

**Filip Abraham**

# **Leidt de EU-uitbreiding tot sociale afbouw?**



# **Leidt de EU-uitbreiding tot sociale afbouw?**

Filip Abraham

**Auteur**

Filip Abraham is vice-rector humane wetenschappen van de KUL en voormalig decaan van de faculteit Economische en Toegepaste Economische Wetenschappen. Hij is lid van de raad van bestuur van VKW Denktank. Hij schrijft deze bijdrage in persoonlijke naam en is dank verschuldigd aan J.P. Abraham voor nuttige suggesties.

*filip.abraham@rec.kuleuven.be*

*filip.abraham@econ.kuleuven.be*

ISSN nummer 1780-9525

*Filip Abraham*

*Leidt de EU-uitbreiding tot sociale afbouw?*

Beleidsnota nr. 11 / Februari 2006

Wettelijk depot D/2006/10.346/1

## Inhoudstafel

Auteur

|   |           |
|---|-----------|
| Ten geleide   | 5         |
| Synopsis  | 6         |
| <b>1 Inleiding</b>  | <b>7</b>  |
| <b>2 Verschillen in inkomens en loonkost in het nieuwe Europa</b>                   | <b>9</b>  |
| <b>3 Economische integratie, sociale convergentie en sociale afbouw</b>             | <b>12</b> |
| 3.1 Internationale handel en sociale convergentie                                   | 12        |
| 3.2. Bedrijfsmobiliteit, buitenlandse directe investeringen en sociale convergentie | 14        |
| 3.2.1. Horizontale bedrijfsmobiliteit   | 15        |
| 3.2.2. Verticale bedrijfsmobiliteit   | 15        |
| 3.3 Mobiliteit van arbeid en sociale convergentie                                   | 16        |
| <b>4 Beleidsimplicaties</b>   | <b>19</b> |
| <b>Referenties</b>  | <b>22</b> |



## Ten geleide

Net zoals voor een monografie geldt ook voor een beleidsnota gepubliceerd door VKW Metena dat er een vrij lange periode van “gisting” en afwerking wordt ingebouwd. Alhoewel kwaliteit steeds voorop staat, trachten we toch ook in de mate van het mogelijke aan te sluiten op de ernstige actualiteit van het moment. In de gisting- en afwerkingsperiode van een publicatie wordt dan ook altijd uitgekeken naar een tegen de hierboven geschetste achtergrond “ideale” verschijningsdatum. Voor andere mensen bezig in dit vak vertellen we niets nieuws als we stellen dat voor een succesvolle publicatie een flinke dosis geluk minstens even belangrijk is als een stevige brok gezond verstand en zelfs als een beetje inside-informatie over bepaalde dossiers.

Met deze beleidsnota van Filip Abraham, één van de meest vooraanstaande economen verbonden aan de KU Leuven, durven we zonder schroom stellen dat VKW Metena op alle vlakken goed zit. Niet enkel staat de naam van Filip Abraham al bijna a priori garant voor kwaliteit, qua timing konden we met een publicatie omtrent de uitbreiding van de Europese Unie en de mogelijke sociale afbouw als gevolg daarvan in de “oude” Europese Unie moeilijk beter vallen dan nu. Nagenoeg elk actueel sociaal-economisch vraagstuk heeft een min of meer uitgebreid raakvlak met het door professor Abraham geanalyseerde fenomeen. Of het nu over tewerkstelling, sociale zekerheid, economische groei, vergrijzing van de bevolking dan wel criminaliteit, drugproblematiek of politieke rechten gaat, het thema van de uitbreiding van de Europese Unie van 15 naar 25 (en met nog enkele kandidaten in de wachtkamer) ligt binnen de kortste keren mee op tafel.

Waar het in al die discussies op een soms groteske manier aan ontbreekt, is rustige, ernstige analyse. Zeker als het om de sociale implicaties gaat, lijkt het er steeds meer op dat men ofwel ongenueanceerd voor de uitbreiding ofwel ongenueanceerd tegen de uitbreiding is (of moet zijn). De grote bijdrage die Filip Abraham in deze beleidsnota van VKW Metena levert, bestaat er nu net in dat hij aantoonst dat er wel degelijk diverse opties bestaan om met deze problematiek om te gaan.

*Johan Van Overtveldt*  
Directeur VKW Metena

## Synopsis

De uitbreiding van de Europese Unie tot 25 lidstaten, en in de (nabije) toekomst mogelijkwijze naar 28 en zelfs nog méér, brengt socio-economische systemen samen die qua inkomensniveaus en sociale bescherming grondig van elkaar verschillen. De verschillen inzake inkomens en lonen tussen oost en west – zelfs in de meest geavanceerde nieuwe lidstaten als Tsjechië en Hongarije ligt de loonkost nog altijd tot 80% lager dan de onze – zijn groot genoeg om de migratiestromen van werknemers en de productie- en investeringsbeslissingen van ondernemingen significant te beïnvloeden.

Net als communicerende vaten groeien de nu binnen de Europese Unie samengebrachte systemen door het integratieproces naar elkaar toe. Deze sociale convergentie wordt bewerkstelligd door meerdere integratiemechanismen, met name groeiende internationale handel van goederen en diensten, buitenlandse investeringen van ondernemingen en migratie van werknemers. Of deze sociale convergentiebeweging effectief leidt tot sociale afbouw hangt af van welk aanpassingsmechanisme doorweegt. Uit de gevoerde analyse komt naar voren dat integratie door internationale handel en horizontale bedrijfsmobiliteit (ondernemingen met activiteiten hier én ginder) als aanpassingsmechanisme te verkiezen zijn boven verticale bedrijfsmobiliteit (de regelrechte delocalisatie) en mobiliteit van werknemers.

Geleit wordt verder ook voor een actieve recruitering van werknemers uit de nieuwe lidstaten voor de invulling van de zg. knelpuntvacatures in onze economie. Het gaat hier dan zowel om vacatures met een hogere opleidingscomponent als om jobopportunities waarvoor bij ons onvoldoende werkwillegheid bestaat. Wel zouden best de hier geldende sociale voorwaarden als uitgangspunt dienen voor tewerkstelling van personen uit de nieuwe lidstaten. Ook verdere vrijmaking van de dienstenmarkten verdient de nodige verdere aandacht.



## 1. Inleiding

De uitbreiding van de EU ligt alweer een eind achter de rug. De getemperde vreugde over deze historische verwezenlijking is in de "oude" EU omgeslagen in angst voor lage-loonconcurrentie uit de nieuwe lidstaten. Wijd verbreid is de vrees dat de uitbreiding tot sociale afbouw zal aanleiding geven. Hiermee wordt bedoeld dat de lonen, arbeidscondities en sociale verworvenheden in de EU-lidstaten met hogere inkomens evolueren in de richting van de minder gunstige sociale condities in de NKL (nieuwe en kandidaat lidstaten). Deze vrees wordt nog verder aangewakkerd door de felle discussie omtrent de vrijmaking van de interne dienstenmarkt (cfr. de heisa rond de zogenaamde Bolkestein-richtlijn). Volgens tegenstanders van verregaande liberalisering zet deze richtlijn de deur open voor tewerkstelling op onze arbeidsmarkt aan sociale voorwaarden die in Centraal- en Oost-Europa gelden. In dit artikel stel ik de vraag of de verruiming van Europa inderdaad tot sociale afbouw leidt. En indien dit het geval is, wat wij er kunnen aan doen.

De boodschap van dit artikel is kernachtig samen te vatten. De integratie binnen Europa brengt twee socio-economische systemen samen die qua inkomensniveau's en sociale bescherming inderdaad grondig verschillen. Net als communicerende vaten groeien deze systemen door het integratieproces naar elkaar toe. Deze sociale convergentie wordt bewerkstelligd door meerdere integratiemechanismen, met name groeiende internationale handel van goederen en diensten, buitenlandse investeringen van ondernemingen en migratie van werknemers. Of deze sociale convergentiebeweging effectief leidt tot sociale afbouw hangt af van welk aanpassingsmechanisme doorweegt en van het succes waarmee wij ons aan de nieuwe situatie aanpassen. Tot op zekere hoogte hebben we ons eigen lot in handen.

De opbouw van deze beleidsnota is als volgt. Eerst worden de verschillen in inkomens en lonen tussen de oude en nieuwe lidstaten van de EU met enige algemene statistische informatie in kaart gebracht. Vervolgens wordt de relatie tussen economische integratie, convergentie en sociale afbouw in detail besproken. Het laatste deel van dit artikel brengt de belangrijkste bevindingen samen en bespreekt de mogelijke beleidsopties.

<sup>1</sup> In het beleidsdebat wordt vaak de term sociale dumping gebruikt. In dit artikel gebruik ik liever de term sociale afbouw omdat dumping betrekking heeft op internationale handelspraktijken waarbij goederen of diensten in de exportmarkt verkocht worden aan een prijs die lager is dan in de binnenlandse markt. Bovendien wekt deze terminologie de indruk dat de nieuwe lidstaten een doelgerichte strategie volgen om de sociale standaarden te verlagen. Zoals zal blijken uit dit artikel is de realiteit complexer dan dit.



