

Peter Huber, Iulia Traistaru

Regionale Entwicklung und Anpassung des Arbeitsmarktes in Ost-Mitteleuropa

Die Ergebnisse der ersten Projektphase des Forschungsprojekts AccessLab, welches sich mit den regionalen Arbeitsmarktanpassungsmechanismen in Ost-Mitteleuropa beschäftigt, zeigen, dass der Arbeitsmarkt in den Beitrittsländern in einigen Aspekten mit jenem in der EU vergleichbar ist. Die höhere Arbeitslosigkeit, die gerade in den letzten Jahren stark gestiegen ist, und die geringe interne Mobilität der Bevölkerung gehören zu den wichtigsten Unterschieden.

Die Arbeit an diesem Bericht wurde durch das 5. Rahmenprogramm der EU im Projekt "AccessLab" (Regional Labour Market Adjustments in the Accession Candidate Countries) finanziert. • Begutachtung: Gudrun Biffi, Fritz Breuss, Peter Mayerhofer, Gerhard Palme • Wissenschaftliche Assistenz: Andrea Grabmayer, Andrea Hartmann, Maria Thalhammer • E-Mail-Adresse: Peter.Huber@wifo.ac.at

Mit dem Beitritt zur Europäischen Union tritt der Prozess des Strukturwandels in den ostmitteleuropäischen Kandidatenländern in eine neue Phase ein. Nach Überwindung der durch den Systemumbruch bedingten Rezession Anfang der neunziger Jahre und den damit verbundenen institutionellen Veränderungen werden die Verstärkung des internationalen Wettbewerbsdrucks durch den EU-Beitritt und die Übernahme des Acquis Communautaire den gesamtwirtschaftlichen Strukturwandel ebenso wie die Änderungen der institutionellen Landschaft neuerlich beschleunigen. Der politische und wirtschaftliche Erfolg des EU-Beitritts wird dabei davon abhängen, ob die Beitrittsländer die bestehenden Einkommensunterschiede gegenüber der EU verringern können. Eine Voraussetzung dafür ist ein Arbeitsmarkt, der Arbeitskräften den Übergang aus schrumpfenden in wachsende Betriebe, Branchen und Regionen möglichst rasch und ohne Entstehen von Massenarbeitslosigkeit ermöglicht.

Die Fähigkeit des Arbeitsmarktes der Beitrittsländer, den Strukturwandel zu bewältigen, ist aber auch für die EU von Bedeutung. Die Flexibilität des Arbeitsmarktes in diesen Ländern und die Unterschiede zwischen der Arbeitsmarktlage in den bisherigen und den neuen EU-Ländern spielen eine wichtige Rolle im Integrationsprozess, welcher dem formellen Beitritt im Jahr 2004 folgen wird. So werden die Unterschiede zwischen der Arbeitsmarktlage besonderes Gewicht haben, wenn die in den Beitrittsabkommen verhandelten Übergangsfristen insbesondere für die Freizügigkeit der Arbeitskräfte zwischen 2004 und 2011 auslaufen, da Arbeitslosigkeit sowohl theoretisch (z. B. *Harris – Todaro*, 1970) als auch empirisch (siehe z. B. den Literaturüberblick von *Ederveen – Bardsley*, 2003) ein wesentlicher Push-Faktor ist, welcher den Anreiz zur Emigration aus einem Land erhöht.

Aber auch in der Debatte um die Reform der europäischen Strukturfonds, die bis 2006 abgeschlossen werden muss, wird die Arbeitsmarktsituation der Beitrittsländer ebenso wie die Fähigkeit dieser Länder, den Strukturwandel ohne weitere Erhöhung der Arbeitslosigkeit zu bewältigen, eine wichtige Rolle spielen, da sie über die Ansprüche dieser Länder an die europäische Arbeitsmarkt- und Kohäsionspolitik Auskunft gibt.

Schließlich sollte die Fähigkeit des Arbeitsmarktes in den Beitrittsländern, Schocks zu verarbeiten, auch in der Diskussion um den optimalen Zeitpunkt des Eintritts in die Europäische Währungsunion berücksichtigt werden: Nach der Theorie der optimalen Währungsgebiete (*Mundell*, 1961, *McKinnon*, 1963, *Kenen*, 1969), dem zentralen theoretischen Bezugsrahmen der ökonomischen Diskussion um die Etablierung der

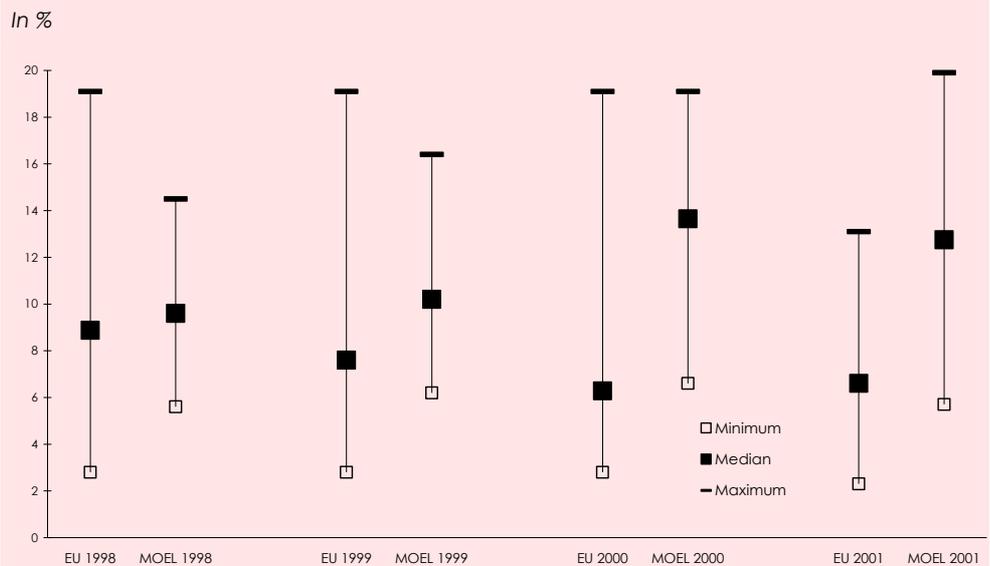
Europäischen Währungsunion (z. B. *Bayoumi – Eichengreen, 1993*), sind die Voraussetzungen für eine Währungsunion (unter sonst gleichen Bedingungen) umso besser, je höher die interne Migrationsneigung und die Reallohnflexibilität sind.

