

Van Emu tot werknemersparadijs?

| *Dirk Van Evercooren*

De Europese eenmaking zette op 1 januari van dit jaar weer een bijzonder significante stap voorwaarts. De realisatie van de eenheidsmunt en de Economische en Monetaire Unie (EMU) in 11 van de 15 lidstaten van de Europese Unie (EU) is een gigantische prestatie, die in de voorspellingen van veel waarnemers tot mislukken gedoemd was.

Toch blijven twee vaststellingen als een paal boven water staan. Ten eerste de kritiek die aan vele kanten - ook vanuit de vakbonden - kwam op de aanpak van het convergentieproces (zoals dat vorm kreeg in de nationale convergentieplannen om te voldoen aan de Maastricht-criteria) bleek terecht. Het reisdoel werd als positief ervaren, maar de weg ernaar toe had heel wat aangenamer kunnen zijn. Of: het resultaat verdient felicitaties, de manier waarop niet. Ten tweede blijkt ook de voorspelling, dat de EMU niet automatisch het werknemersparadijs zou brengen, terecht.

Dat de eenheidsmunt geen onmiddellijke verbetering van de werkomstandigheden en het leven van de werknemers van Euroland - zoals men de 11 EMU-lidstaten is gaan noemen - impliceerde, hebben de vakbonden altijd onderkend. De verklaring hiervoor baseert zich op een aantal vaststellingen:

1. de voordelen van de EMU situeren zich enkel op het vlak van macro-economische stabiliteit (uitschakeling van wisselrisico's, stabielere rente, beperking van de inflatie en van micro-economische efficiëntie, kostefficiëntie op vlak van financiële transacties);
2. het beleid van de Europese centrale bank is te sterk op beheersing van de inflatie gericht en verwaarloost de verantwoordelijkheid van de monetaire autoriteit in het verzekeren van een voldoende hoge economische groei;
3. de realisatie van de EMU brengt niet op automatische wijze vooruitgang met zich mee op een aantal vlakken van Europese besluitvorming, waarvoor de vakbonden nochtans vragende partij zijn: het realiseren van het sociale en fiscale Europa, met name de structurele aanpassing die nodig is om op duurzame wijze economische schokken op te vangen, wordt - door het verdwijnen van het monetair instrumentarium - vrijwel volledig bij de arbeidsmarkt (inclusief de verloningsvoorwaarden) en de arbeidsomstandigheden gelegd;
4. het feit dat dit evenzeer geldt indien een afwijkend binnenlands macro-economisch beleid gevoerd wordt, voor zover dit nog mogelijk is binnen de marges van het stabiliteitspact;

5. het feit dat tegenover een nieuwe fase van "Europeanisering" van beleidscentra (ditmaal de monetaire) geen adequaat antwoord vanuit de hoek van de werknemersorganisatie komt.

Hieronder belichten we achtereenvolgens de volgende vragen:

- is in deze nieuwe context een nationaal beleid op vlakken als sociale politiek en fiscaliteit nog mogelijk?
- is het behoud van een overwegend op nationale leest geschoeid beleid in deze nog wenselijk?
- indien een nationaal beleid niet meer mogelijk of wenselijk blijkt, is Europese harmonisatie in deze beleidsdomeinen wenselijk?
- indien harmonisatie op Europese schaal niet mogelijk of wenselijk blijkt, welk alternatief model van beleidsaanpak dringt zich dan op?

1. Een nieuwe context voor sociaal en fiscaal beleid

Deze nieuwe context is in de eerst plaats het gevolg van de sterke rigiditeit die de EMU invoert in wat een belangrijk onderdeel van het economisch beleid betreft, nl. het monetair beleid. Wisselkoers- en rentepolitiek worden immers overgedragen van het nationale naar het EMU-vlak. De Europese Centrale Bank is vanaf 1 januari verantwoordelijk voor het dagelijkse monetair beleid. Wat de wisselkoerspolitiek van de eenheidsmunt betreft, bepaalt de Raad de grote lijnen van het beleid. Verregaande repercussies op het vlak van andere nationale beleidsdomeinen kunnen dan niet uitblijven. Op een aantal vlakken werden deze repercussies geobjectiveerd door de convergentiecriteria². Voor andere, zeker niet minder belangrijke domeinen voorzagt het Verdrag van Maastricht in geen enkele regeling.

Op bepaalde terreinen zal de rigiditeit in het muntbeleid, als gevolg van het opgeven van nationale autonomie, vertaald moeten worden in grotere soepelheid, of alleszins in het in aanmerking nemen van externe constraints. De terreinen die in deze context het meest geciteerd worden,

zijn de arbeidsmarkt (met in de eerste plaats repercussies op het vlak van de loonvorming), fiscaliteit en de sociale zekerheid.

De meest verregaande conclusie die hieruit in bepaalde studies getrokken wordt, is dat de eenheidsmunt, naast een centrale monetaire politiek, ook een eengemaakt fiscaal, begrotings- en sociale zekerheidsbeleid vergt. Zoniet zullen er problemen ontstaan. De verleiding zal groot zijn om fiscale concurrentieslagen aan te gaan of om door fiscale stimuli een groeiversterkend effect te bekomen. Dat zal inflatoire gevolgen hebben, zodat oplopende inflatiedifferentiële de monetaire politiek onder druk zullen zetten, enz.