## 2. Verschillen in inkomens en loonkost in het nieuwe Europa

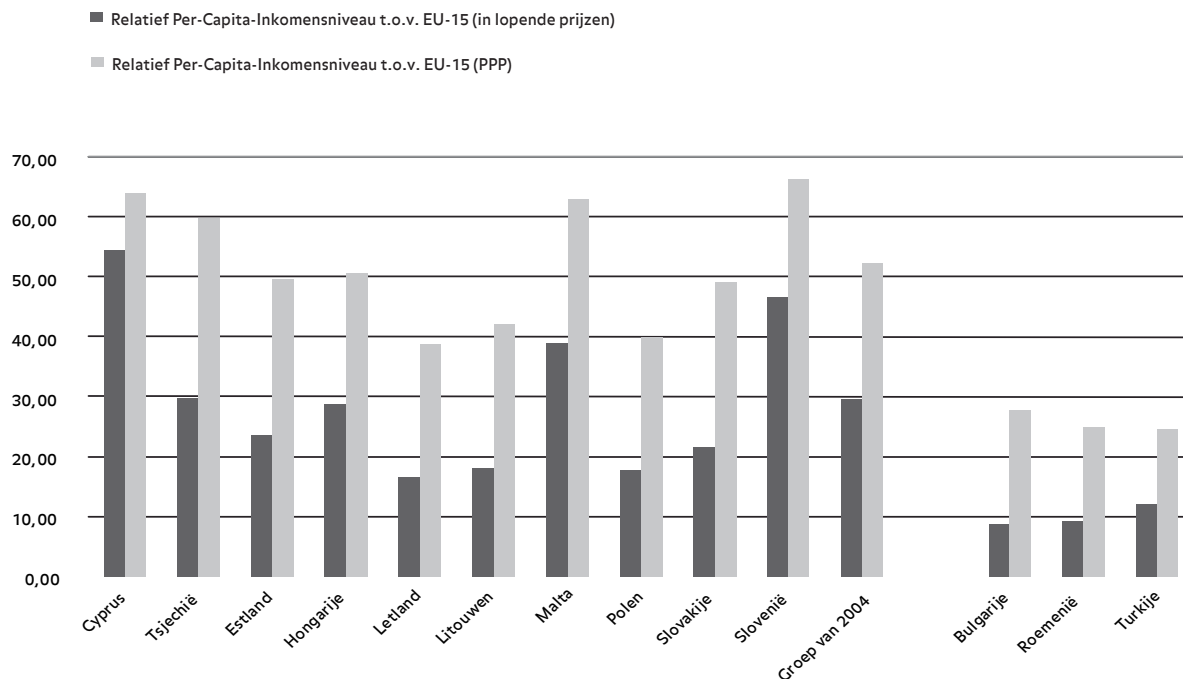
De vrees voor een sociale afbouw in een uitgebreid Europa wordt gevoed door de inkomens- en loonverschillen tussen de oude en nieuwe lidstaten. Figuur 1 geeft het BBP per capita voor 2004 van de nieuwe en de kandidaat-lidstaten als percentage van het gemiddelde inkomensniveau in de EU15 landengroep. Het eerste blokje in de grafiek bevat de cijfers in lopende prijzen. Het tweede staafje corrigeert de inkomensdata voor koopkrachtverschillen om een vergelijking mogelijk te maken wat men in de nieuwe en oude lidstaten met een gemiddeld inkomen kan aankopen. Deze correctie verhoogt de inkomens van de lagere inkomenslanden omdat de prijzen daar lager liggen.

Gecorrigeerd voor koopkrachtverschillen situeren de rijkere nieuwe lidstaten, Slovenië, Tsjechië, Malta en Cyprus zich op ongeveer 60-70% van het EU15 gemiddelde. Dit inkomensniveau is vergelijkbaar met de armste oude lidstaten nl Griekenland en Portugal. In de groep van 10 landen, die in 2004 toetraden tot de EU, bedraagt het gemiddelde inko-

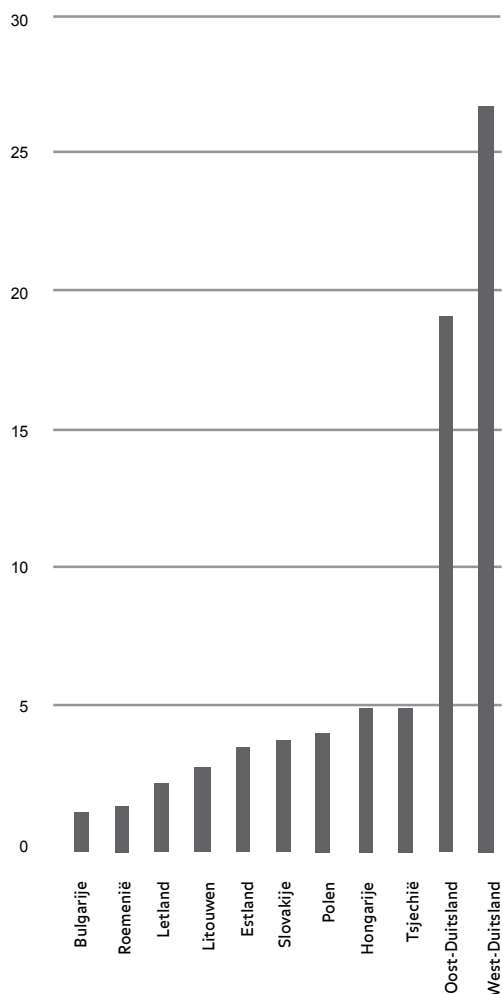
men per capita ongeveer de helft van het gemiddelde EU15 inkomen en 30 % wanneer er geen koopkrachtcorrecties zijn doorgevoerd. De inkomens in Polen, Letland, Litouwen en zeker de kandidaat-lidstaten Roemenië, Bulgarije en Turkije liggen nog een stuk lager.

Uit figuur 1 onthouden we dat de inkomenskloof tussen de oude en nieuwe lidstaten inderdaad substantieel is. Werknemers uit de nieuwe lidstaten kunnen hun inkomenssituatie aanzienlijk verbeteren indien zij in de EU15 lidstaten aan de slag kunnen. Dit veronderstelt echter wel dat zij een job krijgen aangeboden. In het licht van de hoge werkloosheid in heel wat EU15 landen is dit niet gegarandeerd.

Ondernemingen met investeringsplannen in de nieuwe en kandidaat-lidstaten zijn geïnteresseerd in een vergelijking van loonkostenniveau's. Niet verwonderlijk wijzen gegevens over loonkosten per uur in de industriële sector in dezelfde richting als de BBP-data in lopende prijzen.



**Figuur 1:** Inkomens per capita in de nieuwe en kandidaatlidstaten in % van EU-15 gemiddelde (in 2004; in lopende prijzen en na aanpassing voor koopkrachtverschillen).



**Figuur 2:**  
Gemiddelde uurlonen in de industrie in 2003 (in €).

Bron: Sinn (2004).

Figuur 2 neemt de schattingen voor 2003 over uit een studie van Sinn (2004). Vergeleken met West-Duitsland bedraagt de loonkost in buurlanden als Hongarije, Tsjechië, Hongarije en Polen ongeveer een vijfde tot een zesde. De Duitse loonkosten zijn meer dan 15 keer hoger dan het geval is in de landen met de laagste loonkosten, Bulgarije en Roemenië.

Dit beeld van significante verschillen tussen de oude en nieuwe lidstaten maar ook tussen de nieuwe lidstaten onderling wordt bevestigd door de gegevens over maandelijks minimumlonen in tabel 1. In 9 van de 15 EU landen bestaat er een nationaal minimumloon. Dit is ook het geval in de

meeste nieuwe lidstaten (met uitzondering van Cyprus) en in de kandidaat-lidstaten Roemenië, Bulgarije en Turkije. Het minimumloon in twee van de rijkere nieuwe lidstaten, Slovenië en Malta ligt op ongeveer hetzelfde niveau als in Portugal en Spanje. De grootste afwijkingen in minimumlonen vinden we tussen de Benelux landen (1163-1369 € per maand) enerzijds en de Baltische staten (116-138 €), Slovakije (118 €), Roemenië (73 €) en Bulgarije (56 €) anderzijds. Een correctie voor koopkrachtverschillen tussen de landen (zie kolom met PPP) wijzigt de rangschikking van de landen niet opvallend. Wel wordt het verschil tussen de hoogste en de laagste minimumlonen erdoor verminderd.

