

EUROPEES WITBOEK: meer werk, minder regels?

Paul Verbraeken

Winters topberaad.

Op vrijdag 11 en zaterdag 12 december vergaderden in Brussel de Europese staatshoofden en regeringsleiders in een wat vreemde sfeer. Het ABVV organiseerde op hetzelfde moment haar laatste betoging tegen het globaal crisisplan en nog wat andere groeperingen grepen de gelegenheid aan om hun grieven door verschijning op de openbare weg aan de verzamelde politici te melden. Maar ook de wat bredere context zorgde voor spanning en onzekerheid. De aanslepende oorlog in Bosnië en het beleg van Sarajevo vormden het tragische bewijs van de onmacht van het "Europese" buitenlandse beleid, één dag later vonden de verkiezingen in Rusland plaats en de prognoses voorspelden weinig goeds over het stemgedrag van de modale burger aldaar, de vervaldatum voor de GATT-onderhandelingen diende zich met rasse schreden aan en er was nog steeds geen akkoord.

Bovendien ging het op economisch vlak helemaal niet goed met de Europese Unie, de nieuwe naam voor de Europese Gemeenschap. Het Europees Muntstelsel, de hoeksteen in de constructie van de Economische en Monetaire Unie, was de afgelopen zomer geïmplodeerd onder druk van onophoudelijke speculatie. Op het vlak van het halen van de convergentienormen, vastgelegd in het Verdrag van Maastricht, bleken de resultaten eerder gemengd, om het zacht uit te drukken. De netto-financieringsbehoefte van de overheid (norm 3% van het BBP) evolueerde van 4,1% in 1990 naar 6,4% in 1993. De uitstaande overheidsschuld (norm 60% van het

BBP) steeg van 59,5% in 1990 naar 68,9% in 1993 (1). Maar bovenal woog de ergste recessie die Europa sinds het midden van de jaren zeventig te verduren had, zwaar op het klimaat. De werkloosheid bereikte een niveau dat niet meer gehaald werd sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog. Bijzonder zorgelijk daarin zijn de toename van het aantal langdurig werklozen en vooral het peil van de jeugdwerkloosheid. In november vorig jaar had in de Europese Unie 15,2% van de min-vijfentwintigjarigen geen baan en in sommige lidstaten bereikt dat percentage dramatische hoogten: 28% in Ierland, 30% in Italië en in Spanje zelfs 37%. En zoals steeds in dergelijke omstandigheden, toverde Commissievoorzitter Delors een konijn uit de hoed om opnieuw schwing in de Europese constructie te brengen. Hiermee bleef hij trouw aan zijn beeldspraak dat de Europese eenmaking gelijk staat aan het rijden met een fiets: als je stopt met trappen val je om.

De Top van Brussel, apotheose van het Belgische voorzitterschap keurde dus de grote lijnen goed van Delors' jongste geestesprodukt: het Witboek met als titel "Groei, concurrentievermogen, werkgelegenheid. Naar de 21ste eeuw: wegen en uitdagingen." (2) Dit rapport heeft niet het statuut van een bindende tekst maar "beoogt een gedachtenwisseling op gang te brengen en is bedoeld als een hulpmiddel bij het nemen van gedecentraliseerde beslissingen, hetzij op nationaal, het zij op communautair niveau, die ons in staat moeten stellen de grondslagen te leggen voor de duurzame ontwikkeling van een tegen de internationale concurrentie opgewassen Europese economie die miljoenen arbeidsplaatsen schept." (3) Het rapport is in feite de combinatie van een opdracht die aan de Commissie werd gegeven tijdens de Europese top van Kopenhagen in juni 1993, en van de opdracht die vervat ligt in Artikel 129C.2 van het Verdrag van Maastricht. Op dit laatste element komen we verder terug.

Werkloosheid volgens het Witboek.