2. Is het behoud van een nationaal sociaal-economisch en fiscaal beleid nog wenselijk?

De verschillende situaties die in de euroland-staten bestaan maken het weinig waarschijnlijk dat spontane actie op nationale schaal uitmond in een opwaarts sociaal-economisch convergentieproces. Kijken we bijvoorbeeld naar de loonvorming.

De realisering van de EMU heeft verregaande gevolgen voor de context van de vakbondsactie. De vakbonden geven zich rekenschap³ van het feit dat hun looneisen een zeker gevolg hebben voor de competitiviteit en de werkgelegenheid in hun land en dat wisselkoersaanpassingen hierop vroeger verzachtend konden inwerken. Ook hebben zij via de resultaten van de loonvorming een (indirecte) invloed op de nationale monetaire politiek.

Deze invloed geldt veel minder, of helemaal niet voor de ECB. De veranderingen als gevolg van de EMU (verminderde invloed op de centrale banken, het wegvallen van wisselkoerseffect) zijn nog niet in de vakbondsstrategie geïntegreerd, stelt Peters⁴.

Peters wijst verder op het belang van het (belangrijkste) niveau waarop over loonvorming onderhandeld zal worden in de EMU. Duitsland, Denemarken en Oostenrijk zijn landen met gecentraliseerde loononderhandelingsystemen. De overige eurolandstaten hebben eerder ongecoördineerde systemen. De theorie⁵

De verschillende situaties die in de euroland-staten bestaan maken het weinig waarschijnlijk dat spontane actie op nationale schaal uitmond in een opwaarts sociaal-economisch convergentieproces.

wijst op de noodzaak in dergelijke context van intersyndicale samenwerking, teneinde loonvorming en tewerkstellingscreatie te laten harmoniëren. De Europese ondernemingsraden zijn een eerste - maar onvoldoende - uitdrukking van deze wil.

Coördinatie van looneisen zou toelaten de Europese inflatie als intern element voor de vakbonden te laten erkennen, i.p.v. (zoals bij nationale onderhandelingen) dit als externe constrainte te nemen.

De vraag is of de vakbonden zullen kunnen samenwerken in de nieuwe context van de EMU.

Dit zal alleszins vergemakkelijkt worden door de verhoogde transparantie en het wegvallen van vertekende wisselkoers(aanpassing)en. Zoniet zou dit tot het "meetrekken" van de regio's met de laagste reële loonniveaus (in functie van lagere productiviteitsniveaus) met de regio's (en vakbonden) die de hoogste looneisen kennen, leiden.

In omgekeerde zin bestaat het gevaar dat er (in naam van competitiviteits- en tewerkstellingsbehoefnissen) een druk op de loonkosten ontstaat, hetgeen als een negatieve neerwaartse spiraal doorheen de EMU zal werken. Dit kan de groei afremmen.

Een andere analyse wijst op de gevaren van overleg op sectoraal vlak dat niet (of onvoldoende) op interprofessioneel vlak gecoördineerd wordt. Dit leidt tot het afwezig blijven van de marktsancties, die wel reëel is in sterk gecentraliseerde onderhandelingen, dwz. op ondernemingsvlak. Hier wordt het stellen van (hoge) looneisen afgestraft (door doorrekening in de prijzen) via competitiviteitsverlies en finaal door verdringing van de betrokken bedrijven.

In het geval van sterke, maar ongecoördineerde sociale gesprekspartners die op sectoraal niveau onderhandelen, ontstaat een asymmetrie. De hogere lonen bieden een voordeel (koopkracht), terwijl de nadelen (inflatie, stijgende werkloosheid, enz....) voor het grootste deel op de hele economie afgewenteld worden. Dit gevaar doet zich a fortiori gelden in de EMU.

Corneo⁶ stelt dat gecentraliseerde sectorale onderhandelingen op het niveau van een interne markt tot loonstijgingen kunnen leiden die niet compatibel zijn met tewerkstelling. Algemeen stelt hij dat de integratie van productmarkten de

resultaten van loononderhandeling (als deze nationaal georganiseerd blijft) sterk kan doen afwijken van de verwachte resultaten, voortbouwend op de nationale analyses. Gesynchroniseerd loonoverleg leidt tot hogere tewerkstelling en lagere lonen dan sequentiële nationale onderhandelingen.

Bekijken we de situatie even in detail

Met uitzondering van Groot-Brittannië (vanaf de jaren '80) rangschikt Heylen⁷ de landen van de EU bij de systemen met hoge vakbondsinvloed op de loonvorming.

Twee groepen onderscheiden zich: een eerste met landen die een hoge graad van coördinatie van het overleg kennen en een tweede met een lage/beperkte coördinatie.

Hoe meer kleine lidstaten deel uitmaken van de EMU, hoe sterker het gevaar voor eenzijdig optreden van vakbondsopportunisme in Duitsland en Frankrijk geneutraliseerd wordt.

