

Het cement van wederkerigheid en de paradox van de muntunie

Frank Vandenbroucke

Gepubliceerd in *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, jaargang 107, nr. 6, juni 2016, pp. 34-39.

Sterke nationale welvaartsstaten en Europese eenmaking waren de mooiste politieke projecten van de 20^{ste} eeuw: ze gaven hoop. Welvaartsstaten zouden mensen 'bevrijden van vrees en nood'. De Europese integratie moest een einde stellen aan een geschiedenis van oorlogen. Beide projecten lijken nu vast te lopen. Ik zal het niet hebben over de aaneenschakeling van crises in de Unie, noch over alle uitdagingen waar welvaartsstaten voor staan. Ik zoom in op één kwestie: zouden deze projecten tot overmaat van ramp strijdig zijn *met elkaar*?

De gedachte is verleidelijk omdat we sinds 2004 twee ontwikkelingen zien: enerzijds de uitbreiding van de Unie naar landen met lage lonen en het opengooien van de binnengrenzen; anderzijds groeiende ongelijkheid aan de onderkant van de samenleving in het oude Europa. Migratie en (zij het minder aanwijsbaar) concurrentie op basis van lage lonen spelen een rol in het afkalvende herverdelingsvermogen van welvaartsstaten, maar die rol is complex en veel andere krachten zijn aan het werk. Toenemende ongelijkheid is niet het gevolg van 'ijzeren wetten', of het nu gaat over de groeiende kapitaalvoorraad van Piketty, de globalisering of de Europeanisering. De sleutel is het beleid van overheden. Europeanisering moet dus door die bril bekeken worden: tast Europa het *effectieve vermogen* van onze overheden aan om in te zetten op bescherming en herverdeling? Ik belicht één aspect van dat beleidsvermogen: schokdempers in tijden van crisis. Daar is een probleem. Maar er zijn oplossingen.

Welvaartsstaten hebben ingebouwde stabilisatoren om economische schokken uit te vlakken: progressieve belastingen en werkloosheidsuitkeringen. In de Eurozone zijn de automatische stabilisatoren na de financiële crisis snel uitgeschakeld. Dat had te maken met reacties op de financiële markten en strak bezuinigingsbeleid. De analyse is bekend. Minder bekend is dat de Eurozone de enige muntunie ter wereld is waarin dergelijke stabilisatoren niet ten dele gecentraliseerd zijn. Neem de Verenigde Staten. Werkloosheidsuitkeringen zijn in de VS de verantwoordelijkheid van de staten. Maar de staten worden ondersteund met een federaal belastingkrediet dat werkgevers helpt om hun bijdragen voor de werkloosheid te betalen. De federale overheid koppelt er minimale eisen aan waar de werkloosheidsverzekering moet aan voldoen. Bovendien zorgt Washington in tijden van erge crisis voor bijkomende werkloosheidsuitkeringen die geheel of gedeeltelijk federaal gefinancierd worden. En staten kunnen lenen bij Washington wanneer hun werkloosheidskas in het rood staat.

Gezond boerenverstand

Schokdempers samen organiseren is rationeel. De eerste reden is risicospreiding. De tweede reden heeft te maken met wat economen 'externaliteiten' noemen. Nationale verzekeringssystemen creëren een externaliteit: een land dat zichzelf goed verzekert, bewijst ook zijn burens een dienst. Het is zoals met vaccinatie, het voorbeeld bij uitstek van een externaliteit: wie zich vaccineert, beschermt niet alleen zichzelf tegen een besmettelijke ziekte, maar ook mensen met wie hij in contact komt. Daarom is het rationeel en efficiënt dat overheden vaccinaties subsidiëren en deels verplichten. In een muntunie is het besmettingsgevaar groter dan in een loutere

gemeenschappelijke markt. Dus is het logisch dat een muntunie goede schokdempers verplicht in de lidstaten.

Preventieve voorschriften (te vergelijken met verplichte vaccinatie) houden in dat lidstaten geen structurele tekorten opbouwen, want dan verliezen ze ruimte om hun overheidstekort te laten groeien bij een crisis. Maar de kwaliteit van werkloosheidssystemen moet ook in orde zijn. Dekken ze alle werknemers of laten ze grote groepen onverzekerd, zoals in Italië, waardoor de stabiliserende rol van werkloosheidsuitkeringen in Italië onder de maat is? Zijn ze voldoende genereus, maar zonder werkloosheidsvallen te veroorzaken?

