

Sociaal beleid voor Europa

Auteur(s):

Westerlaken, A.A.

Dijk, J.J. van

De auteurs zijn voorzitter van het CNV respectievelijk namens het CNV lid van het Economisch en Sociaal Comité van de Europese Gemeenschappen.

Verschenen in:

ESB, 81e jaargang, nr. 4086, pagina 1032, 24 december 1996

Rubriek:

Trefwoord(en):

eu, emu

Europa staat voor de keuze tussen een sociale of een anti-sociale markteconomie. Het laatste leidt tot de 'kommervolle samenleving' waar Robert Reich voor waarschuwt. Om dat te voorkomen moet het Nederlandse voorzitterschap worden benut om het Verdrag van Maastricht zodanig aan te passen, dat een gunstige economische ontwikkeling niet langer ondergeschikt wordt gemaakt aan prijsstabiliteit.

U kent ongetwijfeld de paradox: de noodzaak voor een gezamenlijke aanpak is steeds meer aanwijsbaar, maar het draagvlak om iets werkelijk samen te ondernemen vervliegt. Dat is het beeld rond Europa. Ruim veertig jaar geleden vond iedereen dat er een gezamenlijk Europa moest komen. De ellende was zichtbaar en voelbaar. Afzonderlijk kon niemand dat probleem oplossen, samen wel. De resultaten hebben dit bewezen. Gedurende vele jaren is er een onschatbare bijdrage geleverd aan vrede en vooruitgang. Er werd niet vanuit machtspolitieke overwegingen gehandeld, maar vanuit een gezamenlijk beleefde behoefte en overtuiging dat gemeenschappelijk optreden beter was.

En nu? De vraagstukken zijn groot: omvangrijke werkloosheid, migratiedruk vanuit het zuiden en het oosten, groeiende ecologische onbalans, toenemende georganiseerde criminaliteit. En ook nu geldt dat iedere lidstaat afzonderlijk deze problemen niet kan oplossen. Een Europese aanpak is noodzakelijk. Dit vraagt een betere benutting van de routekaart, zoals vastgelegd in het Verdrag van Maastricht. Voorts is een transparanter optreden van de EU, zowel naar binnen als naar buiten, noodzakelijk om weer het vertrouwen van de burger te krijgen. Aan de vooravond van het Nederlandse voorzitterschap vraagt dit ook het besef dat Europa meer is dan alleen een markt. Economische ontwikkelingen zijn weliswaar een noodzakelijke voorwaarde om sociale vooruitgang mogelijk te maken, maar een sociale markteconomie moet daar voor zorgen. In deze bijdrage maken we een korte analyse en doen we suggesties daartoe.

Afnemende beleidsruimte

Door de voortschrijdende Europese integratie zijn meer bevoegdheden overgedragen aan Brussel. Op sommige terreinen heeft Den Haag vrijwel geen bevoegdheden meer. Het duidelijkst is dat bij de landbouw en de buitenlandse handel. Maar ook elders zijn vergaande bevoegdheden overgedragen aan de EU. Technische normen voor producten, bepaald door de Raad en de Commissie, zijn nu de standaard geworden. Een regionaal beleid zonder de EU is vrijwel ondenkbaar geworden. Formeel bestaat er nog geen Europees industriebeleid, in de praktijk is er al gedurende lange tijd sprake van ¹.

De rechtvaardiging van de expansie van de bevoegdheden van de Europese Unie vloeit voort uit het streven om concurrentievervalsing te voorkomen. De Europese Commissie wil ten koste van alles oneerlijke concurrentie vermijden. Overheidssteun is haar een doorn in het oog indien het nationale bedrijven bevoordeelt boven bedrijven uit andere landen. Hiervoor is een rechtsbasis in het Verdrag (artikel 92). Maar ook sectoren die niet in het Verdrag worden genoemd, worden geraakt door de Europese regelgeving. De nationale beleidsruimte is sterk ingeperkt als gevolg van deze houding van de Europese Commissie. Zo kan steun aan bepaalde regio's worden beschouwd als een bevoordeling van die regio's boven andere ². De benadeelde regio's zouden klachten kunnen indienen bij de Europese Commissie ³.