Der vorliegende Beitrag fasst die Ergebnisse der ersten Projektphase des im Rahmen des 5. Rahmenprogramms von der EU finanzierten Forschungsprojektes "AccessLab" zusammen. Untersucht wurden die Unterschiede und Gemeinsamkeiten der regionalen Arbeitsmarktlage und -anpassung der Beitrittsländer und EU-Länder, um damit empirische Grundlagen für die in der erweiterten Union anstehenden Diskussionen zu liefern¹⁾.

Hohe Arbeitslosigkeit, vergleichbare Erwerbsquoten, geringere geschlechtsspezifische Unterschiede als in der EU

Die Entwicklung der Arbeitslosenquote divergierte in den letzten Jahren zwischen der EU und den Beitrittsländern (Abbildung 1). 1998 war die Arbeitslosenquote in einigen Beitrittsländern (z. B. Polen und Tschechien) noch durchschnittlich oder unterdurchschnittlich gewesen; 2001 verzeichneten die meisten Beitrittsländer bereits eine Quote über dem EU-Durchschnitt, in einigen Ländern war sie höher als in Spanien und Italien. Diese divergierende Entwicklung geht zum einen auf den unterschiedlichen Konjunkturverlauf in diesen Ländern zurück, zum anderen könnte sie aber auch mit dem bevorstehenden EU-Beitritt der Länder selbst zu tun haben. *Burda (1998)* zeigt, dass auch in den Jahren unmittelbar vor früheren Erweiterungsschritten der EU die Arbeitslosenquote in den Beitrittsländern zunahm.

Abbildung 1: Entwicklung der Arbeitslosenquote in der EU und den Beitrittsländern



Q: Eurostat, Regio-Datenbank, Gács – Huber (2003A).

Die Entwicklung der Arbeitslosenquote divergierte in den letzten Jahren zwischen der EU und den Beitrittsländern.

Allerdings greift ein Vergleich der Arbeitslosenquote allein zu kurz, um einen Überblick über die Arbeitsmarktsituation in den Ländern zu bieten. Sowohl die EU-Staaten als auch die Beitrittsländer unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Institutionen, Arbeitsmarktregulierungsmuster und Arbeitsmarkttraditionen erheblich. Länder mit ähnlicher Arbeitslosenquote sind deshalb durch eine unterschiedliche Struktur der Arbeitslosigkeit, unterschiedliche Erwerbsquoten und auch unterschiedliche Betroffenheit verschiedener Bevölkerungsgruppen gekennzeichnet. Die EU und einige Ökonomen (z. B. *Knogler, 2001*) schlagen daher im Sinne von *Mosley – Mayer (1999)* häufig sieben Indikatoren zum Vergleich der Arbeitsmarktlage vor: die Arbeitslosenquote, den Anteil der Langzeitarbeitslosen (über 12 Monate), den Anteil der Jugendarbeitslosigkeit an der jugendlichen Bevölkerung, die Geschlechterdifferenz der Arbeitslosenquote (Arbeitslosenquote der Frauen im Verhältnis zu jener der Männer), das Be-

¹⁾ Erhebliche Datenprobleme ergaben sich aus der Verfügbarkeit nur kurzer Zeitreihen mit unterschiedlichen statistischen Begriffen und Umstellungen der Systematiken. Die zugrundeliegenden Daten werden in *Iara – Huber – Traistaru (2003)* eingehend beschrieben.

schäftigungswachstum, die Beschäftigtenquote (Beschäftigte in Prozent der Bevölkerung), die Beschäftigtenquote der Älteren (Beschäftigte im Alter von über 55 Jahren in Prozent der Bevölkerung in derselben Altersgruppe) sowie die Geschlechterdifferenz der Erwerbsquote (Verhältnis der Erwerbsquote der Männer zu jener der Frauen)²).

Gács – Huber (2003B) vergleichen anhand dieses Indikatorenansatzes die Arbeitsmarktlage in 45 Nuts-II-Regionen der Beitrittsländer (ohne Rumänien) und 184 NUTS-II-Regionen der EU sowie in den 56 NUTS-II-Regionen der südlichen EU-Länder (Spanien, Portugal, Griechenland und Italien) im Durchschnitt 1998 bis 2001. Die Ergebnisse (Übersicht 1) weisen die Beitrittsländer als Hocharbeitslosigkeitsregionen mit einer signifikant höheren Arbeitslosigkeit sowie höherer Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit als in der EU aus. Zugleich ist die Beschäftigungsquote der Älteren in diesen Ländern deutlich niedriger als in den meisten EU-Ländern. Wesentlich geringer als im EU-Durchschnitt sind in den Beitrittsländern hingegen die Geschlechterunterschiede sowohl in der Beschäftigungsquote als auch in der Arbeitslosenquote. Die durchschnittliche Erwerbsquote entsprach in den Jahren 1998 bis 2001 etwa dem EU-Durchschnitt.

Die Beitrittsländer sind Hocharbeitslosigkeitsregionen, mit einer signifikant höheren Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit als die EU. Zugleich ist die Beschäftigungsquote der Älteren in diesen Ländern deutlich niedriger als in den meisten EU-Ländern. Deutlich geringer als im EU-Durchschnitt sind hingegen die Geschlechterunterschiede sowohl in der Beschäftigungsquote als auch in der Arbeitslosenquote. Die durchschnittliche Erwerbsquote entsprach in den Jahren 1998 bis 2001 etwa dem EU-Durchschnitt.