Hoge coördinatieBeperkte/lage coördinatieDuitsland, Noorwegen, Finland, Zweden (tot begin jaren '80) en Denemarken (jaren '70)België, Frankrijk, Nederland⁸, Italië, Zweden (na '80), Ierland, Spanje, Denemarken (vanaf jaren '80), Groot-Brittannië (jaren '70) Voor de kleine EMU-leden (België, Luxemburg, Nederland, Portugal, Ierland, Finland, Oostenrijk) geldt dat het relatief open economieën zijn, waar de buitenlandse concurrentie (op de blootgestelde sectoren) de loonvorming matigt. Dit stelt ze de facto gelijk met gedecentraliseerde systemen, hoewel in bepaalde landen (zoals België) het sectorale niveau domineert. Hun gezamenlijk economisch gewicht bedraagt ruim 17 procent van het euroland-BBP.

De situatie is verschillend voor Duitsland en Frankrijk, met resp. 34 en 22 procent van het euroland-BBP als economische inbreng. Duitsland kent gecentraliseerde onderhandelingen, Frankrijk de meest gedecentraliseerde, maar met een zeer breed toepassingsveld van de collectieve onderhandelingen. In een situatie van ongecoördineerd overleg op nationaal niveau lijkt het gevaar voor "afwentelingsgedrag" in euroland dus reëel. Hoe meer kleine lidstaten deel uitmaken van de EMU, hoe sterker het gevaar voor eenzijdig optreden van vakbondsopportunisme in Duitsland en Frankrijk geneutraliseerd wordt. Als besluit uit deze theoretische analyse kan gesteld worden dat een beperkte EMU met overwicht van Duitsland en Frankrijk zekere risico's voor de loonvorming meebrengt. Het intreden van grote

landen als Spanje en Italië (die eerder gedecentraliseerde systemen kennen) plaatste de hele EMU (opnieuw) in de analytische context van gedecentraliseerde onderhandelingen.

Interessant om vast te stellen is dat een aantal landen originele stappen gezet hebben op nationaal vlak om het hoofd te kunnen bieden aan de nieuwe situatie in de Europese eengemaakte markt. In Finland creëerde men in 1997 twee bufferfondsen in het kader van de sociale zekerheid. Ze hebben respectievelijk een rol te spelen in de pensioenen en de werkloosheidsuitkeringen. Door de werking van de fondsen kunnen de sociale bijdragen stijgen of dalen in functie van de economische conjunctuur. De sociale zekerheid wordt m.a.w. ingeschakeld als anticyclisch instrument, om asymmetrische schokken op te vangen zonder direct de werknemers te raken.

In Zweden hervormde men onder impuls van de LO, de sterkste vakbond, het loonvormingsstelsel. Reeds in 1995 werkte men in Zweden met een impliciete Europese loonnormering. In 1997 stelde LO de centralisering van de loononderhandelingen voor. De sectorale onderhandelingen moeten voor LO simultaan verlopen en dit vergt een sterke interne coördinatie tussen de eisenbundels van de vakbondscentrales.

Opvallend is dat de aandacht van de theoretici alleen gaat naar de rol van de sociale partners in het vaststellen van de directe lonen, hoewel sommigen de gevolgen van het collectief overleg via feedback-effecten op de indirecte loonkost vermelden. Wat volledig terzijde gelaten wordt is de mogelijkheid dat de vakbonden hun onderhandelingsmarge, die wat de directe loonkosten betreft beperkt is, gezien de politieke wil tot loonmatiging, verruimen door de indirecte loonkost bij het collectief overleg te betrekken.

Dit is consistent met zowel de bereidheid - getuige het Witboek van J. Delors en verschillende nationale arbeidsmarktpolitieken - de indirecte loonkosten (in de eerste plaats de patronale bijdragen) te verlagen, als met de vakbondswil de werkgelegenheid te bevorderen. Dit laatste is echter geen automatisch gevolg van loonmatiging en verlaging van de indirecte loonkost. Dit bevestigt de nood aan collectief overleg.

Het betrekken van de indirecte loonkost in de collectieve onderhandelingen biedt de mogelijkheid het keurslijf van de loonmatiging opgelegd aan de directe loonkostontwikkeling te doorbreken en - indien de onderhandelingen succesvol zijn - de werkgelegenheid te bevorderen.

De vraag kan gesteld worden in hoeverre de realiteit nog aansluit bij de theoretische analyse die hieronder ontwikkeld wordt. Deze baseert zich immers op vrije loononderhandelingen tussen de sociale gesprekpartners. Feit is dat in de meeste landen van de EU de greep van de overheid op de loonvorming direct (zoals in België, Nederland) of indirect groot is. De Europese Commissie oefent zelf (door haar aanbeveling van loonmatiging in het kader van de tewerkstellingspolitiek) invloed uit.

De euro zal immers de loonstructuren nog doorzichtiger maken dan vandaag en dat op een moment dat het instrument van devaluatie voor de aanpassing van de economie bij verlies aan concurrentievermogen wegvalt. Ook op een expansief overheidsbeleid moet dan niet gerekend worden rekening houdend met het stabiliteitspact dat een dwingende verplichting tot het voeren van een strak begrotingsbeleid oplegt.

Dit betekent dus dat de aanpassingen vooral dreigen afgewenteld te worden op de lonen die in elk geval nog meer dan vandaag onderling vergeleken zullen worden. Deze vergelijking zal zowel slaan op de directe lonen als op de indirecte lonen (sociale bijdragen).

