeleid moet inslaan. Dit signaal is primordiaal, zowel voor de toetredingskandidaten als voor de lidstaten.

De omvang van de taak hangt af van de Ausgangssituatie in ieder land, zowel voor een land dat lid is van de Unie als voor een kandidaat-land, en van het vermogen van elkeen de nodige wijzigingen door te voeren.

Op dit ogenblik heeft het recentste initiatief dat werd genomen op Europees niveau uitsluitend betrekking op de lidstaten. Toch werd de vraag gesteld hoe de kandidaat-landen bij dit proces betrokken konden worden.

Aan deze vraag zal bijzondere aandacht besteed worden.

Het DG Tewerkstelling en Sociale zaken verbindt zich er eveneens toe rekening te houden met de recente ontwikkelingen op het vlak van de sociale bescherming in het kader van de pre-toetredingsstrategie, met name bij het opstellen van de toekomstige "accession-partnerships".

Bovendien zal een reeks evaluaties gebeuren van de sociale beschermingssystemen in de verschillende landen. De gegevens die zo verzameld worden zullen erg waardevol zijn in het kader van de pre-toetredingsstrategie.

De toekomst van de sociale beschermingssystemen in Europa is van belang voor alle Europese burgers. Het is essentieel dat we ons daarvan bewust zijn. Deze historische kans moet gegrepen worden, voor de toekomst van de Unie, en dus ook voor haar uitbreiding.

NIEUWE BELEIDSVOERING EN DE SOCIALE DIMENSIE VAN DE UITBREIDING. DOOR ANNE VAN LANCKER SP-Europarlementslid

*Toespraak op het Colloquium "Nieuwe beleidsvoering" en de sociale dimensie van de uitbreiding. georganiseerd door het "observatoire social Européen" Brussel, 18 oktober 2000

1. INLEIDING

De mogelijke toetreding tot de Europese Unie schept terecht veel verwachtingen bij de mensen in de kandidaat landen. Zij getroosten zich zware inspanningen om tot de Europese 'club' te mogen behoren. De overgang van de staatseconomie naar een sociale markteconomie schept grote ongelijkheden en werkloosheid. Daarbij komen ook meer specifieke problemen aan de oppervlakte zoals : ongeschooldheid op het platteland, grote regionale verschillen binnen de kandidaat-landen zelf, problemen met de gezondheidszorgverstrekking... om er maar enkele op te noemen.

Bovendien wordt de uitbreidingsoperatie doorgevoerd in een periode dat de landen van de Unie zelf een economische herstructurering doormaken en het Europese sociaal-economisch beleid in volle ontwikkeling is. Dit heeft tot gevolg dat het sociaal acquis dat in 1995 in het Witboek van de Europese Commissie gedefinieerd werd, als datgene waarop de kandidaat - lidstaten moeten beoordeeld worden, intussen enorm geëvolueerd is.

Beide bewegingen vergen een diepgaande discussie over de toetredingsstrategie, niet om het de kandidaat Lidstaten nog moeilijker te maken, wel om sociale drama's en gevaarlijke frustraties te verhinderen. Als we van de uitbreiding een succes willen maken, dan is er een duidelijke verdieping van de sociale aspecten van dit toetredingsproces nodig en mogen we niet argeloos over de sociale gevolgen van deze operatie heen stappen.

- **De Europese sociale agenda : een nieuwe invulling van het Europees sociaal acquis.**

Met de Europese sociale agenda (1) wordt meer dan ooit benadrukt dat het sociaal en het werkgelegenheidsbeleid op hetzelfde niveau als het economisch beleid hoort te staan en dat sociaal beleid een productieve factor in de sociaal-economische beleidsdriehoek hoort te zijn.

De Europese Unie heeft sociale standaarden die hoger zijn dan andere ontwikkelde economieën en de Lidstaten organiseren via sociale zekerheid en fiscaliteit aanzienlijke financiële transfers, die helpen om de armoede en de uitsluiting te beperken en die de burgers een behoorlijke levensstandaard waarborgen. Die sociale transfers betekenen een belangrijke factor voor de sociale cohesie in de Europese interne markt.

Het sociaal beleid zou dan ook centraal moeten staan in de uitbreidingsdiscussie. Ook daar moet het verhogen van de levenskwaliteit en de invoering van sociale normen een doelstelling zijn van het beleid van de Unie. Op dit punt moeten een aantal vragen dringend worden uitgeklaard. Het gaat hier onder andere over de plaats van het Europese werkgelegenheidsbeleid en de Europese sociale wetgeving in de uitbreidingsdiscussie. In deze bijdrage wil ik mij nochtans willen beperken tot de twee thema's die in deze publicatie centraal staan en die bovendien zeer recent in het Europees sociaal beleid zijn opgenomen, nl. het Europees beleid ten aanzien van

sociale bescherming enerzijds en het beleid ten aanzien van sociale uitsluiting en armoede anderzijds.

De vraag die zich daarbij stelt is : Wat is de plaats van het sociaal acquis in deze uitbreidingsdiscussie, m.a.w. wat is het gewicht van het sociaal beleid (in al zijn aspecten) in de monitoring van de sociaal-economisch criteria van Kopenhagen?(2) Hoe verhoudt de noodzaak aan een sociale convergentie zich ten aanzien van de economische convergentie?

De Europese sociale agenda tracht met zijn concrete voorstellen, het Europees sociaal model concreter in te vullen : naast volledige werkgelegenheid met aandacht voor de kwaliteit van het werk en de klemtoon op het sociaal overleg wil de sociale agenda ook kwaliteit van het sociale beleid garanderen via degelijke sociale bescherming en goede, toegankelijke sociale diensten, gelijke kansen en respect voor algemeen aanvaarde sociale grondrechten.

De sociale agenda biedt ook een nieuw instrumentarium aan : naast sociale wetgeving, tot stand gebracht via onderhandelingen of via wetgevende procedures, financiële ondersteuning via de structuurfondsen, is er nu ook de open methode van coördinatie, die sinds de Top van Lissabon als nieuw beleidsinstrument algemeen aanvaard is op terreinen die tot nog toe vooral aanzien werden als nationaal domein.

Deze evolutie is niet onbelangrijk: In Lissabon en Feira hebben de regeringsleiders de draad van de sociale doelstellingen in het Verdrag terug opgenomen. Het streven naar een hoog niveau van sociale bescherming, die de afzonderlijke Lidstaten op nationaal vlak moeten garanderen, maar waarop tot nog toe weinig communautair beleid zichtbaar werd. Men neemt ook de draad terug op van het Gemeenschapshandvest van sociale grondrechten van 1989, dat toen al de idee lanceerde van de convergentie van de doelstelling van de sociale bescherming, met respect van de diversiteit van de nationale systemen. De Europese Commissie heeft dit principe in een voorstel omgezet via twee aanbevelingen over de convergentie van de doelstellingen én het beleid van de sociale bescherming en de gemeenschappelijke criteria voor het waarborgen van minimum-niveau van sociale dienstverlening, waaronder het gewaarborgd inkomen. De Raad keurde in 1992 unaniem beide aanbevelingen goed. Alle lidstaten erkenden daarmee toen reeds dat er weliswaar grote verschillen zijn in de organisatie en de financiering van hun systemen, maar erkennen tegelijkertijd dat er wat betreft de doelstellingen grote overeenkomsten zijn. Zij demonstreren bovendien de politieke wil om een minimum-inkomen aan alle inwoners te waarborgen en dat op Europees vlak te officialiseren.

8 jaar later is er echter nog maar weinig concreets te zien van een uitvoering van deze ambitieuze aanbevelingen, tenzij het feit dat zuiderse landen o.a. Portugal, uitdrukkelijk verwijzend naar de aanbeveling, het recht op een gegarandeerd inkomen hebben ingevoerd .(3)

De Top van Lissabon en Feira heeft hier voor een nieuwe doorbraak gezorgd, door het introduceren van een nieuwe methode: die van de open methode van coördinatie. Een methode die al vruchten heeft afgeworpen op het vlak van de werkgelegenheid en die nu op nieuwe beleidsdomeinen gelanceerd wordt. Zij het dan veel minder concreet, en ook veel minder bindend. Toch worden daardoor nieuwe kansen geschapen op een efficiënter communautair beleid inzake sociale bescherming.

In haar document van 14 juli 1999 over een "geconcentreerde strategie voor de modernisering van de sociale bescherming" maakt de Europese Commissie al meteen duidelijk dat er een link moet gelegd worden tussen de nieuwe Europese strategie van coördinatie inzake sociale bescherming en de uitbreiding. De nieuwe aanpak zal er niet alleen voor moeten zorgen dat de sociale zekerheidsstelsels van de Europese Lidstaten worden aangepast en gemoderniseerd aan de nieuwe noden en uitdagingen, maar toont aan dat de uitbreiding alleen maar kan slagen als ook in de kandidaat Lidstaten een serieus sociale beschermingssysteem op de sporen gezet wordt.

- **De uitbreiding sociaal bijsturen.**

De komende uitbreidingsoperatie is fundamenteel verschillend van de vier voorgaande uitbreidingen. Er is niet alleen de omvang, er is ook het grote verschil in welvaartspeil zowel tussen de kandidaat - Lidstaten onderling als met de huidige EU landen, het verschil in structuur van de economieën en de arbeidsmarkten. De cijfers spreken voor zichzelf : Het gaat om een toename van de bevolking met 105 miljoen mensen, die dan 21% van de EU bevolking zullen uitmaken, het gaat ook om een groep van landen die samen over amper 7 % van het BBP van de Europese Unie beschikken.

Sociale bescherming zou dan ook een prioritaire rol moeten spelen in de overgang van staatseconomie naar een sociaal gecorrigeerde vrije markt en dus naar toetreding tot de Europese Unie. Dit is essentieel om de politieke stabiliteit van deze overgang te garanderen en frustraties te vermijden. Nochtans is de realiteit anders.

Alhoewel het globaal inkomen in de Midden en Oost Europese landen momenteel weer groeit, dan blijft dit aanzienlijk lager dan in de Europese Unie. Bovendien blijft de economische groei een eind onder de verwachtingen en is de werkloosheid, o.i.v. de privatiseringen gestegen. De lonen zijn aanzienlijk (gemiddeld viermaal) lager dan in de Unie. Ook de participatiegraad, vooral die van vrouwen, ligt behoorlijk onder het Europese niveau. Er is ook een probleem van herverdeling van beschikbare middelen, wat blijkt uit de grote interne inkomensverschillen, de toename van de armoede en de sociale uitsluiting, en grote regionale verschillen, vooral tussen stad en platteland. De inspanningen die de kandidaat Lidstaten doen om hun economieën te herstructureren en om te kunnen toetreden tot de interne markt en de monetaire Unie, leggen de nadruk op inflatiebestrijding, monetaire stabiliteit. Dat gaat vaak ten koste van de sociale uitgaven, sociale bescherming en sociale dienstverlening, die met grote financieringstekorten kampen.

Aangezien de economische groei in deze kandidaat Lidstaten - in 1999 gemiddeld 2,3% - aanzienlijk beneden de verwachtingen ligt, valt dan ook te verwachten dat de economische convergentie met de Europese Unie veel trager zal verlopen dan verwacht. Al deze concrete vaststellingen leggen een serieuze hypotheek op de sociale samenhang, zowel binnen de kandidaat Lidstaten als met de toekomstige Europese Unie.

In de voorbereiding van de uitbreiding moeten de kandidaat Lidstaten dan ook werken aan de uitbouw van efficiënte, effectieve en duurzame stelsels van sociale bescherming en moet het Europees sociaal acquis inzake sociale bescherming en strijd tegen armoede en sociale uitsluiting en voor gelijke kansen omgezet worden.

- **Het nieuwe sociaal acquis en de uitbreiding.**

Maar dit stelt meteen ook de vraag naar de aard, de inhoud en de kracht van het Europees sociaal acquis in het kader van de uitbreidingsbesprekingen.

In het communautair discours wordt het sociaal beleid breed gedefinieerd: het omvat niet alleen het acquis onder de vorm van dwingende regels van het Verdrag, de richtlijnen, de verordeningen en sociale akkoorden, maar ook een meer diffuus pakket van principes vastgelegd in "soft law", met niet bindende regels zoals mededelingen, gedragscodes, groen en witboeken. En zou dus ook moeten betrekking hebben op de nieuwe methodieken als open coördinatiemethoden.

In de praktijk is de situatie veel minder duidelijk. Men legt terecht de nadruk op het feit dat sociale politiek essentieel is voor de stabiliteit en een cruciaal plaats inneemt in de uitbreidingsbesprekingen. Men onderlijnt dat de landen van Midden en Oost Europa aangemoedigd moeten worden om te investeren in de uitbouw van degelijke sociale zekerheidsstelsels. Toch blijft het bijzonder onduidelijk volgens welke mechanismen en op welke manier dit moet gebeuren.

De Europese sociale agenda voorziet inderdaad een breed gamma van acties die verband houden met het brede sociale acquis in de kandidaat Lidstaten. Naast de monitoring van de implementatie van de bindende Europese regelgeving, wordt ook het belang benadrukt van een evaluatie van het werkgelegenheidsbeleid, de versterking van de sociale dialoog (in sommige gevallen het opstarten van een sociale dialoog), ondersteuning van het maatschappelijk middenveld. In de "nieuwe" beleidsdomeinen wordt terecht gewezen op het belang van gender-mainstreaming en op de voorbereiding van gemeenschappelijke analyses op het vlak van de sociale bescherming.

Het Witboek van de Europese Commissie betreffende de uitbreiding van 1995 en de Agenda 2000 van 1997 daarentegen definieert het sociaal acquis en beperkt het tot vijf domeinen met name: de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels voor migrerende werknemers, de wetgeving ivm de veiligheid en gezondheid op de werkvloer, het wetgevend kader ivm de gelijke kansen voor mannen en vrouwen, de arbeidswetgeving en arbeidsvoorwaarden.

De Europese Commissie schept dus zelf onvoldoende klaarheid in wat men in relatie tot het extern beleid als communautair sociaal acquis kan omschrijven. Tekenend voor deze onenigheid in de schoot van de Commissie is het feit dat zij er tot nog toe niet in geslaagd is om een Mededeling op te stellen over de "externe dimensie van het sociaal beleid", een mededeling die tegen medio 1998 in het vooruitzicht gesteld was. Het is ook verontrustend dat er nauwelijks een dialoog bestaat met de kandidaat Lidstaten over de sociale bescherming, dat een eerdere poging om dit in te vullen werd opgeheven en dit ondanks het aandringen van de High Level Group van de sociale bescherming om dringend de kandidaat Lidstaten met hun werkzaamheden te betrekken.

De prioriteiten van de huidige Lidstaten, maar ook die van de kandidaat Lidstaten in de onderhandelingen moeten dus drastisch bijgesteld worden. Bij de beoordeling van de economische criteria voor toetreding moet met veel meer nadruk aandacht geschonken worden aan de sociale cohesie, de werkgelegenheid en de sociale kwaliteit.

Bovendien moeten in tal van kandidaat Lidstaten dringend werk gemaakt worden van een sluitend sociaal beschermingsstelsel, zoals blijkt uit de verslagen van de

Europese Commissie. Dit werk is des te dringend in de mate de werkloosheid en de sociale dualisering er bovenhands toenemen.

De bereidheid van de huidige Lidstaten om de kandidaat Lidstaten te helpen bij deze reusachtige opdracht, door het realiseren van sociale transfers tussen de huidige Unie en deze kandidaat-landen is erg klein. Nochtans wordt de roep hiervoor luider en worden in het Europese parlement de conclusies van de Top van Wenen ivm de pre-adhesie strategie en de financiering van de structuurfondsen als onvoldoende gekwalificeerd. Het lijkt mij nuttig om te onderzoeken hoe de begrotingsafspraken van Berlijn en Wenen aan de nieuwe realiteit kunnen worden aangepast en bijgestuurd.

- **Verdieping van het sociaal acquis : ook de Unie moet intern duidelijkheid scheppen.**

Maar ook het beleid binnen de Europese Unie moet aangescherpt en verduidelijkt worden, zowel op het vlak van de strijd tegen de sociale uitsluiting en de armoede als dit inzake de modernisering van de sociale zekerheid.

De Raad werkgelegenheid en sociale zaken heeft in november 1999 vier assen bepaald waarop zal gewerkt worden : het lonend maken van werk en het bieden van een vast inkomen; het veiligstellen van pensioenen en het betaalbaar maken van de pensioenstelsels; het bevorderen van sociale integratie en het garanderen van een kwalitatief hoogwaardige en betaalbare gezondheidszorg. Deze prioriteiten kunnen een positief en stimulerend effect hebben, zowel op de huidige Lidstaten als op de kandidaat-Lidstaten, op voorwaarde dat deze strategie snel geconcretiseerd wordt en de uitgangspunten juist geïnterpreteerd worden.

Een paar voorbeelden moeten duidelijk maken wat ik bedoel.

Zo moet het veilig stellen van de pensioenen en het betaalbaar maken van de pensioenstelsel niet in eerste instantie bekeken worden vanuit de doelstelling van de stabiliteit en de begrotingsdiscipline, maar wel vanuit een prioritaire aandacht voor de waarborging van de volwaardige sociale participatie van ouderen aan het samenleven. Nochtans bestaat hierover in de Raad, maar ook in de Commissie een serieuze controverse tussen de benaderingswijze van het economische en het sociale circuit.

Ook in de strijd tegen de sociale uitsluiting zal men per Lidstaat én per kandidaat Lidstaat moeten proberen zicht te krijgen op de uitdagingen. Statische informatievergaring is een probleem niet alleen bij de kandidaat Lidstaten, maar zelfs in de Lidstaten van de Unie. Er is een groeiende consensus over het feit dat armoede en sociale uitsluiting multi-aspectuele problemen zijn, die moeten aangepakt worden op verschillende domeinen : werk, onderwijs, woonbeleid, gezondheidszorg, sociale participatie, ... Maar het multi-aspectuele mag zeker geen argument zijn om het inkomensaspect te verwaarlozen. De Europese Unie moet dan ook de moed hebben om het recht op een minimum-loon, pensioen of inkomen te waarborgen en basisnormen voor de definitie van dit minimum op te stellen.

Natuurlijk mag de strijd tegen de armoede en de sociale uitsluiting niet gereduceerd worden tot het waarborgen van minimum-rechten. Het doel van de sociale bescherming is het realiseren van sociale participatie. Dit kan door het waarborgen van een voldoende hoog vervangingsinkomen voor mensen die niet of niet meer kunnen werken en door de meerkosten van het ziek zijn te compenseren. Er bestaat

een duidelijke negatieve correlatie tussen het percentage van de rijkdom besteed aan sociale bescherming en het aantal mensen dat onder de armoedegrens leeft. Uiterekend de bovenminimale sociale zekerheidsuitgaven zorgen er dus voor dat ouderen, gehandicapten of werklozen niet afglijden naar de armoede. In dat opzicht zorgt de sociale zekerheid in veel West-Europese landen in belangrijke mate voor meer sociale samenhang binnen de samenleving.

Deze filosofie moet in de eerste plaats duidelijk een concrete vertaling krijgen in de open coördinatiemethode, zoniet dreigt deze een vrijgeleide te worden voor de afbouw van de sociale bescherming. Het is bovendien nodig als een positief signaal naar de kandidaat Lidstaten en zeker naar de inwoners van deze landen.