Ook de deelname aan de derde fase van de EMU heeft gevolgen voor het sociaal-economisch beleid in Nederland. Het monetaire beleid wordt vrijwel volledig overgedragen aan de Europese Centrale Bank (ECB). Het gebouw aan het Frederiksplein in Amsterdam wordt officieel een bijkantoor van Frankfurt. Ook het budgettaire beleid zal de dans niet ontspringen. Ondanks het feit dat er formeel geen bevoegdheid wordt overgedragen aan Brussel, zal er materieel een vergaande inperking van de nationale soevereiniteit op dit terrein plaatsvinden ⁴. Het financieringstekort van de EMU-deelnemers mag niet meer dan 3% van het bnp zijn. Deze budgettaire restrictie dwingt nationale overheden om keuzen te maken. De nationale overheid verliest bij deelname aan de EMU instrumenten waarmee ze haar concurrentiepositie als land op korte termijn kan beïnvloeden. Door de overdracht van het monetaire beleid naar de ECB heeft de Nederlandse regering geen invloed meer op de rente en de wisselkoers van de gulden.

Arbeidskosten centraler

Het resultaat van deze ontwikkeling is dat de arbeidskosten nog centraler komen te staan ⁵. Deze vallen onder andere uiteen in lonen, belastingen en sociale-zekerheidspremies. Om de concurrentiepositie van een land zo voordelig mogelijk te houden zal iedere regering streven naar zo laag mogelijke arbeidskosten. Ook daarmee wordt de nationale keuzevrijheid grotendeels ingeperkt. Dit betekent een druk op de sociale partners, met name de vakbeweging, om de loonkosten te beheersen.

Eenzijdige nominale convergentie

Dit proces wordt versterkt door de overdreven aandacht op de nominale convergentie. In het Verdrag van Maastricht zijn uitsluitend nominale convergentiecriteria opgenomen: het financieringstekort en de staatsschuld, de inflatie en de lange-termijnrente. Over reële convergentie, zoals de hoogte van de werkloosheid, wordt met geen woord gesproken. Het gevolg is dat veel landen hun aandacht uitsluitend hebben gericht op het verlagen van de staatsschuld en het financieringstekort, terwijl vrijwel geen aandacht is besteed aan de omvang van de werkloosheid. Ook de doelstelling van de Europese Centrale Bank bewijst dat er uitsluitend aandacht is voor de nominale convergentie. De enige doelstelling van de ECB is namelijk prijsstabiliteit. In een recent onderzoek is aangetoond dat de invloed van het monetaire beleid op de hoogte van de werkloosheid groot is ⁶.

Europa in 2005

Uitbreiding

Verscheidene Europese landen hebben hun belangstelling voor toetreding tot de Europese Unie geuit. Het zou onterecht zijn om deze landen buiten de EU te houden, op het moment dat ze voldoen aan de daarvoor geldende criteria. Twee criteria zijn van fundamenteel belang: het aanvaarden van het 'acquis communautaire' (gemeenschappelijke regelgeving), inclusief het sociaal protocol en de aanbeveling over de convergentie van de sociale bescherming ⁷, en het respecteren van de mensenrechten ⁸. De hoogte van het bnp per capita is geen criterium voor het CNV om een land toe te laten of af te wijzen. Daarmee ontstaat in 2005 mogelijk een EU van 25 lidstaten.

Binnen ieder federaal stelsel bestaat een compensatiemechanisme tussen armere en rijkere delen van de federatie. Binnen de EU bestaat een dergelijk stelsel uitsluitend in embryonale toestand, namelijk in de vorm van de structuurfondsen en het Cohesiefonds.

Belasting en overheveling

Er is nog geen Europees belastingstelsel. Dit is niet langer houdbaar. Concurrentie-gevoelige belastingen als de ecotax op milieubelastende productieprocessen en brandstoffen moeten op Europees niveau worden ingevoerd. Daarmee worden twee doelstellingen bereikt: een Europees belastinggebied en een verschuiving van de belasting op arbeid naar energiedragers en vervuilers. Dit is anders dan de huidige praktijk, waarbij de hoogte van de belastingen wordt afgezwakt naar het gemeenschappelijk laagste punt. Zolang er nog geen reëel Europees belastinggebied bestaat, moeten de structuurfondsen en het cohesiefonds worden gezien als het noodzakelijke compensatiemechanisme.