Natuurlijk moet deze enorme loonkloof gerelativeerd worden. Loonkostencijfers houden immers geen rekening met productiviteitsverschillen. Wat telt voor de beslissingen van ondernemingen is de verhouding tussen arbeidskosten en arbeidsproductiviteit, de zogenaamde eenheidskosten van arbeid. Voor deze variabele zijn betrouwbare gegevens

| Land        | €/maand | In PPP |
|-------------|---------|--------|
| Luxemburg   | 1.369   | 1.338  |
| Nederland   | 1.249   | 1.225  |
| België      | 1.163   | 1.162  |
| Frankrijk   | 1.154   | 1.150  |
| V.K.        | 1.105   | 983    |
| Ierland     | 1.073   | 910    |
| Griekenland | 605     | 725    |
| Spanje      | 526     | 617    |
| Portugal    | 416     | 543    |
| Oostenrijk  | -       | -      |
| Zweden      | -       | -      |
| Finland     | -       | -      |
| Denemarken  | -       | -      |
| Duitsland   | -       | -      |
| Italië      | -       | -      |
| Estland     | 138     | 264    |
| Letland     | 116     | 239    |
| Litouwen    | 125     | 252    |
| Polen       | 201     | 351    |
| Hongarije   | 212     | 384    |
| Tsjechië    | 199     | 389    |
| Slovakije   | 118     | 265    |
| Slovenië    | 451     | 668    |
| Malta       | 535     | 752    |
| Cyprus      | -       | -      |
| Roemenië    | 73      | 194    |
| Bulgarije   | 56      | 139    |
| Turkije     | 189     | 378    |

**Tabel 1:**  
Minimumlonen in de EU en de nieuwe lidstaten (januari 2003).

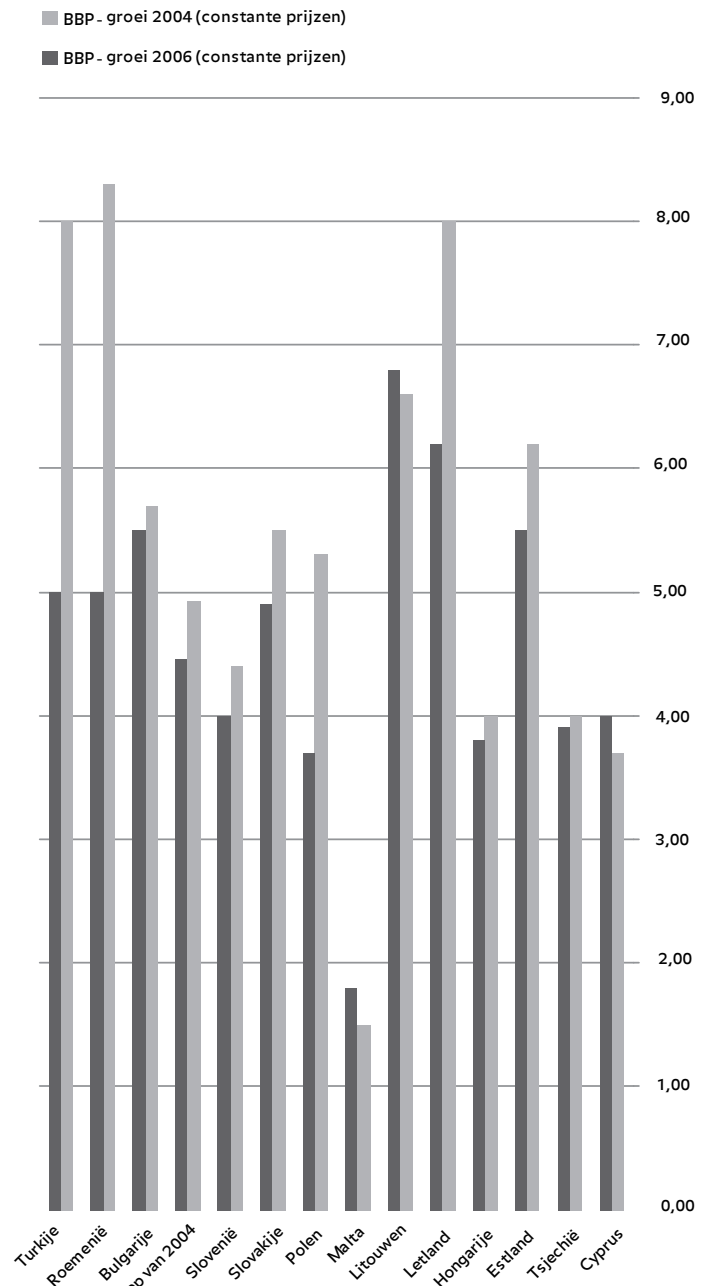
Bron: Abraham et al (2005).

minder gemakkelijk te bekomen. Een studie van Konings (2003) berekent de eenheidskosten in 23 industriële sectoren voor België, Portugal, Polen, Hongarije en Tsjechië in de periode 1995-2000. Zijn conclusie is dat de gemiddelde eenheidskost van arbeid in de Belgische industrie duurder blijft dan in Portugal, Hongarije, Tsjechië en –althans tot in 1998- Polen. Het Belgisch nadeel is echter niet onoverkomelijk groot en is niet in elke sector aanwezig.

Eigen gesprekken met bedrijfsleiders, die actief zijn in de regio, interpreteren de resultaten van Konings op een enigszins andere wijze. Zij stellen dat het loonkostenvoordeel een investering in Centraal- en Oost-Europa zeer rendabel maakt indien de productiviteit in de vestigingen ter plaatse kan worden opgedreven naar een niveau dat de productiviteit in de Belgische vestigingen benadert. Deze interpretatie bevestigt dat ondernemingen de verhouding tussen loonkosten en arbeidsproductiviteit als een strategische indicator beschouwen.

Belangrijk bij de vergelijking van inkomens per capita en loonkosten is het tijdspad van deze variabelen. Leidt de integratie binnen Europa tot een convergentiebeweging zoals in het recente verleden voor Ierland, Spanje en in mindere mate Portugal het geval was? Of verbreedt integendeel de kloof tussen arm en rijk in de uitgebreide EU? Het is moeilijk de toekomst te voorspellen maar in het afgelopen decennium hebben de meeste nieuwe lidstaten een deel van de inkomenskloof ten opzichte van de EU15 gedicht. De nieuwe lidstaten groeien immers sneller dan de hogere inkomenslanden in de EU. De meest recente groeicijfers geven aan dat deze trend ook nu voorduurt. Uit figuur 3 blijkt dat de huidige en verwachte groeivoeten in de meeste nieuwe en kandidaat-lidstaten in reële termen rond of boven de 4% liggen. Dit is aanzienlijk meer dan de groei die in de EU15 of de eurozone wordt opgetekend.

De omvang van de inkomensverschillen is echter van die aard dat nog vele jaren van betere prestaties vereist is om de kloof tussen de oude en de nieuwe lidstaten te dichten. Berekeningen van Sinn (2004) geven aan dat, zelfs bij optimistische groeihypothese, de lonen in de nieuwe lidstaten ongeveer 25% van het West-Duitse niveau zullen bereiken in 2010 en 38% in 2020.



**Figuur 3:** Reële groei van het BBP in de nieuwe en de kandidaat-lidstaten

Welke boodschap onthouden we van al deze cijfers? De verschillen in inkomens en lonen tussen oost en west zijn groot genoeg om de migratiestromen van werknemers en de productie- en investeringsbeslissingen van ondernemingen significant te beïnvloeden. Maar de integratie tussen de oude en nieuwe lidstaten heeft een convergentiebeweging op gang

gebracht die de rijkere en armere lidstaten dichterbij elkaar brengt. Het is in het kader van deze geleidelijke overbrugging van een toch wel diepe kloof dat het debat over sociale afbouw moet gesitueerd worden.

### **3. Economische integratie, sociale convergentie en sociale afbouw**

In dit deel van deze bijdrage stel ik de vraag of het integratieproces en de geleidelijke convergentie tussen de oude en de nieuwe lidstaten sociale afbouw zal veroorzaken in onze arbeidsmarkt. Het antwoord op deze vraag is afhankelijk van welk aanpassingsmechanisme de convergentie tot stand brengt. Achtereenvolgens ga ik dieper in op de rol van internationale handel (uitvoer en invoer), de invloed van de buitenlandse investeringen in de nieuwe lidstaten en de effecten van tewerkstelling van werknemers uit de nieuwe lidstaten in onze arbeidsmarkt. De impact van internationale handel, bedrijfsmobiliteit en mobiliteit van werknemers op de loon- en sociale voorwaarden in onze arbeidsmarkt is grondig verschillend zoals tabel 2 aangeeft. Deze samenvattende tabel kan als een leidraad doorheen de analyse gebruikt worden.

#### **3.1. Internationale handel en sociale convergentie**

De toetreding van tien nieuwe lidstaten verleden jaar is de voorlopige voltooiing van een integratieproces met Centraal- en Oost-Europa dat reeds meer dan een decennium aan de gang is. In de jaren die volgden op de val van de communistische regimes werden de internationale handelsrelaties tussen oost en west geleidelijk nauwer aangehaald. Dit resulteerde in een markante groei van invoer- en uitvoerstromen die vandaag nog steeds verder gaat.