- **Slotbedenking.**

De uitbreiding van de Europese Unie betekent een serieuze uitdaging voor de sociale samenhang in het Europees project. Dit kan alleen worden opgevangen via een voluntaristisch beleid. Ik heb het hier niet gehad over de werkgelegenheid of over het macro-economisch beleid, waar de afwezigheid van een goed gestructureerde sociale dialoog een zware handicap is voor een evenwichtige ontwikkeling van de sociaal gecorrigeerde vrije markt economie.

De kandidaat Lidstaten moeten op een passende maar ook serieuze wijze geassocieerd worden met de open coördinatie - strategie inzake werkgelegenheid en deze inzake de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting. Zij moeten betrokken worden bij de werkzaamheden over de modernisering van de sociale bescherming. Dit moet hen helpen om zelf efficiënte en effectieve solidariteitssystemen op te zetten in de richting van wat in de meest performante Lidstaten van de Europese Unie gerealiseerd werd. Niet de middelmaat, maar de best presterende moet model staan voor de landen van Oost en Midden Europa, om op termijn de hoge verwachtingen van de mensen in deze kandidaat Lidstaten kunnen ingewilligd worden.

(1) De Europese sociale agenda, het beleidsplan voor 2000 - 2005 van de Europese Unie, werd op 29 november door de Raad werkgelegenheid en sociale zaken goedgekeurd en door de Europese Raad in Nice (december 2000) bekrachtigd. De nuttige referenties zijn : Europese sociale agenda, Conclusies van de Europese Raad van Nice, bijlage 1, 8.12.2000, <http://ue.eu.int/newsroom> Europese Commissie, Mededeling aan de Raad, het Europees Parlement, het economische en sociaal comité en het comité van de regio's betreffende een agenda voor het sociaal beleid 28.6.2000 (COM (2000) 379) (http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/index_en.htm) Europees Parlement, Resolutie van het Europees Parlement "agenda voor het sociaal beleid" in : notulen van het Europees Parlement dd. 25 oktober 2000 op basis van Verslag Van Lancker A5-0291/2000 (<http://www.europarl.eu.int/plenary>) De uitvoering van deze sociale agenda wordt jaarlijks geëvalueerd tijdens de zogenoemde "Lente Top", die zich buigt over de socio-economische situatie van de Unie.

(2) De Europese sociale agenda, goedgekeurd op 29 november II. gaat in op deze vraag en voorziet regelmatige gedachtewisselingen - in overleg met sociale partners - over alle aspecten van de uitbreiding en de bevordering van de deelname van de kandidaat Lidstaten aan de Europese werkgelegenheidsstrategie, de verwezenlijking van de doelstellingen gericht op de bestrijding van de armoede en sociale uitsluiting en nauwere samenwerking op het gebied van sociale bescherming. De sociale

agenda bepaald eveneens dat de ontwikkeling van NGO's en van de sociale dialoog moet ondersteund worden.

(3) De sociale agenda van de Raad verwijst ondertussen wel expliciet naar dit instrument : "bij het afsluiten van de eerste nationale actieplannen (mbt de strijd tegen de armoede) moet worden gezorgd voor de follow-up van de aanbeveling van 1992 betreffende het gegarandeerde minimuminkomen dat door de stelsels van sociale bescherming moet worden gewaarborgd". (deze bepaling is opgenomen op advies van het Europese Parlement)

DE INZET VAN DE SOCIALE DIMENSIE VAN DE UITBREIDING EN DE TOEKOMSTVERWACHTINGEN (1)

DOOR CAROLINE DE LA PORTE

1. INLEIDING

De voordelen van de toekomstige uitbreiding zijn duidelijk, zowel in termen van politieke stabiliteit van de Europese Unie, als in termen van de versterking van Europa als een economische macht op de wereldmarkt. In de post-Lissabon tijdgeest, met de versterking van het sociale aspect van de Unie, wint de sociale dimensie van de uitbreiding eindelijk veld. De verbetering van de sociale omstandigheden in de kandidaat-landen was een van de doelstellingen van het strategische document over de uitbreiding van de Commissie. Een derde van het PHARE-budget voor 2000-2006 werd immers gereserveerd voor economische en sociale cohesie. Het zal meerbepaald besteed worden aan de ontwikkeling van mechanismen en instellingen voor de implementering van de Structuurfondsen na de toetreding (Europese Commissie, 2000a).

Dit werk heeft enige duidelijkheid gebracht in de ontwikkeling van de sociale beschermingssystemen in de landen van Midden- en Oost-Europa (LMOE), en elementen om het debat aan te zwengelen over de sociale invloed van de EU op de LMOE en vice-versa werden verduidelijkt. In het eerste deel van deze conclusie trachten we de precieze aard en vorm van de ontluikende sociale beschermingssystemen in de LMOE te begrijpen. Deel twee is een vergelijking van de perceptie van sociale zekerheid in de LMOE, vanuit institutioneel standpunt (Europese Commissie), en vanuit het perspectief van de LMOE. Het derde deel is gewijd aan de evaluatie van het risico op sociale dumping en op migratie. Tot slot worden alle elementen samengenomen om te evalueren wat de toekomst in petto heeft voor een Unie van 27 op het vlak van sociaal beleid.

2. SOCIALE BESCHERMINGSSYSTEMEN IN DE LMOE

In een vergelijking tussen Oost en West valt het sterk verschillende ontwikkelingsniveau tussen de EU-lidstaten en de kandidaat-landen het sterkste op, als we de maatschappelijke structuren en het sociale gedrag van de voorbije 50 jaren bekijken. De sociale beschermingssystemen, houden nauw verband met de nationale identiteit, vermits zij betrekking hebben op hoe de maatschappij een antwoord formuleert op verschillende behoeftesituaties. Zij zijn een integraal deel van de verschillende collectieve nationale " habituses ", zoals P. Bourdieu die term begrijpt, waarbij habitus verwijst naar maatschappelijk gedrag dat specifiek is voor een bepaalde groep (Bourdieu, 1980). In de omvorming van elementen uit de nationale habituses kunnen in de LMOE gemeenschappelijke patronen geïdentificeerd worden in de opkomende organisatie van de sociale bescherming, als onderdeel van eenzelfde alomvattende model, zij het met duidelijke nationale verschillen.

Een bijzonder kenmerk van de ontluikende sociale beschermingssystemen in de LMOE is de manier waarop de pad-afhankelijkheid van het Sovjetsysteem werd verbroken. In de loop van de jaren '80 begon de beweging tegen het communisme vorm te krijgen, om uiteindelijk uit te barsten in de "dubbele verwerping" revoluties van 1989-1991, die enerzijds verwierpen wat werd beschouwd als externe dominantie, en anderzijds communisme verwierpen als machtssysteem. Dit stelsel

omvatte het universele, egalitaire, "dienstenrijke, overdrachtsarme" tewerkstellingsgebonden sociale beschermingssysteem, waarin alle aspecten met betrekking tot individualisme werden ontmoedigd en een negatief etiket kregen opgekleefd (Standing, 1996). Terwijl het communisme du dubbel in diskrediet kwam, werd het wezen van de begrippen democratie, markt en zelfs souvereiniteit aanvankelijk niet alom of grondig begrepen, door de 50-jarige afzondering van de cultuur waarin marktwaarden, concurrentiepolitiek en de Westerse welvaartsstaat groeiden. Het post-communisme, dat geen alternatieve ideologie is maar een overgangsfenomeen, heeft specifieke kenmerken, die een invloed hebben gehad op hoe het sociale beleid in de LMOE werd gevormd. Tot deze relevante aspecten van het post-communisme behoren de intrede van onafhankelijkheid en de opkomst van nationalisme, cynisme en wantrouwen tegenover politieke instellingen, verwerping van teleologie en grote theorieën. Bovendien is het post-communisme - hoewel het in de praktijk onstabiel is - dynamisch in zijn globale beweging, in die zin dat vooruitgang geboekt wordt en paden worden uitgezocht en getest. Tegelijkertijd is er een wijdverbreid gevoel van onveiligheid, wat leidt tot irrationele standpunten. Deze onzekerheid werd nog aangewakkerd door een vermindering van de rol, de omvang en het vermogen van de welvaartsstaat, meer bepaald tijdens de eerste jaren van onafhankelijkheid (Holmes, 1997: 14-15). Op welke basis werden de sociale beschermingssystemen gevormd? Het vroegere recht op uitkeringen op basis van de onderneming onder het communisme leidde tot de invoering van de tewerkstellingsgebonden verzekering als de grondslag van het stelsel. Het op arbeid gebaseerde sociale beleid, dat in ruime mate werd geïnspireerd door het Duitse model, betekent continuïteit met het op arbeid gebaseerde communistische systeem en een constante met de ingebedde habitus van deze landen. Aanvankelijk was het een conservatief, corporatistisch welvaartsbeleid. De ontwikkeling ervan werd ook ondersteund door de wens een sociale basis te leggen voor democratie, terwijl de loyaleiteit van de opkomende middenklasse behouden werd door "een op de middenklasse gericht, prestatiegebonden sociaal beleid" op te zetten (Standing and Alber, 2000).

De hervormingen van de sociale bescherming werden voortgezet in de loop van de jaren 1990 en het begin van het nieuwe millennium, en raken nu, tegen het einde van de post-communistische periode, verankerd. De kandidaat-landen worstelen echter nog steeds met hun sociaal beleid - op de achtergrond in de context van de dominantie van de neo-liberale en individualistische ideologie - dat in het algemeen alleen een minimale dekking verzekert. Hoewel in de LMOE dekking voor heel wat risico's is opgenomen in de sociale beschermingssystemen, is de toegang ertoe steeds vaker voorwaardelijk, en volstaat de steun niet om te voorzien in een afdoende levensstandaard. De mazen in de beschermingssystemen op sociaal vlak en inzake gezondheid worden immers zowel frequenter als intenser (Fayolle, 2000). De sociale beschermingssystemen moeten worden verstevigd, in het bijzonder in het licht van de werkloosheid, die het voorbije decennium aanzienlijk gestegen is in de meeste kandidaat-landen. Bovendien zal het werkloosheidspercentage waarschijnlijk verder stijgen na toetreding, gezien de economische herstructurering die zal plaatsvinden, voornamelijk in de landbouw en de industrie (Zecchini, 2000).

Wat is de aard van de sociale beschermingssystemen die worden ingevoerd om het hoofd te bieden aan nieuwe sociale uitdagingen, waaronder nieuwe types sociale uitsluiting en de vergrijzing van de bevolking? Aan inspiratie en modellen is er geen gebrek: buitenlandse spelers zijn immers - al te? - graag bereid te helpen. De huidige EU-landen zijn de eerste bron van inspiratie, en in dit kader kent het Duitse model, dat is gestoeld op verzekering en beschouwd wordt als het dominante model binnen de EU, het meeste succes. Het meer universalistische Scandinavische model was

voor sommige landen een utopische referentie, maar benadert in de praktijk eerder het minimalistischere Angelsaksische model. In deze beschouwing moeten we ook rekening houden met elementen uit de Sovjet-tijden die gelijkenissen vertonen met het cliëntelistische Zuid-Europese model en met de belangrijke rol van de grijze economie. De parallelle economische activiteiten in de LMOE bloeien immers: zij vertegenwoordigen ongeveer 20% - 30% van het BBP, en verzachten in zekere zin de preciaire sociaal-economische situatie (Draus, 2000). Vermits het vertrouwen in de instellingen nog lang niet herwonnen is, zal het waarschijnlijk veel tijd vergen om dit fenomeen tegen te gaan.

De internationale organen, met name de Wereldbank en het Internationaal Monetair Fonds, die voorwaarden wat betreft het te voeren beleid verbinden aan de financiële steun die ze bieden, zijn erin geslaagd heel wat invloed uit te oefenen, vooral in sommige landen (2). De internationale financiële instellingen hebben de LMOE inderdaad onder druk gezet "om een sociaal beschermingssysteem van het type selectief 'sociaal vangnet' in te voeren, gaande in de richting van privatisering van alle vormen van sociaal beleid" (Standing en Alber, 2000: 113). In Hongarije, bijvoorbeeld, hebben dergelijke instellingen een belangrijke rol gespeeld, met name in de hervorming van het pensioenstelsel. In 1994 suggereerde de Wereldbank voor het eerst, in de context van een Public Expenditure Review (een doorlichting van de openbare uitgaven), de mogelijke invoering van een pensioenstelsel met meerdere pijlers in Hongarije. De drie volgende jaren verstrekte de Bank technisch advies aan de Werkgroep Pensioenhervorming, een interministeriële commissie die belast was met het opstellen van een wetsontwerp voor de pensioenhervorming. De voorwaardelijke Public Sector Adjustment Loan (PSAL) van 150 miljoen dollar, die begin 1998 werd goedgekeurd, is bestemd voor de pensioenhervorming in Hongarije. Vanuit Hongaars standpunt "omvatte de vereiste van de Wereldbank, gebaseerd op leningsovereenkomsten voor implementatie, striktere regels voor toegankelijkheid, een toenemende rol van de marktkrachten (deregulering), meer belang hechten aan individuele verantwoordelijkheid en individueel inkomen, een afname van de solidariteit, verminderen van de rol van de Overheid, en lagere standaards... gericht op de vermindering van het pensioenpercentage binnen de sociale uitgaven (zie de bijdrage van Szilvia Borbély in dit nummer)." Anderzijds is de Wereldbank trots op deze "historische wetgeving, die het eerste pensioenstelsel met meerdere pijlers invoert in de regio door ruwweg een vierde van het bestaande openbare stelsel te privatiseren (3)." Kortom, het beleid van de Wereldbank voor de hervorming van het openbare pensioenstelsel in de landen in overgang, is een systeem met drie pijlers op te zetten, dat "verzekert tegen de vele risico's van ouderdom":

- "Een stelsel in openbaar beheer met verplichte deelname en de beperkte doelstelling de armoede onder de ouderen te verminderen;
- Een verplicht spaarsysteem in privé-beheer;
- Een vrijwillig spaarsysteem (Wereldbank, 1994)".

Deze filosofie "heeft een grote invloed gehad op het advies en de bijstand van de Wereldbank aan ontwikkelingslanden die hun openbare pensioenstelsels hervormen." De Wereldbank gaat in feite prat op het aantal landen waaraan het advies verstrekt heeft voor de hervorming van de openbare pensioenstelsels, waaronder alle LMOE (4). Experts van de Wereldbank hebben een stevige voet aan de grond in de LMOE, en bieden voortdurend liberaal gericht advies en technische bijstand in het proces van de hervorming van het sociaal beleid. Immers, "de schaal van het werk van de Bank in de regio overtreft alle andere factoren." De kern van de voorgestelde hervormingen bestaat uit "een gericht beleid tot ontwikkeling van een sociaal bijstandssysteem, dat alleen pensioenen met een vast bedrag behoudt en het

recht op andere uitkeringen beperkt, terwijl een individueel berekende, volledig gefinancierde, privé beheerde tweede laag van pensioenen gecreëerd wordt" (Deacon et al., 1997). Verder heeft de economische crisis die de meeste LMOE trof in 1997, geleid tot een uitbreiding van de benadering van het sociale vangnet, waarin een bescheiden rol voor het overheidsbeleid wordt aangevuld door privatisering en vertrouwen op onvoldoende steun verstrekt op lokaal niveau voor de behoeftigen (Standing en Alber, 2000: 14).

Ingevolge de invloeden van verschillende oorsprong zijn de socialezekerheidsmodellen die in de LMOE werden aangenomen, uitgedraaid op een mengeling, met elementen van het Duitse model naast elementen van het Scandinavische model, dat een universele reikwijdte kent. Het is het op verzekeringen gebaseerde Duitse systeem dat centraal staat in het sociale beleid van de LMOE. De meeste socialezekerheidsstelsels in Centraal- en Oost-Europa worden nu inderdaad gefinancierd door inkomensbelastingen. Sommige auteurs zijn optimistisch, en beamen dat "...de Republiek Tsjechië, Polen, Estland, Slovenië... op weg zijn naar een West-Europees welvaartsstaatmodel" (Standing en Alber, 2000). Hoewel de basis van de stelsels tot in zekere mate gelijkaardig is aan die van veel van de EU-landen, vervormt de specifieke culturele en sociaal-politieke context waarin de sociale beschermingsstelsels ontstaan evenwel de vorm die ze aannemen.

Qua vorm zijn de sociale beschermingsystemen tweeledig: het grootste deel van de bevolking heeft toegang tot vrij middelmatige en beperkte diensten, terwijl het geprivilegieerde deel van de maatschappij, dat zich een aanvullende verzekering kan veroorloven, toegang heeft tot hoogwaardige sociale bescherming. Bovendien is het ook opmerkenwaardig dat zelfs in de landen in overgang die opnieuw een positieve economische groei kennen na een ernstige economische achteruitgang, de armoede nog niet is afgenomen. Kenmerkend voor deze nieuwe situatie in de LMOE is de drastische ongelijkheid, die een spanningsveld creëert tussen wie toegang heeft tot het stelsel en wie ervan uitgesloten is, dat in de ergste scenario's de bestuursproblemen kan vergroten. De uitsluiting is, onder andere, te wijten aan een extreem laag loon voor ongeschoolden, het ontstaan van een onvoldoende gekapitaliseerde en onvoldoende gefinancierde laag van de informele privé-economie en de opkomst van ernstige armoede onder de werklozen, de ongeschoolden en de kinderen, met een steeds minder vrijgeveige welvaartsstaat (Mosley en Kalyuzhnova, 2000). Bovendien volgen deze landen de trend van West-Europa, met een daling van het vruchtbaarheidspercentage (gemiddeld 1,3 kinderen per vrouw in 1997 voor de vijf LMOE die we hier bekijken), een vergrijzing van de bevolking, en een afname van de bevolkingsomvang (gemiddeld -1,9 per 1000 inwoners in 1997) (Europese Commissie, 1999). Een aanzienlijk deel van deze oudere bevolkingsgroep leeft in armoede, en de financiële last van de pensioenstelsels neemt toe.

Zoals de nationale casestudies in dit volume evenwel aantonen, is er een groeiende bewustwording van de ernst van deze problemen, en hervormingen om deze kwesties aan te pakken beginnen vorm te krijgen, hoewel er nog meer inspanningen nodig zijn. Wat sociale uitsluiting betreft is het opvallend dat deze erkend wordt als een multidimensionaal fenomeen, dat als dusdanig behandeld moet worden. Een van de resterende uitdagingen betreft de meting van armoede en sociale uitsluiting, die essentieel is om de behoeften behoorlijk aan te pakken, in het bijzonder rekening houdend met het feit dat de meeste maatregelen inkomensgebonden zijn. Er zijn immers verschillende statistische informatiebronnen, wat leidt tot verschillende inschattingen van de situatie. Hier komt geleidelijk beterschap in door de toepassing van de methoden die worden gebruikt door externe spelers, zoals de VN, de IAO of

de Raad van Europa. Wat betreft de middelen die worden verstrekt aan de sociaal uitgeslotenen, is de trend dat het niveau van de sociale bijstandsuitkeringen in de verplichte socialezekerheidsstelsels eerder laag ligt, voldoende om te overleven, maar niet genoeg om deze bevolkingslaag uit de armoede te halen. In het algemeen bevat het systeem een gedecentraliseerd element, met lokale verantwoordelijken die een rol spelen in de betaling van de uitkeringen, en in sommige gevallen ook in de formulering van het beleid op lokaal niveau. De meeste maatregelen zijn passief, hoewel zij geleidelijk opschuiven naar actievere maatregelen. De Europese Unie kan en moet, via de open coördinatiemethode, een impuls geven ter bevordering van de sociale integratie, zoals het geval is voor de huidige EU-lidstaten.