Übersicht 1: Die Arbeitsmarktsituation in den Regionen der EU- und Beitrittsländer

	Beitrittsländer	EU-Länder In %	Südeuropäische Länder
Arbeitslosenquote	13,3	8,9**	11,4
Jugendarbeitslosigkeit	8,4	6,3**	8,3
Langzeitarbeitslosigkeit	47,8	40,5**	46,6
Erwerbsquote	55,6	56,3	50,0**
Beschäftigungsquote	57,7	63,6**	56,7
Beschäftigungsquote der Älteren	7,2	10,2**	10,9**
Beschäftigungsquote Frauen/Männer	0,8	0,7**	0,6**
Erwerbsquote Männer/Frauen	1,3	1,4**	1,7**
Arbeitslosenquote Frauen/Männer	0,9	0,8**	0,5**

Q: Eurostat, Regio-Datenbank; Gács – Huber (2003A). Ungewichtete Durchschnitte der Arbeitsmarktindikatoren über 45 NUTS-II-Regionen in den Beitrittsländern, 184 NUTS-II-Regionen in den EU-Ländern sowie 56 NUTS-II-Regionen in den südlichen EU-Ländern (Italien, Spanien, Griechenland, Portugal), Durchschnitt 1998/2001. ** . . . weicht signifikant vom Durchschnitt der Beitrittsländer ab (Basis: ANOVA-Test, Signifikanzniveau von –5%).

Der Vergleich mit dem Durchschnitt der EU-Länder mag allerdings aufgrund der Heterogenität innerhalb der EU unangebracht erscheinen. Aus diesem Grund werden die Beitrittsländer in der Literatur häufig mit den südlichen EU-Staaten verglichen, weil ihnen diese aufgrund ihres ökonomischen Entwicklungsstandes – gemessen am BIP pro Kopf – am ähnlichsten sind (z. B. Boeri – Brücker, 2000). In ihrer Arbeitsmarktsituation unterscheiden sich die Beitrittsländer von den südlichen EU-Ländern vor allem durch eine höhere Erwerbsquote und deutlich geringere Geschlechterunterschiede, während die Arbeitslosigkeit etwa gleich hoch ist.

Diese Ergebnisse deuten somit auf wichtige Unterschiede zwischen der Arbeitsmarktlage von Beitrittsländern und insbesondere den südlichen EU-Staaten hin. Gács – Huber (2003B) zeigen in einer Clusteranalyse, dass die Regionen der Beitrittsländer am besten mit den französischen Hocharbeitslosigkeitsregionen verglichen werden können, während die südlichen EU-Länder aufgrund der größeren Geschlechterunterschiede und geringen Erwerbsquote keine gute Vergleichsgruppe bilden.

²) Obwohl diese Wahl der Indikatoren aus verschiedenen Gründen kritisiert werden kann (Huber – Walterskirchen, 1999), ist sie mit der engen Anbindung an die Ziele der europäischen Beschäftigungsstrategie und der relativ guten Verfügbarkeit der Indikatoren für alle EU-Länder für internationale Vergleiche zu rechtfertigen (Mosley – Mayer, 1999).

In den Beitrittsländern ist die Arbeitslosigkeit symmetrischer verteilt als in der EU, und die regionalen Arbeitsmärkte sind stärker segmentiert in Regionen mit hoher und mit niedriger Arbeitslosigkeit. Fast drei Viertel der Bevölkerung der Beitrittsländer (ohne Rumänien) wohnen in Regionen, die im Durchschnitt der Jahre 1998 bis 2001 eine Arbeitslosenquote von mehr als 10% aufwiesen.

Insgesamt liefert der Vergleich der regionalen Unterschiede zwischen den Beitrittsländern und den Mitgliedstaaten ein heterogenes Bild der räumlichen Verteilung von Arbeitsmarktproblemen. In den Beitrittsländern sind die hohen Arbeitslosenquoten symmetrischer verteilt als in den EU-Ländern (hohe Arbeitslosigkeit in den MOEL anders als in der EU in vielen Regionen), und die regionalen Arbeitsmärkte weisen eine stärkere Tendenz zur Polarisierung auf (Segmentierung der Regionen mit hoher und mit niedriger Arbeitslosenquote, nur wenige Regionen mit durchschnittlicher Quote; Gács – Huber, 2003B): In den Beitrittsländern (ohne Rumänien) leben fast drei Viertel, in der EU nur etwa ein Drittel der Bevölkerung in Regionen, in denen die Arbeitslosenquote im Durchschnitt der Jahre 1998 bis 2001 über 10% betrug (Übersicht 2). In der erweiterten EU wird dieser Anteil aufgrund des geringen Gewichts der Beitrittsländer an der Gesamtbevölkerung der EU um nur knapp 10 Prozentpunkte höher sein.

Übersicht 2: Bevölkerung in den Regionen nach Arbeitslosenquotenklassen

	Arbeitslosenquote				
	Unter 4,9%	5,0% bis 9,9%	10,0% bis 14,9%	15,0% bis 19,9%	20% und darüber
	Bevölkerungsanteil in %				
Beitrittsländer	6,1	15,6	44,7	23,5	10,1
EU-Regionen	24,7	41,6	20,6	6,4	6,6
Insgesamt	21,4	36,9	25,0	9,5	7,3
	Beschäftigungsanteil in %				
Beitrittsländer	6,9	17,3	44,9	22,3	8,6
EU-Regionen	27,9	43,0	19,3	5,6	4,2
Insgesamt	24,3	38,6	23,6	8,4	5,0

Q: Eurostat, Regio-Datenbank; Gács – Huber (2003A).

Regionale Besonderheiten bestimmen Tempo des Beschäftigungswachstums, nationale Institutionen die Höhe der Arbeitslosigkeit

Die Sachgüterproduktion baut seit 1992 in der Slowakei, in Polen, Ungarn, Slowenien und Bulgarien Beschäftigung ab oder stagniert (Slowakei und Polen); damit geht in einigen Ländern eine Ausweitung des Anteils der Landwirtschaft an der Beschäftigung einher (Bulgarien und Rumänien), in anderen Ländern eine Erhöhung des Anteils der Dienstleistungen.