In België gebeurt dit overigens reeds volop vandaag. Door de loonnorm van juli 1996 lopen de Belgische lonen in de pas van die bij de drie buurlanden (Frankrijk-Nederland-Duitsland). Zoals bekend bepaalt deze wet dat de conventionele loonsverhogingen voor de komende twee jaar onderhandeld moeten worden binnen een marge waarvan het minimum overeenstemt met de geraamde indexering (en eventueel de baremische loonsverhogingen) en het maximum met het gemiddelde van de voorziene loonsverhogingen in de drie voornoemde landen. De sociale partners kunnen deze marge zelf onderhandelen, indien er geen akkoord is beslist de regering. Vervolgens is er de verbintenis van de regering om het niveau van de sociale bijdragen af te stemmen op dat van de drie buurlanden (-105 miljard) kadert ook in dit perspectief.

Dergelijke ontwikkelingen zijn niet zonder gevaar. Indien alle landen streven naar een verlaging van het niveau van de sociale bijdragen in de hoop hun concurrentiepositie te verbeteren zal dit geen positief effect hebben op hun concurrentiekracht omdat die bijdrageverlagingen elkaar zullen neutraliseren. En als die verlaging niet gekoppeld wordt aan een alternatieve financiering van de sociale zekerheid dreigt bovendien de

financiering van de sociale zekerheid in gevaar te komen. Indien alle lidstaten een loonnorm uitwerken die afgestemd is op de ontwikkeling van de lonen in de buurlanden, staan we voor het begin van een neerwaartse loonspiraal. En bovendien doorkruist de loonnorm de realisatie van andere tewerkstellingsobjectieven die aangemoedigd worden via de Europese richtsnoeren over tewerkstelling (vorming, gelijkheid man/vrouw). Om dat te vermijden zijn er verschillende acties nodig. Ten eerste mogen loonmatiging en verlaging van patronale bijdragen geen onderdeel zijn van een uitzichtloze loonconcurrentie maar moeten ze perspectieven bieden op meer jobs. Daarom moet het kaderen in een globaal beleid waarin de werknemers door een matige loonontwikkeling de aanbodzijde van de economie versterken door de inflatie laag en de ondernemingsrendementen voldoende hoog te houden. Maar tegelijk moeten er verbintenissen zijn voor een versterking van de vraagzijde door lage interestvoeten en nieuwe middelen voor investeringsprojecten, een fiscale herschikking die arbeid minder en kapitaal en energie meer belast en engagementen van de werkgevers via CAO's over tewerkstelling, in de eerste plaats via werktijdverkorting.

Ten tweede moeten de vakbonden, om loonconcurrentie tegen te gaan, afspraken maken over een gemeenschappelijke strategie inzake het te volgen loonbeleid. Dat is de enige manier om zich aan het risico van competitieve loonmatiging te onttrekken en om een zekere autonomie inzake loonvorming te herwinnen. ABVV en ACV namen initiatieven om aan een gezamenlijke strategie te werken met de Duitse, Nederlandse en wellicht ook Luxemburgse vakbonden. Die coördinatievergaderingen werden ondertussen uitgebreid en geformaliseerd.

Binnen de EMU ligt het niveau van de lonen en de loonontwikkeling meer nog dan vroeger in de vuurlijn met als gevaar dat de werknemers uit de lidstaten tegen elkaar uitgespeeld worden. Dat zal de achterstand van de Europese vakbeweging om Europees op te treden nog meer bloot leggen. Nochtans is een grotere Europese vakbondsmacht de enige mogelijkheid om een loonvorming af te dwingen die een zekere verbetering van de koopkracht waarborgt en tegelijk afspraken zou kunnen afdwingen die maken dat een redelijke loonontwikkeling gekoppeld wordt aan waarborgen voor een tewerkstellingsvriendelijke en duurzame groei.

3. Het actuele "harmonisatiemodel" van de EU

De verschillende voorstellen die m.b.t. het begin van de jaren '90 circuleren en tot doel hebben een methodologie voor het bewerkstelligen van een Europese sociale harmonisatie aan te bieden, tonen aan dat de uiterst uiteenlopende situaties op sociaal vlak in de verschillende lidstaten een zeer belangrijke hinderpaal vormen. Het minimumstandaard-model voor harmonisatie is hierdoor niet toepasbaar: legt men de lat te hoog, dan dwingt men de minder productieve economieën tot een onhoudbare inspanning. Worden de doelstellingen te weinig ambitieus gesteld, dan leidt dit tot het gevaar van afbouw van de sociale prestaties in de meer welvarende landen.

Grosso modo dezelfde conceptuele bezwaren gelden voor het harmonisatiemodel, dat noodzakelijkerwijze tot een streefdoel leidt, dat zich op het gemiddelde niveau van de EU-lidstaten situeert. Vandaar dat een aantal meer gesofisticeerde voorstellen op tafel kwamen, zoals het sociale Slang-model⁹ en - recent - het Corridor-model¹⁰.

Voorlopig moeten we echter vaststellen dat deze aanpak op politiek vlak niet aanslaat. De lidstaten staan nog steeds centraal in de benadering van de EU. Het uitbouwen van een volledig op Europese leest geschoeid sociaal beleid vergt vrijwel zeker een belangrijk transfermechanisme, wat als onrealistisch overkomt.