De pensioenstelsels zijn meestal georganiseerd in drie pijlers, te vergelijken met de systemen in de EU-landen. Het grootste deel van de pensioenhervormingen in de LMOE werd doorgevoerd in de tweede helft van de jaren 1990. De eerste pijler biedt een basispensioen voor wie geen recht heeft op een inkomensgebonden component, en vermindert gestaag. De tweede pijler is een verplichte inkomensgebonden component, met steeds strengere toegankelijkheidsvoorwaarden, in termen van leeftijd, het aantal bijdragejaren en het loon. Daarmee zijn de fundamenten gelegd voor een belangrijker plaats voor de vrijwillige derde pijler, waarvan de operationalisatie werd toevertrouwd aan buitenlandse en lokale privé-bedrijven met winstoogmerk. De sociale en maatschappelijke effecten van het pensioenstelsel zullen slechts binnen enkele decennia zichtbaar worden. Ondertussen kunnen we enkele voorspellingen doen. De succesvolle economisch actieve bevolking, d.w.z. de "nouveaux riches", zullen voldoende investeren in hun pensioen door middel van de vrijwillige pijler, terwijl de armere bevolkingslagen afhankelijk zullen zijn van het door de overheid georganiseerde pensioenstelsel. De eersten zullen waarschijnlijk comfortabel kunnen leven op hun oude dag, terwijl de laatsten waarschijnlijk op of onder de armoedegrens zullen leven.

Na lidmaatschap van de EU zullen de kandidaat-landen deelnemen in het sociale beschermingscomitee, die onder andere problemen als sociale integratie en de levensvatbaarheid van de pensioenen aanpakt, met inbegrip van de financiering en de welvaartsdimensies. Het echte risico op een maatschappij met twee snelheden moet nu reeds aangepakt worden, zowel binnen de EU als in de toekomstige lidstaten, waar het risico meer uitgesproken is.

3. INSTITUTIONELE VERSUS NATIONALE ANALYSE VAN DE ONTWIKKELING VAN HET SOCIALE BELEID IN DE LMOE

De behoefte aan vooruitgang op het vlak van sociaal beleid en werkgelegenheid werd door de Commissie belicht in haar document over de uitbreidingsstrategie uit 2000: "...overname van het acquis gebeurt nog steeds traag op het vlak van sociaal beleid en werkgelegenheid... de sociale cohesie staat op het spel indien in deze domeinen niet gelijklopend met (andere) hervormingen vooruitgang geboekt wordt. Het is bijgevolg essentieel dat de kandidaat-landen hun inspanningen opvoeren." (Europese Commissie, 2000a) De Unie een "routebeschrijving" opgesteld om te evolueren in de onderhandelingen over hoofdstukken die nog niet afgesloten zijn, en in dit kader is hoofdstuk 13, over het sociale beleid en de werkgelegenheid, gepland voor de eerste helft van 2001, wat de hoogdringendheid van vooruitgang op dit vlak benadrukt.

Om een idee te krijgen van de stand van zaken op het vlak van het sociale beleid, zullen we kort de cruciale elementen overlopen die door de Commissie werden benadrukt op het vlak van sociale bescherming en werkgelegenheid in de per land

opgestelde evolutierapporten voor de landen die we hier bekijken. We zullen deze vergelijken met de beoordelingen van de LMOE-experten in hun nationale rapporten.

3.1. REPUBLIEK TSJECHIË

De Commissie oordeelde dat er "belangrijke verwezenlijkingen" werden bereikt inzake sociale bescherming en werkgelegenheid in de Republiek Tsjechië in het jaar 2000. Amendementen op de Wet op de Aanvullende Pensioenverzekering breidden immers de macht van het Ministerie van Financiën uit en legden strengere vereisten op aan het pensioenfondsbeheer. De nieuwe wettelijk regelingen die werden goedgekeurd om de sociale en wettelijke bescherming van kinderen te verbeteren werden belicht. De rol van niet-gouvernementele spelers in de sociale sector werd geprezen. De Commissie wees echter ook op ernstige problemen, met name het toenemende tekort van het sociale verzekeringsstelsel van de overheid en de behoefte het sociale bijstandsstelsel en de vangnetuitkeringen te verbeteren op organisatorisch vlak en op het vlak van de verstrekking van uitkeringen en stimulansen om te werken, fraudecontrole en misbruik. Ook de behoefte de financiering van de gezondheidszorg te versterken werd door de Commissie benadrukt.

Een belangrijke mijlpaal voor de Commissie was de formulering van het Tsjechische werkgelegenheidsbeleid, dat werd bijgewerkt in het licht van de recentste EG-Richtlijnen inzake Werkgelegenheidsbeleid en het Joint Employment Review. De regering had met name de begroting uitgebreid om het actieve werkgelegenheidsbeleid te implementeren, en maatregelen goedgekeurd om de tewerkstelling van afstuderenden te vergroten. In dit opzicht bedroegen de overheidsuitgaven voor deze maatregelen 0,42% van het BBP, met inbegrip van werkloosheidsuitkeringen en actieve maatregelen voor achtergestelde jongeren en gehandicapten, en gesubsidieerde tewerkstelling voor rechtstreekse banencreatie via openbare werken en arbeidsmarktopleiding. Het tewerkstellingspercentage bedroeg 65,9% in 1999 (Europese Commissie, 2000b).

Betreffende sociale bescherming werd de behoefte benadrukt "bijzondere aandacht te besteden aan efficiëntie en rationalisme" en de kwestie van de werking van het bestuur aan te pakken, in de bijdrage van Martin Macha. Een ander element dat werd benadrukt in het nationale verslag was de toename van het onderscheid tussen eigendom en inkomen, dat in verband gebracht wordt met nieuwe patronen inzake armoede en sociale uitsluiting, met de veroudering van de bevolking en de jongeren die niet voldoende in de markt geïntegreerd zijn. Volgens de auteur is het sociale vangnet dat werd opgezet om dit fenomeen te bestrijden, met het bestaansminimum als centraal gegeven, "voldoende om tijdelijk en op zeer matig niveau de som te dekken van de bezittingen en diensten die nodig zijn". De middelen om sociale uitsluiting efficiënter te bestrijden werden voorgesteld : ze behelzen een combinatie van passieve en actieve maatregelen, maar gecombineerde "manieren om de vooralsnog onvoltooide hervormingen af te ronden worden steeds moeilijker", meerbepaald door de problemen met de financiële levensvatbaarheid van het stelsel en de behoefte de verschillende componenten van het systeem op elkaar af te stemmen. In dit opzicht werd de open coördinatiemethode gezien als een waardevol instrument, dat kon helpen de sociale uitsluiting te bestrijden en een doeltreffend sociaal beleid te scheppen. (zie de bijdrage van Martin Mácha in dit werk).

3.2. ESTLAND

In Estland was de globale evaluatie van de Commissie dat er "enige vooruitgang" werd geboekt in de implementering van de hervorming van de sociale bescherming, met name de goedkeuring van wetgeving inzake sociale bescherming voor de werklozen, de versterking van maatregelen ter bescherming van gezinnen met kinderen, en de goedkeuring van de Wet op de Overheidspensioenverzekering, die de verplichte pijler van het pensioenstelsel invoert. Het Nationale Pensioenverzekeringsregister werd operationeel. In januari 2000 werd de Invaliditeitsuitkeringenwet gedeeltelijk van kracht, en werden ook reglementen over de procedures voor een toekenning van sociale uitbreiding uitgevaardigd. De stappen die werden ondernomen in de omvorming van de arbeidsmarkt en de aanpassing van het tewerkstellingsstelsel om de Europese Werkgelegenheidsstrategie te kunnen implementeren, werden benadrukt door de Commissie. Bovendien werd de Arbeidsmarktdienstenwet aangenomen in juni 2000, wat het wettelijke kader schiep voor de werking van de tewerkstellingsdiensten. Het hoge werkloosheidspercentage, dat steeg tot 14,8% in het tweede kwartaal van 2000, werd door de Commissie afzonderlijk bekeken (Europese Commissie, 2000c).

Volgens het Estse rapport, door Lauri Leppik is het socialezekerheidsstelsel in Estland alomvattend, en "lijkt de realiteit van de sociale zekerheid erg veel op de maatschappelijke zekerheidsnormen - de mensen krijgen waar ze recht op hebben en op het vooraf vastgelegde tijdstip." Anderzijds toonde het ook aan dat de mensen de neiging hebben meer te verwachten van het uitkeringsniveau dan de huidige bedragen, en "we zouden kunnen aanvoeren dat de vraag naar welvaart groter is dan het aanbod, wat leidt tot een zeker conflict tussen de verwachtingen en de realiteit." Het rapport baseert zich op data uit verschillende bronnen : volgens de Armoedestudie uit 1999 leeft immers 21,7% van de bevolking rechtstreeks in de armoede, terwijl 16,1% zich op de rand van de armoede bevinden. Volgens subjectievere gegevens, evenwel, verstrekt door de Levensomstandighedenstudie uit 1999, was de economische zelfbeoordeling positiever: 10,5% van de gezinshoofden vond dat hun huishouden arm was, en 23,5% vond van zichzelf dat ze op de rand van de armoede leefden (zie de bijdrage van Lauri Leppik in dit werk).

3.3. HONGARIJE

Volgens de Commissie "probeert Hongarije een evenwicht te behouden tussen sociale bescherming en economische mogelijkheden". Hervormingen die werden doorgevoerd op het vlak van invaliditeits- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, gezinsbijslagen, sociale bijstand en verzorgingsdiensten werden benadrukt, evenals de beoordeling van de pensioenhervorming. De verbetering van de bejaardenzorg en de ondersteuning voor kinderverzorging door middel van wijzigingen aan de wet op de sociale bijstand en de kinderbijslagwet werden vermeld. Een nationaal programma voor gehandicapten dat in december 1999 werd aangenomen en zich toespitst op werkomstandigheden en de toegang tot openbare gebouwen, met inbegrip van de vereiste voor bedrijven met meer dan 20 werknemers om 5% van de functies voor te behouden aan gehandicapten, werd eveneens vermeld. Er werd gewezen op de verderzetting van de hervorming van het openbare gezondheidszorgstelsel in 1999-2000, en met name daarin begrepen een wet op de privatisering van huisartsenpraktijken, wat de basis vormt voor de privatisering van de primaire gezondheidszorg. Het feit dat de gezondheidsindicatoren beduidend lager waren dan in de EU werd beklemtoond, en Hongarije werd aangemoedigd meer inspanningen te leveren om de situatie te verbeteren.

De Commissie besprak de werkgelegenheidssituatie: de tewerkstellingsgroei schommelde rond 1-2% sinds 1997, en bereikte een tewerkstellingspercentage van

55,7% in 1999. Het tewerkstellingspercentage was betrekkelijk laag voor jongeren beneden 25 jaar en voor oudere werknemers. De werkgelegenheid opvoeren, de werkloosheid verminderen en een flexibelere arbeidsmarkt creëren zijn essentiële doelstellingen die de regering zich heeft gesteld. Er werden actieve maatregelen ingevoerd om de informele sector te bestrijden. De Commissie had woorden van lof voor de actievere en preventieve aanpak, conform de Europese Werkgelegenheidsrichtsnoeren, die geleidelijk de passieve maatregelen vervangt. De globale verantwoordelijkheid voor het werkgelegenheidsbeleid werd toegekend aan het Ministerie van Economische Zaken (Europese Commissie, 2000d).

De beoordeling van de situatie was iets kritischer in het Hongaarse nationale verslag, geschreven door Szilvia Borbély. De auteur deelde verontrust mee dat wie terechtkomt onder de meest frequent gebruikte armoedegrens, 50% van het gemiddelde maandinkomen per hoofd, moet "leven in ernstige ontbering", rekening houdend met het feit dat het gemiddelde maandinkomen per hoofd van de bevolking onvoldoende is om een behoorlijke levensstandaard te verzekeren. In 1999 leefde 14% van de bevolking onder deze armoedegrens. Het rapport stelde dat er behoefte aan is de situatie te verbeteren, maar dat de overwegingen dat het begrotingstekort en de inflatie bestreden moeten worden, die de hervormingen in de sociale voorzieningen geleid hebben en dat nog steeds doen, "uiteindelijk geleid tot de vermindering van belangrijke uitkeringsstelsels, zoals pensioenen en gezinsbijslagen." De vereiste van de Wereldbank waaraan Hongarije gebonden is vanwege de leningsovereenkomst voorziet immers in "strikttere toegankelijkheidsregels, een toenemende rol van de marktkrachten (deregulering), meer belang hechten aan individuele verantwoordelijkheid en individueel inkomen, een afname van de solidariteit, verminderen van de rol van de Overheid, en lagere standaards." Het rapport stelde verder dat de idee van privatisering sinds halfweg de jaren '90 wordt benadrukt, en nu integraal deel uitmaakt van het systeem, hoewel slechts een beperkt aantal mensen zich kan veroorloven een privé-verzekering af te sluiten.

De karakteristieken van armoede en de ontoereikendheid van de middelen om dit te bestrijden, werden beschreven. De armoede is meestal geconcentreerd in streken waar de belangrijkste inkomensbronnen landbouw of zware industrie waren, met hoge langdurige werkloosheid. De middelen die ter beschikking gesteld worden van de armen zijn over het algemeen ad hoc oplossingen of hebben een tijdelijk karakter, wat hun herintegratie in de maatschappij niet bevordert. Bovendien werd het lage bijstandsniveau (gezinsbijslagen, werkloosheidsuitkeringen, tijdelijke of regelmatige sociale uitkeringen van plaatselijke overheden) ervaren als onvoldoenden om de armoede te bestrijden, terwijl het erkent dat het gezinnen in armoede de middelen verstrekt om te overleven. De algemene vaststelling van Szilvia Borbély is echter dat "de kwestie van de interne armoede niet zozeer verbonden is met de aard van de sociale bijstand, maar met het lage loonniveau." (zie bijdrage van Szilvia Borbély in dit werk).

3.4. POLEN

De Commissie was van mening dat in Polen "weinig vooruitgang" werd geboekt wat betreft de goedkeuring van wetgeving inzake het sociale beleid en de werkgelegenheid. De implementering van de socialezekerheidshervorming die werd gestart in januari 2000 was geen succes. Aan de hervorming van het gezondheidszorgsysteem, met inbegrip van het systeem voor gezondheidsmonitoring, wordt verdergewerkt. Bovendien benadrukte de Commissie dat de werkgelegenheidssituatie is verslechterd sinds 1999, aangezien de

arbeidsenquête aantoonde dat de tewerkstelling gedaald is met meer dan 4% tussen februari 1999 en februari 2000, tot ze 56% bereikte. Gedurende die periode steeg de werkloosheid van 12,5% tot 16,7%. Als antwoord op de structurele problemen op de Poolse arbeidsmarkt, werd door de regering een nationale strategie voor tewerkstelling en personeelsontwikkeling aangenomen voor 2000-2006. De implementering van de doelstellingen die in de strategie voorzien zijn, is gepland in de Nationale Actieplannen voor Werkgelegenheidsontwikkeling, die werden gestructureerd volgens de Europese Werkgelegenheidsstrategie. De Commissie stelde dat er inspanningen moeten geleverd worden om de Nationale Actieplannen efficiënt te implementeren, en meer bepaald om nauw toezicht te verzekeren van de recent gedecentraliseerde openbare tewerkstellingsdienst (Europese Commissie, 2000e).

Het nationale verslag over de situatie in Polen, opgesteld door Gertruda Uscinska, bevestigde de langzame ontwikkeling van het sociale beschermingssysteem waar de Commissie in haar evaluatie op wees. Het rapport onderstreepte dat de hervorming in het algemeen moeilijk uitvoerbaar was vanwege de wankele en zwakke economische en financiële situatie. Als gevolg van de overgang is armoede ontstaan, gekenmerkt door een hoge werkloosheidsgraad en lage lonen. De bestaande sociale bijstandsmaatregelen waren onvoldoende om uit armoede te klimmen. Bovendien stelde het rapport dat de gezondheidszorg zich in een financiële crisis bevindt, talrijke socialezekerheidsinstellingen zwaar in de schulden zitten en de wachtlijsten voor gezondheidszorgdiensten steeds langer worden. Globaal concludeerde het rapport dat de levensomstandigheden verslechteren en het socialezekerheidsstelsel lang niet in staat is de situatie het hoofd te bieden (zie de bijdrage van Gertruda Uscinska in dit werk).

3.5. SLOVENIË

Volgens het rapport van de Commissie over de situatie in Slovenië, werd "enige vooruitgang" geboekt met de omzetting van het acquis op het domein van het sociale beleid, maar werd geen beduidende vooruitgang geboekt op het vlak van het arbeidsrecht. Wat betreft de sociale bescherming, werd het Programma ter Bestrijding van Armoede en Sociale Uitsluiting aangenomen in februari 2000, in maart 2000 gevolgd door de goedkeuring van het Nationale Sociale Beschermingsprogramma, dat terzake een strategie uittekent tot in 2005. De Commissie benadrukte de goedkeuring van een strategisch toekomstgericht document voor het werkgelegenheidsbeleid tot in 2006. Een nationaal actieplan voor de werkgelegenheid werd aangenomen voor 2001, dat past binnen de vier pijlers van de Europese Werkgelegenheidsstrategie. Tot de prioriteiten behoort het aangaan van essentiële uitdagingen voor het werkgelegenheidsbeleid, zoals de verdere ontwikkeling van een actieve en preventieve aanpak, de verbetering van het scholingssysteem en een herziening van de belastings- en uitkeringssystemen om de stimulansen tot werken en de creatie van arbeidsplaatsen te vergroten. Sinds 1994 is de tewerkstellingsgraad gestaag toegenomen, om in 1998 65% te bereiken (Europese Commissie, 2000f).

Het nationale verslag over Slovenië, door Andreja Kavari Vidmar, geeft een kritischer inzicht in de belangrijkste problemen op het vlak van de sociale zekerheid. Het rapport stelde dat de duur van de procedures voor de betaling van uitkeringen, vaak zes maanden in plaats van de twee maanden die in de reglementering voorzien zijn, een ernstig obstakel vormen voor de correcte implementering van de sociale stelsels. Een tweede probleem dat werd belicht heeft betrekking op de grijze economie, die tussen 17% en 25% van het BBP zou vertegenwoordigen. Om dit fenomeen tegen te

gaan, werd in mei 2000 de Wet op de Preventie van Clandestiene Arbeid en Tewerkstelling goedgekeurd. Een derde probleem dat onderlijnd werd is dat het armoedepercentage in Slovenië aanzienlijk is, net als in de andere LMOE het geval is, tot 14,9% in 1996 - wanneer we 50% van het gemiddelde inkomen als armoedegrens nemen - met grote regionale verschillen. Het rapport stelde dat er sterke regionale verschillen zijn in de spreiding van armoede en gezondheid. Gebaseerd op subjectieve gegevens wordt het inkomensniveau van 35,4% van de gezinnen als onvoldoende beschouwd voor een redelijke levensstandaard. De auteur vermeldde dat een wet met een ruimere definitie van de minimale levenskost, die meer dan de absolute minima bestrijkt - met inbegrip van voedsel en drinken, kleding en schoeisel, huisvesting en aanverwante kosten, gezondheidszorg, opvoeding en andere kosten - werd voorgelegd aan het Parlement en dat de goedkeuring ervan binnenkort wordt verwacht. Het rapport stelde dat deze ontwikkeling cruciaal is, rekening houdend met het feit dat de structuur van de werklozen verslechterd is, met een groeiend aantal langdurige en ongeschoolde werklozen, vooral in de leeftijdsgroep boven 40 jaar (zie de bijdrage van Andreja Kavav Vidmar in dit werk).