Die erheblichen Unterschiede der regionalen Betroffenheiten von Arbeitslosigkeit resultieren aus dem Zusammenspiel regionaler Beschäftigungsschwankungen, des Strukturwandels und nationaler Charakteristika bezüglich der Verringerung der Arbeitslosigkeit. Der Wandel der Sektorstruktur (Landwirtschaft, Sachgüterproduktion, Bauwesen, Dienstleistungen) der Beschäftigung etwa erfolgt sehr ungleichmäßig (Traistaru – Wolff, 2003): Die Sachgütererzeugung baute seit 1992 in den untersuchten Ländern (Slowakei, Polen, Ungarn, Slowenien, Bulgarien) durchwegs Arbeitskräfte ab oder schuf zumindest keine zusätzlichen Arbeitsplätze (Slowakei, Polen); in einigen Ländern erhöhte sich dadurch der Anteil der Landwirtschaft an der Beschäftigung (Bulgarien, Polen, Rumänien), in anderen jener der Dienstleistungen (Übersicht 3). Dies bestätigt frühere Befunde von Mickiewicz (2001), wonach sich die Transformationsländer deutlich hinsichtlich der Richtung des Strukturwandels unterscheiden: Während die Beschäftigung in der Sachgütererzeugung in beinahe allen Ländern schrumpft, ergibt sich in einer Gruppe (vor allem den früheren Sowjetrepubliken sowie Rumänien und Bulgarien) einer Agrarisierung der Beschäftigungsstruktur, in den anderen Beitrittsländern hingegen einer merklichen Tertiärisierung.

Die Beschäftigungsstruktur unterscheidet sich zwischen den Beitrittsländern und den EU-Ländern noch immer erheblich. Die MOEL sind im Allgemeinen stärker industrialisiert und zum Teil durch einen wesentlich höheren Agraranteil geprägt als die EU (siehe dazu auch Huber – Palme, 2000).

Diese Unterschiede und Verschiebungen der Sektorstruktur der Beschäftigung sind von einiger Bedeutung für den Prozess der EU-Erweiterung: Zum einen verdeutlichen sie den von den Beitrittsländern zu bewältigenden Strukturwandel, zum anderen beleuchten sie die Bedingungen für eine Konvergenz der Einkommen in der nahen Zukunft. Da sich entwickelte Marktwirtschaften – zumindest auf der hier untersuchten groben Sektorebene (Traistaru – Wolff, 2003) – in ihrer Beschäftigungsstruktur angleichen und der Konvergenzprozess eine Verlagerung der wirtschaftlichen Aktivitäten zu wertschöpfungsintensiveren Produktionsformen verlangt, ist die Bewältigung die-

ses Strukturwandels ohne weitere Verschärfung der Arbeitsmarktprobleme eine der wichtigsten Herausforderungen der Zukunft in diesen Ländern (Mickiewicz, 2001).

Übersicht 3: Beschäftigungsanteile der Wirtschaftssektoren in den Beitrittsländern in den neunziger Jahren

		Landwirtschaft	Industrie Anteile in %	Dienstleistungen
Bulgarien	1993	22	38	40
	1998	26	31	43
Ungarn	1992	10	37	53
	1997	07	34	59
Polen	1992	26	23	51
	1997	27	30	43
Rumänien	1993	36	36	28
	1998	38	31	31
Slowakei	1992	11	33	56
	1996	10	35	55
Slowenien	1992	02	45	53
	1996	2	39	59

Q: Traistaru – Wolff (2003).

Regionale Beschäftigungsbedingungen und nationale Arbeitsmarktregulierungen dürften dabei von entscheidender Bedeutung sein. Laut Traistaru – Wolff (2003) sind Beschäftigungsveränderungen zwischen den Sektoren eine unzureichende Erklärung für regionale Unterschiede zwischen den Veränderungsdaten der Beschäftigung – der Großteil der regionalen Variation des Beschäftigungswachstums geht auf Entwicklungen zurück, die alle Sektoren einer Region in gleichem Maße betreffen und daher regionsspezifisch sind. In dieser Hinsicht unterscheiden sich die Beitrittsländer kaum von den EU-Ländern (Gács – Huber, 2003A).

Hingegen sind regionale Unterschiede zwischen den Arbeitslosenquoten in den Beitrittsländern zu einem größeren Teil auf nationale Faktoren zurückzuführen als in den EU-Ländern. So schätzen Gács – Huber (2003A), dass in Polen, Tschechien und Ungarn etwa 70% der Zeitvariation der regionalen Arbeitslosenquoten durch nationale Faktoren bestimmt werden, in den EU-Staaten aber nur etwa 40%³⁾. In den Beitrittsländern haben daher zwar regionale Standortfaktoren besonderen Einfluss auf das (Beschäftigungs-)Wachstum, die Höhe der Arbeitslosigkeit wird aber insbesondere durch nationale Institutionen wie das System der Arbeitslosenversicherung und das Sozialsystem, das Lohnverhandlungssystem und Regulierungen bestimmt, die die sektorale und regionale Mobilität beschränken. Die Herausforderung für die Wirtschaftspolitik besteht somit darin, eine besonders enge Verbindung der Regionalpolitik mit der nationalen Arbeitsmarktpolitik zu schaffen.

Dies lenkt die Aufmerksamkeit auf die regionalen Arbeitsmarktanpassungsprozesse in den Beitrittsländern. Regionale Arbeitsmärkte können grundsätzlich auf eine überraschende Veränderung der Beschäftigung über zwei Kanäle reagieren: Im Falle der Schließung eines Betriebs etwa könnte das Lohnniveau in der Region relativ zu anderen Regionen sinken, sodass Direktinvestitionen aus anderen Regionen angezogen werden oder endogen Arbeitsplätze geschaffen werden. Wenn dieser Mechanismus der Lohnanpassung versagt, erfolgt die Anpassung über die Menge – über eine Veränderung der Arbeitslosigkeit, durch Rückzug vom Arbeitsmarkt und somit eine Veränderung der Erwerbsquote oder durch Abwanderung aus der Region.