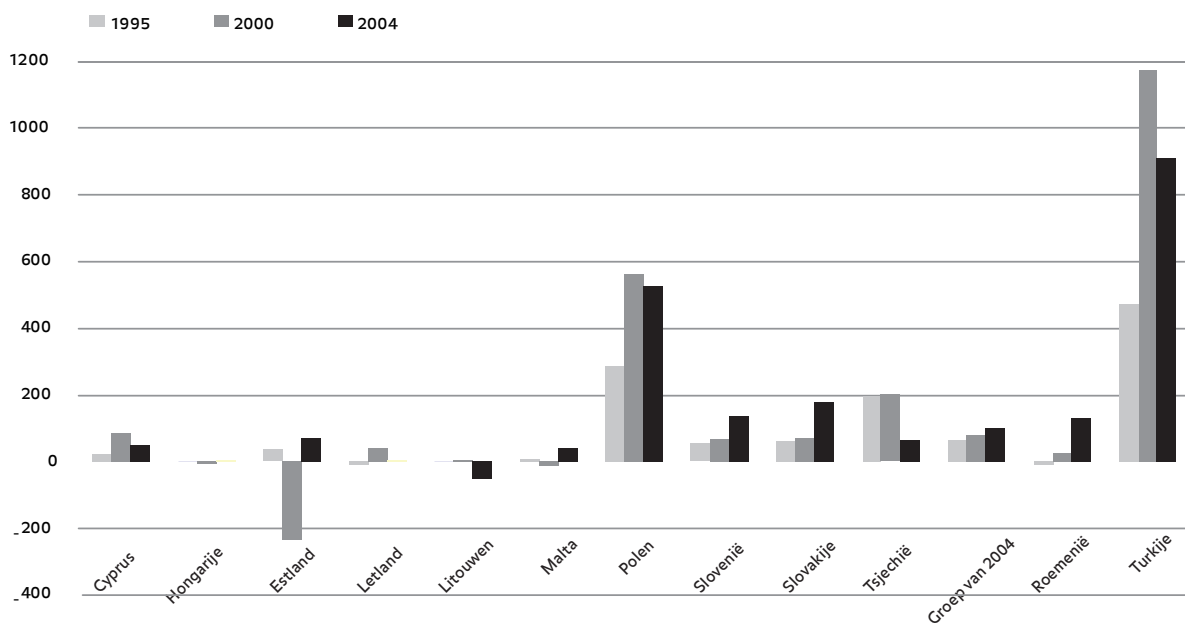
Ook de Belgische economie nam actief aan dit proces deel. De internationale handel met de nieuwe lidstaten groeide snel. De Belgische uitvoer overtreft hierbij de invoer zodat de Belgische handelsbalans met de nieuwe en kandidaat-lidstaten overwegend overschotten registreerde in de periode 1995-2004 (zie figuur 4).

Hoe beïnvloedt deze groei in de onderlinge handelsrelaties de sociale convergentie tussen de oude en de nieuwe lidstaten? Internationale handel leidt tot sociale convergentie ten gevolge van internationale concurrentie tussen bedrijven. Een voorbeeld kan hier verhelderend werken.

Neem het geval van de Vlaamse textielsector die groeiende invoerconcurrentie ondervindt uit landen met lagere arbeidskosten. Nieuwe spelers uit lage loonlanden bieden hun textielproducten aan op de markt aan een prijs die gevoelig lager ligt. Deze neerwaartse prijsdruk dwingt de Vlaamse

| Integratie door:                | Gevolgde strategie  | Sociale convergentie en/of sociale concurrentie door:  | Sociale gevolgen in onze arbeidsmarkt  |
|---------------------------------|---|--|--|
| Internationale handel           | Uitvoer naar en invoer vanuit de nieuwe lidstaten   | Sociale convergentie door internationale concurrentie tussen ondernemingen   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sociale winst mogelijk bij specialisatie volgens comparatieve voordelen in het bijzonder voor kennisarbeid</li> <li>• Sociale afbouw voor minder geschoolde werknemers indien de ondernemingen en de economie zich niet aanpassen aan de internationale concurrentie</li> </ul>   |
| Horizontale bedrijfs-mobiliteit | Buitenlandse investeringen in de nieuwe lidstaten met de bedoeling om een lokale aanwezigheid op te bouwen in groeiemarkten   | Meer tewerkstelling en hogere lonen in de nieuwe lidstaten   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Weinig gevaar voor sociale afbouw</li> <li>• Sociale winst mogelijk voor kennisarbeid</li> </ul>  |
| Verticale bedrijfs-mobiliteit   | Buitenlandse investeringen in de nieuwe lidstaten met het oog op kostenbesparingen  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Meer jobs en hogere lonen in de nieuwe lidstaten</li> <li>• Sociale concurrentie door internationale concurrentie tussen bedrijven</li> <li>• Rechtstreekse vergelijking van de arbeidsmarktvoorwaarden in de nieuwe en de oude lidstaten binnen multinationale ondernemingen</li> </ul>  | Gevaar voor sociale afbouw is reëel voor de beroepscategorieën die lage loonconcurrentie ondervinden uit de nieuwe lidstaten   |
| Mobiliteit van arbeid           | Arbeidsaanbod uit de nieuwe lidstaten in onze arbeidsmarkt door: <ul style="list-style-type: none"> <li>- wettelijke migratie</li> <li>- detachering</li> <li>- arbeid met zelfstandigenstatuut</li> <li>- zwartwerk</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Invullen van knelpunt-vacatures door buitenlandse werknemers</li> <li>• Sociale concurrentie door toegenomen werkloosheid</li> <li>• Rechtstreekse vergelijking van de arbeidsmarktvoorwaarden in de oude en nieuwe lidstaten indien buitenlandse werknemers bereid zijn om aan lagere lonen te werken in onze arbeidsmarkt</li> <li>• Aanzuigeffect van betere sociale voorwaarden in de hogere inkomenslanden van de EU verhoogt lonen en sociale bescherming in de nieuwe lidstaten</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Opvangen van knelpuntvacatures versterkt onze arbeidsmarkt</li> <li>• Gevaar voor sociale afbouw als buitenlandse en binnenlandse werknemers concurreren voor te weinig beschikbare jobs</li> <li>• Gevaar voor sociale afbouw als buitenlandse werknemers aan minder gunstige lonen en sociale voorwaarden werken</li> <li>• Vooral minder geschoolde arbeid is kwetsbaar</li> </ul> |

Tabel 2: Samenvatting van de sociale gevolgen van de EU Uitbreiding.



Figuur 4: Evolutie Belgische handelsbalans met de nieuwe en kandidaat-lidstaten.

ondernemingen hun strategie aan te passen. Bedrijven boren nieuwe segmenten in de textielmarkt aan. Zij investeren in innovatie en nieuwe technologieën. Zij maken intensiever gebruik van goed opgeleid personeel. Of gaan nog meer schaalintensief werken om zo de dure arbeidskosten te compenseren. Daarnaast zal de textiefederatie niet nalaten om te pleiten voor lagere arbeidskosten via een loonmatiging of langere arbeidstijden zonder looncompensatie.

Dit voorbeeld leert heel wat over de weerslag van internationale concurrentie op de arbeidsmarkt. De concurrentieslag op de internationale markt zet onze lonen en werkgelegenheid onder druk wanneer onze ondernemingen de loonkostenhandicap niet kunnen compenseren door een betere technologie, innovatie, scholing of een aangepaste productkeuze. Anders gezegd zijn de hogere loonkosten geen probleem indien zij worden geschraagd door een hogere productiviteit. Kortom, sociale afbouw treedt enkel op wanneer onze ondernemingen de groeiende internationale concurrentie niet met een aangepaste strategie kunnen opvangen.

De textielsector (of beter gezegd bepaalde segmenten van deze sector) is gevoelig voor groeiende concurrentie. In andere segmenten of in andere sectoren grijpen Vlaamse ondernemingen de kansen die globalisering biedt. Zij expanderen internationaal. In deze bedrijven is er wel ruimte voor hogere lonen en meer jobs. In de huidige discussie over de uitbreiding wordt dit argument nog zelden gehoord. Onterecht misschien. Zoals hierboven gesteld bouwde de Belgische economie in relatie met de nieuwe EU-lidstaten gestaag handelbalansoverschotten op.

De voorspelling dat internationale handelsrelaties met de nieuwe lidstaten tot *sociale afbouw* leiden is daarom geen economische wetmatigheid. Wanneer de Vlaamse economie vlot overschakelt naar activiteiten waarin we een comparatief voordeel hebben is het mogelijk dat de lonen in de nieuwe lidstaten geleidelijk convergeren naar onze standaarden zonder dat de sociale verworvenheden in Vlaanderen worden afgebouwd. Deze win-winsituatie noemen we een scenario van *sociale winst* in plaats van sociale afbouw.