Vaccinatie wordt gesubsidieerd: producten met positieve externaliteiten moet je subsidiëren om hun verbruik op een optimaal niveau te brengen, zo zeggen de handboeken economie. Nationale werkloosheidsstelsels subsidiëren is in de Europese Unie niet aan de orde; maar het zou wel rationeel zijn een herverzekering van de nationale werkloosheidsverzekeringen te koppelen aan minimale kwaliteitseisen, zodat lidstaten de kost ervan ook in zeer moeilijke omstandigheden kunnen betalen. De Europese Unie zal geen federale begroting ontwikkelen zoals de VS of Canada; maar met een relatief kleine verzekeringspremie kan je qua stabilisatie hetzelfde nuttige effect bereiken als met een omvangrijke begroting.

Hoe aanpakken?

Hoe zou een interstatelijke verzekering in de Europese Muntunie er uit zien? Tijdens de voorbije jaren zijn verschillende voorstellen gepubliceerd, al dan niet gekoppeld aan de nationale werkloosheidsstelsels. Deze voorstellen komen er veelal op neer dat de lidstaten bijdragen betalen aan een fonds, dat geld uitkeert aan overheden van lidstaten die getroffen worden door negatieve schokken. In bepaalde varianten gaat het louter om een verzekering tegen zogenaamde 'asymmetrische schokken', en kan het fonds zelf nooit een tekort maken. Als alle landen getroffen worden door een crisis, zullen landen die het minst getroffen zijn in dergelijk schema bijdragen betalen voor landen die het meest getroffen zijn. Andere auteurs beschouwen dat als problematisch omdat men solidariteit vraagt van landen die zelf ook een effect voelen van de crisis, wat politiek moeilijk is en economisch niet zinvol. Zij voorzien daarom de mogelijkheid dat een stabilisatiefonds tijdelijk schulden opbouwt, zodat het kan bijdragen aan stabilisatie bij schokken die de hele eurozone op symmetrische wijze treffen.

Sommige voorstellen koppelen de interstatelijke transfers aan de evolutie van de werkloosheid in de lidstaten, en voorzien een herverzekering, via begrotingstransfers, van de nationale werkloosheidssystemen. Andere voorstellen gaan nog verder in deze koppeling aan werkloosheid: ze pleiten voor een rechtstreekse Europese interventie in de werkloosheidsuitkeringen die individuele burgers krijgen. Zelf ben ik betrokken in een grootschalig onderzoek hierover, onder leiding van het *Centre for European Policy Studies (CEPS)*, dat binnenkort opgeleverd wordt aan de Europese Commissie. Het is te vroeg om me uit te spreken over de vraag of en hoe een interstatelijke verzekering gekoppeld moet worden aan nationale werkloosheidsuitkeringen, en wat dan de beste benadering is. Wel is duidelijk dat de complexiteit van een rechtstreekse interventie in nationale werkloosheidssystemen niet onderschat mag worden. Het meest aangewezen lijkt een model dat de nationale werkloosheidssystemen herverzekert via begrotingstransfers, dat permanente transfers ten voordele van bepaalde lidstaten uitsluit en een structurele herverdeling van middelen tussen de

landen (eerder dan een loutere verzekering waar iedereen baat bij heeft) vermijdt. Eerder dan in te gaan op technische details wil ik het hebben over het waarom van dergelijke herverzekering.

Het is niet zo dat we vandaag geen solidariteit organiseren in de muntunie. Maar de solidariteit die tot stand komt is het resultaat van moeizame onderhandelingen tussen regeringsleiders. Solidariteit zit niet als een *ex ante* automatisme ingebakken in het Europese weefsel, ze komt *ex post* tot stand. Dit heeft nadelen. Solidariteit *ex post* organiseren is polariserend. Bovendien is *ex post* solidariteit duurder dan *ex ante* solidariteit want *ex ante* solidariteit verhindert dat de schade oploopt. Risico's centraliseren of herverzekeren in een muntunie is een zaak van gezond boerenverstand: voorkomen is beter dan genezen.