Vandaag heeft iedereen de mond vol over de noodzaak van een verlaging van de belastingen op de arbeid, soms op het hysterische af. Het wordt veelal voorgesteld als een wonderoplossing waarover maatschappelijke consensus heerst. Als we dit willen doen zonder ons sociaal model fundamenteel te ondergraven, moet er een *herverdeling* van de fiscale druk komen in de richting van een vermindering van de belasting op arbeid en verhoging van belastingen op kapitaal.

Probleem is dat Europa dit proces vandaag bemoeilijkt, terwijl het net het meest geschikte beleidsniveau is om dit te organiseren. Temeer daar de Europese Commissie in allerlei aanbevelingen zwaar aandringt op zulke herverdeling. De gevaren van een fiscale concurrentiespiraal zijn immers overduidelijk.

De verklaring hiervoor is eenvoudig. Ondanks de invoering van de vrijheid van kapitaalverkeer bleven er belangrijke verschillen in de belastingstelsels tussen de lidstaten bestaan. Hierdoor werd de fiscale concurrentie aangemoedigd. Die leidde tot verlaging van de belastingen op de meest mobiele inkomsten (kapitaal en winsten) en tot hogere

belastingen op immobiele (arbeid), want tegelijk was er een budgetsanering nodig. Ze zijn dus afkerig van de onzekerheid die met hervorming van de fiscaliteit gepaard gaat.

De situatie kan geïllustreerd worden aan de hand van het voorbeeld van België dat voor de invoering van de euro een EMU vormde met Luxemburg. Dit illustreert tevens dat fiscale concurrentie toeneemt als beleggingen in buurlanden niet meer onderhevig zijn aan wisselkoersrisico's. Sinds de oprichting van de EMU beleven we dus een Belgisch-Luxemburgse situatie, maar op veel ruimere schaal. De wedloop was reeds vroeg volop bezig: de belastingdruk op arbeid steeg tussen 1980 en 1994 gemiddeld van 34,7 procent tot 40,5 procent terwijl die op kapitaal, zelfstandige arbeid en energie daalde van 44,1 procent tot 35,2 procent.

De Europese Commissie is zich wel degelijk bewust van dit gevaar en Commissaris Monti publiceerde in een belangrijk rapport overigens zelf bovenstaande cijfers en drong aan op een fiscale hervorming waarin de vakbonden zich goed kunnen terugvinden, nl. het stoppen van het verlies van belastingopbrengsten op kapitaal dat voortvloeit uit de fiscale concurrentie en meer fiscale inkomsten zoeken door een betere belastingheffing van kapitaal en via milieu- en energieheffingen. Probleem blijft dat één van de grote oorzaken van het fiscaal immobilisme die een Europese harmonisatie in de weg staan nog niet weggewerkt is. Met name de unanimiteitsregel die in de Europese Ministerraden geldt wanneer het over fiscale beslissingen gaat, werd op de Top van Amsterdam niet opgeheven.

We moeten het dus voorlopig met minder doen, nl. met beslissingen die door de ECOFIN-raad op aandringen van de "groep Monti" werden genomen: een gedragscode voor vennootschapsbelasting en een principiële beslissing om misschien meer dan 10 jaar nadat dit eigenlijk al gepland was te komen tot een minimale belastingheffing op de inkomsten uit sparen. De mogelijkheid om een Europese energiebelasting in te voeren werd eens te meer gemist en dus ook de kans om ruimte te creëren voor een grote fiscale herschikking waarbij de sociale zekerheid minder door bijdra-

gen op arbeid en meer door bijdragen op energie gefinancierd zou worden, werd tot nu toe gemist. Het zoeken naar nieuwe belastingsoorten (zoals de piste van een "bit-belasting" of andere heffingen op telecommunicatie) lijken noodzakelijk, wetende dat ons belastingstelsel nog steunt op grondvesten die tijdens of na de Franse revolutie

werden gelegd en die geen rekening konden houden met de internationalisering van de economie en financiële markten. Uiteraard is een belastingharmonisatie op Europees niveau op de mobiele inkomsten een belangrijk deel van de oplossing. Maar waarschijnlijk zal zelfs dergelijke harmonisatie toch niet kunnen verhinderen dat er een blijvend opbrengstverlies blijft bestaan. Nadenken over volledig nieuwe belastingen aangepast aan de nieuwe

maatschappelijke context (informatiemaatschappij) zal dus nodig zijn om het inkomensverlies uit traditionele belastingontvangsten op te vangen. Dergelijke initiatieven worden wel het liefst besproken op wereldniveau. Kansen op slagen heeft dit slechts als Europa hiervoor pleit als een economisch en politiek geheel.

De EMU biedt dus geen waarborgen voor een fiscale harmonisatie die de huidige nefaste fiscale concurrentie zou stoppen, maar verhoogt wel de druk om dit te doen.