Da diese Mechanismen einander nicht ausschließen und überdies über verschiedene Zeithorizonte unterschiedlich stark wirken können, beschäftigt sich die empirische Literatur zur Arbeitsmarktflexibilität vor allem damit, welcher dieser Mechanismen

In den Beitrittsländern haben Standortfaktoren großen Einfluss auf das Beschäftigungswachstum, während nationale Institutionen wie das System der Arbeitslosenversicherung und das Sozialsystem, das Lohnverhandlungssystem und Regulierungen, die die sektorale und regionale Mobilität beschränken, bestimmend für die Höhe der Arbeitslosigkeit sind. Die Herausforderung für die Wirtschaftspolitik besteht somit darin, eine besonders enge Verbindung der Regionalpolitik mit nationaler Arbeitsmarktpolitik zu schaffen.

**Arbeitsmarkt-
anpassungen: geringe
Migrationsneigung
und etwas höhere
Lohnflexibilität**

³⁾ Ähnliche Ergebnisse finden sich in einer deskriptiven Analyse von Gács – Huber (2003A).

über welchen Zeithorizont welchen Beitrag zum Ausgleich regional asymmetrischer Schocks leistet. Demnach erfolgt die Anpassung in den meisten Industrieländern zumindest kurz- bis mittelfristig eher über die Mengen als über die Löhne. Dabei besteht die Mengenanpassung in den EU-Ländern vor allem in einer Anpassung der Erwerbsquote (*Decressin – Fatas, 1995*), während in den USA Wanderungsbewegungen überwiegen (*Blanchard – Katz, 1992*).

Lohnanpassung

Auch in den Beitrittsländern dürften Lohnanpassungen nur eine geringe Rolle spielen. Gemäß der Literatur zur Reagibilität der regionalen Löhne auf die regionale Arbeitslosigkeit in den Beitrittsländern sind die Lohnanpassungen – ähnlich wie in der EU – insignifikant oder aber gering (Übersicht 4). Dabei wird meist die Abhängigkeit der regionalen Löhne oder ihres Wachstums von der Höhe der regionalen Arbeitslosenquote gemessen. *Boeri – Scarpetta (1996)* finden für die frühen Phasen des Systemübergangs (bis 1992) den erwarteten negativen Zusammenhang zwischen Lohnwachstum und Arbeitslosenquoten (allerdings statistisch nicht abgesichert), während sowohl *Kallai – Traistaru (2001)* als auch *Duffy – Walsh (2001)* sowie *Huber (2003)* mit späteren Daten einen signifikanten negativen Zusammenhang zwischen Löhnen bzw. Lohnwachstum und der regionalen Arbeitslosigkeit in den Beitrittsländern belegen.

Die Löhne reagieren in den Beitrittsländern im Durchschnitt flexibler auf die regionale Arbeitsmarktlage als in der EU. Allerdings sind gerade die Prozesse der Lohnanpassung zwischen den Ländern sehr heterogen.

Übersicht 4: Studien zur Anpassung der regionalen Löhne an die regionale Arbeitslosenquote

	Länder	Abhängige Variable	Elastizität bezüglich der regionalen Arbeitslosenquote
<i>Kallai – Traistaru (1999)</i>	Rumänien	Lohnniveau	-0,13 bis -0,25
<i>Duffy – Walsh (2001)</i>	Polen	Lohnniveau	0,16 bis -0,11
<i>Huber (2003)</i>	Tschechien Slowakei Polen Ungarn	Lohnveränderung	Elastizität etwas höher als in der Vergleichsgruppe der EU-Länder (Spanien, Portugal, Italien, Niederlande, Deutschland)
<i>Kertesi – Köllö (1997)</i>	Ungarn	Lohnniveau	Arbeitslosenquote hat einen signifikant negativen Einfluss auf das Lohnniveau
<i>Kertesi – Köllö (1995)</i>	Ungarn	Lohnniveau (individuelle Daten)	Arbeitslosenquote hat einen signifikant negativen Einfluss auf das Lohnniveau
<i>Boeri – Scarpetta (1996)</i>	Tschechien Ungarn Slowakei Polen	Lohnveränderung	Koeffizienten sind insignifikant
<i>Commander – Mc Hale (1995)</i>	Visegrad-Länder	Lohnniveau	Resultate sind nicht eindeutig
<i>Büttner (2003)</i>	Tschechien Slowakei Polen Ungarn Estland Rumänien Bulgarien Slowenien	Lohnniveau und Lohnveränderung	Elastizität etwas höher als in der Vergleichsgruppe der EU-Länder (Spanien, Portugal, Italien, Niederlande, Deutschland), große Heterogenität zwischen den Ländern
<i>Iara – Traistaru (2003)</i>	Bulgarien Ungarn Polen Rumänien	Lohnniveau	Bulgarien -0,12, Polen und Ungarn -0,04 bis -0,05, Rumänien keine signifikanten Resultate, regionale Interaktion nur in Ungarn wichtig

Q: WIFO-Erhebungen.

Im Rahmen des Projekts "AccessLab" wurden diese Untersuchungen in zwei Richtungen ergänzt: *Büttner (2003)* vergleicht die regionale Lohnbildung in den Beitrittsländern und der EU. Demnach reagieren die Löhne in den Beitrittsländern im Durchschnitt flexibler auf die regionale Arbeitsmarktlage als in den EU-Ländern. Die Lohnflexibilität ist somit in diesen Ländern etwas größer als in der EU. Allerdings sind gerade die Prozesse der Lohnanpassung zwischen den Ländern sehr heterogen. *Iara – Traistaru (2003)* zeigen vor allem für Ungarn und Polen eine geringe Anpassung der

Löhne an die regionale Arbeitslosigkeit, für Bulgarien deutlich stärkere Reaktionen. Ähnlich belegt *Huber* (2003) vor allem für Tschechien und Bulgarien hohe Lohnanpassungen.