Hoe omschrijven de auteurs de bedoeling van het Witboek? De eerste regels van het document geven daar een ondubbelzinnig antwoord op: "Eén reden. Eén enkel woord: de werkloosheid. De omvang ervan is welbekend, de gevolgen ervan eveneens. Het bestrijden ervan is moeilijk, dat is wel gebleken." (4)

De diagnose, die reeds tijdens de Top van Kopenhagen aan de orde was, luidt als volgt. Sinds het begin van de jaren zeventig is de potentiële groei van de Europese economie gedaald van ongeveer 4% tot ongeveer 2,5%. De werkloosheid neemt met elke conjunctuurcyclus verder toe. Het investeringspercentage is met 5 punten gedaald. De positie van Europa ten opzichte van de Verenigde Staten en Japan is verzwakt op het vlak van de werkgelegenheid, de marktaandeelen buiten de Gemeenschap, onderzoek & ontwikkeling en innovatie, en de ontwikkeling van nieuwe producten. Die nefaste ontwikkeling doet zich voor in een snel veranderend economisch landschap, waarvan de voornaamste elementen volgens het Witboek zijn: nieuwe concurrenten treden aan; de val van het communisme creëert een nieuwe economische en sociale ruimte ten Oosten van de Gemeenschap; de bevolking vergrijsst en de gezinssamenstelling wijzigt zich; er doet zich een nieuwe industriële revolutie voor met snelle wijziging in de technieken, de arbeidsplaatsen en de vaardigheden; de niet-materiële aspecten van de economie winnen aan belang, gekenmerkt door toenemende uitbesteding van werkzaamheden, groeiend belang van de dienstensector en van het bezit en de verspreiding van kennis; de liberalisering van de financiële markten en de introductie van nieuwe technieken op deze markten leiden ertoe dat de marktdeelnemers hiermee steeds meer rekening dienen te houden.

Het Witboek onderscheidt drie vormen van werkloosheid: de conjunctu-
rele (afhankelijk van de economische cyclus), de technologische (afhanke-
lijk van de mate waarin technologische vernieuwing arbeidsplaatsen scheidt
dan wel vernietigt) en de structurele. Voor deze laatste vorm zien de
auteurs een viertal verklaringen (5):

- Europa is er niet in geslaagd zich gunstig te positioneren in wat de "nieuwe internationale arbeidsorde" wordt genoemd. Er werd te veel vastgehouden aan het marktaandeel in de traditionele sectoren.

- De relatief hoge kosten voor laaggeschoolde arbeid stimuleren de rationalisatie-investeringen en belemmeren banenschepping in de dienstensector.

- "Onze arbeidsomgeving is verouderd". Onder arbeidsomgeving wordt verstaan het geheel van arbeidsmarkt, -wetgeving en -beleid, de mogelijkheden voor interne en externe flexibiliteit van de bedrijven, de al dan niet geboden kansen door het onderwijs en de opleiding en de sociale bescherming.

- Als voornaamste oorzaak wordt gewezen op de toenemende concurrentie vanuit de nieuwe industrielanden waarvan het kostenniveau niet kan beconcurrereerd worden.

Meer banen. Maar hoe?

De Europese commissie gaat uit van een werkloosheidscijfer van 18 miljoen tegen het eind van dit jaar. Ze beveelt aan om binnen de Europese Unie tegen het jaar 2000 15 miljoen nieuwe banen te scheppen, waardoor het huidige werkloosheidspercentage met de helft verminderd zal zijn. Dit streefcijfer wordt "ambitieuus maar niet onrealistisch" genoemd.

Men steunt daarbij op de volgende prognoses. De volgende 5-10 jaar zal het aanbod op de arbeidsmarkt binnen de Unie toenemen met ongeveer 0,5% per jaar (demografische ontwikkeling plus participatiegraad). Alleen al om te beletten dat de werkloosheid verder stijgt, dienen tegen 2000 5 miljoen nieuwe banen tot stand te komen en om de huidige werkloosheidsgraad te halveren moeten daar nog eens 10 miljoen arbeidsplaatsen bovenop komen. In die hypothese zal op dat moment dus nog steeds 5 tot 6% van de actieve bevolking werkloos zijn.

De strategische aanbevelingen van het Witboek om een dergelijke groei te verwezenlijken, zijn van drieërlei aard (6):

- het scheppen en in stand houden van macro-economische voorwaarden die de werking van de markt ondersteunen;
- structurele maatregelen nemen die het concurrentievermogen van de Europese bedrijven verhogen;
- structureel ingrijpen op de arbeidsmarkt en op de regulatie ervan.