3.6. BEOORDELING

Een kort overzicht van de sociale beleidsanalyse in de individuele landenrapporten geeft aan dat de Europese Commissie de sociale beleidsontwikkeling in de LMOE aanpakt in de ruime betekenis van de term, die normen en waarden omvat die gemeenschappelijk zijn voor alle Europese sociale beschermingssystemen. Dit sluit aan bij het Verdrag van Amsterdam, dat de reikwijdte van het sociale beleidsacquis van de Gemeenschap uitbreidt. De identiteit inzake sociaal beleid van Europa is immers bijzonder: "Onze sociale structuren zijn... gebaseerd op gedeelde waarden van gelijkheid en onderscheiden zich door hun universele aard en de uitgebreidheid van hun sociale ondersteuningssystemen... De Europese sociale standaards zijn hoger en sterker dan die van alle andere vergelijkbare economieën... sociale overdrachten in EU-lidstaten helpen ons armoede te voorkomen... het belang van het vinden van een evenwicht - tussen economisch en sociaal beleid en tussen flexibiliteit en zekerheid - staat centraal in het Europese integratieproces... sociale beleidslijnen zijn van levensbelang voor meer en beter gedeelde welvaart..." (Quintin, 1999).

De intensiteit van verscheidene van de problemen in de socialezekerheidsstelsels in de LMOE, bijvoorbeeld de algemeen lage loonniveaus, het belang van de grijze economie en de regionale armoede, kregen niet het belang dat ze verdienen in de doorlichting van de Commissie. Deze problemen, die werden beschreven in de nationale rapporten in dit volume, maken integraal deel uit van de sociale beschermingssystemen in hun landen. Er is een bijzonder individualistische arbeidsethiek en een relatie met het institutionele aspect van de sociale beschermingssystemen die sterk verschilt van de situatie binnen de EU. De grijze economie bloeit, en de kern van het sociale beleid in de EU : "...het sociale beleid is een productieve factor die voordelen meebrengt voor de economie, voor de werkgelegenheid en voor het concurrentievermogen..." (Quintin, 1999) is moeilijk te verkopen. De liberalere logica over individuele verantwoordelijkheid, in het bijzonder gericht op de jongere generatie, werkt veel beter. Deze trend is ingebakken in het post-communisme, terwijl hij werd versterkt door het liberale beleidsadvies van de Wereldbank en het Internationaal Monetair Fonds. Volgens diezelfde gedachtegang vormt het sociale overleg geen integraal deel van het sociale beleid, zoals het geval is binnen de EU, meerbepaald vermits hij sterk in verband gebracht wordt met het vroegere communistische systeem. De Commissie bevestigt dat "het belangrijk is dat alle kandidaat-landen bijzondere aandacht besteden aan hoe organisaties van de

sociale partners zich ontwikkelen en dat ze actieve, autonome dialoog tussen hen stimuleren..." In de meeste LMOE is het lidmaatschap van vakbonden evenwel laag en in dalende lijn, en is de rol van organisaties die de werkgevers vertegenwoordigen nagenoeg onbestaande.

In haar recentste jaarlijkse evaluatie belichtte de Commissie de betrokkenheid van de LMOE in de zachte beleidsvormingsprocessen van de EU wat betreft het werkgelegenheidsbeleid. De landen die we hier bestuderen hebben immers allemaal nationale doelen gesteld, volgens hun eigen specifieke behoeften, met het oog op de doelstellingen en benchmarks die werden vastgelegd op Europees niveau. Is dit echter een louter formeel gebeuren, of ook een wezenlijke? Met andere woorden, vormen de modewoorden van de Europese Werkgelegenheidsstrategie, zoals "levenslang leren" en "tewerkstelbaarheid" een integraal deel van de sociale structuren in de LMOE? En nemen actoren van de burgerlijke maatschappij en de sociale partners in deze landen ten volle deel aan de formulering van het werkgelegenheidsbeleid? De Europese werkgelegenheidsstrategie is, in tegenstelling tot haar "zachte" voorkomen, een instrument dat op lange termijn structurele veranderingen meebrengt, die mogelijk niet aangepast kunnen worden aan bepaalde types context. Zoals een belangrijk persoon in het Estse sociale beleid opmerkt: "De Europese Werkgelegenheidsstrategie beïnvloedt Estland, maar de situatie en context in Estland zijn erg verschillend van die in de EU. De Estse Arbeidsmarkt verandert voortdurend. En ik geloof niet dat het Europese Arbeidsmarktbeleid is aangepast aan de behoeften in Estland. De Europese Werkgelegenheidsstrategie is gebaseerd op een reeds lang gevestigd systeem met sterke sociale partners en andere instellingen. De visie is verbonden aan een structuur (5)." Hoewel de Europese Werkgelegenheidsstrategie een open karakter heeft, in die zin dat nationale actoren doelen selecteren met het oog op bredere doelstellingen, is de onderliggende filosofie verbonden met de verankerde structuren die integraal deel uitmaken van de situatie binnen de EU. In dit opzicht zou misschien een specifieke reeks doelstellingen geformuleerd kunnen worden, aangepast aan de situatie van de toekomstige lidstaten, terwijl dezelfde methode behouden blijft.

4. SOCIALE DUMPING EN MIGRATIE

4.1 SOCIALE DUMPING

Wat is het echte risico op sociale dumping en migratie naar het Westen? In de ruime betekenis van de term impliceert sociale dumping situaties waarbij in een bepaald land de standaards verlaagd worden in verhouding tot wat zij zouden zijn, omwille van externe druk van het geheel of een deel van het globale economische systeem. Alvorens controversiële discussies te starten over dit bijzonder gevoelige onderwerp, moeten we een onderscheid maken tussen het ontwikkelingsniveau van de verschillende landen, de betrokken hoofdrolspelers (Overheid, markt), en de verschillende domeinen binnen het ruime bereik van de sociale dumping. We zullen beginnen met het preciseren van twee aspecten. Ten eerste verwijst dumping inzake sociale zekerheid naar de mate waarin overdrachten en diensten in sociale beschermingsstelsels worden verminderd of geherstructureerd door de financieringslast te verschuiven. De Overheid is de voornaamste speler en de belangrijkste tendensen zijn verschuivingen geweest van universalisme en sociale verzekering naar selectiviteit en 'sociale vangnetten'. Ten tweede verwijst het facet arbeidskostendumping naar de mogelijkheid die firma's hebben om hun arbeidskosten te verlagen, meer bepaald arbeidskosten die niet tot het loon behoren. In dit geval zijn de bedrijven en markten de voornaamste actoren geweest, maar nu

komt de Overheid steeds meer tussenbeide om de arbeidsmarkten te reguleren (Standing en Alber, 2000).

Wat betreft arbeidskostendumping mogen we niet vergeten dat de Associatieovereenkomsten die werden gesloten tussen de Europese Unie en de LMOE in de loop van de eerste helft van de jaren 1990, bedoeld om een vrijhandelszone te creëren, RBI-stromen (Rechstreekse Buitenlandse Investerings) naar de LMOE vergemakkelijkt hebben. De jaarlijkse RBI-stromen naar de LMOE zijn goed voor 9 miljard euro, waar EU-bedrijven een aanzienlijke bijdrage toe leveren. Het is bijgevolg waarschijnlijker dat deze RBI-stroom stabiel zal blijven, in plaats van de vorm aan te nemen van een post-uitbreidings"boom". In de periode die onmiddellijk volgde op de onafhankelijkheid, kwamen de regeringen hoegenaamd niet tussen of deden ze al het mogelijke om de belangen van investeerders van dienst te zijn. Het lage loonniveau, een flexibeler arbeidsrecht en arbeidspraktijken zijn een motiverende factor geweest voor de beslissingen van bedrijven als Krupp, Philips, Siemens en Renault, die hebben geïnvesteerd in de LMOE (ERT, 1998). Sindsdien groeide het besef dat het noodzakelijk is de arbeidskrachten te beschermen en minimumstandaards te verzekeren. De situatie is aanzienlijk verbeterd, vooral in sommige landen, door de overname en toepassing van de EU-arbeidswetten en -standaards (Richtlijnen). De inspanning om verder een eerlijk en levensvatbaar arbeidsbeleid te ontwikkelen zou desalniettemin moeten worden opgedreven door de LMOE.

Met betrekking tot de vrees voor een erosie van de standaards in de meer ontwikkelde EU-landen, lijkt een radicale verandering onwaarschijnlijk, vanwege het historisch herstellingsvermogen van de standaards van het arbeidsrecht en de arbeidsmarktreglementering. De conclusies van de top van Lissabon, met name dat een participatiegraad op de arbeidsmarkt van 70% bereikt moet worden over de hele Europese Unie, zou echter een effect kunnen hebben op de standaards, wat nog verergerd kan worden door de situatie in de LMOE. Het lijkt erop dat op de Europese Sociale agenda een vernieuwde inspanning staat om de klemtoon te leggen op de kwaliteit van de arbeid, niet louter de kwantiteit, wat we niet mogen vergeten in het licht van de komende uitbreiding. (conclusies van Stockholm)

Vanuit het Oost-Europese gezichtspunt is het risico klein, vermits de arbeidskosten een van de vele factoren in het aantrekken van RBI. Andere factoren zijn de nabijheid van markten, de arbeidskwaliteit en -beschikbaarheid, het transport en de financiële stimulansen.

4.2 MIGRATIE

Wat betreft migratie blijkt, vanuit het standpunt van de LMOE, uit de casestudies dat het risico op een aanzienlijke bevolkingsstroom naar de huidige EU-lidstaten nagenoeg onbestaande is. Naast de taal en andere belangrijke sociale en culturele factoren, zijn wezenlijke obstakels voor migratie opgenomen in het acquis: voldoende financiële middelen hebben is een voorwaarde om zich te kunnen vestigen in een andere EU-lidstaat. Wie leeft en werkt in een andere EU-lidstaat is gedekt door de sociale zekerheid, volgens de coördinatieregels van de EG (Europese Gemeenschappen), die zijn uitgeschreven in artikel 51 van het EG-Verdrag en de aanverwante afgeleide wetgeving, met name verordening 1408/71 inzake de sociale zekerheid voor migratiewerknemers. Volgens de verordening zijn inwoners van de EG en de EER (Europese Economische Ruimte) die verblijven in een andere EU-lidstaat dan hun eigen land, onderworpen aan dezelfde verplichtingen en genieten zij dezelfde voordelen als inwoners van die Staat in een aantal takken van de sociale

zekerheid. Verordening 1408/71 voorziet dat, bij de bepaling van de gerechtigheidsperiodes, de verzekeringsperiodes die werden vervuld in andere Lidstaten in rekening gebracht moeten worden. De principes van de EG-coördinatierregels zijn van toepassing op werknemers en zelfstandigen, en op hun gezinnen en overlevenden. Voor werknemers en zelfstandigen die migreren van de ene lidstaat naar een andere om werkgelegenheid te zoeken, blijven hun nationale socialezekerheidsstelsels verantwoordelijk (Jorens en Schulte, 1999).

In de Republiek Tsjechië, in Estland, Hongarije, Polen en Slovenië is de interne mobiliteit laag. Zoals de casestudies aantonen, zijn de regionale verschillen in de tewerkstelling groot. Dan nog haalt de regionale gehechtheid het van het verlangen omwille van werkgelegenheid te migreren naar een welvarender streek in hetzelfde land. De kleinere LMOE zijn traditioneel open economieën, die verkeer van goederen en personen over de grenzen vereenvoudigen. Sommige onder hen hebben arbeidskrachtovereenkomsten met bepaalde EU-lidstaten, met name om het werken in deze landen gemakkelijker te maken, en zij worden niet op hun volle potentieel gebruikt. Deze trends impliceren dat de kans op massamigratie vanuit de LMOE naar de huidige EU-lidstaten klein is.

Het migratiepatroon vanuit de LMOE naar de EU-landen geeft aan dat de huidige stroom een lager niveau kent dan in de periode van 1989 tot 1992. De stroom is evenwel constant, en er is een overwicht van bepaalde nationaliteiten en bepaalde gastlanden zij relatief belangrijker. De netto-emigratie van de huidige LMOE naar de EU (tussen 1990 en 1997) bedroeg immers 640.000, waarvan 580.000 personen in Duitsland bleven. De meesten onder hen emigreerden voor 1993. De belangrijkste landen van herkomst waren diegene die al uitgaande migratiegolven hadden gekend in het verleden, namelijk Polen, Roemenië en Joegoslavië. De post-Sovjet Oost-Europese migratie naar het Westen bevestigt de "netwerktheorie", die zegt dat etnische gemeenschappen in gastlanden nieuwe immigratie aantrekken vanuit dezelfde etnische of nationale groepen.

Het is ook opmerkelijk dat sommige LMOE bestemmingslanden zijn geworden voor migranten en buitenlandse werknemers. In feite doen deze landen dienst als een "bufferzone" tussen de huidige EU-lidstaten en andere landen van Zuid- en Oost-Europa. De grenzen van Europa zullen echter verder oostwaarts verschuiven zodra de LMOE lid zijn, wat de mogelijkheid opent van emigratie vanuit deze landen naar de EU.

De gegevens die tot op heden werden verzameld, tonen aan dat de vrees van de huidige lidstaten met betrekking tot de instroom van werknemers na de uitbreiding wellicht niet gegrond is. De empirische basis is echter te zwak om een betrouwbare evaluatie van dit fenomeen toe te laten (Langewiesche en Lubyova, 2000: 453-454). Niet-etnische stimulansen voor personen in de LMOE om hun land voor een langere periode of voorgoed te verlaten worden gemotiveerd door de huidige loonverschillen, de relatieve BBP-niveaus, sociaal-culturele redenen en, in het bijzonder, door verwachtingen rond de toekomstvooruitzichten van hun landen. Daarom zal de migratie naar de EU, vooral vanuit de landen die het verst gevorderd zijn op de weg naar toetreding, waarschijnlijk bescheiden blijven of afnemen in omvang (Langewiesche en Lubyova, 2000: 458).

Wat het echte resultaat ook zij, de migratiekwestie is een van de gevoeligste en controversieelste politieke onderwerpen binnen de EU, evenals in de toekomstige lidstaten. "Een van de moeilijkheden van de verdediging van de uitbreiding, is dat ze in Duitsland of Oostenrijk "verkocht" moet worden met de verzekering van "harde"

gesloten oostgrenzen, terwijl ze in Polen, Hongarije of de Republiek Tsjechië "verkoch" moet worden met de belofte van ontvankelijke, open grenzen" (Le Monde Interactif, 2000). Om de uitbreiding te legitimeren in de EU, heeft Duitsland voorgesteld dat de grenzen naar het Westen gesloten blijven gedurende de eerste zeven lidmaatschapsjaren van de LMOE. In het Oosten wordt dit op negatieve wijze onthaald.

5. VOORUITBLIK

We zetten nu een stap in de toekomst. De uitbreiding van Europa naar het Oosten, zonder voorgaande, op een veel grotere schaal en veel sneller dan ooit tevoren, draagt bij tot de culturele, sociaal-economische en politieke diversiteit van de Europese Unie. Nu er voor de komende 18 maanden een "routebeschrijving" werd opgesteld om de verschillende hoofdstukken te bespreken, zouden de onderhandelingen immers voltooid kunnen zijn in de loop van 2002 met de kandidaten die voldoen aan de criteria voor lidmaatschap, "waardoor de Unie in een positie komt om nieuwe lidstaten te verwelkomen vanaf eind 2002" (Europese Commissie, 2000a). Als de meeste kandidaat-landen EU-lid zouden worden in één beweging, dan zijn overgangperiodes en gedifferentieerde integratieniveaus wenselijk die overeenkomen met verschillende niveaus waarop deze landen beantwoorden aan de EU-vereisten. Een dergelijk "big-bang" scenario is niet onwaarschijnlijk, vooral vermits de publieke opinie in de huidige (38% voor uitbreiding) en toekomstige lidstaten steeds sceptischer wordt over het vooruitzicht van een ruimer Europa. Een succesvolle uitbreiding is van cruciaal belang om de "geloofwaardigheid" (Dubuisson, 2000) van de Europese Unie te behouden.

Het is waarschijnlijk dat - gezien de sociaal-economische, culturele en politieke diversiteit van het toekomstige lidmaatschap in de Europese Unie - het meervoudige-geometriemodel de te volgen weg zal zijn in de Europese constructie. In een dergelijk model zouden de leden zich aansluiten bij de waarden en belangen die overeenkomen met hun strategie, volgens verscheidene criteriapakketten, zoals de Maastricht-criteria (Dehove, 2000). In het kader van een dergelijk meerlagig Europa kan een groep criteria voor sociale bescherming voorzien worden. De landen die zich bij deze criteria aansluiten zouden ervoor kiezen meer naar elkaar toe te groeien op het vlak van hun sociale beschermingssystemen, waarschijnlijk volgens het sociale verzekeringsstelsel, dat momenteel veruit het meest gebruikte systeem is. De andere zouden louter verplicht zijn te verzekeren dat hun stelsels gecoördineerd worden om dekking van de sociale bescherming te garanderen voor andere Europese burgers die in hun land werken. Ferrera, Hemerijck en Rhodes (2000: 80-81) hebben een dergelijk scenario overwogen. De auteurs voorzagen echter twee obstakels voor de verwezenlijking ervan. Ten eerste dat de armere lidstaten zich zouden verzetten tegen de oprichting van een tweeledig Europa in het sociale beleid, vermits "pro-welvaartselites in deze landen mogelijk vrezen dat een dergelijke differentiatie hen voorgoed zal verwijzen naar een tweederangsclub en de druk zal verminderen voor een implementering van EU-wetgeving die al in de wetboeken staat." Ten tweede zou een dergelijke tweelagige aanpak van het Europese sociale beleid niet noodzakelijkerwijs de vernieuwing van het sociale beleid vergemakkelijken onder de landen met geavanceerder welvaartsstaten, aangezien hun nationale regelingen afzonderlijke elementen zijn, zij het met verschillende gemeenschappelijke kenmerken. In dit opzicht is het opmerkelijk dat Duitsland een van de belangrijkste tegenstanders is geweest van verdere supranationale reglementering op het vlak van sociale bescherming. De argumenten van Scharpf op dit vlak zijn gelijkaardig: in theorie werd het "Europa van concentrische cirkels" op het vlak van het sociale beleid beschouwd als een aantrekkelijke idee. In de praktijk

oordeelde hij echter dat het politiek te gevoelig zou zijn om te verwezenlijken (Scharpf, 2000: 24). Zelfs als een Europese sociale beschermingsruimte - gekoppeld aan specifieke convergentiecriteria inzake sociale bescherming - te complex en te gevoelig blijkt om te realiseren, wat best het geval zou kunnen zijn, dan zou de open coördinatiemethode de meest geschikte manier kunnen zijn om de gemeenschappelijke uitdagingen aan te pakken waarmee alle EU-lidstaten op het vlak van sociale bescherming geconfronteerd worden, en om antwoorden te formuleren op nationaal niveau, volgens specifieke contexten en habituses. Dit zou aangevuld kunnen worden met een overeengekomen "welvaartsbodem", wat beter aansluit bij de EU-traditie dan het scenario van verschillende welvaartsclubs (Ferrera, Hemerijck en Rhodes, 2000: 81). De uitdaging is Europa, met inbegrip van zijn sociale dimensie, op een zodanige wijze uit te bouwen dat Europa geassocieerd zou worden met een bepaalde identiteit - een specifieke perceptie op collectief en individueel niveau van Europa en zijn specificiteiten in vergelijking met andere delen van de wereld - waar alle Europese burgers zich bij aansluiten (Renaud, 2000). Zeggen dat een dergelijke taak moeilijk is zou een understatement zijn, in het bijzonder in het licht van het "fundamentalistisch liberale" (Deacon et al., 1997) maatschappijmodel dat wordt voorgestaan door invloedrijke internationale donoren, zoals de Wereldbank en het Internationaal Monetair Fonds, dat recht tegenover het Europese, op solidariteit gebaseerde maatschappijmodel staat.