Das Ergebnis einer relativ hohen Lohnflexibilität (*Büttner*, 2003) sollte allerdings vor dem Hintergrund der selbst im europäischen Vergleich geringen Migrationsrate der Beitrittsländer gesehen werden. Trotz etwa gleich großer regionaler Variation des Einkommens und der Arbeitslosigkeit ist die interne Migrationsrate dieser Länder ausgesprochen niedrig. In den meisten Ländern verlagern pro Jahr etwa 0,5% der Bevölkerung ihren Wohnsitz innerhalb des Landes (Übersicht 5) – in der EU liegt diese Kennzahl trotz der größeren Regionen meist knapp unter 1%. Zwischen 1992 und 1998 hat sich die Migrationsrate in den Beitrittsländern überdies auch bei steigender regionaler Disparität verringert (*Fidrmuc*, 2001) – ein Hinweis auf eine nur sehr geringe Bedeutung interner Migrationen in der Anpassung an regionale Arbeitmarktungleichgewichte⁴⁾.

Übersicht 5: Migrationsraten

		Bruttomigration		Nettomigration		Anteil der Nettomigration	
		1992	1998	1992	1998	1992	1998
		In % der Bevölkerung					
Deutschland	NUTS I	1,32	1,06	0,07	0,17	5,53	16,46
Großbritannien	NUTS I	1,58	1,72	0,13	0,10	7,96	5,80
Belgien	NUTS II	0,92	0,99	0,02	0,06	2,68	5,57
Spanien	NUTS II	0,45	0,60	0,08	0,07	17,23	11,28
Italien	NUTS II	0,77	0,50	0,09	0,08	11,80	16,64
Niederlande	NUTS II	1,67	1,67	0,07	0,07	4,44	4,27
Finnland	NUTS II	1,23	0,76	0,10	0,08	7,62	10,28
Portugal	NUTS II	0,19	0,32	0,04	0,07	22,68	22,78
Schweden	NUTS II	1,50	1,58	0,06	0,15	4,08	9,77
Österreich	NUTS II	0,89	0,93	0,05	0,05	6,04	5,79
Dänemark	NUTS III	3,48	3,41	0,08	0,09	2,32	2,77
Tschechien	NUTS II	0,57	0,48	0,009	0,07	1,64	13,93
Slowakei	Okres	0,17	0,06	.	.	.	.
Slowenien	Regionen (NUTS II)	0,28	0,30	0,02	0,02	7,66	7,15
Polen	Voivodships	1,23	1,08	0,06	0,05	5,00	4,66
Ungarn	Komitate	.	.	0,16	0,17	.	.
Rumänien	NUTS III	1,16	1,09	.	.	.	.
Estland	NUTS IV	.	0,69	.	.	.	.
Lettland	NUTS IV	.	0,75	.	.	.	.
Litauen	NUTS IV	.	0,46	.	.	.	.

Q: Eurostat; EU-Länder: Regio-Datenbank, Tschechien, Slowenien, Ungarn, Polen, Slowakei: nationale Statistische Jahrbücher, Estland, Lettland, Litauen: *Hazans* (2003), Rumänien: *Kallai* (2003).

Diese geringe Bedeutung interner Migration in den Beitrittsländern wird von den detaillierteren Untersuchungen im Rahmen des Projekts "AccessLab" bestätigt. So vergleicht *Fidrmuc* (2001) die Reaktion der internen Migration auf regionale Unterschiede zwischen den Löhnen und der Arbeitslosigkeit in Polen, Ungarn, Tschechien und der Slowakei mit jener in Portugal, Spanien, Italien, Deutschland und den Niederlanden. *Hazans* (2003) und *Kallai* (2003) untersuchen die Wanderungsbewegungen in den Baltischen Staaten bzw. Rumänien. Durchwegs ergibt sich eine geringe Elastizität der internen Wanderungsbewegungen auf Unterschiede zwischen Löhnen und Arbeitslosigkeit. Die vergleichende Studie von *Ederveen – Bardsley* (2003) bestätigt, dass die Bevölkerung der Beitrittsländer vor allem auf Lohnunterschiede mit einer deutlich geringeren Elastizität reagiert als in den EU-Ländern.

Migration

Trotz etwa gleich großer regionaler Disparitäten des Einkommens und der Arbeitslosigkeit wie in der EU ist die interne Migrationsrate in den Beitrittsländern ausgesprochen niedrig: In den meisten Ländern verlagern pro Jahr etwa 0,5% der Bevölkerung ihren Wohnsitz innerhalb des Landes. In der EU liegt diese Kennzahl knapp unter 1%.

⁴⁾ Die geringere Migrationsneigung in den Beitrittsländern könnte mit einer höheren Pendeltätigkeit der Bevölkerung erklärt werden. Die wenigen Ergebnisse in der Literatur bestätigen diese Vermutung allerdings nicht: Sowohl *Hazans* (2003) als auch *Gergeley* (2003) zeigen, dass Pendeln zumindest in Ungarn und dem Baltikum kein Substitut für Migration ist, auch die Pendelneigung ist in diesen Ländern gering.

Mengenanpassungen wie in der EU primär über das Arbeitskräfteangebot

Ähnlich den EU-Ländern erfolgt die kurzfristige Anpassung auf dem Arbeitsmarkt vor allem über die Erwerbsquote. In Hocharbeitsloskeitsregionen hat die Anpassung über Migration eine geringere, jene über die Arbeitslosigkeit eine größere Bedeutung. Gerade in den von Arbeitslosigkeit besonders betroffenen Regionen der Beitrittsländer ist daher die geringe Migrationsbereitschaft ein erhebliches Problem.