Sociaal handvest

Voor de belastingen, de sociale zekerheid en de arbeidsvoorwaarden resteren als instrumenten voor overheidsbeleid. Regeringen willen de kosten zo laag mogelijk houden, met als gevolg dat zij de belastingen en sociale-zekerheidspremies willen verlagen en de directe loonkosten zo laag mogelijk willen houden. Om te voorkomen dat er een neerwaartse spiraal teweeg wordt gebracht, moeten Europese minimumvloeren worden aangebracht. Het gaat daarbij om kwalitatieve doelstellingen. In alle EU-lidstaten moet een adequate sociale zekerheid zijn in geval van ziekte, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid, overlijden van de partner en bij het ouder worden. De inrichting van de sociale zekerheid is bepaald door de historische ontwikkeling van een land. Het is onverantwoord om deze situatie in korte tijd op essentiële kenmerken te veranderen. De hoogte van de uitkeringen wordt aan de nationale overheden overgelaten. Wel moeten afspraken worden gemaakt over een eindsituatie ⁹. Daarbij zou de hoogte van de uitkering afhankelijk van de hoogte van het bnp per capita kunnen zijn.

Europese arbeidsvoorwaarden

De vorming van arbeidsvoorwaarden behoort tot de primaire en authentieke taak van de sociale partners. Dit principe is ook erkend in IAO-verdrag 98. Overheidsingrijpen in (de resultaten van) het overleg over arbeidsvoorwaarden is onaanvaardbaar. De sociale partners zullen zelf moeten voorkomen, dat ze worden meegeslept in de neerwaartse spiraal. Versterking van Europese coördinatie van het arbeidsvoorwaardenproces is noodzakelijk, maar niet genoeg. Er moet gestreefd worden naar Europese cao's. Deze cao's kunnen bestaan uit twee delen. Het eerste deel wordt op Europees niveau afgesloten tussen de cao-partijen. Het gaat dan om het basispakket, zoals de verbetering van koopkracht, arbeidstijden en secundaire arbeidsvoorwaarden. Daar bovenop komt een deel dat specifiek is voor een land. Daarin wordt op maatregelen en beleid van de overheid gereageerd ¹⁰. Gezien de ontwikkelingen naar een meer geharmoniseerd sociaal-economisch beleid zal de omvang van het nationale deel in de loop der tijden afnemen. Deze Europese cao's zullen als eerste voorkomen binnen multinationale ondernemingen. Daarnaast zal ook binnen sectoren, waar maar een beperkt aantal bedrijven opereert, de bereidheid om tot dergelijke afspraken te komen toenemen. Het belang van de afspraken op sectoraal niveau neemt hiermee toe, ook op Europees niveau. Zo heeft de Europese Federatie voor Metaalarbeiders de discussie gelanceerd over een minimumvloer in de arbeidsvoorwaarden. Zo kan voorkomen worden dat sommige landen 'oneerlijk' gaan concurreren met anderen ¹¹.

Dit is ook voor de werkgelegenheidsontwikkeling de meest gewenste ontwikkeling. Op basis van onderzoeken voor de Nederlandse situatie is aangetoond dat onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden op bedrijfstakniveau de beste resultaten geven voor de 'outsiders': "de veelgehoorde kritiek op het functioneren van de Nederlandse overlegeconomie, waarbij de eigen belangen van cao-partijen zwaarder zouden tellen dan het maatschappelijk belang, wordt door de feiten weerlegd. De maatschappelijke oriëntatie heeft zich genesteld op het meso-niveau. Onderdeel van de Nederlandse arbeidsverhoudingen is een cultuur waarbij maatschappelijke ontwikkelingen worden betrokken in het cao-overleg. Dit is het meest zichtbaar in de loonontwikkeling. Onderhandelars zoeken een balans tussen een bij de eigen sector of onderneming passende loonontwikkeling enerzijds, en coördinatie met andere sectoren en

bonden anderzijds, een balans dus tussen het belang van de onderneming of sector en het algemeen belang" ¹².