4. Is harmonisatie op Europees niveau wenselijk inzake het sociale en fiscale beleid?

Het Europese model zoals het nu tot stand komt is in essentie een federaal model. Toch ontbreekt het aan een fundamenteel element om te kunnen spreken van een werkzaam federaal model: de mogelijkheid om via het begrotingsbeleid een interfederale solidariteit op gang te brengen. De minder operationele automatische stabilisatoren in de begrotingsmechanismen zijn het gevolg van het feit dat de communautaire begroting in vergelijking met de situatie in federale landen veel lager ligt. In de VS bvb. is de monetaire unie een solidariteitsinstrument: wordt een staat door een probleem getroffen, dan komt de grootste bijdrage in de kosten van het federale budget. De monetaire politiek ondervindt hiervan geen effect, zoals wel het geval zou geweest zijn indien

Het uitbouwen van een volledig

op Europese leest geschoeid

sociaal beleid vergt vrijwel zeker

een belangrijk transfer-

mechanisme, wat als

onrealistisch overkomt.

de staat individueel de schok moet opvangen. Aldus wordt de inspanning automatisch gespreid over de andere lidstaten van de monetaire unie¹¹. Vaak wordt ook verwezen naar het effect van migratoire stromen, die de niveauverschillen, speciaal inzake fiscaliteit en sociale zekerheid, sterk zullen nivelleren, of omgekeerd het bestaan van culturele belemmeringen die deze migraties van werknemers zullen verhinderen. De ondernemingen zijn echter wel in zekere mate mobiel genoeg om zich te vestigen waar ze de beste voorwaarden krijgen. Dit zal zowel op de (ondernemings)fiscaliteit, als op de loonkosten (financiering van de sociale zekerheid en dus ook op de uitgaven van de sociale zekerheid) druk uitoefenen. Natuurlijk moet hier een onderscheid gemaakt worden tussen kleinere ondernemingen, die minder mobiel zijn dan (filialen van) grote (vaak multinationale) ondernemingen, en industriële ondernemingen en financiële/distributieondernemingen, die mobieler zijn.

5. De EMU biedt kansen om het Europees sociaal model binnen de geglobaliseerde economie beter te verdedigen

De introductie in het Verdrag van Amsterdam en de "Luxemburg-procedure" i.v.m. de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid hebben sindsdien een aantal stappen in de goede richting gezet maar blijven volstrekt onvoldoende, zeker omdat de financiering van al deze projecten bij de individuele lidstaten blijft bij een gebrek aan een echt Europees fiscaal beleid. Erger, er wordt zelfs aangedrongen in de richtlijnen van Luxemburg op een verlaging van de globale belastingdruk op arbeid maar er is helemaal geen sprake van een Europese actie om deze verlaging door Europese fiscale afspraken te financieren.

We zullen niet kunnen ontsnappen aan het uitwerken van een visie rond een betere werking van de arbeidsmarkt (door het organiseren van vorming en opleiding) en de aanwending van de sociale zekerheid, niet alleen als instrument voor de bescherming van de inkomens van de werknemers maar ook als middel voor een vluggere integratie in het arbeidsproces. Hierbij kan het uiteraard niet gaan om een negatieve aanpak die bij-

voorbeeld de hoogte of de duur van de werkloosheidsuitkeringen in vraag zou stellen of die gepaard zou gaan met sanctiemechanismen.

Voor een deel werd deze nieuwe invulling over de werking van de arbeidsmarkt gegeven via de richtsnoeren die goedgekeurd werden op de Top van Luxemburg van november 1997, een proces dat in feite op gang gebracht werd op de top van Amsterdam. De richtsnoeren werden voor België vertaald in het banenplan dat onlangs voor het eerste geactualiseerd werd. Tot de voornaamste krachtlijnen behoren het nastreven van gekwantificeerde doelstellingen inzake rechten op opleiding van jongeren en volwassen

werklozen: binnen de 5 jaar moet elke jongere een job, een werkervaring of een opleidingskans krijgen voor hij 6 maanden werkloos is. Hetzelfde geldt voor iedere volwassen werkloze voor hij 12 maanden werkloos wordt en ten minste 20 procent van de werklozen moet een opleidingskans krijgen.

De in Luxemburg op gang gebrachte dynamiek is ontegensprekelijk een stap in de goede richting, die toelaat dat het tewerkstellingsbeleid voor alle lidstaten als een materie van gemeenschappelijk belang beschouwd wordt. T.o.v. het verleden brengen de richtsnoeren meerdere nieuwigheden (of dit zou toch moeten gebeuren):

- een convergentieprocedure die zich inspireert op de economische convergentie;
- een methode van jaarlijks toezicht op de landen, om tot een uitwisseling van goede praktijken te komen;
- een beheer per streefdoel op basis van becijferde gegevens;
- de aanduiding van gegevens om het nagestreefde doel te bereiken;
- de aanduiding van nationale "actoren" die bij de uitwerking en uitvoering van het plan betrokken worden (sociale gesprekspartners, regionale en plaatselijke overheden);
- de overlegging van gegevens en andere nuttige inlichtingen om de stand van realisatie van de politieke doelstellingen te controleren.

Toch zijn hier kritische kanttekeningen bij te plaatsen:

- het is duidelijk dat de nationale tewerkstellingsplannen vooral gericht zijn op het werkgele-

We zullen niet kunnen ontsnappen aan het uitwerken van een visie rond een betere werking van de arbeidsmarkt en de aanwending van de sociale zekerheid, ook als middel voor een vluggere integratie in het arbeidsproces.

genheidsbeleid strictu sensu en weinig of geen link gelegd hebben tussen werkgelegenheidsbeleid en economisch beleid. Zij schijnen een benadering te volgen waarbij onvoldoende integratie is tussen macro-economisch beleid en structureel beleid en ze hebben voorrang gegeven aan maatregelen t.o.v. het aanbod in plaats van de vraag;

- de plannen spreken niet van de nieuwe begrotingsmiddelen voor de financiering van de door de Europese Unie gevraagde bijkomende inspanningen om de doelstellingen te bereiken (en met name de drie becijferde streefdoelen inzake werkloosheid van de jongeren en de langdurig werklozen en inzake vorming). Zullen die inspanningen ten laste van de Rijksbegroting of van de sociale zekerheid vallen? En, in het tweede geval, bestaat dan niet het risico dat dit tot een vermindering van de andere sociale prestaties zal leiden?