Een sociaal winstscenario wordt meer realistisch naarmate de scholingsgraad van de beroepsbevolking hoger is. Kenniswerkers zijn proportioneel meer tewerkgesteld in sectoren met groeikansen. Routine-arbeid is meer aanwezig in sectoren die lijden onder internationale concurrentie. Aan de onderkant van de arbeidsmarkt is het gevaar voor sociale afbouw het grootst. Daar gaan de meeste jobs verloren en wordt de negatieve druk op de lonen het sterkst gevoeld.

Is internationale handel met de nieuwe lidstaten een bron van sociale afbouw? Wellicht niet. Het is opmerkelijk dat in de persberichten en in het beleidsdebat de verantwoordelijkheid voor sociale afbouw overwegend gelegd wordt bij ondernemingen die hun activiteiten delokaliseren naar de nieuwe lidstaten. Zelden wordt met de vinger gewezen naar de groei van de internationale handel met Oost- en Centraal-Europa. Dit is niet zo verrassend. De opening van de markten in de nieuwe lidstaten biedt uitvoerkansen voor onze bedrijven. Bovendien wordt de impact van groeiende invoerconcurrentie uit de nieuwe lidstaten slechts geleidelijk voelbaar. Onze ondernemingen krijgen de tijd om hun strategie aan te passen aan de wijzigende marktomstandigheden.

Dit geleidelijke specialisatieproces met kansen voor alle deelnemende landen is het script waarop het Europese integratieproces van de afgelopen decennia gebouwd is. De grondleggers van Europese éénmaking gingen uit van de hypothese dat de groei van de interne Europese handelstromen de sociale convergentie tussen rijkere en armere lidstaten zou bewerkstelligen zonder sociale afbouw. Deze visie heeft bij de huidige uitbreidingsgolf nog niets van haar aantrekkingskracht verloren.

### **3.2. Bedrijfsmobiliteit, buitenlandse directe investeringen en sociale convergentie**

Bijna wekelijks verschijnen er in het nieuws berichten over ondernemingen die hun activiteiten geheel of gedeeltelijk overplaatsen naar de nieuwe lidstaten of verder nog naar China en andere Aziatische landen. Veelal gaat het om arbeidsintensieve industriële bedrijven die uitwijken omwille van de lagere arbeidskost. Maar ook meer en meer kennisintensieve en dienstverlenende bedrijven investeren bui-



ten Vlaanderen. De vrees bestaat dat deze bedrijfsmobiliteit het sociale draagvlak van onze economie ondermijnt en op ietwat langere termijn enkel tot sociale afbouw kan aanleiding geven. Is deze vrees gerechtvaardigd?

Internationaal onderzoek over buitenlandse directe investeringen maakt een fundamenteel onderscheid tussen horizontale en verticale bedrijfsmobiliteit. Dit onderscheid is cruciaal om de band tussen bedrijfsmobiliteit en sociale afbouw te vatten.

### 3.2.1. Horizontale bedrijfsmobiliteit

Horizontale investeerders zijn ondernemingen als KBC dat banken in Tsjechië, Hongarije en Polen overneemt om haar marktaanwezigheid in de nieuwe lidstaten uit te bouwen. Of Inbev dat lokale brouwerijen opkoopt in de nieuwe lidstaten om nieuwe klanten te winnen. De doelstelling van deze investering is lokaal aanwezig te zijn in (potentiële) groeiemarkten. De bedoeling is (vooralsnog) niet bier te produceren of bankdiensten te ontwikkelen in de nieuwe lidstaten die dan in de Belgische markt worden verkocht.

Horizontale buitenlandse investeringen scheppen werkgelegenheid en leiden tot loonstijgingen in de nieuwe lidstaten. Zij vormen geen bedreiging voor onze arbeidsmarkt zolang er in de kernlanden van de EU voldoende vraag bestaat voor in ons land geproduceerde goederen en diensten. Meer nog, de dochterondernemingen in de nieuwe lidstaten hebben alleszins in de aanvangsfase behoefte aan expertise die wordt toegeleverd vanuit de moederverstiging in ons land. Dit scheidt een vraag naar management- en gespecialiseerde technische functies. Voor de nieuwe lidstaten zijn buitenlandse investeringen een motor van economische ontwikkeling die bijdraagt tot meer werkgelegenheid en stijgende lonen. Om die redenen veroorzaakt horizontale bedrijfsmobiliteit geen sociale afbouw. Integendeel, een convergentieproces met sociale winst voor zowel de oude als nieuwe lidstaten is mogelijk in het bijzonder voor hoger opgeleide werknemers.

Hoe belangrijk zijn horizontale investeringen in de praktijk? Internationaal onderzoek vindt dat de buitenlandse

investeringen van vele multinationale ondernemingen als horizontaal kunnen bestempeld worden. Dit geldt ook voor investeringen in Centraal- en Oost-Europa. De voorbeelden van leidinggevende ondernemingen als KBC en Inbev doen vermoeden dat ons land geen uitzondering vormt op dit patroon. Dit wordt bevestigd door verscheidene bevestigingen bij Belgische bedrijven en door econometrisch onderzoek (zie Abraham en Konings 1999).

Bij dit eerder positieve beeld past één kritische noot. Horizontale investeringen maken de investerende onderneming vertrouwd met de economische omgeving van het gastland. In specifieke gevallen valt het niet uit te sluiten dat dit een eerste stap vormt om vervolgens activiteiten omwille van kostenredenen over te brengen naar de nieuwe lidstaten. In dat geval leidt horizontale tot verticale bedrijfsmobiliteit. Zoals nu zal worden besproken zijn de economische gevolgen van verticale bedrijfsmobiliteit veel minder gunstig.

### 3.2.2. Verticale bedrijfsmobiliteit

Politieke beleidsvoerders en werknemersorganisaties zullen argumenteren dat de succesverhalen van KBC en Inbev slechts één kant van de medaille zijn. Zij verwijzen naar de steeds langere lijst van bedrijfssluitingen zoals bijvoorbeeld Philips Hasselt, de verhuis van kernindustrieën zoals auto-assemblage naar het oosten en de dreigende erosie van ons industrieel weefsel. Deze donkere kant van de medaille is verbonden met verticale bedrijfsmobiliteit. Bij verticale buitenlandse investeringen gaan bedrijven op zoek naar de beste verhouding tussen kosten en productiviteit. De nieuwe lidstaten combineren een lagere arbeidskost met de snelle ontwikkeling van specifieke competenties (bv auto-assemblage in Slovakije of elektronica in Polen en de Baltische staten). Deze landen liggen bovendien in de achtertuin van de rijkere EU landen wat hun aantrekkingskracht nog verhoogt. Het hoeft dan ook niet te verwonderen dat de nieuwe lidstaten in snel tempo geïntegreerd worden in de waarden van multinationale ondernemingen.

Deze verticale bedrijfsmobiliteit verstevigt de rendabiliteit van de betrokken ondernemingen. Zij resulteert tevens in lagere prijzen voor goederen en diensten die voor-

heen duurder in het eigen land werden geproduceerd. Voor de nieuwe lidstaten dragen verticale bedrijfsinvesteringen bij tot broodnodige economische ontwikkeling en dus tot de inhaalbeweging in inkomens en lonen die blijkt uit de cijfers in het eerste deel van dit rapport.

Voor onze arbeidsmarkt is verticale bedrijfsmobiliteit echter een hardere noot om te kraken. Deze vorm van bedrijfsmobiliteit oefent een neerwaartse druk uit op onze lonen en sociale verworvenheden omwille van een dubbele reden. Vooreerst is er het proces van sociale convergentie door internationale concurrentie dat we reeds bij de analyse van internationale handelsstromen bespraken. Goederen en diensten uit de vestigingen in de nieuwe lidstaten concurreren rechtstreeks met vergelijkbare producten die in ons land worden voortgebracht. Merk op dat dit proces sneller gaat dan bij internationale handel omdat bedrijven weinig tijd nodig hebben om activiteiten hier af te bouwen en elders terug op te bouwen. Onze economie heeft dus minder ademruimte om de nodige omschakeling te verwezenlijken naar toekomstgerichte activiteiten.

Er is nog een tweede reden waarom verticale bedrijfsmobiliteit een gevaar inhoudt voor sociale afbouw. Binnen multinationale ondernemingen worden de loonvoorwaarden en de sociale systemen in de oude en nieuwe lidstaten rechtstreeks met elkaar vergeleken. Deze sociale concurrentie door rechtstreekse vergelijking van arbeidsmarktvoorwaarden draait in het nadeel uit van de lidstaten met hogere arbeidskosten tenzij dit kostennadeel gecompenseerd wordt door een superieure productiviteit.