Da interne Wanderungen kaum zur Verringerung regionaler Disparitäten beitragen und die Lohnanpassungen – obwohl etwas stärker als in der EU – kaum ausreichen, um regionale Unterschiede auf dem Arbeitsmarkt zu verringern, liegt die Hauptlast der regionalen Arbeitsmarktanpassungen in den Beitrittsländern auf der Arbeitslosenquote und der Erwerbsquote. Ähnlich den EU-Ländern erfolgt die kurzfristige Anpassung dabei vor allem über die Erwerbsquote. *Gács – Huber (2003A)* simulieren die regionalen Prozesse der Arbeitsmarktanpassung in einer durchschnittlichen Region der Beitrittsländer anhand eines kleinen (von *Blanchard – Katz, 1992*, vorgeschlagenen) Zeitreihenmodells; demnach werden in den Beitrittsländern zwischen 70% und 75% einer unerwarteten Veränderung der Beschäftigung durch eine Veränderung der Erwerbsquote ausgeglichen.

Die Arbeitsmarktanpassungen unterscheiden sich zwischen Regionen mit hoher bzw. niedriger Arbeitslosigkeit: In Regionen, in denen die Arbeitslosenquote 1998 über 10% lag, wird zwar ebenso wie in Regionen mit einer Arbeitslosenquote unter 7% der Großteil der Änderungen über die Erwerbsquote angepasst. Allerdings spielt in Hocharbeitsloskeitsregionen die Anpassung über Migration eine geringere und jene über die Arbeitslosigkeit eine größere Rolle. Gerade in Regionen mit sehr hoher Arbeitslosigkeit bildet also die geringe Migrationsbereitschaft in den Beitrittsländern ein erhebliches Problem.

Zusammenfassung

Das Projekt "AccessLab" untersucht die Anpassungsfähigkeit regionaler Arbeitsmärkte in den ostmitteleuropäischen Beitrittsländern anhand des Strukturwandels. Demnach sind diese Länder in vielen Bereichen durchaus mit den "stilisierten Fakten" in der EU vergleichbar: Die Regionen dieser Länder weisen zwar im Durchschnitt eine höhere Arbeitslosenquote auf, die Arbeitsmarktlage ist aus einer breiteren Perspektive aber ähnlich einigen EU-Regionen; wie in der EU wird ein Großteil der regionalen Beschäftigungsveränderungen über Anpassungen des Arbeitskräfteangebotes bewältigt, während Migration eine untergeordnete Rolle spielt.

Wesentliche Unterschiede zu den EU-Ländern ergeben sich etwa bezüglich der internen Migrationsneigung: Sie ist in diesen Ländern noch geringer als in der EU und dürfte eine der Ursachen der hohen Arbeitslosigkeits- und Lohnendifferentiale sein. Wirtschaftspolitische Maßnahmen, die die Fähigkeit der regionalen Arbeitsmärkte zum Strukturwandel verbessern, sollten daher noch stärker als in EU-Ländern die räumliche Mobilität (aber ebenso die berufliche und die Branchenmobilität) der Arbeitskräfte fördern. Welche Maßnahmen hier am effektivsten sind, ist Gegenstand der weiteren Forschung des Projekts "AccessLab". Eine solche Politik sollte neben der Verbesserung des Humankapitals und dem lebensbegleitenden Lernen auch ein breites Spektrum an Maßnahmen zur Infrastrukturentwicklung und zur Beseitigung von Kapital- und Wohnungsmarkteffizienzen anbieten.

Das Beschäftigungswachstum wird in den Beitrittsländern stark von regionalen (Standort-)Faktoren bestimmt, während nationale Faktoren für die Arbeitslosigkeit von besonderer Bedeutung sind. Eine nationale Beschäftigungspolitik sollte sich neben der Mobilitätserhöhung auch der Weiterentwicklung der im Systemübergang geschaffenen Institutionen widmen; die Zielrichtung der Regionalpolitik sollte vor allem in der Sicherung des Beschäftigungswachstums liegen. Dieser Fokus insbesondere der Arbeitsmarktpolitik auf Mobilitätserhöhung und Institutionenaufbau scheint nicht nur aus der kurzfristigen Sicht einer Steigerung der Anpassungsfähigkeit regionaler Arbeitsmärkte wünschenswert, sondern könnte auch langfristig das Wachstum in den Beitrittsländern und damit den Konvergenzprozess zum durchschnittlichen EU-Wohlfahrtsniveau unterstützen, da er eine langfristig effiziente Allokation der Ressourcen und eine Verringerung der durch Strukturwandel hervorgerufenen sozialen und politischen Probleme verspricht.

Literaturhinweise

Bayoumi, T., Eichengreen, B., "Shocking Aspects of European Monetary Integration", in Torres, F., Giavazzi, F. (Hrsg.), *Adjustment and Growth in the European Monetary Union*, Cambridge University Press, Oxford-New York-Melbourne, 1993, S. 193-229.

Blanchard, O., Katz, I., "Regional Evolutions", *Brookings Papers on Economic Activity*, 1992, 1, S. 1-75.