Het proces ingezet op de Top van Luxemburg van november 1997, dat reeds op gang gebracht werd op de top van Amsterdam en voor België vertaald werd in het banenplan dat werd neergelegd op de Top van Cardiff, is een stap in de goede richting. Het blijft echter volstrekt onvoldoende, zeker omdat de financiering van al deze projecten bij de individuele lidstaten blijft bij gebrek aan een echt Europees fiscaal beleid. Erger, er wordt zelfs aangedrongen in de richtlijnen van Luxemburg op een verlaging van de globale belastingdruk op arbeid (op zich een goede zaak) maar er is helemaal geen sprake van een Europese actie om deze verlaging door Europese fiscale afspraken te financieren.

Vandaag is het voor één land nagenoeg onmogelijk geworden om de economie ten dienste te stellen van de maatschappelijke ontwikkeling. Indien vandaag één land het zou aandurven om bv de intrestvoeten te verminderen om het binnenlands verbruik te verhogen of om het budgettaire beleid te versoepelen, wordt dit onmiddellijk afgestraft door de financiële markten. De macht van de internationale financiële markten dicteert de wet. De internationale deregulering reguleert als het ware het nationale economische en financiële beleid. Maar er zijn niet alleen financiële omwen-

telingen. De globalisering van de markten drijft de concurrentie op de spits op alle niveaus. Het wordt steeds moeilijker voor nationale staten om tegenover dergelijke ontwikkelingen een voldoende en afdoende sociale omkadering te behouden.

Indien hier geen nieuwe initiatieven tegenover ontwikkeld worden die gericht zijn op het creëren van een nieuwe internationale politieke en sociale omkadering is de toekomst somber: blijvende werkloosheid en toenemende sociale ongelijkheden die uiteindelijk ook onze sociale zekerheid dreigen onderuit te halen.

Individuele lidstaten kunnen dergelijke ontwikkeling niet stoppen. Op Europees vlak kan dit wel, omdat de EU in economisch opzicht sterk genoeg is om dit te doen. Ongeveer 90 procent van de handel speelt zich af tussen de lidstaten van de gemeenschap. Bovendien vormt de EU de grootste economische wereldmacht. Ze vertegenwoordigt 32 procent van het BNP op wereldvlak, tegenover 27 procent voor de USA en 16 procent voor Japan. Euroland heeft een gezamenlijk een BBP dat 80 procent bedraagt van dat van de VS en 50 procent hoger ligt dan dat van Japan. De euro kan voorts zorgen voor een grotere interne coherentie en als het ware de Europese economie naar buiten uit symboliseren. Dit zou, samen met een grotere politieke eenmaking, ervoor moeten kunnen zorgen dat er op een krachtiger manier onderhandeld wordt in internationale economische instellingen (WereldHandelsOrganisatie,

IMF, Wereldbank) om te komen tot een nieuwe internationale regulering en het beheersen van het speculatieve kapitaalverkeer (vb. taks op kapitaaltransacties, sociale clausules, belasting op telecommunicatie).

Europa heeft er ook belang bij omdat we binnen de wereldeconomie een gemeenschappelijk project te verdedigen hebben, wat

gemakshalve het "Europees sociaal model" genoemd kan worden. Ondanks belangrijke verschillen kennen de Europese lidstaten belangrijke gemeenschappelijke sociale kenmerken: sterk uitgebouwde stelsels van sociale zekerheid; stevige traditie van sociaal overleg; een actieve rol voor de overheid; recht op onderwijs voor alle sociale categorieën.

De macht van de internationale

financiële markten dicteert de wet. De

internationale deregulering reguleert als

het ware het nationale economische en

financiële beleid.

Zelfs al moesten er de laatste jaren klappen geïncasseerd worden, toch blijft dit sociaal model belangrijk en wordt de bestaanszekerheid in Europa beter beschermd tegen de blinde wetten van de vrije markt dan in de rest van de wereld. De EMU heeft dus een kader gecreëerd waarbinnen de economische kracht van de EU op een slagvaardiger manier ook politiek uitgespeeld kan worden om het Europees sociaal model binnen een geglobaliseerde economie te verdedigen. Of dit effectief zal gebeuren hangt af van de politieke wil. In elk geval kan Europa met de EMU nog altijd twee kanten uit:

- ofwel blijft het een instrument dat aan de lidstaten alleen maar een aantal constraints oplegt waarvan gezegd wordt dat ze nodig zijn om de grote monetaire en budgettaire evenwichten te waarborgen;
- ofwel wordt het een instrument dat de druk verlicht die vandaag veroorzaakt wordt door de internationale financiële markten en ver groot het de autonomie van een werelddeel dat gehecht blijft aan zijn sociaal model.