De meest recente sociale onderhandelingen bij Siemens Duitsland zijn een treffende illustratie van een directe vergelijking van arbeidsvoorwaarden in de Siemens vestigingen in Duitsland en in de omliggende nieuwe lidstaten. De Duitse werknemers werden gevraagd om langere uren te presteren voor hetzelfde inkomen om te vermijden dat Siemens jobs verplaatst van Duitsland naar de nabij gelegen lagere loonlanden. Dit is een voorbeeld van negatieve sociale concurrentie of sociale afbouw.

Tabel 2 vat de band tussen bedrijfsmobiliteit en sociale convergentie samen. Horizontale buitenlandse investerin-

gen bevorderen sociale convergentie zonder sociale afbouw en leidt voor kennisarbeid mogelijkwerwijs tot sociale winst. Verticale bedrijfsmobiliteit oefent via een groeiende internationale concurrentie en een rechtstreekse vergelijking van sociale voorwaarden een neerwaartse druk uit op lonen en arbeidsmarktcondities. Om te vermijden dat deze druk zich effectief vertaalt in sociale afbouw moet onze economie zich flexibel aanpassen aan de veranderende omgeving.

### 3.3. Mobiliteit van arbeid en sociale convergentie

De EU-uitbreiding effent het pad voor de tewerkstelling van arbeid uit de nieuwe lidstaten op onze arbeidsmarkt. De oude lidstaten hebben het recht om in een eerste fase voor tenminste 2 jaar en in totaal voor maximaal 7 jaar het vrij verkeer van werknemers uit de nieuwe lidstaten te beperken. Alle lidstaten behalve Zweden en Ierland beslisten om tot minstens 1 mei 2006 beperkingen in te stellen voor werknemers uit Centraal en Oost-Europa. Deze restricties gelden niet voor zelfstandigen noch sluiten zij het aanbod van arbeid uit via detachering en via het vrij verkeer van diensten. Zo kunnen Poolse bouwondernemingen (of Poolse dochters van Belgische bouwondernemingen) met Poolse werknemers op de Belgische markt bouwprojecten realiseren. Naast deze wettelijke omzeiling van de beperkingen op het vrij verkeer van werknemers, is er nog de illegale aanwezigheid van arbeidskrachten uit de nieuwe lidstaten in het zwart circuit.

De toevloed van wettelijk geregistreeerde arbeid uit de nieuwe lidstaten is totnogtoe redelijk beperkt gebleven met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Oostenrijk. Volgens een studie van Abraham et al (2005) blijft het aantal geregistreeerde werkkrachten uit de NKL in België en Vlaanderen eerder beperkt. De verwachting is dat de stijging in de volgende jaren de arbeidsmarkt niet zal ontwrichten. Werkgevers stellen werknemers uit de nieuwe lidstaten te werk als zij knelpuntvacatures niet kunnen invullen met het lokale arbeidsaanbod. Wel stijgt de ongerustheid in specifieke sectoren (bouw, schoonmaak, enz.) van buitenlandse concurrentie door ondernemingen die arbeidskrachten uit de nieuwe lidstaten inschakelen. Tevens zijn er klachten over zwartwerk.

De migratieproblematiek krijgt in de pers en in het maatschappelijk debat veel aandacht. De teneur van de commentaar is doorgaans negatief: migranten integreren zich moeilijk in de samenleving, stelen onze jobs of zijn werkloos en ondergraven de sociale zekerheid. Migratiebevorderende maatregelen, zoals de EU uitbreiding, zijn weinig populair.

De bredere controverse rondom migratie valt buiten het bestek van deze bijdrage. Hier ga ik dieper in op de vraag of de aanwezigheid van arbeidskrachten uit de nieuwe lidstaten op onze arbeidsmarkt oorzaak is van sociale afbouw. Dit is de bekommernis van ondermeer de werknemersorganisaties in ons land.

Het antwoord op deze vraag is afhankelijk van twee factoren. De eerste factor is of de buitenlandse werknemers rechtstreeks concurreren met binnenlandse werknemers voor dezelfde jobs. Het tweede criterium heeft betrekking op de voorwaarden waaraan buitenlandse werknemers arbeid verrichten op onze arbeidsmarkt.

Voor een aantal jobs concurreren werknemers uit de nieuwe lidstaten niet met onze eigen werknemers. Dit is het geval voor bepaalde jobs aan de onderkant van de arbeidsmarkt die Vlaamse werknemers weigeren te vervullen of waarvoor er onvoldoende kandidaten zijn (bv. fruitplukkers, zware fabrieksarbeiders, poetsvrouwen en huisarbeiders enz...). Dit is ook het geval voor specifieke hoogwaardige knelpuntfuncties (gespecialiseerde techniekers, onderzoekers en ontwikkelaars, verpleegkundig personeel, ingenieurs) waarvoor er in Vlaanderen een schaarste bestaat. De invulling van deze knelpuntvacatures leidt niet tot sociale afbouw maar versterkt integendeel de werking van de arbeidsmarkt.

Voor een aantal beroepen is er daarentegen wel evidentie van rechtstreekse concurrentie tussen Vlaamse en buitenlandse werknemers. Voorbeelden die regelmatig in de pers opduiken verwijzen naar de Antwerpse haven, de horeca en de bouw. Het is onmogelijk de omvang van dit fenomeen te becijferen omdat er niet zelden zwartwerk mee gemoeid is.

Belangrijk voor de toekomstige concurrentie met buitenlandse werknemers is de ontwikkeling van het dienstenverkeer binnen de Europese Unie. Heel wat dienstverlenende activiteiten hebben als kenmerk dat zij een nauw contact met de klant vereisen en daarom moeilijk van op afstand kunnen gebeuren. Dienstverlenende bedrijven met een internationale dimensie rekruteren doorgaans een deel van hun personeel in het land waar de dienst wordt verkocht maar doen eveneens beroep op werknemers die zij meebrengen uit hun land van oorsprong. Een groeiende internationale mobiliteit van bedrijven in de dienstensector stimuleert om die reden de tijdelijke migratie van werknemers over de grenzen heen. In het licht van de EU-uitbreiding betekent dit concreet dat het voorbeeld van de buitenlandse bouwfirma, die met Poolse werknemers in Vlaanderen bouwprojecten afwerkt, zich zal herhalen in een toenemend aantal dienstensectoren. Kortom, we kunnen ons verwachten aan een stijgend aantal tijdelijke werkkrachten uit de nieuwe lidstaten op onze arbeidsmarkt als de Bolkestein-doelstelling van een vrijer verkeer van diensten effectief wordt gerealiseerd.

Dit toegenomen buitenlandse arbeidsaanbod vormt geen probleem indien de Vlaamse arbeidsmarkt sterk genoeg presteert en voldoende werkgelegenheid schept om de eigen beroepsbevolking aan de slag te houden. Als dit niet zo is neemt de werkloosheid in Vlaanderen toe in die beroeps-categorieën waar buitenlandse en binnenlandse werknemers concurreren.

Deze evolutie kan resulteren in sociale afbouw door toegenomen werkloosheid. Werknemers in de bedreigde beroeps-categorieën worden dan onder druk gezet om lagere lonen of slechtere arbeidsomstandigheden te aanvaarden. Vooral routinejobs worden door deze sociale afbouw bedreigd. Maar het is niet uit te sluiten dat geleidelijk ook bepaalde kennisintensieve beroepen getroffen worden.

De sociale afbouw wordt veroorzaakt door de toegenomen werkloosheid die het gevolg is van concurrentie tussen binnenlandse en buitenlandse werknemers voor te weinig beschikbare jobs. De oorzaak ligt dus niet bij het verschil in het arbeidsvoorwaarden in Vlaanderen en de nieuwe lidstaten. Anders gesteld, kan deze negatieve sociale concurrentie

zich voordoen zelfs indien alle werknemers uit de nieuwe lidstaten aan de hier geldende lonen en sociale zekerheidsbijdragen tewerkgesteld zijn.

Verschillen in sociale voorwaarden tussen oost en west zijn niettemin een tweede essentiële factor in de vraag of in onze arbeidsmarkt aanwezige arbeidskrachten uit de nieuwe lidstaten sociale afbouw bevorderen. Deze werknemers zijn in hun land van oorsprong gewoon aan een significant lagere verloning en zijn veelal bereid te werken aan een vergoeding die onder de hier geldende voorwaarden ligt. In de mate dat zij concurreren met onze werknemers voor dezelfde jobs, ligt een neerwaartse druk op het loonpeil in onze arbeidsmarkt voor de hand.

Dit proces komt neer op sociale concurrentie door rechtstreekse vergelijking van arbeidsmarktvoorwaarden, een vorm van sociale afbouw die ook kan optreden bij verticale bedrijfsmobiliteit. Bij verticale bedrijfsmobiliteit vergelijkt de multinationale de sociale voorwaarden in haar vestigingen in bijvoorbeeld Polen en België. Bij arbeidsmobiliteit zijn Poolse werknemers, die in België tewerkgesteld worden, bereid aan lagere lonen te werken dan hun Belgische collega's. De Poolse arbeidsvoorwaarden worden als het ware rechtstreeks "geïmporteerd" in de Belgische arbeidsmarkt.