- Boeri, T., Brücker, H. (Hrsg.), *The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Wages in the EU Member States*, European Integration Consortium, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, 2000 (mimeo).
- Boeri, T., Scarpetta, S., "Regional Mismatch and the Transition to a Market Economy", *Labour Economics*, 1996, 3, S. 233-254.
- Büttner, Th., *Unemployment Disparities and Regional Wage Flexibility: Comparing EU-Member States and Accession Countries*, AccessLab, WIFO, Wien, 2003, <http://accesslab.wifo.ac.at/>.
- Burda, M., "The Consequences of EU-Enlargement for Central and Eastern European Labour Markets", CEPR Discussion Paper, 1998, (1881).
- Commander, S., Mc Hale, J., *Labor Markets in the Transition in East Europe and Russia. A Review of Experience*, World Bank, Washington, D.C., 1995.
- Decressin, J., Fatas, A., "Regional Labour Market Dynamics in Europe", *European Economic Review*, 1995, S. 1627-1655.
- Duffy, F., Walsh, P., "Individual Pay and Outside Options: Evidence from the Polish Labour Force Survey", IZA Discussion Paper, 2001, (295).
- Ederveen, S., Bardsley, N., *The Influence of Wages and Unemployment Differentials on Labour Mobility in the EU*, AccessLab, WIFO, Wien, 2003, <http://accesslab.wifo.ac.at/>.
- Fidrmuc, J., *Adjustment to Shocks via Inter-regional Labour Mobility*, AccessLab, WIFO, Wien, 2001, <http://accesslab.wifo.ac.at/>.
- Gács, V., Huber, P. (2003A), *Quantity Adjustments in Candidate Countries' Regional Labour Markets*, AccessLab, WIFO, Wien, 2003, <http://accesslab.wifo.ac.at/>.
- Gács, V., Huber, P. (2003B), *Regional Labour Market Problems in the Candidate Countries: A Descriptive Analysis*, AccessLab, WIFO, Wien, 2003, <http://accesslab.wifo.ac.at/>.
- Gergeley, Z., "Residential Mobility Migration and Economic Incentives – The Case of Hungary 1990-1999", *Flomenlarge Working Paper*, 2003.
- Harris, J. R., Todaro, M. P., "Migration, Unemployment and Development: A Two Sector Analysis", *American Economic Review*, 1970, 60(1), S. 120-142.
- Hazans, E., *Determinants of Inter-regional Migration in the Baltic Countries*, AccessLab, WIFO, Wien, 2003, <http://accesslab.wifo.ac.at/>.
- Huber, P., *Intra-National Labour Market Adjustment in Candidate Countries*, AccessLab, WIFO, Wien, 2003, <http://accesslab.wifo.ac.at/>.
- Huber, P., et al., *Regional and Labour Market Development in Candidate Countries. A Literature Survey*, AccessLab, WIFO, Wien, 2002, <http://accesslab.wifo.ac.at/>.
- Huber, P., Palme, G., *Teilprojekt 3: Regionalwirtschaftliche Entwicklung in den MOEL, Strukturpolitik und Raumplanung in den Regionen an der mitteleuropäischen EU-Außengrenze zur Vorbereitung auf die EU-Osterweiterung*, Preparity, WIFO, Wien, 2000, http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo_search.get_abstract_type?p_language=1&pubid=19586.
- Huber, P., Walterskirchen, E., *Möglichkeiten einer regionalen Arbeitsmarktpolitik in Oberösterreich*, Studie des WIFO im Auftrag des Amtes der Oberösterreichischen Landesregierung, Wien, 1999.
- Iara, A., Huber, P., Traistaru, I., *Data Availability on Candidate Countries*, Wien, 2003 (mimeo).
- Iara, A., Traistaru, I., *How Flexible are Wages in EU Accession Countries?*, AccessLab, WIFO, Wien, 2003, <http://accesslab.wifo.ac.at/>.
- Kallai, E., *Determinants of Regional Mobility in Romania*, AccessLab, WIFO, Wien, 2003, <http://accesslab.wifo.ac.at/>.
- Kallai, E., Traistaru, I., *Characteristics and Trends of Regional Labour Markets in Transition Economies: Empirical Evidence from Romania*, Zentrum für Europäische Integration, Bonn, 2001 (mimeo).
- Kenen, P., "The Theory of Optimum Currency Areas: An Eclectic View", in Mundel, R., Swoboda, A. (Hrsg.), *Monetary Problems in the International Economy*, University of Chicago Press, Chicago, 1969.
- Kertesi, G., Köllö, J., *Wages and Unemployment in Hungary 1986-1994*, ILO, Budapest, 1995.
- Kertesi, G., Köllö, J., *Wages Inequalities in Hungary 1986-1996*, Hungarian Academy of Sciences, Budapest, 1997 (mimeo).
- Knogler, M., "Die Arbeitsmärkte der Beitrittskandidaten vor dem Hintergrund der EU-Osterweiterung", *Osteuropa Institut, München, Working Papers*, 2001, (228).
- McKinnon, R. I., "Optimum Currency Area", *American Economic Review*, 1963, 53(4), S. 717-725.
- Mickiewicz, T., "Convergence in Employment Structures: Transition Countries versus the EU", in Liuthu, K. (Hrsg.), *Ten Years of Economic Transition*, Lappeenranta University of Technology, Lappeenranta, 2001, S. 41-67.
- Mosley, H., Mayer, A., "Benchmarking Labour Market Performance: A Radar Chart Approach", *WZB Discussion Paper*, 1999, (FS I 99-202).
- Mundell, R. A., "A Theory of Optimum Currency Areas," *American Economic Review*, 1961, 51(4), S. 657-665.
- Traistaru, I., Wolff, G., *Regional Specialisation and Employment Dynamics in Transition Countries*, AccessLab, WIFO, Wien, 2003, <http://accesslab.wifo.ac.at/>.

Regional Growth and Adjustment of the Labour Market in the CEE Countries – Summary

In some respects, regional labour markets in the accession countries are quite comparable to their counterparts in the European Union. Especially with regard to female unemployment and employment rates, indices in the future EU member countries are better than the EU average. Nevertheless, unemployment rates continue to be higher and have been losing ground to the EU rates in recent years. Among other factors this development has been influenced by lower internal mobility in accession countries. This was the finding of a study conducted by WIFO jointly with seven international partners (ACCESSLAB).

The study, which refers to the period of 1992–2002, indicates that while the regional labour market situation influences regional wage adjustments more strongly than in EU countries, internal migration (in spite of large-scale regional disparities) is still substantially below EU figures. In most of the accession countries, 0.5 percent of the population move region of residence within any given year. In the current EU countries, this rate is usually just below 1 percent. Moreover, internal mobility in the accession states has declined compared to the early 1990s.

Economic policy measures that aim to strengthen the capacity of regional labour markets to cope with the structural change impending after enlargement should thus concentrate on enhancing labour force mobility even more than in the EU countries. In addition to strategies for improving human capital, such policies should include a wide range of measures to develop infrastructure and eliminate inefficiencies in the capital and housing markets.