REFERENTIES

Bourdieu, P. (1980), *Questions de sociologie*, Editions de Minuit, Parijs.

Deacon, B., Hulse, M. en Stubbs, P. (1997), *Global Social Policy: International organizations and the future of welfare*, Sage Publications, Londen.

Dehove, M. (2000), "Constituer un "centre de gravité" ouvert", *l'option de confrontations: Elargissement: La fin de la sécession européenne*, Nr. 13.

Draus, F. (2000), "Un Elargissement pas comme les autres... Réflexion sur les spécificités des pays candidats d'Europe centrale et orientale", *Etudes et recherches*, Nr. 11, *Notre Europe*, november 2000.

Dubuisson, M. (2000), "Promis, juré: l'Europe s'élargira en 2002", *Le Soir*, 9 november 2000.

ERT (1998), "The East-West Win-Win Experience", Report by the European Round Table of Industrialists, maart 1999, Brussel.

Europese Commissie (1999), *Statistical Yearbook on Central European Countries: Data 1993-1997*, Eurostat, Europese Gemeenschappen.

Europese Commissie (2000a), Strategy Paper "Regular Reports from the Commission on Progress towards Accession by each of the candidate countries", 8 november 2000.

Europese Commissie (2000b), 2000 Regular Report from the Commission on the Czech Republic's Progress Towards Accession, 8 november 2000

Europese Commissie (2000c), 2000 Regular Report from the Commission on the Estonia's Progress Towards Accession, 8 november 2000

Europese Commissie (2000d), 2000 Regular Report from the Commission on the Hungary's Progress Towards Accession, 8 november 2000

Europese Commissie (2000e), 2000 Regular Report from the Commission on the Poland's Progress Towards Accession, 8 november 2000

Europese Commissie (2000f), 2000 Regular Report from the Commission on the Slovenia's Progress Towards Accession, 8 november 2000

Fayolle, J. (2000), "Elargir l'Europe pour mieux l'unifier", l'option de confrontations: Elargissement: La fin de la sécession européenne, Nr. 13.

Ferrera, M., Hemerijck, A. en Rhodes, M. (2000), The Future of Social Europe: Recasting Work and Welfare in the New Economy, Celta Editora, Oeiras.

Jorens, Y. en Schulte, B. (ed.) (1999), Co-ordination of Social Security Schemes in Connection with the Accession of Central and Eastern European States: "The Riga Conference", La Chartre, Brussel, pp. XVI-XVII.

Holmes, L. (1997), Post-Communism: An Introduction, Polity Press, Londen.

Langewiesche, R. en Lubyova, M. (2000), "Migration, mobility and the free movement of persons: an issue for current and future EU members", Transfer, Vol. 6., Nr. 3, Herfst 2000.

Le Monde Interactif (2000), "Qui défendra la cause de l'Europe élargie?", 26 september 2000.

Mosley, P. en Kalyuzhnova, Y. (2000), "Are Poverty and Social Goals Attainable in the Transition Region?", Development Policy Review, Vol. 18, Nr. 1, maart 2000.

Quintin, O. (1999), Presentation in a meeting with PHARE co-ordinators from the 10 candidate countries, The Development of European Employment and Social Policy, 2 maart 1999, DGV, Europese Commissie.

Renaud, B. (2000), "L'être européen: élargissement et identité", Biblio Est-East, Nr. 3, pp.2-4.

Scharpf, F. (2000), "Notes Toward a Theory of Multilevel Governing in Europe", MPIfg Discussion Paper, Nr. 00/5, Max-Planck Institute for the Study of societies.

Standing, G. (1996), "Social Protection in Central and Eastern Europe: a Tale of Slipping Anchors and Torn Safety Nets", in Esping-Andersen, G. (ed.), Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies, Sage Publications, Londen.

Standing, G. en Alber, J. (2000), "Social dumping, catch-up, or convergence? Europe in a comparative global context", Journal of European Social Policy, Vol. 10, Nr. 2.

Wereldbank (1994), "Averting the Old-Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth", A World Bank Policy Research Report, Oxford University Press, Oxford.

Zecchini, L. (2000), "Un élargissement à deux vitesses", Le Monde, 21 november 2000.

(1) Onze bijzondere dank gaat uit naar Professor Jozef Van Langendonck, KUL, voor zijn verhelderende opmerkingen bij de voorlopige versies van dit artikel.

(2) Voor een gedetailleerdere analyse van de rol van internationale instellingen in de vormgeving van het nationale sociale beleid, zie Deacon, B. et al. (1997).

(3) "Public Pension Reform",
<http://www.worldbank.org/research/projects/ppreform.htm>

(4) Zie <http://www.worldbank.org/research/projects/sitemap.htm>, waar alle landen aangeduid zijn die advies kregen van de Wereldbank over de hervorming van pensioenstelsels.

(5) Interview met een Ests Parlements lid, 23 maart 2000

"Sociale zekerheidsstelsel in de Republiek Tsjechië"

DOOR MARTIN MÁCHA

1. WELK TYPE SOCIALE ZEKERHEID?

Het socialezekerheidsstelsel in de Republiek Tsjechië bestaat uit drie pijlers: Sociale tegemoetkomingen door de overheid, Sociale Bijstand en Sociale Verzekering, met dit laatste element als kern van het stelsel. De Sociale tegemoetkomingen door de overheid bestaan uit verschillende vergoedingen en uitkeringen, zoals kinderbijslagen, geboortepremies en tegemoetkomingen bij overlijden. De Sociale Bijstand is een stelsel van het type aanvullend sociaal vangnet, dat voornamelijk gericht is op mensen in nood, en wordt georganiseerd samen met liefdadigheidsorganisaties en andere niet-gouvernementele instellingen. Alle inwoners die vast of langdurige in de Republiek Tsjechië verblijven, hebben recht op sociale bijstand wanneer hun andere vormen van inkomen niet volstaan om een afdoende levensstandaard te verzekeren. De stelsels Sociale tegemoetkomingen van de overheid en Sociale Bijstand worden beheerd op regionaal niveau door lokale instanties van het overheidsbestuur. Alle inwoners die vast of langdurige in de Republiek Tsjechië verblijven, hebben recht op de voordelen van de Sociale tegemoetkomingen door de overheid, waarvan het recht op kinderbijslag, sociale uitkeringen, transport- en huisvestingsuitkeringen onderworpen zijn aan een onderzoek van bestaansmiddelen.

Het socialeverzekeringstelsel van het Bismarck-type beschermt tegen de risico's op inkomensverlies ingevolge ouderdom, kortstondige ziekte, invaliditeit, werkloosheid en overlijden van een broodwinner (gezinshoofd), en dekt alle werknemers. Het Ministerie van Arbeid en Sociale Zaken is de toezichhoudende en reglementerende instantie en is een centrale speler op het vlak van de sociale zekerheid. Het Tsjechische Bestuur van de Sociale Zekerheid en de hieraan verbonden instellingen, dat ondergeschikt is aan het Ministerie van Arbeid en Sociale Zaken, vertegenwoordigt de voornaamste beheersorganen. Zij staan in voor het innen van de bijdragen voor de basispensioenverzekering, ziekteverzekering, moederschapsuitkeringen, werkloosheidsverzekering en tewerkstellingsprogramma's, alsmede voor de berekening en betaling van uitkeringen en voor het bijhouden van de gegevens van de verzekerden voor deze stelsels. Voor grote bedrijven is het systeem vrij gedecentraliseerd, vermits zij verantwoordelijk zijn voor het verzamelen en bijhouden van de informatie over werknemers, en deze moeten meedelen aan gedecentraliseerde regionale organen die verwant zijn aan het Tsjechische Bestuur van de Sociale Zekerheid. De aansprakelijkheid voor de informatieaangifte over werknemers is gering, en er wordt door de grote bedrijven dan ook vaak fraude gepleegd. Daarom wordt een herstructurering en modernisering van de informatiebasis van de grote bedrijven gepland, waarbij de verwerking van de verzekeringsinformatie betreffende individuen overgedragen zou worden van de bedrijven zelf naar de lokale pensioenverzekeringinstellingen.

De bijdragen aan het socialeverzekeringstelsel, bestaande uit ziekte-uitkeringen en kinderbijslagen, ouderdoms-, invaliditeits- en overlevingspensioenen, werkloosheidsuitkeringen en tewerkstellingsprogramma's, zijn vastgelegd als een percentage van het brutoloon voor de betrokken periode : 25% hiervan wordt betaald door de werknemer, en 75% door de werkgever. Voor tewerkgestelden is de berekeningsbasis het totale inkomen dat zij verdienen tijdens de uitvoering van hun tewerkstelling, met uitzondering van niet-belastbare inkomens. In het geval van zelfstandigen is het een bedrag dat ze zelf bepalen, zo lang het niet minder is dan

35% van het inkomen uit zelfstandige activiteit na aftrek van de kosten, en het moet gelijk zijn aan ten minste zesmaal het minimumloon.

Het Ministerie van Volksgezondheid speelt de centrale toezichthoudende, wetgevende en beleidsvormende hoofdrol voor het gezondheidszorgsysteem. Het Ziekteverzekeringstelsel is verplicht en is gericht op iedereen die vast in de Republiek Tsjechië woont. De financiering van het gezondheidszorgstelsel is toevertrouwd aan semi-openbare bestuursinstellingen. De burgers beslissen bij welke ziekteverzekeringinstelling zij zich willen laten verzekeren. In de praktijk wordt het grootste deel van de burgers verzekerd door de Algemene Ziekteverzekeringmaatschappij. Verschillende partners - vertegenwoordigers van de staat, werknemers en werkgevers - zijn betrokken bij het beheer van het bedrijf door middel van vertegenwoordiging in de Raad van Bestuur van de maatschappij. De ziekteverzekering wordt gefinancierd met geïnde bijdragen en een staatsbijdrage voor alle verzekerden. De berekeningsbasissen zijn dezelfde als voor sociale verzekeringsdoeleinden.

2. ARMOEDE EN SOCIALE INTEGRATIE

De omvorming van de Tsjechische maatschappij, van een maatschappij met een socialezekerheidsstelsel van het universeel type, gekenmerkt door een aanzienlijke inkomensgelijkheid en betrekkelijk gulle uitkeringen, naar een maatschappij met meer flexibiliteit en grotere verschillen in status en levensomstandigheden, heeft zijn gevolgen wat betreft nieuwe trends naar armoede. Om de sociale uitsluiting aan te pakken, werden specifieke mechanismen ingevoerd in de socialezekerheidsstelsels, en werd een sociaal vangnet opgericht. Het sociale beschermingssysteem werd aangepast om tegemoet te komen aan de behoeften van een markteconomie, en meerbepaald individu's ertoe aan te zetten meer verantwoordelijkheid op te nemen voor hun eigen situatie. Het verzekeringssysteem omvat inderdaad veiligheidsmechanismen tegen de risico's op inkomensverlies door het verlies van werk, door ouderdom, ziekte, invaliditeit, werkloosheid en het overlijden van een echtgenoot. Het gezondheidszorgstelsel verzekert geneeskundige verzorging en verstrekt materiële voordelen inzake gezondheidszorg. Het stelsel van de sociale ondersteuning door de overheid, dat een aanvulling vormt op het sociaalverzekeringstelsel, bestaat uit het verzekeren van sociale uitkeringen. Gezinsbijslagen staan centraal in dit stelsel, bestaande uit kinderbijslagen, geboortepremies, begrafenistegemoetkomingen, enz.

Het sociale vangnet is voorzien om te zorgen voor mensen die geen bezoldigde economische activiteit uitoefenen en uitgesloten zijn van alle andere voorzieningen van het socialezekerheidsstelsel. De voorzieningen bestaan uit minimale inkomensstandaards, met name het bestaansminimum, dat een tijdelijke en bescheiden oplossing biedt om tegemoet te komen aan materiële en sociale behoeften, en het minimumpensioen, als het individu is uitgesloten uit het pensioenverzekeringstelsel. Het recht op deze uitkeringen is gebaseerd op een inkomensonderzoek. Ook gemeenten en liefdadigheidsorganisaties bieden sociale hulp voor dergelijke mensen. De officiële bestaansminima worden berekend volgens de bouwsteenmethode. Hierbij zijn negen modules van inkomensminima bepaald, vijf met betrekking tot de basisbehoeften van kinderen van mensen zonder inkomen volgens hun leeftijd, en vier met betrekking tot het bedrag dat nodig is om de essentiële kosten van een huishouden te dekken, volgens het aantal gezinsleden. De bestaansminima worden verhoogd in overeenstemming met het niveau van de consumptieprijzen, om de reële koopkracht te behouden. In de praktijk zijn er opmerkelijke onvolmaaktheden in het sociale vangnetstelsel. De voorzieningen die

worden verstrekt door middel van de bouwsteenmethode zijn immers beter geschikt voor gezinnen met vier leden of meer, en onvoldoende voor huishoudens met maximum twee leden. Momenteel zijn er geen plannen om het stelsel te herzien.

Wat de omvang van de armoede betreft, is slechts 3,43% (1996) van de huishoudens arm, als we 50% van de inkomensmediaan als armoedegrens nemen. Het armoedepercentage is echter in ruime mate afhankelijk van het gebruikte criterium, wat erop wijst dat het aantal mensen dat leeft met een risico op armoede, aanzienlijk is. Wat de subjectieve perceptie van armoede betreft, beschouwt een behoorlijk groot aandeel van de inwoners zichzelf als arm. Volgens de meeste enquêtes vindt tussen 25% en 30% van de bevolking dat ze arm is. In het algemeen zijn zowel werkloosheid en de omvang van het huishouden als gezondheidsbeperkingen de voornaamste oorzaken van armoede.

3. PENSIOENSTELSEL

Pensioenverzekering is verplicht voor alle economisch actieve personen, en het pensioenstelsel bevat een vrijwillig luik.

Wat de verplichte pijler betreft wordt de volledig pensioengerechtigde leeftijd opgetrokken, om voor mannen 62 jaar te bereiken, en voor vrouwen te schommelen tussen 57 en 61 jaar, afhankelijk van het aantal grootgebrachte kinderen.

Het pensioen bestaat uit een vast basistarief en een inkomensgebonden component. Het eerste wordt in het algemeen toegekend wanneer de persoon geen andere vorm van inkomen heeft op oudere leeftijd, hoewel het kan worden toegekend in combinatie met twee pensioenen. Het tweede wordt berekend op basis van het loon en het aantal verzekerde jaren en verschilt afhankelijk van het type pensioen. Er is geen maximale pensioengrens. De pensioenen worden aangepast bij een groei van de index der consumptieprijzen met 10%.

De mogelijkheid van vervroegd pensioen werd ingebouwd in het stelsel. De voorwaarde is dat de verzekerde persoon 25 verzekerde jaren geaccumuleerd moet hebben. Als de persoon gedurende ten minste 180 dagen geregistreerd is geweest als werkloze, wordt het pensioen verminderd met 1% van de berekeningsbasis voor iedere 90 dagen voorafgaand aan de pensionering, wat neerkomt op ongeveer 4% per jaar, wat behoorlijk veel is. Indien de persoon niet ingeschreven is geweest als werkloze, kan het pensioen worden opgenomen nadat 25 verzekeringsjaren geaccumuleerd werden, drie jaar voor de voorziene pensioenleeftijd (vier jaar voor de pensioenleeftijd vanaf 2001 en vijf jaar voor de pensioenleeftijd vanaf 2006). De vermindering van het pensioen voor een periode zonder arbeid is 0,6% van de berekeningsbasis per 90 dagen, wat neerkomt op 2,4% per jaar.

Het ouderdomspensioen kan gecumuleerd worden met inkomsten nadat een dergelijk pensioen gedurende twee jaar is toegekend. Voor deze tweejarige periode is betaling van het ouderdomspensioen alleen mogelijk wanneer de inkomsten niet groter zijn dan tweemaal het bestaansminimum. Voor iedere periode van 90 dagen met economische activiteit volgend op de volledige pensioengerechtigdheid, kan het pensioen verhoogd worden met 1% van de berekeningsbasis, zolang het pensioen nog niet is opgenomen.

De Aanvullende Pensioenverzekeringwet heeft een kader gecreëerd voor de vrijwillige pensioenpijler. Ze zorgt voor de overdraagbaarheid van de pensioenrechten van de deelnemers, en heeft de regels vastgelegd voor de werking

van de fondsen. Het stelsel wordt beheerd door privé-pensioenfondsen (hoofdzakelijk met winstoogmerk) die actief zijn in een concurrerende omgeving. De overheid houdt toezicht op de operaties en activiteiten van de fondsen, en komt tussen in verhouding tot de bijdrage die de aangeslotene heeft betaald, in plaats van een gunstige belastingsbehandeling. Voor de betaling van uitkeringen is er echter een bevoorrechte belastingsbehandeling. Het is aan de individu's om het pensioenplan te selecteren dat voor hen het beste geschikt is, wat sterk afhangt van hun specifieke situatie en financiële middelen.

4. VRAAGSTUKKEN MET BETREKKING TOT DE EUROPESE UNIE

Het aandeel van de uitgaven voor sociale zekerheid in verhouding tot het BBP in de Republiek Tsjechië schommelt rond 20%, wat ongeveer 6% lager is dan het EU-gemiddelde, en te vergelijken is met de EU-landen met minder uitgebreide socialezekerheidsstelsels (Ierland, Spanje, Portugal, Griekenland). Met betrekking tot de sociale standaards waarin voorzien wordt door het socialezekerheidsstelsel, zal het steeds moeilijker worden het reële niveau van de individuele uitkeringen te behouden. Vermits de sociaal-demografische trends steeds meer druk uitoefenen op het socialezekerheidsstelsel, zal het moeilijk zijn het huidige niveau van sociale bescherming te behouden, maar een globale vermindering van de welvaartsstaat in de Republiek Tsjechië is onwaarschijnlijk en ongewenst. Hoewel een stabiele economische ontwikkeling niet te verwachten is, impliceert een verregaandere samenwerking met de EU betere voorwaarden voor groei, wat op zijn beurt gunstig zou kunnen uitkomen voor de socialezekerheidsstelsels. De uitgaven voor sociale zekerheid in verhouding tot het overheidsbudget en in verhouding tot het BBP zullen waarschijnlijk stijgen.