Puzzel van solidariteit en soevereiniteit

U denkt nu ongetwijfeld: hoe rationeel ook, dit is hopeloze *political fiction*. Er heerst diep wantrouwen, verzet tegen het delen van middelen op het Europese niveau, en vrees dat we hangmatten eerder dan werkloosheidsverzekeringen zullen subsidiëren. We staan inderdaad voor een paradox: de Verenigde Staten consolideren zwakke solidariteitsmechanismen in de staten met solidariteitsmechanismen op het federale niveau; de EU lukt er niet in om sterke solidariteitsmechanismen binnen de lidstaten te ondersteunen met *ex ante* solidariteit op het Europese niveau, en creëert zo een instabiele muntunie. Politiek gaat het om een moeilijke puzzel: het zou in ieders voordeel zijn dat we 'gelijk oversteken' in het delen van soevereiniteit en het delen van risico's; maar hoe doe je dat als je elkaar niet vertrouwt en denkt dat je steeds meer greep op je eigen nationale situatie verliest? Dat laatste vormt de kern van het debat: de Europese Unie is synoniem geworden met verlies aan invloed, verlies aan 'greep op de situatie'. Als we niet bereid zijn risico's en soevereiniteit te delen, zullen we steeds meer 'greep op onze eigen situatie' verliezen. Risico's en soevereiniteit moeten gedeeld worden om effectief beleidsvermogen te heroveren. De inzet is dat nationale beleidsmakers zo sterker worden, eerder dan zwakker.

Europese Pijler van Sociale Rechten

Hoger stelde ik dat het logisch is dat de Europese Unie eisen zou stellen aan de kwaliteit van de werkloosheidssystemen in de lidstaten. In welvaartsstaten zijn werkloosheidsuitkeringen de spreekwoordelijke neus van de kameel: of ze een goede schokdemper zijn, hangt ook samen met de kwaliteit van het activeringsbeleid, de hoogte van het netto-inkomen dat mensen kunnen verdienen aan de onderkant van de arbeidsmarkt... Het gaat om een cluster van principes waar werkloosheids- en werkgelegenheidsbeleid op een coherente manier moet aan beantwoorden. Dit onderlijnt een bredere vaststelling: het is absoluut nodig en basisconsensus te ontwikkelen over wat het Europese sociale model inhoudt. Terwijl de zoektocht naar een heldere omschrijving van 'het Europese sociale model' tien jaar geleden nog kon afgedaan worden als een nuttige maar niet echt noodzakelijke oefening, is dit vandaag een existentiële kwestie geworden voor de Unie.

Zijn er perspectieven om aan dergelijke consensus te werken? In maart heeft de Europese Commissie een brede raadpleging gestart en een eerste voorlopige omschrijving gepresenteerd van wat de 'Europese Pijler van Sociale Rechten' moet worden. Dit initiatief maakt deel uit van de werkzaamheden van de Commissie in opvolging van het *Verslag van de vijf voorzitters van de Europese instellingen over de voltooiing van de muntunie*, dat in juni 2015 gepubliceerd is. Het initiatief voor de pijler is gericht op de eurozone, maar andere lidstaten kunnen instappen als zij dat

willen. De terminologie 'rechten' is wel enigszins verwarrend, omdat het in essentie gaat om *benchmarking* van het sociale beleid in de lidstaten. Heel wat beleidsgebieden komen aan bod, gegroepeerd in drie hoofdthema's: gelijke kansen en toegang tot de arbeidsmarkt; billijke arbeidsvoorwaarden; adequate en duurzame sociale bescherming en toegang tot essentiële diensten van hoge kwaliteit.

Dit initiatief van de Commissie beantwoordt potentieel aan de behoefte die ik geschetst heb. Een breed debat over dergelijke 'pijler van sociale rechten' kan bijdragen tot de noodzakelijke basisconsensus. Tegelijkertijd is het een initiatief met een hoog risicogehalte. Indien het ervaren wordt als een heruitgave van bestaande Europese coördinatiestrategieën, zoals de Europese Werkgelegenheidsstrategie en de Open Coördinatie voor sociale bescherming en insluiting, dan zal het geen nieuwe dynamiek creëren; het heersende scepticisme over de sociale betekenis van de Unie zal er dan alleen door versterkt worden. Precies daarom moet zorgvuldig met de terminologie 'rechten' omgesprongen worden. Opdat dit initiatief impact zou hebben, lijken drie voorwaarden belangrijk.