Is er sprake van dergelijke sociale afbouw? Regelmatig zijn er in de pers verontrustende berichten over arbeidskrachten uit de nieuwe lidstaten die in het zwart circuit tewerkgesteld zijn aan gevoelig lagere lonen (bv in de bouw). Bij gebrek aan gedetailleerde statistische evidentie is het echter moeilijk vat te krijgen op de omvang van dit probleem.

Verder bieden het zelfstandigenstatuut en de detacheringformule mogelijkheden om de loonkosten en de sociale zekerheidsbijdragen te verlagen (zie Abraham et al., 2005, p 54-62). Bij deze statuten moeten in principe de minimum arbeidsvoorwaarden van het gastland worden toegepast, maar geldt de sociale zekerheid van het land van oorsprong. Dit maakt een dubbele kostenbesparing mogelijk. Enerzijds

liggen de effectief uitbetaalde lonen in onze arbeidsmarkt hoger dan de minimumlonen en de minima opgenomen in de CAO's. Een Poolse werknemer kost dus minder dan een Belgische collega indien hij de wettelijke minima wordt uitbetaald. Anderzijds is er aanzienlijke besparing op de sociale zekerheidsbijdragen indien het Poolse sociale zekerheidssysteem wordt toegepast op de arbeid die Polen hier verrichten.

Regelmatig ingeschreven werknemers vallen zowel voor arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid onder de wetgeving van het gastland. Dit principe blijft behouden in de Bolkestein-richtlijn: voor bedrijven en personen, die een vestiging hebben in het (gast)land waar zij de diensten aanbieden, is de wetgeving van het gastland van toepassing.<sup>1</sup> Dit staat in tegenstelling tot de perceptie bij tegenstanders van deze richtlijn. Critici vrezen dat het oorsprongsprincipe wordt ingevoerd op sociaal vlak. Eenvoudig gezegd zou een Poolse werkgever dan Poolse lonen en sociale bijdragen betalen aan een Poolse werknemer die op bouwwerf in Brussel aan de slag is. In onze terminologie zou dit resulteren in sociale concurrentie door een rechtstreekse vergelijking van arbeidsvoorwaarden. Het hoeft niet te verwonderen dat een dergelijke toepassing van het oorsprongsprincipe op luid protest van vakbonden, politici en zwaargewichten als President Chirac en Kanselier Schröder stoot.

Wat kunnen we onthouden uit deze gedetailleerde analyse van werknemersmobiliteit in een uitgebreide EU? Het overzicht van Tabel 2 leert dat arbeidskrachten uit de nieuwe lidstaten versterkt onze arbeidsmarkt wanneer zij knelpuntvacatures invullen. Daartegenover staat dat de inzet van arbeidskrachten uit de nieuwe lidstaten tot sociale afbouw kan leiden wanneer zij rechtstreeks concurreren met eigen werknemers voor jobs waarvoor reeds teveel aanbod bestaat. De kans op sociale afbouw vergroot als deze buitenlandse werknemers tewerkgesteld worden aan loon- en sociale voorwaarden die lager liggen dan de geldende afspraken in onze arbeidsmarkt. Vooral zwartwerk, detachering en (schijn)zelfstandigheid ondermijnen de werkgelegenheid van buitenlandse werknemers volgens de hier geldende arbeids- en sociale voorwaarden.

<sup>1</sup> Zie ook Heremans (2005) voor een uitgebreide sociale, economische en juridische analyse van de Bolkestein-richtlijn.

Tot dusver werd de migratieproblematiek bekeken vanuit het standpunt van onze arbeidsmarkt. Een kernthema van dit rapport is dat de EU uitbreiding een sociaal convergentieproces in beweging zet dat de oude en lidstaten sociaal dichterbij elkaar brengt. Daarom is het nuttig de migratieproblematiek eveneens vanuit het standpunt van de nieuwe lidstaten te bekijken.

In nogal wat nieuwe lidstaten ligt de werkloosheidsgraad behoorlijk hoog. De prestaties van hun werknemers in het buitenland verlichten dit werkloosheidsprobleem. Een deel van het inkomen, dat verdiend wordt door deze arbeid in het buitenland, stroomt terug naar de nieuwe lidstaten. De lagere werkloosheid en de gerealiseerde inkomensstroom komen de nieuwe lidstaten ten goede en bevorderen de convergentie binnen de uitgebreide EU.

Maar de boodschap is lang niet éénduidig positief. Zeker bij permanente migratie leeft de vrees in de nieuwe lidstaten van een "brain drain" bij hoger geschoolde werknemers. Deze groep vindt vlot werk in de rijkere EU landen. Hun vertrek betekent een aderlating voor hun land van herkomst.

Bovendien maken de nieuwe lidstaten zich zorgen over het aanzuigeffect van de sociale verworvenheden in de EU landen met hoge sociale bescherming. De sociale concurrentie door rechtstreekse vergelijking van arbeidsvoorwaarden werkt in twee richtingen. Werknemers in de nieuwere lidstaten nemen de lonen en sociale bescherming in de oude EU als richtsnoer voor hun sociale eisen. Het risico is reëel dat de gevraagde loonstijgingen het draagvlak van de nieuwe lidstaten te boven gaat. Hierdoor komt er op korte termijn een artificiële sociale convergentie tussen de hoge en lagere inkomenslanden tot stand die op langere termijn de concurrentiekracht van de nieuwe lidstaten ondermijnt.

#### 4. Beleidsimplicaties

Deze bijdrage onderzoekt het verband tussen de EU uitbreiding en de afbouw van de sociale verworvenheden in de rijkere lidstaten van de EU. Deze problematiek past in het ruimere kader van sociale convergentie tussen oost en west die het gevolg is van de beslissing om landen met hogere en lagere inkomensniveau's te verenigen in een ééngemaakte economische ruimte. Deze convergentie is wenselijk omdat een permanente inkomenskloof tussen de oude en nieuwe lidstaten uitmond in frustratie bij de armere landen, een continue transferstroom van rijk naar arm en een tanende geloofwaardigheid van het Europese integratieproces.

Het sociale convergentieproces tussen de oude en nieuwe lidstaten is bezig. De groeiprestaties van de nieuwe lidstaten liggen beduidend hoger dan in de rest van de EU. Dit vertaalt zich in een geleidelijke inhaalbeweging van loon- en inkomensniveau's zonder dat er evidentie is van sociale afbouw in de lidstaten met hogere inkomens. Dit neemt niet weg dat de inkomenskloof binnen de uitgebreide EU substantieel is en nog meerdere jaren zo zal blijven. Deze vaststelling voedt de bezorgdheid over een neerwaartse druk op de loon- en sociale voorwaarden in onze arbeidsmarkt.

Kan men dergelijke sociale afbouw verwachten in de volgende jaren? Een theoretische analyse van het sociale convergentieproces leert dat een sociale afbouw mogelijk maar geenszins onvermijdelijk is. Meer nog, een sociaal winst scenario waarbij zowel de nieuwe als oude lidstaten voordeel halen uit de uitbreiding valt niet uit te sluiten. De beleidskeuzes en het aanpassingsproces in dit gewijzigde economische landschap bepalen of er sociale winst geboekt wordt dan wel of er sociale afbouw plaatsvindt.

Cruciaal in het aanpassingsproces is de wijze waarop de marktintegratie zich voltrekt. Integratie door internationale handel of door horizontale bedrijfsmobiliteit zijn als aanpassingsmechanisme te verkiezen boven verticale bedrijfsmobiliteit en mobiliteit van werknemers.

Uitvoerexpansie en bedrijfsinvesteringen met de bedoeling om de marktaanwezigheid in de nieuwe lidstaten uit te bouwen, laat onze ondernemingen toe in te spelen op de kansen die de uitbreiding biedt. Dit schept ruimte voor meer jobs en hogere lonen in onze arbeidsmarkt. Op hun beurt



stimuleren de buitenlandse investeringen de groei van de nieuwe lidstaten met positieve effecten op de arbeidsmarkt. Tevens genieten de nieuwe lidstaten van een betere toegang tot de markten van de oude EU lidstaten. Dit betekent dat onze bedrijven geleidelijk met meer invoerconcurrentie geconfronteerd worden in hun thuismarkt. Dit proces verloopt echter geleidelijk zodat er tijd is om de bedrijfsstrategie aan te passen om te vermijden dat de toegenomen concurrentie uitmondt in sociale afbouw.