Het socialezekerheidsstelsel in de Republiek Tsjechië is voorbereid op de toekomstige toepassing van de EU-coördinatierregels, met name Verordening 1408/71. De processen en mechanismen die betrekking hebben op de sociale bescherming zijn immers vergelijkbaar met die in de EU-lidstaten. Er kan echter een stijging verwacht worden van de administratieve kosten van het centrale register, terwijl de operationele kosten hoogstwaarschijnlijk zullen dalen ingevolge het hogere coördinatie-niveau, d.w.z. beter gebruik van de middelen. In dit opzicht blijkt de open coördinatiemethode geschikt te zijn voor sociale integratie.

"Socialezekerheidsstelsel in Estland"

DOOR LAURI LEPPIK

1. WELK TYPE SOCIALE ZEKERHEID?

Het stelsel sociale voor bescherming in Estland bestaat uit twee pijlers, enerzijds het socialezekerheidsstelsel met als elementen de pensioenverzekering, ziekteverzekering, kinderbijslag, werkloosheidsuitkeringen en begrafenistussenkomsten, en anderzijds de sociale bijstandspijler bestaande uit contante sociale bijstandstegemoetkomingen en sociale diensten.

In de context van Estland wordt geen onderscheid gemaakt tussen sociale verzekering en sociale zekerheid, begrippen die gedekt worden door dezelfde term in de Estse taal. Sociale zekerheid is, zoals zij wordt begrepen in de context van Estland, compatibel met het concept zoals het wordt geïnterpreteerd in IAO-conventie nr. 102 en EG-Verordening 1408/71. De pensioen- en ziekteverzekeringssystemen zijn socialezekerheidsstelsels met bijdrageplicht, die voornamelijk gefinancierd worden door de "sociale belasting". De stelsels zijn verder onderverdeeld, op basis van uitkeringscategorieën, waarbij het pensioenstelsel bestaat uit vier substelsels : nationale pensioenen, ouderdomspensioenen, invaliditeitspensioenen en overlevingspensioenen, en het ziektestelsel bestaat uit drie substelsels : diensten voor medische verzorging, contante uitkeringen bij ziekte en zwangerschap en compensaties voor geneesmiddelen. Arbeidsongevallen en beroepsziekten zijn geïntegreerd in de ziekte- en pensioenverzekeringssystemen, in plaats van gedekt te worden door een aparte regeling. Wetsontwerpen voor een afzonderlijk stelsel voor arbeidsongevallen en beroepsziekten zijn in voorbereiding. De nieuwe regeling zou van kracht moeten worden tegen 2002. Om toegang te krijgen tot de socialezekerheidsuitkeringen moet er aan een dubbele voorwaarde voldaan worden : verblijf en voltooiing van een kwalificatieperiode (in tewerkstelling of gelijkgestelde activiteit). Het recht op socialezekerheidsuitkeringen wordt toegekend op individuele basis, met uitzondering van de overlevingspensioenen, waar het aantal overlevende gezinsleden het niveau van de uitkering bepaalt. Kinderbijslag, werkloosheidsuitkeringen en begrafenistussenkomsten kunnen beschouwd worden als stelsels zonder bijdrageplicht, vermits zij gefinancierd worden uit algemene overheidsinkomsten. De rechten op deze uitkeringen (evenals voor het nationale pensioen) is gebaseerd op verblijf. De dekking van de ziekteverzekering wordt verstrekt aan wie "sociale belastingen" betaalt, en een aantal andere categorieën - gepensioneerden, kinderen, geregistreerde werklozen, militairen, personen met ouderschapsverlof - die gelijkgesteld zijn met de verzekerden. In de praktijk is de dekking nagenoeg universeel. Wat de beleidsontwikkeling betreft, is het Ministerie van Sociale Zaken de hoofdrolspeler in het socialezekerheidsstelsel. De beheerders zijn enerzijds de Nationale Sociale Verzekeringsraad, die de stelsels pensioenverzekering, kinderbijslag en begrafenistussenkomsten beheert, en anderzijds de Nationale Raad voor Arbeidsmarkt, die het stelsel van de werkloosheidsuitkeringen beheert. De regionale pensioendiensten en de regionale werkgelegenheidsdiensten, die belast zijn met de eigenlijke toepassing van de stelsels, zijn ondergeschikt aan de twee beheersinstellingen op staatsniveau. Het ziekteverzekeringssysteem wordt beheerd door het Estse Ziekenfonds, wat een openbare instelling is, opgericht op basis van een afzonderlijke wet.

In 1997, beliepen de uitgaven voor sociale bescherming in Estland 17,3% van het BBP, waarvan 71,5% werd gefinancierd door "sociale belastingen" (sociale zekerheidsbijdrage van de werkgevers), 25,5% door algemene overheidsbelastingen en 3% door lokale regeringsmiddelen. De sociale belastingaanslag is 33% van het

brutoloon, waarvan 20% wordt toegekend aan de rijkspensioenverzekering, terwijl 13% wordt toegewezen aan de rijksziekteverzekering. Werkgevers en zelfstandigen betalen het vereiste bedrag aan het Belastingkantoor, dat instaat voor de verdeling ervan onder de betrokken besturen. Momenteel dragen de werknemers niet rechtstreeks bij tot de financiering van het socialezekerheidsstelsel, maar hun bijdrage aan de tweede pijler van het pensioenstelsel en de werkloosheidsverzekering wordt gepland.

2. ARMOEDE EN SOCIALE INTEGRATIE

In het eerste kwartaal van 2000 bedroeg het gemiddelde inkomen per gezinslid 1688 EEK (108 euro) per maand. Volgens de Estische Gezinsinkomen en -Uitgavenenquête uit 1998, had 5% van de huishoudens een inkomen beneden 50% van het gemiddelde inkomen. Wanneer we armoede echter meten aan de uitgavenkant, waarbij rekening wordt gehouden met de minimumuitgaven, krijgen we een ander beeld. In de Armoedestudie uit 1999 werd een alternatieve indicator voor de armoedegrens ontwikkeld, met behulp van de uitgavenstructuur van de gezinnen, rekening houdend met :

- de kostprijs van een minimale levensmiddelenkorf ;
- huisvestingskosten ;
- basisuitgaven voor kleding, opleiding en transport.

Volgens de studie leeft 21,7% van de bevolking in rechtstreekse armoede met een maandelijks netto-inkomen beneden 1000 EEK, leeft 16,1% op de rand van armoede (netto-inkomen van 1000 tot 1250 EEK), werd 15,1% gecategoriseerd in de risicozone (netto-inkomen van 1250 tot 1500 EEK) en was 46,7% vrij van het risico op armoede (netto-inkomen van meer dan 1500 EEK). De analyse toonde aan dat, hoe hoger het aantal economisch inactieve leden in het gezin, hoe groter het risico was te behoren tot de groep armen. De volgende prioritaire doelgroepen werden geïdentificeerd teneinde de rechtstreekse armoede te verminderen :

- kinderen en gezinnen met kinderen ;
- werklozen (in het bijzonder langdurig werklozen) ;
- personen met speciale behoeften (gehandicapten) en
- personen met lage lonen (laaggeschoolden en deeltijdse werknemers).

Bijna 45% van de gezinnen met drie of meer kinderen (ongeveer 25% van het totale aantal kinderen) heeft af te rekenen met rechtstreekse armoede. De armoede neemt toe met ieder bijkomend kind, zodat gezinnen met vier kinderen voor bijna 66% arm zijn, en van de gezinnen met vijf of meer kinderen meer dan 75% arm is. Ongeveer de helft (49%) van de werklozen en ongeveer een derde (32%) van de gehandicapten leven in rechtstreekse armoede. De Leefomstandighedenstudie uit 1999 toonde evenwel een positievere economische zelfbeoordeling aan dan te verwachten was uit de resultaten van de Armoedestudie uit 1999. 10,5% van de gezinshoofden was van mening dat hun gezin arm was, 23,5% vond zichzelf niet arm, maar dacht op de rand van de armoede te leven, 55,8% noch rijk, noch arm, en 10,1% niet rijk, maar in staat goed te leven.

Sinds de resultaten van de Armoedestudie gepubliceerd werden in juni 1999, kunnen we wijzigingen vaststellen in het sociaal beleid. Wat de inkomensoverdrachten betreft bestaat de nieuwe aanpak erin meer middelen te richten op groepen met een risico op armoede. Naast de inkomensoverdrachten werd de rol van activeringsmaatregelen benadrukt. Er werden inderdaad verschillende concrete

stappen genomen sinds 1 januari 2000. Het kinderbijslagstelsel werd geherstructureerd om grote gezinnen met kinderen op kleuterleeftijd te bevoordelen. Vanaf 1 januari 2001 zullen bijkomende maatregelen ten gunste van gezinnen met talrijke kinderen worden ingevoerd. Het belastingvrije inkomen voor gezinnen met drie of meer kinderen zal verhoogd worden, en extra kwartaaluitkeringen zullen worden toegekend voor gezinnen met 4 of meer kinderen.

Op het vlak van de werkloosheid werd een nieuwe Wet op de Sociale Bescherming van Werklozen van kracht op 1 oktober 2000, die de voorwaarden voor de registratie van werklozen in lijn brengt met de IAO-criteria, waarbij in de tewerkstellingsdiensten een bijzondere aandacht wordt besteed aan langdurig werklozen (die vroeger waren uitgesloten). De periode van betaling van werkloosheidsuitkeringen werd uitgebreid van 180 tot 270 dagen. De Arbeidsmarktdienstenwet, die eveneens van kracht werd op 1 oktober 2000, legt meer de nadruk op een actief arbeidsmarktbeleid, in het bijzonder op de beroepsopleiding en de beroepsoriëntering. In de overheidsbegroting 2001 werden de uitgaven voor beroepsopleiding verhoogd met een derde. Bovenop de goedkeuring van deze twee cruciale wetten in het voorbije najaar, werden Tewerkstellingsrichtlijnen ontwikkeld en aangenomen, die een strategie uittekenen om de tewerkstelling te verhogen. Er werd een ontwerp van een Werkloosheidsverzekeringswet uitgewerkt, om een werkloosheidsverzekeringsstelsel met verplichte bijdragen in te voeren met inkomensgebonden uitkeringen ter aanvulling van de huidige stelsels van door de overheid gefinancierde werkloosheidsuitkeringen met een vast tarief. Om de sociale bescherming van gehandicapten te verbeteren, werd een nieuw sociaal uitkeringsstelsel voor gehandicapten ingevoerd, teneinde de extra kosten in verband met invaliditeit te compenseren en hen te helpen integreren in de maatschappij.

3. PENSIOENSTELSEL

Het pensioenstelsel wordt momenteel hervormd, zoals is geschetst in het beleidsdocument "Conceptueel Kader voor Pensioenhervorming", met het oog op een pensioenstelsel met drie pijlers. De eerste pijler - het verplichte repartitiepensioenstelsel ("pay-as-you-go") in overheidsbeheer - werd ingevoerd in 1998 met de goedkeuring van de nieuwe Sociale Belastingwet en de Staatspensioenverzekeringswet. De invoering van de tweede pijler - gefinancierd pensioenstelsel - is gepland voor 2002. Het wettelijke kader voor de derde pijler werd eveneens ingevoerd in 1998, met de goedkeuring van de Pensioenfondsenwet en daaropvolgende amendementen aan de Verzekeringwet en de Inkomensbelastingwet. Er werden licenties toegestaan aan pensioenverzekeringsmaatschappijen en aan twee pensioenfondsen voor de verkoop van financiële producten.

De eerste pijler van het pensioenstelsel - het nationale pensioen - garandeert bescherming tegen de risico's van ouderdom, invaliditeit en overlijden voor alle permanente inwoners van Estland, evenals voor tijdelijke inwoners gedurende de geldigheidsperiode van hun verblijfsvergunning, als zij niet in aanmerking komen voor enig ander pensioen. Het nationale pensioen is een uitkering met vast tarief die momenteel (2000) 800 EEK (2062 BEF) per maand bedraagt.

De tweede pijler van het ouderdomspensioen is momenteel een repartiestelsel, waarvoor twee kwalificatiecriteria worden toegepast: de activiteitsperiode die recht geeft op een pensioen (bereikt voor 31.12.1998) of de periode van pensioenverzekering (verworven na 01.01.1999) bekomen in Estland en de pensioenleeftijd. De pensioenleeftijd is geleidelijk gestegen sinds 1994. In 2001 is de

pensioenleeftijd voor mannen 63 jaar, terwijl hij voor vrouwen 58 jaar is, wat verder geleidelijk zal stijgen tot 63 jaar, te bereiken in 2016. Het ouderdomspensioen bestaat uit drie onderdelen : een basiscomponent, een component op basis van het aantal arbeidsjaren, en een verzekeringscomponent (gebaseerd op het loon), berekend als de som van jaarlijkse pensioenverzekeringscoëfficiënten vermenigvuldigd met de waarde van een jaarlijkse coëfficiënt. Het ouderdomspensioen kan niet lager zijn dan het nationale pensioen. Vanaf 1 januari 2002 zal een jaarlijkse indexering van de pensioenen worden ingevoerd op basis van een index, die afhankelijk is van de toename van de index der consumptieprijzen en de stijging van de brutoloon som (d.w.z. de sociale belastinggrondslag). Het recht op het invaliditeitspensioen wordt toegekend op basis van een gecertificeerde arbeidsongeschiktheid van ten minste 40%. De berekening van het invaliditeitspensioen is gebaseerd op dezelfde formule als voor de berekening van de ouderdomspensioenen, en is ook afhankelijk van de mate van arbeidsongeschiktheid, evenals de leeftijd van het individu. Indien het individu in aanmerking komt voor twee verschillende pensioenen, zal het hoogste van de twee worden weerhouden. De personen ten laste van een overledene en alle daarmee gelijkgestelde personen, hebben recht op het overlevingspensioen. De overleden persoon moet een kwalificatieperiode voldaan hebben. Dezelfde methode is van toepassing als voor de berekening van het invaliditeitspensioen. Gezinsleden wordt een gezamenlijk pensioen toegekend, tenzij een gezinslid een afzonderlijke aanvraag indient ; in dat geval wordt het aandeel van die persoon afzonderlijk uitbetaald.

4. VRAAGSTUKKEN MET BETREKKING TOT DE EUROPESE UNIE

De hervormingen van de sociale zekerheid in Estland werden tot nu toe meer beïnvloed door interne factoren dan door de toekomstige toetreding tot de EU. Daar het bindende acquis communautaire van de Europese Unie op het vlak van de sociale zekerheid eerder beperkt is (gelijke behandeling van mannen en vrouwen; coördinatie van socialezekerheidsstelsels voor migrerende werknemers), zal ook de verwachte impact van de toetreding op Estlands socialezekerheidsstelsel dat zijn, hoewel er enkele niet te negeren effecten zullen zijn, meer bepaald inzake kosten in verband met de toepassing van de EU-coördinatieregels.

Sociale dumping is een belangrijke zorg in de discussie over de sociale aspecten van de komende uitbreiding van de EU, die vanuit Estisch standpunt overdreven lijkt. Ten eerste is de arbeidskost niet de enige factor voor het aantrekken van rechtstreekse buitenlandse investeringen. Er zijn onder andere de nabijheid van markten, arbeidskwaliteit en -beschikbaarheid, transport, financiële stimulansen, enz. Ten tweede zijn de onrechtstreekse arbeidskosten (in relatieve termen) in Estland te vergelijken met die van de huidige Lidstaten. Het is belangrijk op te merken dat in sommige sectoren (vb. in de textielindustrie) bepaalde investeerders van mening waren dat de arbeid in Estland al te duur is, en goedkopere landen zoeken voor de productie.

Een zorg die uitgaat van de EU heeft betrekking op grote verschillen inzake sociale rechten, waarvan gevreesd wordt dat ze migratiedruk zullen veroorzaken vanuit de LMOE. Ook deze vrees blijkt grotendeels ongegrond. Behalve de taal en andere culturele factoren, maken wezenlijke obstakels voor een dergelijke druk deel uit van het acquis. Afdoende bestaansmiddelen en een gepaste medische verzekering zijn basisvereisten voor de uitoefening van het vrije verkeer van personen (d.w.z. niet-werknemers).

'Medisch toerisme' - patiënten die medische verzorging van een betere kwaliteit zoeken in de andere Lidstaten - wordt beperkt door Reglement 1408/71. Wat betreft het recht op medische verzorging in een andere Lidstaat, is een speciaal certificaat (formulier E111) of een voorafgaande toelating van de bevoegde instelling van het thuisland vereist.

We moeten opmerken dat Estland zich in het algemeen bevindt boven de Europese minimumstandaarden inzake sociale zekerheid, die werden opgesteld door de Europese Code inzake Sociale Zekerheid (Europees Verdrag Reeks Nr. 48) [\(1\)](#). Bovendien ratificeerde Estland in november 2000 het herziene Europese Sociaal Handvest uit 1996, met inbegrip van Artikel 12 over het recht op sociale zekerheid.

(1) De normen van de Europese Code inzake Sociale Zekerheid zijn gelijkaardig (maar iets strenger) aan die van de IAO-conventie Nr. 102.

"Socialezekerheidsstelsel in Hongarije" **DOOR SZILVIA BORBÉLY**

1. WELK TYPE SOCIALE ZEKERHEID?

In de bredere betekenis van de term is het sociale beleid in Hongarije onderverdeeld in de pijlers gezondheidszorg, sociale hulp, pensioenen en bijstand, werkloosheidsbijstand (met inbegrip van instrumenten om de werkloosheid te bestrijden) en opleiding. De kern van het systeem is gebaseerd op verzekering, wat wil zeggen dat dekking voor pensioen-, werkloosheids- en ziekteverzekering verstrekt wordt voor personen die betrokken zijn in een economisch winstgevend activiteit, en die een bijdrage betalen. De overdrachten voor sociale zekerheid staan dus in verhouding tot het inkomen van de verzekerde. Gezondheidszorg wordt echter ook verstrekt aan andere specifieke categorieën personen. Het is opmerkenwaardig dat het IMF en de Wereldbank een dominante rol gespeeld hebben in het vormgeven van Hongarijes economisch en sociaal beleid.

In de striktere betekenis van de term bestaat de sociale bescherming in Hongarije uit de pijlers socialezekerheidsbijstand en sociale hulp. De socialezekerheidsbijstand, een verzekering van het solidariteitstype, wordt beheerd door de Fondsen van de Sociale Zekerheid, namelijk het Ziekteverzekeringsfonds en het Pensioenverzekeringsfonds, en wordt gefinancierd door werknemers- en werkgeversbijdragen. De solvabiliteit van de Ziekte- en Pensioenverzekeringsfondsen wordt gegarandeerd door de centrale begroting, die in 1996 een ernstig tekort vertoonde, waardoor verregaande structurele hervormingen vereist waren. Dergelijke hervormingen werden tot op heden doorgevoerd voor het pensioenstelsel, op aandringen van de Wereldbank. De pijler sociale hulp wordt voornamelijk beheerd door de lokale en centrale overheid, en wordt in hoofdzaak gefinancierd door lokale overheden, non-profit organisaties, humanitaire organisaties, kerken en de centrale begroting.