- Ten eerste, moet een pijler van sociale rechten uiteindelijk voorwerp uitmaken van overleg tussen politieke leiders en sociale partners op het hoogste niveau. Zoals de EU zich voorziet heeft van een *fiscal compact*, zou er op het hoogste niveau ook een 'sociaal pact' moeten afgesproken worden.
- Ten tweede, lijkt het me aangewezen een onderscheid te maken tussen domeinen waarin op basis van bestaande Europese bevoegdheden effectieve rechten, in de juridische betekenis van het woord, tot stand kunnen komen (zoals arbeidsvoorwaarden) en domeinen waar de Unie over minder bevoegdheden beschikt. In domeinen waar de Unie wetgevend kan optreden mag het wetgevende initiatief niet in verdrukking geraken; in domeinen waar dat minder evident is, kan wel een indringende *benchmarking* van instrumenten en resultaten georganiseerd worden, die verder gaat dan wat nu bestaat in de diverse coördinatieprocessen.
- Ten derde, denk ik dat dit initiatief op een bepaald ogenblik uitdrukkelijk gekoppeld moet worden aan 'hardere' initiatieven zoals de voorbereiding van een Europees stabilisatie-instrument (waar het verslag van de vijf voorzitters het ook over heeft, zij het in vage bewoordingen); daardoor zou de politieke gevoeligheid en betekenis ervan veel groter worden.

Wederkerigheid

Mijn pleidooi is gebaseerd op wederkerigheid: een solidaire verzekering van risico's met strenge eisen waar de verzekerden moeten aan voldoen. Een Europese toepassing van 'voor wat hoort wat', zo u wil. Wederkerigheid is echter een iets rijker begrip. Wederkerigheid is het cement van de bescherming die nationale welvaartsstaten bieden. Het komt er op neer 'voor wat hoort wat' in de juiste dosis toe te passen: 'voor wat hoort wat' kan verworden tot een hardvochtig mantra, zonder oog voor het feit dat mensen ook recht hebben op mededogen. Een overdosis kan ook leiden tot een allesoverheersend wantrouwen, waarbij een obsessie voor moral hazard (oneigenlijk gebruik van verzekeringen) ons blind maakt voor de voordelen van onderlinge verzekeringen. Zoals wederkerigheid het cement is van welvaartsstaten, moet het nut van wederkerigheid ons inspireren voor de Europese Unie. Zo zouden we het wederkerigheidsprincipe ook moeten toepassen op de

lopende debatten over grensoverschrijdend verkeer. De Nederlandse regering klaagt terecht over misbruik van detachering naar Nederland van werknemers Oost- en Centraal-Europa, omdat dit het Nederlandse sociale bestel ondermijnt. Tegelijkertijd heeft Premier Rutte gezegd dat er veel goeds zat in de eisen van David Cameron; Cameron wil Europeanen die in het Verenigd Koninkrijk als werknemer aan de slag zijn en géén gebruik maken van detachering kunnen uitsluiten van Britse sociale voordelen. De Nederlandse positie komt er op neer dat men zelf graag uit twee walletjes zou eten: Polen die hier werken moeten bijdragen betalen voor het Nederlandse sociale bestel; maar dezelfde Polen moeten niet denken dat ze zomaar alle sociale voordelen kunnen krijgen die Nederlandse werknemers krijgen... Dat schendt niet alleen een elementair principe van wederkerigheid, het maakt de mogelijkheid om een verstandig compromis te vinden met de Oost- en Centraal-Europese regeringen over de detacheringskwestie moeilijker. Belgische politici die graag laten horen dat ze Cameron en Rutte interessante Europeanen vinden, zouden daarover moeten nadenken.

Dit is een samenvatting van de rede die Frank Vandenbroucke uitsprak n.a.v. zijn aanstelling als universiteitshoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam. De volledige tekst is te vinden op www.frankvandenbroucke.uva.nl