Niet bij stabiele prijzen alleen

Nodig is ook dat de doelstelling van de Europese Centrale Bank wordt aangepast. Het vertrouwen wekken op de financiële markten, door te streven naar prijsstabiliteit, is belangrijk. De Europese Centrale Bank moet echter ook rekening houden met andere doelstellingen van het sociaal-economisch beleid, zoals een lage werkloosheid. Hiervoor zal ook het monetaire instrumentarium moeten worden aangewend. Een adequaat gebruik van hiervan zorgt ervoor dat de werkloosheid niet onnodig hoog wordt en onnodig lang voortduurt.

Samenvattend, de de EMU biedt mogelijkheden die essentieel zijn voor de ontwikkeling van een coherent Europa. Dit vraagt wel:

- » een werkgelegenheidshoofdstuk in het Verdrag;
- » een Europees belastinggebied, minder belasting op arbeid;
- » een federaal compensatiemechanisme;
- » Europese minimumvloeren in de sociale zekerheid;
- » Europese arbeidsvoorwaardenvorming;
- » een sociaal-economische dialoog met ook de bankiers en de ministers van Financiën.

Het voorzitterschap

Enkele elementen waar tijdens het het Nederlandse voorzitterschap aandacht voor moet zijn volgen uit deze benadering. De hoogte van de werkloosheid binnen de EU is onaanvaardbaar. Op verschillende niveaus moet de werkgelegenheidsontwikkeling gestimuleerd worden. Op Europees niveau zullen de omstandigheden geschapen moeten worden, zodat op nationaal niveau een goed arbeidsmarktbeleid kan worden gevoerd. Dat vraagt het doorbreken van de tegenstelling dat er op nationaal niveau wel bevoegdheden zijn, maar geen geld en dat de EU wel geld heeft maar geen bevoegdheden. Concreet vraagt dit om:

- » de invoering van een CO₂-heffing,
- » de verschuiving van arbeidsintensieve diensten van het hoge naar het lage BTW-tarief en
- » conclusies verbinden aan het rapport van de Europese commissaris Monti (die constateert dat de belasting op arbeid als enige in de afgelopen jaren is gestegen) ¹³.

Bij de onderhandelingen over toetreding van Centraal-Europese landen tot de EU moet duidelijk worden gemaakt waaruit het acquis communautaire bestaat. Juist op het sociale terrein bestaat daar onduidelijkheid over. In de conclusies van de Top van Amsterdam moet worden opgenomen dat het acquis bestaat uit het sociaal protocol en de daarop gebaseerde overeenkomsten en de aanbevelingen uit 1992 over de convergentie van het sociale beleid in de lidstaten.

Wijzig artikel 105

Om een werkelijk stelsel van Europese arbeidsverhoudingen te realiseren moet de sociale dialoog voldoende ruimte krijgen om zich te ontwikkelen. De doelstellingen van de Europese Centrale Bank zijn in het Verdrag van Maastricht vastgelegd. Tijdens de huidige IGC, die tijdens het Nederlandse voorzitterschap moet worden afgerond, zou met name artikel 105 aangescherpt dienen te worden.

Nu is de prijsstabiliteit nog de overheersende doelstelling en zijn andere doelstellingen daaraan ondergeschikt. Artikel 105 moet de nevenschikking van de prijsstabiliteit met een gunstige economische ontwikkeling tot uitdrukking brengen. Daarnaast moet deze nevenschikking vooral tot uitdrukking komen in het gevoerde beleid van de ECB.

Conclusie

Het logo van het Nederlandse voorzitterschap stelt een bruggenbouwer voor. De kansen om bruggen te bouwen in Europa zijn er. Als dat effectief is op kousevoeten, als het moet met slaande deuren. Aan het einde van deze eeuw moeten we kiezen voor een sociale markteconomie of een anti-sociale markteconomie. In die laatste zien we groeiende groepen mensen, die angstig en bezorgd om zich heen kijken. Ze worden bedreigd door armoede en (im)materiële onzekerheid. Daarmee ontstaat wat de Amerikaanse minister van Arbeid, Robert Reich omschreef als de 'anxious society'. Om dat te voorkomen hebben we politici en beleidsmakers met lef nodig. Politici en beleidsmakers die naar de toekomst kijken en die niet, zoals oude generaals, de laatste oorlog nog eens over willen doen. Zie bijvoorbeeld de VVD-fractievoorzitter in het artikel in *NRC Handelsblad* van 3 december jl. ¹⁴. Gezamenlijke stappen vooruit zijn nu nog belangrijker dan in het verleden. Zekerheid, solidariteit, werk en een goed milieu zijn noodzakelijk om Europa weer tot leven te brengen