De administratieve structuur van het socialezekerheidsstelsel werd in de lente van 1998, na de parlementsverkiezingen, gewijzigd. De Staat treedt vooral op als een regelgever en garant, die de regels opstelt met betrekking tot de diensten, het niveau van de bijdragen en het toezicht, en die de betaling garandeert van uitkeringen van de sociale zekerheid, zelfs wanneer de uitgaven van het socialezekerheidsstelsel groter zijn dan de inkomsten. Binnen de gewijzigde structuur nemen verschillende Ministeries deel aan de administratie van het socialezekerheidsstelsel. Het Ministerie van Sociale en Gezinszaken is verantwoordelijk voor de assen sociale zekerheid en sociale bijstand, met inbegrip van passieve werkloosheidsmaatregelen. Het Ministerie van Economische Zaken is verantwoordelijk voor de actieve tegenhanger van het werkgelegenheidsbeleid. Het Ministerie van Gezondheid is verantwoordelijk voor de gezondheidszorg. De uitgaven voor sociale zekerheid en welzijn bedragen 22 % van het BBP. De helft hiervan is bestemd voor pensioen- en gezondheidszorgstelsels. Hoewel er een geleidelijke stijging is in de uitgaven voor sociale zekerheid, toont een berekening in reële termen evenwel aan dat de totale uitgaven voor sociale zekerheid per hoofd in feite afnemen, vanwege de wezenlijke toename van het aantal gerechtigden.

2. ARMOEDE EN SOCIALE INTEGRATIE

In de praktijk heeft de overgang van een stelsel van het universele type, dat tot minder dan een decennium geleden van kracht was, naar het op bijdragen gebaseerde stelsel, de situatie van de werknemers en de gezinsleden ten laste niet

gewijzigd. De situatie is daarentegen onzekerder geworden voor wie niet werkt. In theorie zouden de lokale overheden de mazen van het Bismarck-stelsel moeten dichtten. Er is echter een groot verschil tussen de normen en de realiteit, omdat de wettelijke garanties van universele rechten niet gepaard gaan met voldoende voorzieningen om te voldoen aan de dagelijkse basisbehoeften van iedereen. Het recht op verstrekkingen wordt immers vaak bepaald door een bestaansmiddelen onderzoek.

De regionale verschillen zijn groot in Hongarije, en worden extra in de verf gezet door het feit dat de sociale hulp gericht op de armste bevolkingslagen in ruime mate afhankelijk is van de financiële mogelijkheden van de lokale overheden. Het hoeft geen betoog dat de financiële middelen van de armere districten verhoudingsgewijs beperkter zijn. Hoewel de Sociale Welzijnswet uit 1993 enkele leidende principes heeft uitgestippeld voor de manier waarop de lokale overheden de sociale bijstand in hun respectievelijke districten moeten organiseren en implementeren, werd niet verduidelijkt aan welke behoeften de bijstand moest voldoen en wat de nationale minima waren waarop het inkomensonderzoek moet gebaseerd worden om de gerechtigden te selecteren. Ingevolge de verschillen in lokale regelingen die daaruit voortvloeiden, in de omvang van de bijstand, in de inhoud van de lokale programma's, in de definitie van inkomensgrenzen "is het niet overdreven te stellen dat, met de invoering van de Sociale Welzijnswet, alle universele regelingen zijn weggevallen uit programma's voor inkomensbehoud, en de situatie van de armen in ruimere mate afhankelijk is geworden van de beslissingsbevoegde organen van hun gemeenschappen."

De armste bevolkingslagen zijn gezinnen met drie of meer kinderen, gepensioneerden, personen die leven in streken in economische crisis, zigeuners en de werklozen. Deze mensen leven onder de armoedegrens, die is vastgelegd op 50% van het gemiddelde maandelijkse inkomen per hoofd van de bevolking. In het algemeen helpen socialebijstandsuitkeringen niet om de armoede te bestrijden, wegens het algemeen lage niveau van de bijstand (gezinsbijslagen, werkloosheidsuitkeringen, diverse uiteenlopende sociale voorzieningen verstrekt door de lokale overheden), maar verzekeren ze niettemin het overleven. De inkomensgebonden welzijnsbijstand is - hoewel hij volstaat voor het loutere overleven - onvoldoende om de verliezen van de armen op de markt te compenseren. Inderdaad, hun inkomen raakt steeds meer achterop ten opzichte van dat van de niet-armen.

3. PENSIOENSTELSEL

Het pensioenstelsel van Hongarije werd hervormd en geïmplementeerd in overeenstemming met de voorwaarden die verbonden werden aan de leningsovereenkomsten die het sloot met de Wereldbank. Deze voorwaarden omvatten striktere regels voor toegang tot het stelsel, een toenemende rol van de marktkrachten (deregulering), meer belang hechten aan individuele verantwoordelijkheid en individuele inkomensniveaus, verminderen van de rol van de Overheid, lagere standaards.

De reorganisatie van het pensioenstelsel - bestaande uit pensioenverzekering tegen de risico's van ouderdom, overleving, invaliditeit, ongevallen die tot invaliditeit leiden - werd opgenomen in het wettelijke kader halverwege 1997. Werknemers- en werkgeversbijdragen financieren het pensioenverzekeringsstelsel. De toegangscriteria tot de verschillende pensioentypes zijn voornamelijk gebaseerd op het aantal jaren bijdragen en op het loonniveau, en in het algemeen werden deze

criteria strenger gemaakt. Het nieuwe pensioenstelsel trad in werking op 1 januari 1998, en bestaat momenteel parallel met het oude, op solidariteit gebaseerde repartitiestelsel ("pay-as-you-go"), dat actief zal blijven zolang er mensen zijn die ervoor gekozen hebben niet deel te nemen aan het nieuwe stelsel. Het nieuwe pensioenstelsel met drie (vier) pijlers bestaat uit:

1. De gebruikelijke sociale bijstand werd omgevormd in een ouderdomsvoorziening, door een amendement op de Sociale Wet dat tegelijk werd ingevoerd met de pensioenwet in 1997. Momenteel genieten weinig mensen dit stelsel, maar er zal waarschijnlijk een groeiend aantal mensen in aanmerking komen voor de "nulpijler" van het pensioenstelsel, in het bijzonder vermits de minimale bijdrageperiode voor de eerste pijler werd verdubbeld, van 10 tot 20 jaar.
2. Het Pensioenverzekeringsfonds. De wijzigingen aan de eerste pijler zijn, ten eerste, de gerechtigheidscriteria, waarbij de pensioengerechtigde leeftijd werd opgetrokken tot 62 jaar voor beide geslachten, ten tweede, de invoering van een gemengde indexering op basis van loon- en prijsveranderingen, in plaats van louter loonveranderingen, ten derde, de berekeningsgrondslag die werd gewijzigd van netto- naar bruto-inkomen, ten vierde, de vervanging van het minimumpensioen door de ouderdomsuitkering, en tenslotte, de harmonisering van bijdragen en uitkeringen.
3. Privé-pensioenfondsen voor verplichte privé-verzekering, gekenmerkt door een kapitaaldekkingssysteem, waarbij de toekomstige uitkeringen worden berekend op basis van het kapitaal dat werd geaccumuleerd op de persoonlijke rekening van het lid. De jaarrenten worden ten vroegste beschikbaar na 15 jaar, en het lid kan kiezen uit verschillende types levenslange jaarrenten of de betaling van een eenmalige som.
4. Vrijwillige onderlinge pensioenfondsen of privé-pensioenfondsen voor niet-verplichte privé-verzekering, waarvoor de wetgeving werd gecreëerd in 1993. De deelnemers worden aangemoedigd aanvullende pensioenen af te sluiten, waarvoor ze een gunstige fiscale behandeling krijgen.

De Overheid blijft garant en draagt de eindverantwoordelijkheid voor het pensioenstelsel. Zij legt de grondwettelijke beschermingsregels op via toezicht en is de financiële regelgever van het Waarborgfonds, dat de betaling garandeert van de rechten van de fondsleden. Tussen de spelers die betrokken zijn bij de implementering van de tweede en derde pijler, is de concurrentie hevig. Voor de tweede pijler hebben zes privé-fondsen 82% van het ledenaantal en 74% van de activa in handen (1998). Deze spelers zijn zowel grote internationale als Hongaarse verzekeringsgroepen en banken. Sinds de lancering van deze pijler is het aantal aangeslotenen snel gestegen. Tijdens het eerste kwartaal van 1998 waren er al 700.000 aangeslotenen, en eind september 1999 waren er 2 miljoen, bijna de helft van de beroepsbevolking. De meeste leden hebben zich vrijwillig aangesloten, vermits de verplichte aansluiting enkel geldt voor jongeren die hun loopbaan starten. De gezamenlijke activa bestaan vooral (80 - 90%) uit bijdragen van de aangeslotenen. Dezelfde spelers zijn actief in de derde pijler, waar meer dan 60% van de leden aangesloten zijn bij 16 van de 320 fondsen, en 25 van de fondsen 70% van de totale activa beheren. Er waren bijna 500.000 nieuwe leden in 1997 - 1998. Over die periode verdubbelden de activa van de vrijwillige fondsen, om 100 miljard HUF te overschrijden in december 1998. In 2000 waren er 1 miljoen leden. Wat de activa van de tweede en derde pijler van het pensioenstelsel betreft, bestaat het grootste deel ervan, ongeveer 85%, uit overheidsobligaties. In de tweede plaats bestaat 7,1% bij de privé-pensioenfondsen en 8,8% bij vrijwillige onderlinge

pensioenfondsen- bestaat uit aandelen. Een derde bestaat uit contant geld voor de privé-pensioenfondsen en obligaties voor vrijwillige onderlinge pensioenfondsen.

Wat de beoordeling betreft is het opmerkelijk dat jonge mensen, die de belangrijkste doelgroep van de pensioenfondsen zijn, vonden dat hun lidgelden veiliger zouden zijn en meer zouden opbrengen in privé-fondsen dan in het socialezekerheidsstelsel onder overheidscontrole. In dit opzicht hebben de marketingcampagnes van de verzekeringsmaatschappijen succes geboekt.

We merken op dat de lening van de Wereldbank voornamelijk gericht was op het opvangen van de overgang van een openbaar naar een privaat georganiseerd stelsel.

4. VRAAGSTUKKEN MET BETREKKING TOT DE EUROPESE UNIE

Hoewel het wettelijk bindende acquis beperkt is, heeft het toch invloed gehad. Bij de invoering van de Veiligheid- en Gezondheidswet in 1993 werd rekening gehouden met de EG-kaderrichtlijn en enkele specifieke richtlijnen betreffende gezondheid en veiligheid op het werk. Volgens het oordeel van de Commissie over Hongarijes aanvraag tot EU-lidmaatschap, moeten evenwel verdere inspanningen geleverd worden om de EU-standaards inzake gezondheid en veiligheid op het werk toe te passen.

Het gebruik van actieve werkgelegenheidsmaatregelen, wat een prioriteit krijgt binnen de EU, krijgt een positieve weerklank in Hongarije. Er zijn met name specifieke maatregelen gericht op jongeren. De vroegere eenmalige betaling van een vaste som voor mensen die hun loopbaan startten, werd vervangen door actieve tewerkstellingsmaatregelen, meerbepaald beroepsopleiding, bijscholing en tewerkstellingsondersteuning voor jongeren.

Wat het risico op sociale dumping betreft, is het percentage van de indirecte arbeidskost (33%), hoog in vergelijking met het percentage van de Lidstaten. Een migratiestroom uit Hongarije naar de aangrenzende EU-landen, waarvoor gevreesd wordt, lijkt denkbeeldig, omwille van de sterke regionale verbondenheid van de Hongaarse bevolking. Interregionale migratie is inderdaad nagenoeg onbestaande : ondanks het werknemerstekort in West-Hongarije en het hoge werkloosheidspercentage in Oost-Hongarije, is er geen migratiestroom naar het Westen.

In het algemeen is een van de meest uitgesproken problemen, voortvloeiend uit regeringwissels, de snelle en frequente verandering geweest van instellingen en bijstandsniveaus en -types. De IMF en de Wereldbank zijn er desondanks in geslaagd een constante invloed uit te oefenen, en "hebben een doorslaggevende rol gespeeld in het vormgeven van Hongarijes economische en sociale beleid." Deze hulp werd gericht op het "verminderen van de pensioenratio binnen de sociale uitgaven." Sinds halverwege de jaren 1990 werd de nadruk gelegd op de versterking van de beweging naar privatisering. Vanwege de toenemende kritiek op het beleid van de Wereldbank kreeg de gematigdere "post-Washington consensus" - toegespitst op het verbeteren van de een duurzaam milieu, evenals op rechtvaardige en democratische ontwikkeling - de voorbije twee à drie jaren vorm, en heeft het beleid van de bank beïnvloed. In de twee leenovereenkomsten die sindsdien werden gesloten tussen Hongarije en de Wereldbank - een over hoger onderwijs en een over pensioenhervorming - wordt deze globale verschuiving in de beleidsdoelstelling van de Bank echter niet weerspiegeld., De "post-Washington consensus" negeert de

maatschappelijke bouwstenen van solidariteit en gelijke kansen eenvoudigweg en verklaart dat de openbare verantwoordelijkheid zo beperkt mogelijk moet zijn.

"Socialezekerheidsstelsel in Slovenie" **DOOR ANDREJA KAVAR VIDMAR**

1. WELK TYPE SOCIALE ZEKERHEID?

Historisch gezien is het belangrijk te onthouden dat Slovenië een autonome republiek was binnen de voormalige Republiek Joegoslavië, en bijgevolg zijn eigen socialezekerheidsinfrastructuur heeft ontwikkeld. Wat betreft het economische stelsel was het betrekkelijk open, wat het relatief vrije verkeer van mensen en goederen vergemakkelijkte. Bovendien speelden, in het systeem van markt-socialisme, met een hoge mate van decentralisatie, de markten een belangrijke rol in het toekennen van middelen over de gehele economie. Het huidige socialezekerheidsstelsel werd opgezet in 1992.

Het socialezekerheidsstelsel in Slovenië is in ruime mate van het Bismarck-type, hoewel er ook enkele elementen van het universele type zijn. Risico's in verband met ziekte, ouderdom en invaliditeit, en werkloosheid worden immers gedekt door verzekeringsstelsels. Het recht op ziekteverzekering, evenals op pensioen- en invaliditeitsverzekering, wordt toegekend op individuele basis en op gezinsbasis. Het recht op werkloosheidsverzekering wordt toegekend op individuele basis en is verplicht voor alle werknemers, terwijl het vrijwillig is voor de zelfstandigen. Het ziekteverzekeringstelsel ondergaat wijzigingen, en schuift op in de richting van een universeel stelsel, terwijl de uitkeringen onder het Pensioen- en Invaliditeitsverzekeringstelsel worden verminderd. Het Ministerie van Arbeid, Gezin en Sociale Zaken en het Ministerie van Gezondheid staan in voor de ontwikkeling van het sociale beleid en het toezicht op de implementering van het socialezekerheidsstelsel. De verzekeringsstelsels worden bestuurd door zelfbeherende instellingen : het Ziekteverzekeringsagentschap, het Pensioen- en Invaliditeitsverzekeringsagentschap en het Werkgelegenheidsagentschap. De sociale partners zijn betrokken bij het beheer van de agentschappen. De regionale eenheden van de socialezekerheidsinstellingen en de lokale tewerkstellingsdiensten vertegenwoordigen het gedecentraliseerde aspect van het systeem.

Gelijklopend met de verplichte sociale zekerheid, moeten de gedekte risico's in het algemeen (en steeds vaker) worden aangevuld door vrijwillige stelsels, in het bijzonder in het licht van het recent gewijzigde pensioen- en invaliditeitsverzekeringstelsel, waar het verplichte pensioen werd verminderd tot 72,5% van de pensioenberekeningsgrondslag (gemiddeld loon tijdens het beroepsleven) in vergelijking met de vroegere 85%. De markt voor deze stelsels is inderdaad in volle uitbreiding, het aantal operators dat aanvullende verzekeringen biedt neemt toe, en de concurrentie is hevig.

Het stelsel voor gezinsbescherming is gemengd, hoewel het meer opschuift naar een stelsel op basis van verzekering, met uitzondering van moederschaps- en ouderschapsuitkeringen. Het sociale bijstandsstelsel is een inkomensgebonden subsidiestelsel, dat een vangnet biedt voor wie geen enkele andere vorm van inkomen heeft, en een bijkomende ondersteuning voor arme huishoudens met beperkte bestaansmiddelen. Voor moederschapsuitkeringen zijn er geen beperkingen inzake inwonerschap of nationaliteit. Dergelijke voorwaarden bestaan daarentegen wel voor gezinsuitkeringen die tot de categorie bijstand behoren. Sociale bijstandsuitkeringen worden in het algemeen toegekend op basis van criteria op het vlak van inwonerschap en nationaliteit. Gezinsuitkeringen en sociale bijstandsuitkeringen worden verdeeld door de openbare Sociale Werkcentra op lokaal niveau, die alle werk in verband met sociale bijstand uitvoeren.

2. ARMOEDE EN SOCIALE INTEGRATIE

Sociale bijstandsuitkeringen zijn inkomensgebonden, en zijn betaalbaar aan mensen die geen enkele andere bron van inkomsten hebben, tot hun situatie wijzigt. De gegarandeerde uitkering is 60% van het minimumloon, dat werd vastgelegd op 25.477 SIT (4769 BEF) vanaf 1 juli 2001. Indien nodig kan de uitkering worden verhoogd met de minimale huishuur. Ondanks het sociale vangnet, bedroeg het armoedepercentage in Slovenië 14,9% in 1996. De minimale levenskost - bestaande uit voeding, kledij, huisvesting, verplaatsingskosten, diensten en andere uitgaven - werd berekend op 34.842 SIT (6522 BEF) voor februari 2000. Er zijn plannen om het minimuminkomen vast te leggen op dit bedrag.

De Sociale Bijstandswet, die momenteel de parlementaire procedure doorloopt, wil rekening houden met EU-Aanbeveling 92/441/EEG inzake het verzekeren van voldoende middelen en sociale bijstand in sociale beschermingssystemen.

In het kader van het Sloveense Nationale Programma voor de Armoedebestrijding en Sociale Integratie 2000, werd de preventie van armoede en sociale uitsluiting erkend als een van de fundamentele doelstellingen van het sociale beleid. De sociale uitsluiting wordt in het programma omschreven als "een accumulatie van uitsluitingen of beperkte deelname in de essentiële middelen, instellingen en mechanismen die dienen als een wijze van burgerlijke, economische, sociale en interpersoonlijke integratie van groepen en individuen in de maatschappij," wat herinnert aan hoe de term begrepen wordt in de EU. Aangezien de globale implicatie is dat armoede en sociale uitsluiting multidimensioneel zijn, kregen de subjectieve gegevens, d.w.z. de manier waarop individuen hun eigen standpunt met betrekking tot armoede en sociale uitsluiting projecteren, de prioriteit over objectieve gegevens (uitgaven, inkomen) bij het beoordelen van de situatie en het formuleren van maatregelen om de armoede te bestrijden.

