

Maastricht: dak zonder huis?

De preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde (KVS) gaan dit jaar over vraagstukken die in het Verdrag van Maastricht onderbelicht zijn gebleven¹. Volgens de inleiders lijkt Maastricht op een dak zonder huis. De nadruk op monetaire convergentie is niet alleen gedoemd te falen, maar zelfs riskant voor de voortgang van het Europese eenwordingsproces. De eerste vijf preadviezen behandelen het migratiebeleid, het sociale beleid, het milieubeleid, het media- en informatiebeleid en het mededingingsbeleid. Het zesde, overkoepelende preadvies plaatst de verworvenheden van Maastricht in een federaal perspectief.

Pelkmans analyseert in hoeverre het doelmatig is dat de Europese Unie federale trekken vertoont. Hieruit komt naar voren dat Maastricht terecht federale principes hanteert waar het gaat om de centralisatie van het monetaire beleid, het bijdragen aan de ontwikkeling van achtergebleven regio's, en de regulering van de interne markt volgens de uitgangspunten van vrij verkeer, subsidiariteit, wederzijdse erkenning en harmonisatie op minimumniveau. Daarentegen blijven federale doelmatigheidswinsten achterwege op het gebied van belastingheffing, sociaal beleid, de interne arbeidsmarkt, en het opvangen van landenspecifieke schokken.

Vanwege deze asymmetrie sluit Pelkmans niet uit dat de (federale) monetaire unie instabiel zal blijken te zijn. In de EMU hebben individuele lidstaten geen speelruimte meer om via monetair of begrotingsbeleid de aanpassingskosten van conjuncturele of structurele schokken te verminderen, terwijl deze ruimte ook op gemeenschappelijk niveau ontbreekt. Dit gemis kan worden ondervangen door de monetaire unie alsnog van een sociale tegenhanger te voorzien, bestaande uit gemeenschappelijke bijdragen in de aanpassingskosten van getroffen lidstaten (federale stabilisatoren) en een vrije interne arbeidsmarkt. In feite vereist dit een sociale unie. De werking van federale stabilisatoren berust immers op compenseren van de centrale bijdragen in de hogere kosten van sociale zekerheid (c.q. op lagere afdrachten van getroffen lidstaten aan het centrum), terwijl een interne arbeidsmarkt niet mogelijk is zonder een vergaande harmonisering van de regulering van nationale arbeidsmarkten, inclusief de daarmee verbonden toegang tot nationale sociale-zekerheidsstelsels, woningmarkten en gezondheidszorg.

Een aanzet tot de gewenste sociale unie wordt gegeven in het preadvies van Muysken en De Neubourg. Uitgangspunt is een pragmatische stap-voor-stap benadering. Zo zou het Europese sociale beleid zich moeten concentreren op de sociale grondrechten, de belangrijkste arbeidsvoorwaarden en de harmonisering van de sociale zekerheid. Gezien de grote verscheidenheid van de rechten, plichten en bevoegdheden van de sociale partners, dienen de arbeidsverhoudingen aan de lidstaten overgelaten te

worden. Ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden dient het beleid zich te richten op Europese minimumnormen, die per lidstaat kunnen worden gecorrigeerd voor produktiviteits- en ontwikkelingsverschillen. Daarbij is het de bedoeling dat met elk land dat niet aan een (gecorrigeerd) minimum voldoet, een tijdspad voor harmonisatie wordt afgesproken. Op het terrein van de sociale zekerheid wordt gedacht aan een niet bindend voorstel van de Europese Commissie voor de reorganisatie van de sociale stelsels in de lidstaten. Naarmate meer lidstaten (delen van) dit voorstel overnemen, zal de gewenste harmonisatie van de sociale-zekerheidsstelsels vanzelf dichterbij komen.

Ook bij Muysken en De Neubourg is sociale integratie een noodzakelijk complement van de monetaire unie. In tegenstelling tot bij Pelkmans geven echter niet doelmatigheidsoverwegingen de doorslag (interne arbeidsmarkt en federale stabilisatoren), maar rechtvaardigheidsoverwegingen als het voorkomen van sociale dumping, het behoud van het Europese 'sociale kapitalisme' en het beperken van welvaartsverschillen. Het voordeel van deze benadering is dat deze een pragmatische afweging mogelijk maakt tussen het haalbare en het wenselijke. Het na-deel is dat een 'haalbare' sociale unie het zonder de voordelen van een flexibele, interne arbeidsmarkt zal moeten stellen. Maar dit is wellicht minder erg dan het lijkt, want deze voordelen worden in het preadvies van Molle gerelativeerd. Molle (migratiebeleid) constateert dat er tussen 1973 en 1990 ondanks toenemende integratie sprake is geweest van afnemende interne migratiestromen. Hij schrijft dit toe aan de groei van de lokale vraag naar arbeid in de traditionele emigratielanden Spanje, Portugal en Griekenland als gevolg van de opening van de EG-markt voor hun industrieproducten. Een en ander impliceert dat toenemende integratie de meerwaarde van een volledig geïntegreerde interne arbeidsmarkt vermindert. Als deze paradox geldig is, dan ligt het niet voor de hand om de voor een interne arbeidsmarkt noodzakelijke sociale unie geforceerd na te streven.

Deze nuancering neemt niet weg dat het monetaire accent in het Verdrag van Maastricht inderdaad risico's oplevert voor de voortgang van het Europese integratieproces. De oplossing van het probleem ligt echter niet in het terugdraaien van de monetaire unie, maar in het heroverwegen van de talloze nationale regelingen op sociaal gebied ten gunste van een beter doordacht Europees alternatief. In die zin is het juist de kracht van Maastricht dat het een voorschot heeft durven nemen op wat nog komen moet.

A.R.G.J. Zwiers

1. Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, *Maastricht 1991 kritisch beschouwd*, Lemma, Utrecht, 1993, 172 blz.