¹ Voor een verdere uitwerking van dit onderwerp zie Europees industriebeleid volgens de vakbeweging, in: J. Muntendam en E. Wever (red.), *Industriebeleid in Nederland en Europa*, Assen, 1994, blz. 55-70.

- 2** Illustratief voor deze houding is de klacht die het voorjaar bij de Europese Commissie is gediend naar aanleiding van de financiële ondersteuning van Philips door de gemeente Nijmegen.
- 3** Zie onder andere ESC, De toekomst van de cohesie en de gevolgen op langere termijn voor de structuurfondsen, 28 februari 1996 en J.J. van Dijk, Welke herijking van het structuurfondsenbeleid?, in *Internationale Spectator*, nr 5, mei 1996, blz. 277-279.
- 4** J.G. Siccamo, Van lidstaat tot deelstaat, in: A. van Staden (red.), *De nationale staat onhoudbaar maar onmisbaar? Het perspectief van Europese integratie en mondialisering*, Assen, 1996, blz. 93-108.
- 5** L.A. Geelhoed, 'Maastricht' en de Nederlandse sociaal- democratie, in: *Nederland in de wereld*. Het zestiende jaarboek voor het democratisch socialisme, Amsterdam, 1996, blz. 87-118.
- 6** Deutsches Institut für Wissenschaftsforschung, *Employment and social policies under international constraints. Executive summary*, Den Haag, 1996, blz. 2-3.
- 7** Zie aanbeveling van de Raad van 24 juni 1992 inzake de gemeenschappelijke criteria met betrekking tot de toereikende inkomsten en prestaties in de stelsels van sociale bescherming (92/441/EEG) van 26 augustus 1992 in PB L 245 en aanbeveling van de Raad van 27 juli 1992 inzake de convergentie van doelstellingen en beleid van sociale zekerheid (92/442/EEG).
- 8** We maken ons grote zorgen over de ontwikkelingen bij de toelating tot de Raad van Europa. Vroeger werd de toetreding gekoppeld aan de eerbiediging van het Europese Verdrag ter bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM) en het Europees Sociaal Handvest (ESH). De laatste tijd wordt daar de hand mee gelicht als gevolg van hogere politieke doelstellingen. Ook de EU gaat lichtvaardig om met dit beginsel, gezien het afsluiten van een douane-unie met Turkije. Deze ontwikkeling vormt een wezenlijke bedreiging voor Europa, dat juist in democratie en mensenrechten zijn kernwaarden heeft en deze zou moeten versterken.
- 9** SER, *Sociale dimensie Europa 1992*, Den Haag, 1990, blz. 36 en 37.
- 10** Denk in dit geval aan het dichten van het WAO-gat, het opvangen van de gevolgen van de invoering van de ANW en de instroom van langdurig werklozen in lage loonchalen.
- 11** EMF, *Guidelines and basic issues of the collective bargaining policy of the European Metalworkers' Federation (EMF)*, 25 oktober 1996.
- 12** J.P. van den Toren, *Achter gesloten deuren? CAO-overleg in de jaren negentig*, Amsterdam, 1996, blz. 211; zie ook C.N. Teulings, Efficiënte loonvorming door sociale partners, ESB, 17 mei 1995.
- 13** Rapport van de commissaris Monti over fiscaal beleid in de EU, voorjaar 1996.
- 14** Bolkestein verwerpt lof op het poldermodel, *NRC Handelsblad*, 3 december 1996. In dit interview bepleit Bolkestein het inzetten van oude liberale instrumenten zoals ongeremde marktwerking als een noodzakelijke voorwaarde voor het bereiken van nieuwe sociaal-economische verhoudingen.