3. PENSIOENSTELSEL

Het pensioenstelsel werd aanzienlijk gewijzigd door middel van de nieuwe Pensioen- en Invaliditeitsverzekeringswet, die van kracht werd op 1 januari 2000, en een type pensioenstelsel met drie pijlers invoerde. Het zal volledig operationeel zijn na de overgangperiode, in 2022. Ter aanvulling van de verplichte verzekering, waarvan de uitkeringen werden verlaagd, kan ook een aanvullende verzekering georganiseerd worden via de arbeidsplaats (tweede pijler), en kan ook een pensioenverzekering afgesloten worden op individuele basis met privé-operators (derde pijler). De volledig pensioengerechtigde leeftijd is vastgelegd op 63 jaar voor mannen en 61 jaar voor vrouwen ; hij kan verlaagd worden tot 58 indien de kwalificatieperiode voor volledig pensioen bereikt wordt, 40 jaar voor mannen en 38 jaar voor vrouwen. Vervroegd pensioen is mogelijk, maar het individu wordt bestraft door een daling van het pensioen met 1,5% per jaar. De laagste pensioenberekingsgrondslag, waarop het pensioen berekend wordt, is 64% van het gemiddelde maandelijkse werknemersloon, terwijl het plafond is vastgelegd op viermaal het gemiddelde maandloon. Het volledige pensioen bedraagt 72,5% van de pensioenberekingsgrondslag, wat betekent dat het bedrag van het volledige minimale pensioen 54.712,85 SIT (10 242 BEF) per maand is. In geval van overlijden bedraagt het overlevingspensioen 70% van de pensioenberekingsgrondslag voor een persoon, 80% voor twee, 90% voor drie en 100% voor vier of meer personen. In geval van invaliditeit veroorzaakt door de arbeid, is het pensioentarief hetzelfde als voor het ouderdompensioen voor een volledige pensioenkwalificatieperiode. Als de invaliditeit niet aan het werk verwant is, kan de pensioenberekingsgrondslag niet

lager zijn dan 45% van de pensioenberekingsgrondslag voor mannen (33.959,85 SIT - 6357 BEF), en 48% voor vrouwen (36.223,83 SIT - 6781 BEF) die jonger zijn dan de pensioengerechtigde leeftijd.

De nieuwe wetgeving bevat stimulansen om de tewerkstelling van de verzekerden aan te moedigen na voltooiing van de volledige pensioenkwalificatieperiode.

De bejaarden, die nu reeds de armste bevolkingsgroep zijn (48,4% van de alleenstaanden ouder dan 65 is arm; 25,7% van de bejaarde koppels is arm) zullen waarschijnlijk nog armer worden, tenzij maatregelen genomen worden om een afdoende levensstandaard te garanderen.

4. VRAAGSTUKKEN MET BETREKKING TOT DE EUROPESE UNIE

Vanuit het Sloveense standpunt zijn er verschillende expliciete zorgen verbonden aan het lidmaatschap van de Europese Unie, meerbepaald de vrees van een klein land zijn onlangs hervonden onafhankelijkheid te verliezen, evenals de vrees voor migratie van het intellect.

Wat betreft de vrees voor sociale dumping, is de verwezenlijking hiervan erg onwaarschijnlijk, vermits het arbeidskostenpercentage vergelijkbaar is met het percentage in de EU-Lidstaten. In dit opzicht is het interessant op te merken dat, bij het opstarten, sommige buitenlandse bedrijven de Sloveense reglementen inzake arbeid en sociale zekerheid hebben overtreden, klaarblijkelijk omdat zij zich niet bewust waren van het bestaan ervan.

Wanneer we rekening houden met het wettelijk bindende acquis, zijn geen structurele aanpassingen van het socialezekerheidsstelsel vereist. De recentste wijzigingen van de wetten inzake sociale zekerheid en de aanpassingen die de parlementaire procedure doorlopen, houden rekening met de toetreding tot de EU. Zij beantwoorden aan de formele harmonisatieregels van de EU.

De behoefte aan hervorming - vooral de druk op pensioen- en invaliditeitsverzekeringsstelsels - vloeit voort uit de economische situatie. Daarenboven heeft de noodzaak te voldoen aan de Maastricht-criteria voor lidmaatschap van de economische en monetaire unie de betrekkelijk gulle pensioen- en invaliditeitsverzekering verder onder druk gezet. De verwijzing naar de EMU wordt soms gebruikt als een bijkomend element om de hervorming te rechtvaardigen. Met de hervorming van deze stelsels zal het verschil tussen lonen en pensioenen groter worden en zal het noodzakelijk worden bijkomende vrijwillige pensioenverzekeringen af te sluiten om vergelijkbare inkomens te behouden voor en na de pensionering.

De "indirecte harmonisatieregels" worden geacht even belangrijk te zijn als de formele harmonisatieregels. In dit opzicht is de invloed van de zachte procédés van de EU, met name de Europese Tewerkstellingsstrategie, betekenisvol. Inderdaad, de pijlers waarop de Richtlijnen die werden goedgekeurd op de Luxemburgse Tewerkstellingstop gefundeerd zijn - inzetbaarheid verbeteren, ondernemerschap ontwikkelen, aanpassingsvermogen aanmoedigen in bedrijven, het gelijkheidsbeleid versterken - werden immers ingebouwd in het Sloveens Tewerkstellingsprogramma voor 2000 en 2001. In dit opzicht is er ook een opmerkelijke verschuiving geweest van passieve naar actieve maatregelen ter bestrijding van de werkloosheid. Er werd een nieuw, actief tewerkstellingsbeleid ingevoerd :

§ subsidies voor werkgevers voor de tewerkstelling van langdurig werklozen en gehandicapten ; § stimuleren van zelfstandige arbeid ; § openbare werken als werkverschaffing, gekoppeld aan opleidingsprogramma's voor werkzoekenden.

Internationale beleidsdocumenten hebben een aanzienlijke invloed gehad op het Sloveense sociale beleid. De overheid en de burgermaatschappij zijn geïnteresseerd in een vergelijking van de positie en verwezenlijkingen van Slovenië met die van andere, vergelijkbare staten. De uitwisseling van ervaringen en het overnemen van goede praktijken worden positief onthaald in Slovenië Economische, politieke en sociale debatten maken gebruik van de vergelijkende beschouwing van de problemen, vragen en oplossingen. De "nieuwe bestuursprocessen" van de EU, met name de open coördinatiemethode, weerspiegelen dergelijke praktijken, door gemeenschappelijke doelstellingen te bepalen en ieder individueel land in staat te stellen zijn eigen doelen vast te leggen. De kwestie van de toenadering tussen EU-lidstaten en de kandidaten is van zowel kwalitatieve als kwantitatieve aard. De levenskwaliteit is een subtiële materie. Cultuur, geschiedenis en waarden moeten in acht genomen en gerespecteerd worden. De rijkdom van Europa en zijn volkeren ligt ook in zijn diversiteit. De basisvoorwaarde voor de succesvolle werking van de open coördinatiemethode is wederzijdse uitwisseling van informatie tussen EU-lidstaten en de kandidaat-landen over hun socialezekerheidsstelsels en algemene sociale omstandigheden. De kennis van de omstandigheden, problemen en oplossingen van andere landen biedt een grondslag voor samenwerking en uitwisseling van beste praktijken.

Voor de Sloveense burgers is een van de hamvragen die ontstaan uit de aansluiting bij de EU, hoe het huidige niveau van sociale zekerheid te behouden. De socialezekerheidsstelsels moeten worden aangepast aan de sociale, technologische, economische, culturele, demografische en andere wijzigingen. Het belang van de nieuwe bestuursmechanismen ligt voor Slovenië in het vastleggen van doelstellingen en maatstaven om de nodige modernisering van het stelsel mogelijk te maken en toch het reeds bereikte kwaliteitsniveau van de sociale bescherming te behouden.

"Socialezekerheidsstelsel in Polen" DOOR GERTRUDA USCINSKA

1. WELK TYPE SOCIALE ZEKERHEID?

De kern van het sociale beschermingssysteem in Polen is het op verzekering gebaseerde stelsel van het Bismarck-type, dat onlangs hervormd werd met het oog op een ruimere dekking. Het nieuwe stelsel werd van kracht in januari 1999. Het Poolse sociale beschermingssysteem omvat sociale zekerheid, gezondheidszorg en sociale bijstand. Het dekt iedereen die een economisch winstgevend activiteit uitoefent, ongeacht hun nationaliteit.

De component sociale zekerheid van het stelsel bestaat uit pensioen-, invaliditeits- en gezondheidszorgverzekeringen, evenals een verzekering tegen arbeidsongevallen en beroepsziekten. Werknemers en werkgevers financieren gezamenlijk het socialezekerheidsstelsel, dat is ingedeeld in vier afzonderlijke verzekeringsfondsen, zoals hieronder is aangegeven :

Verzekeringsfonds	Werknemersbijdrage	Werkgeversbijdrage
Pensioenverzekeringsfonds	9,76%	9,76%
Invaliditeitsverzekeringsfonds	6,50%	6,50%
Gezondheidszorgverzekeringsfonds	2,45%	
Arbidsongevallenverzekering		1,62%

Het socialezekerheidsstelsel wordt bestuurd door een centraal orgaan, het socialezekerheidsinstituut, en de lokale agentschappen ervan, onder het Ministerie van Arbeid en Sociaal Beleid. De toezichtraad bewaakt en controleert de activiteiten van het socialezekerheidsinstituut en de lokale agentschappen.

In geval van ziekte van een werknemer is de werkgever verplicht het verschuldigde loon uit te betalen gedurende de eerste 35 dagen van afwezigheid. Vanaf de 36ste dag ontvangt de werknemer een ziekte-uitkering, die niet minder kan bedragen dan 80% van zijn/haar loon. Dezelfde voorwaarden gelden in geval van arbeidsongeschiktheid ingevolge een arbeidsongeval of beroepsziekte. In 1997 werd een stelsel van werkloosheidsuitkeringen ingevoerd, dat een werkloosheidsuitkering verzekert gedurende een beperkte periode (tussen 6 en 18 maanden).

De component sociale bijstand is geregeld door de wet van 29 november 1990, die in juni 1996 werd gewijzigd om het systeem rechtvaardiger te maken. Hij is bedoeld om mensen in crisis- en armoedesituaties te helpen hun moeilijkheden te overwinnen, en wordt rechtstreeks gefinancierd vanuit de Overheidsbegroting. Sommige categorieën van sociale bijstandsuitkeringen zijn gegarandeerd door de wet, terwijl andere, met name de tijdelijke uitkeringen, afhankelijk zijn van de financiële mogelijkheden van de Overheidsbegroting. Personen verkrijgen het recht op sociale bijstandsuitkeringen via een inkomensonderzoek. Wie afhankelijk is van uitkeringen van het type sociale bijstand, wordt beschouwd als iemand die zijn socialezekerheidsbijdragen betaald heeft, op basis van het bijdragetarief voor het minimumloon, wat aldus hun dekking verzekert. Kortom, sociale bijstandsuitkeringen worden in de meeste gevallen uitbetaald aan personen in armoede, wezen, gehandicapten, personen die financieel niet in staat zijn kinderen te onderhouden, ondermeer alleenstaande ouders, en andere specifieke categorieën. De voornaamste uitkeringen en hun kenmerken

worden hierna opgesomd. Sociale bijstandsuitkeringen zijn gebaseerd op het verblijf. Gezinsuitkeringen, die sinds 1995 onafhankelijk zijn van het socialezekerheidsstelsel, hebben een universeel karakter. Speciale uitkeringen voor gezondheidszorg worden uitbetaald aan verschillende categorieën personen met bijzondere gezondheidszorgbehoeften: een kind jonger dan 16 dat behoefte heeft aan speciale verzorging, personen ouder dan 16 met een gematigde handicap, personen ouder dan 75, personen met een ernstige handicap. De uitkering bedraagt 10% van het gemiddelde loon. Ouderschapsverlof en een eenmalige uitkering voor kinderverzorging en opvoeding zijn verschuldigd aan wie een dergelijke taak waarneemt, voor een periode van maximaal 2 jaar voor een kind jonger dan 4 jaar. Een alleenstaande ouder heeft recht op een hogere uitkering, en op een ouderschapsverlof van 3 jaar voor een kind jonger dan 4 jaar. Ouders van gehandicapte kinderen hebben recht op langere periodes van ouderschapsverlof en hogere uitkeringsniveaus. Een "permanente uitkering" kan uitbetaald worden aan wie bewust geen economisch winstgevendende activiteit uitoefent, om de nodige verzorging te bieden aan een kind dat permanente verzorging behoeft, tot het kind de leeftijd van 18 jaar bereikt. Er is ook een speciale uitkering voorzien voor het verzorgen van een gezinslid tijdens een periode van ziekte. Alle moeders hebben recht op 26 weken zwangerschapsverlof, waarin ze een uitkering ontvangen die gelijk is aan 100% van hun loon. Een eenmalige geboortepremie, die 15% van het gemiddelde maandloon bedraagt, is te betalen bij geboorte van het kind.

2. ARMOEDE EN SOCIALE INTEGRATIE

Armoede is tijdens de overgangperiode algemeen geworden in Polen, meer bepaald ingevolge een explosie van de werkloosheid en van de lage lonen. Het armoedepercentage schommelt afhankelijk van de instrumenten die gebruikt worden om het verschijnsel te meten. Volgens verschillende "objectieve" instrumenten ligt het armoedepercentage tussen 6,7 en 16,5%. Wanneer we meten op basis van het minimale bestaansniveau (wat uitgaven dekt voor goederen en diensten die alleen aan de meest primaire behoeften voldoen inzake voeding, huisvesting, kleding, geneesmiddelen en verplichte opleiding), leeft 6,7% van de bevolking in armoede (1999), terwijl het percentage 14,4% bereikt (1999) wanneer het bepaald wordt in functie van het inkomensniveau, waarbij de armoedegrens wordt gelegd op het niveau van de sociale bijstandsuitkering. Tot slot, maar zeker even interessant, wanneer we de armoedegrens trekken op 50% van de gemiddelde uitgaven van het totale aantal huishoudens in Polen (relatieve armoedegrens), leeft 16,5% van de bevolking in armoede. Ter vergelijking, volgens "subjectieve" opinies uitgedrukt door Poolse huishoudens met betrekking tot armoede (Leyden-armoedegrens), leeft ongeveer 35% van het totale aantal huishoudens in armoede.

Wat de verspreiding van armoede betreft, worden landelijke streken het meest getroffen door armoede en zijn landbouwers de sociaal-economische groep die het meeste kans maken in de armoede terecht te komen. Er is ook een hoog armoedepercentage onder gepensioneerden, vooral bij gehandicapten.

Er werden verschillende maatregelen genomen om het fenomeen armoede te bestrijden :

Passieve maatregelen

- werkloosheidsuitkeringen;
- vroege ouderdomsvoorzieningen of -uitkeringen;

- contante sociale bijstandsuitkeringen uitbetaald aan mensen uit "sociaal uitgesloten" groepen, tijdelijke uitkeringen, gegarandeerde uitkering voor werklozen die alleenstaande ouders zijn met kinderen jonger dan 15 jaar, sociaal pensioen, permanente uitkering betaald aan de verzorger van een gehandicapt kind, permanente aanvullende uitkering voor personen die arbeidsongeschikt zijn ingevolge ouderdom of gezondheid, uitkering voor arme zwangere vrouwen.

Actieve maatregelen

- speciale programma's ingevoerd om niet-gesubsidieerde banen te creëren (inclusief seizoensbanen);
- speciale programma's ingevoerd om gesubsidieerde banen te creëren, met inbegrip van banen voor gehandicapten en gediplomeerden van een hogere opleiding (openbare steun werkverschaffing, openbare werken, leningen voor het starten van een bedrijf, leningen voor opleiding, speciale programma's);
- beroepsopleiding;
- arbeidsclubs, counseling.

In 1999 werd 1,2% van het BBP besteed aan de strijd tegen sociale uitsluiting, waarvan 0,9% werd gespendeerd door het Arbeidsfonds om de werkloosheid te bestrijden (0,2% voor actieve maatregelen) en 0,3 % aan contante sociale bijstandsuitkeringen.

3. PENSIOENSTELSEL

Het pensioenstelsel, en meer bepaald het ouderdomspensioenstelsel, heeft een verregaande hervorming ondergaan, met name in het kader van de demografische druk, waardoor de verhouding beroepsactieven ten opzichte van gepensioneerden kleiner wordt. Het nieuwe ouderdomspensioenstelsel bestaat uit drie pijlers. De eerste pijler omvat de verplichte pensioenverzekering. Het element dat de hervorming in deze pijler invoerde is met name de koppeling met het bijdragepercentage tijdens iemands beroepsleven. De tweede pijler is de "kapitalisatiepijler", waarin een deel van de bijdrage van iedere toekomstige gepensioneerde wordt geïnvesteerd in een speciaal fonds, waarvan het geaccumuleerde kapitaal wordt uitbetaald bij pensionering. De derde pijler omvat alle vormen van vrijwillige verzekering, verstrekt door privé-verzekeringsmaatschappijen, met inbegrip van aanvullende pensioenverzekeringssystemen georganiseerd door de Overheid. In de toekomst zal deelname in de eerste twee pijlers waarschijnlijk verplicht zijn, en zal de derde pijler een belangrijkere rol spelen. Het pensioen wordt berekend op basis van het gemiddelde loon van 10 opeenvolgende jaren, uit de laatste 20 arbeidsjaren, die het gunstigst zijn voor de gepensioneerde. Invaliditeits- en overlevingspensioenen zijn opgenomen in het systeem. Bovendien is een eenmalige betaling van 200% van het gemiddelde maandloon verschuldigd aan de weduwe/weduwnaar.

4. VRAAGSTUKKEN MET BETREKKING TOT DE EUROPESE UNIE

Het sociale beschermingssysteem in Polen werd hervormd om interne redenen, maar alle wetsvoorstellen werden onderzocht op hun conformiteit met de EU-wetgeving. Bij aansluiting worden geen negatieve financiële gevolgen verwacht wat betreft de rust- en invaliditeitspensioenen. Er worden daarentegen aanzienlijke kosten verwacht wat betreft de betalingen voor geneeskundige verzorging.

Medisch toerisme heeft meer kans een probleem te vormen voor Polen dan voor de EU-lidstaten, vermits de gezondheidszorg duurder is in de lidstaten van de Unie.

INHOUD

INLEIDING

DOOR CAROLINE DE LA PORTE

DE SOCIALE BESCHERMING IN DE LMOE IN HET KADER VAN DE UITBREIDING"

DOOR GABRIELLE CLOTUCHE

NIEUWE BELEIDSVOERING EN DE SOCIALE DIMENSIE VAN DE UITBREIDING.

DOOR ANNE VAN LANCKER SP-Europarlementslid

DE INZET VAN DE SOCIALE DIMENSIE VAN DE UITBREIDING EN DE TOEKOMSTVERWACHTINGEN

DOOR CAROLINE DE LA PORTE

SOCIALE ZEKERHEIDSSTELSEL IN DE REPUBLIEK TSJECHIË

DOOR MARTIN MÁCHA

SOCIALEZEKERHEIDSSTELSEL IN ESTLAND

DOOR LAURI LEPPIK

SOCIALEZEKERHEIDSSTELSEL IN HONGARIJE

DOOR SZILVIA BORBÉLY

SOCIALEZEKERHEIDSSTELSEL IN SLOVENIE

DOOR ANDREJA KAVAR VIDMAR

SOCIALE ZEKERHEIDSSTELSEL IN POLEN

DOOR GERTRUDA USCINSKA