De Europese eenmaking en zijn monetaire steunpilaar EMU scheppen nieuwe kansen voor het voeren van een tewerkstellingsvriendelijker beleid. Toch is de buit nog niet binnen, zoals bijvoorbeeld het stabiliteitspact bewijst. Wel werd dit pact op de Top van Amsterdam in zekere mate bijgestuurd door een offensief dat de Franse socialistische regering op de valreep inzette, en waardoor een resolutie goedgekeurd werd waarin een versterking van de coördinatie van het economisch beleid werd aangekondigd en prioritaire aandacht voor de werkgelegenheid beloofd werd. Concreet resulteerde dit in de Top van Luxemburg over werkgelegenheid en de richtsnoerenprocedure, maar tot op vandaag nog niet in een coördinatie van het economisch beleid.

6. De nood aan een slagvaardiger Europees syndicalisme

Uit vorige punten bleek dat enerzijds immobilisme en status-quo niet gewenst zijn en anderzijds dat de EMU niet de gewaarborgde weg naar het paradijs is en dat er zich grote uitdagingen stellen om de goede sociale richting in te slaan.

De sociale geschiedenis van de nationale staten bewijst dat de beste waarborg om de goede richting uit te gaan slagvaardige vakbonden zijn. De

achterstand van het Europees syndicalisme is enorm, en de uitdagingen stellen zich niet morgen maar vandaag. Of de kansen die gebonden worden door het nieuwe sociaal-economische kader effectief benut zullen worden hangt samen met het welslagen van Europese syndicale samenwerking. De verdere toekomst van de Europese constructie hangt evenwel niet alleen af van de invulling van de EMU maar wellicht in nog grotere mate van de manier waarop de uitbreiding van de EU naar o.m. de landen van het vroegere Oost- en Centraal-Europa aangepakt zal worden. Indien die uitbreiding niet voorafgegaan wordt door grondige institutionele hervormingen die de werking van Europa democratischer en besluitvaardiger maken, indien er m.a.w. geen voorafgaande politieke uitdieping komt van Europa, dan is de toekomst met

De achterstand van het

Europees syndicalisme is

enorm, en de uitdagingen

stellen zich niet morgen maar

vandaag.

of zonder euro somber. Dan dreigt het Europees project immers te verwateren tot een grote vrijhandelszone. We zouden dan terecht komen in een jungle zonder sociale en politieke omkadering waarin de welvaart en de sociale vooruitgang die we de laatste 50 jaar hebben opgebouwd onmogelijk te behouden is. De invoering van de euro en de start van de EMU is niet de zweepslag gebleken voor de deelnemende landen om vlugger werk te maken van de uitdieping van een sociaal, economisch en politiek Europa dat waarborgen biedt om de Europese eigenheid, nl. het hooghouden van de solidariteit in de samenleving, te behouden. Het zal ook van de wijze waarop wij als vakbonden in staat zullen zijn om op deze ontwikkelingen te wegen, afhangen of hierin verandering komt.

Noten

- 1 De auteur is oprechte dank verschuldigd aan zijn collega's Luc Voets en Rafael Lamas. Hij blijft vanzelfsprekend als enige verantwoordelijk voor de inhoud van het artikel en de meningen die erin verdedigd worden.
- 2 Korte herinnering : het Verdrag van Maastricht legde een kalender voor realisatie van de EMU in drie fasen vast. De eerste fase (met als kern het volledige vrijmaken van het Europese kapitaalverkeer) ging in op 1 juni 1990. De tweede fase (met centraal de oprichting van het Europees Monetair Instituut (EMI), dat de voorloper wordt van het Europees Stelsel van Centrale Banken (ESCB), in feite de Europese centrale bank, ging in op 1 januari 1994. Aan het ingaan van deze tweede fase waren geen voorwaarden verbonden. De derde fase, definitieve EMU-fase ging in op 1 januari 1999. De kern van deze fase bestaat uit het onherroepelijk vastleggen van de Europese wisselkoersen en het opgaan van de nationale centrale banken in de ECB.
- 3 Volgens het model van de economische theorie van de vakbondsactie : zie Alison Booth : the Economics of the Trade Union (1995).
- 4 Torsten Peters, "Marché du travail : que faut-il attendre de l'Union monétaire européenne?", in Revue Internationale du Travail, 1995, vol. 134, n°3.
- 5 Het onderhandelingsmodel van Rowthorn, Danthine en Hunt, gebaseerd op Calmfors en Drifill.
- 6 Giacomo Corneo: National wage bargaining in an internationally integrated product market, Europ. Journal of Political Economy, Vol II (1995).
- 7 Heylen, Freddy: "Arbeidsverhoudingen en werkloosheid en België", in Belgische Vereniging voor Arbeidsverhoudingen, Arbeidsverhoudingen en Tewerkstelling: economisch gewikt en gewogen, Leuven, 1995.
- 8 Nederland heeft (net als België) een van overheidswege gestuurde loonmatiging en vertoont dus wel gecoördineerd 'overleg'.
- 9 Dit voorstel werd gelanceerd door Dispersijn en Van Den Vorst in '89.
- 10 Klaus Busch: "The Corridor Model, a concept for further development of an EU social policy, ETUC, 1998.
- 11 Zie P.A. Muet, in Problèmes économiques, 2.461, februari 1996.