Bij verticale bedrijfsmobiliteit is de kans op sociale afbouw aanwezig. Bedrijven verplaatsen een deel van hun activiteiten van de oude naar de nieuwe lidstaten omwille van de lagere loonkost. De rechtstreekse vergelijking met de loonkost in de nieuw opgerichte filialen in Centraal en Oost-Europa dwingt de werknemers in bedrijfsvestigingen met hogere loonkost tot loonmatiging tenzij het kostennadeel gecompenseerd door een hogere productiviteit. Delokalisatie naar lagere loonlanden kan abrupt gebeuren met weinig ademruimte om de ondernemingsstrategie bij te stellen.

Migratie van werknemers is voordelig voor onze arbeidsmarkt indien het buitenlandse arbeidsaanbod vacatures invult waarvoor er geen eigen werkkrachten voorhanden zijn. Wanneer de migranten integendeel concurreren met binnenlandse werknemers voor schaarse jobs is er een risico van sociale afbouw. Dit is des te meer het geval indien werknemers uit de nieuwe lidstaten bereid zijn te werken aan lagere lonen en slechtere sociale bescherming.

Het gevaar voor sociale afbouw is niet evenredig gespreid over de verschillende beroeps categorieën. Hoger opgeleide personeelsleden zijn weliswaar niet immuun voor de gevolgen van de toegenomen concurrentie uit het voormalige oostblok. Maar zij lopen toch minder risico dat hun positie in gevaar komt en zij kunnen beter inspelen op de kansen die de uitbreiding biedt. De sociale last van de uitbreiding komt overwegend terecht op de schouders van de minder geschoolde werknemers, die reeds de meest kwetsbare groep in onze samenleving vormt. De moeilijke inschakeling van dit arbeidspotentieel in onze arbeidsmarkt wordt door de EU uitbreiding en het globaliseringsproces alleen maar verscherpt.

Deze inzichten over migratie en sociale convergentie liggen aan de basis van concrete beleidsaanbevelingen. In mijn visie hebben we er belang bij om actief werknemers uit de nieuwe lidstaten te rekruteren voor beroepen waarvoor er in onze arbeidsmarkt tekorten zijn. Het gaat hierbij over knelpuntvacatures met een hogere opleidingscomponent aan de bovenkant van de arbeidsmarkt maar eveneens voor minder geschoolde jobs waarvoor bij ons onvoldoende werkwilligen beschikbaar zijn. De buitenlandse instroom in beroeps categorieën met geringe tewerkstellingsperspectieven moet daarentegen niet aangemoedigd worden.

Ik pleit er voor de hier geldende sociale voorwaarden als uitgangspunt voor tewerkstelling in onze arbeidsmarkt te handhaven. Er is in ons maatschappelijk bestel weinig begrip voor migratie die met substantieel lagere lonen lokale werknemers in onze arbeidsmarkt wegconcurrereert. Dergelijke sociale afbouw ondermijnt verder de reeds geringe openheid voor migratie in onze samenleving. Daarom is ook de invoering van het oorsprongsprincipe op sociaal gebied geen goed idee.

Het is belangrijk dat werknemers uit de nieuwe lidstaten in een wettelijk geregeld werknemersstatuut in onze arbeidsmarkt actief zijn. Zwartwerk is uit den boze. Omzeilingstrategieën als detachering en het zelfstandigenstatuut worden best niet op grote schaal toegepast.

Dit pleidooi voor een wettelijk arbeidscontract binnen de geldende loon- en sociale afspraken moet mijns inziens gepaard gaan met een minder defensieve houding ten opzichte van de migratie uit de nieuwe lidstaten. Het vrij verkeer van diensten binnen de EU en de groeiende internationalisering van de dienstensector brengt met zich mee dat meer buitenlandse werknemers tijdelijk in onze arbeidsmarkt te werk gesteld zullen zijn. Daarnaast mogen we niet vergeten dat na maximaal zeven jaar alle beperkingen op het vrij verkeer van werknemers uit de nieuwe lidstaten onvermijdelijk wegvallen. Het is best dat we nu al met deze realiteit leren leven. Concreet ben ik voorstander van de beperkingen op het vrij verkeer van werknemers op te heffen in mei 2006 na de initiële periode van 2 jaar. Dit zet werknemers uit de nieuwe lidstaten er toe aan om uit het zwart circuit te tre-

den. Bovendien vermindert dit de prikkel voor werkgevers om omzeilingsstatuten te gebruiken.

Sociale afbouw is geen dwingende economische wetmatigheid wanneer onze ondernemingen, economie, arbeidsmarkt en overheid slagvaardig reageren op de uitdaging van de uitbreiding. Bedrijven die kampen met lage loon concurrentie kunnen nieuwe marktsegmenten aanboren, innovatie stimuleren en hun productietechnologie optimaliseren. Een economie die zich toelegt op haar comparatieve voordelen en zich omschakelt naar een kenniseconomie is de beste garantie voor een duurzame sociale bescherming. Een arbeidsmarkt die jobs creëert en nieuwe arbeidskrachten vlot integreert moet niet vrezen voor een instroom van werknemers uit de nieuwe lidstaten. Een overheid die de voorwaarden schept voor economische groei draagt bij tot een hoge levensstandaard. Dit zijn allemaal welbekende aanbevelingen die door de integratie met Centraal en Oost-Europa alleen maar aan waarde winnen.

In het debat over de sociale gevolgen van de uitbreiding is pessimisme doorgaans troef. De grondtoon van deze bijdrage is dat bezorgdheid gerechtvaardigd is en waakzaamheid geboden. Maar angst is zelden een goede raadgever en machteloosheid verlamt. Onze land is geen afgezonderd eiland in de wereldeconomie, veilig beschut tegen de gevolgen van integratie op Europees en mondiaal vlak. Maar evenmin zijn we een stuurloos schip in de globaliseringstorm, weerloos overgeleverd aan het spel van de golven. Wat we zelf doen telt wel degelijk. De bal ligt in ons kamp.

## Referenties

**Abraham, F., Bilsen, V., Minne, V., et al.** (2005). Gevolgen van de EU-uitbreiding voor de Vlaamse Arbeidsmarkt. Brussel: Viona Rapport.

**Abraham, F., Konings, J.** (1999). Does the Opening of Central and Eastern Europe Threaten Employment in the West? *The World Economy*; vol. 22, no 4: 585-601.

**Heremans, D.** (2005). De Bolkestein Dienstenrichtlijn. Economische, Sociale, Juridische Impact en Verdere Beleidsimplicaties. Paper ter gelegenheid van de 50<sup>ste</sup> verjaardag van het CES op 1 juni 2005.

**Konings, J.** (2003). Are Wage Cost Differentials Driving Delocalisation? Leuven: LICOS; Discussion Paper 134.

**Sinn, H.W.** (2004). EU Enlargement, Migration and the New Constitution. CESinfo: Working Paper no 1367 (December).







**voorheen reeds verschenen in de reeks beleidsnota:**

- 1. De concurrentiepositie van België anno 2004: het falen van de loonnorm**  
door Marc De Vos, Geert Janssens, Johan Van Overtveldt
- 2. De relatie tussen loonlastenverlaging en jobs**  
door Jozef Konings
- 3. 'Duovaardigheid' bevorderen: op weg naar een organisatie die resultaatgerichtheid en aanpassingsvermogen met elkaar verzoent**  
door Julian Birkinshaw, Cristina Gibson, met Aimé Heene
- 4. Rusland na het communisme: een normaal land**  
door Andrei Shleifer en Daniel Treisman
- 5. Loonkosten en jobcreatie: regionale en sectorale verschillen**  
door Jozef Konings
- 6. Snelle jongens: Naar een betere intergratie van nieuwkomers in de onderneming**  
door Keith Rollag, Salvatore Parise, Rob Cross en ingeleid door Leon Vliegen
- 7. Venootschapsbelasting in Europees perspectief**  
door Hylke Vandenbussche
- 8. Zin en onzin van fusies en overnames**  
door Herman Vantrappen, Koen Dejonckheere, Paul Van Hooghten
- 9. Mobiliteit, rekeningrijden en de prijsstructuur in de transportsector**  
door Bruno De Borger
- 10. Notionele interestaftrek: een nieuwe fiscale incentive**  
door Chris Vandermeersche

### **Leidt de EU uitbreiding tot sociale afbouw?**

Het thema van de uitbreiding van de EU zorgt regelmatig voor verhitte discussies. Vaak ontbreekt het echter aan ernstige analyse en onderbouwde argumentatie. Met deze beleidsnota vult Filip Abraham deze leemte perfect in. Aangegeven wordt welke integratiemechanismen te verkiezen zijn.

### **vwk Metena**

Vertrekkend vanuit een economische oriëntatie doet **vwk Metena** aan onderzoekswerk dat betrekking heeft op brede maatschappelijke problemen en discussies.

### **verantwoordelijke uitgever**

vwk Denktank  
Sneeuwbeslaan 20  
2610 Wilrijk

[www.vkwmetena.be](http://www.vkwmetena.be)  
[vwk.metena@vwk.be](mailto:vwk.metena@vwk.be)