Het meest opvallende aspect van het Witboek is de volledige aanvaarding van de liberale vrije-markteconomie als garant voor een als "duurzaam" gekenmerkte groei. Dit komt tot uiting in alle relevante passages en heeft uiteraard zijn consequenties op de benadering van de verhouding tussen arbeid en kapitaal. Enkele voorbeelden maken dit duidelijk.

"Bij het economisch beleid moet derhalve gestreefd worden naar het bevorderen van hogere groei en moeten tegelijkertijd de investeringen gestimuleerd worden, zodat deze sneller groeien dan de consumptie. Deze

verhoudingsgewijs tragere reële toename van de consumptie is de prijs die de samenleving de komende jaren moet betalen om te zorgen voor een meer rechtvaardige verdeling van de toegang tot betaalde werkgelegenheid en om haar totale welvaart in de toekomst veilig te stellen." (7)

"Een verhoging van de winstgevendheid van investeringen vereist een verdeling van de produktiviteitsstijging over de factoren kapitaal en arbeid. In de jaren tachtig was de stijging van de reële lonen in de Gemeenschap gemiddeld een procentpunt lager dan de produktiviteitsstijging. Dit zou als acceptabele vuistregel aangehouden kunnen worden om de noodzakelijke verbetering van de rendementen en de concurrentiepositie te bewerkstelligen." (8)

Bovendien wordt de noodzaak tot "flexibilisering" van het arbeidsaanbod benadrukt: het Witboek stelt dat in bepaalde landen in het Noorden van de Unie, de vermindering van de werkloosheidsuitkeringen en van de directe belastingen op kleine inkomens tot de bestrijding van zwart werk zouden bijdragen. Daarbij wordt wel opgemerkt dat "de werkloosheidsuitkeringen echter niet onder een bepaalde grens kunnen worden gedrukt, zonder dat armoede ontstaat." In verschillende landen van het Zuiden zal de wetgeving betreffende de voorwaarden van het ontslaan van werknemers die op basis van een arbeidsovereenkomst van onbepaalde duur in dienst zijn genomen, moeten worden versoepeld (9).

Deze onderliggende liberale filosofie, met minimale sociale correcties is het resultaat van een evenwichtsoefening tijdens dewelke Delors, die op zich toch al niet tot de meest progressieve vleugel van de sociaal-democratie behoort, geleidelijk naar rechts is opgeschoven. Reeds op het niveau van de Brusselse bureaucratie dient rekening gehouden met verschillende tendensen. De eerste richting is gesitueerd binnen Directoraat-Generaal 2 onder leiding van Henning Christophersen, de Deense commissaris voor economie. Als voormalig minister van financiën is hij voorstander van een "orthodox" beleid: prijsstabiliteit, strikte controle op de openbare financiën en een gemiddelde jaarlijkse loonstijging die met één procentpunt onder de produktiviteitsstijging ligt. De tweede richting vindt men in Directoraat-Generaal 5, geleid door de Ierse commissaris voor sociale zaken en werkgelegenheid, Pdraig Flynn, en legt de nadruk het behoud van de regulering van de arbeidsmarkt en minimumlonen, gekoppeld aan arbeidsherverdeling (10). In de weken en dagen voor de Europese Top werd met

name door de Britse regering felle kritiek geleverd op de nieuwe poging van Delors "om het laken naar zich toe te trekken". Bovendien werd fel gelobbied. Vlak voor de Top gaf de European Round Table of Industrialists, een krachtige drukingsgroep van leidende industriëlen, een document uit over competitiviteit onder de titel "Beating the Crisis".

De correspondent van de Financial Times gaf een accurate appreciatie toen hij schreef: "Door het steunen van het Witboek hebben de EU-regeringsleiders duidelijk gekozen voor deregulatie en zijn ze een eind meegegaan met de argumenten die de Europese industriëlen de voorbije weken steeds krachtiger verdedigden. Zo steunden de regeringsleiders de opheffing van de beperkingen op het aannemen en ontslaan van werknemers. Ze erkennen dat de lonen van de ongeschoolde arbeiders omlaag moeten en ze gaven toe dat de sociale zekerheidsbijdragen van de werkgevers moeten verlicht worden teneinde aanwervingen aantrekkelijker te maken (11). Tijdens de bijeenkomst wees Delors uitdrukkelijk op de overeenkomsten die bestaan tussen de inhoud van het Witboek en Beating the Crisis.

Netwerken.

Het meest concrete deel van het Witboek heeft betrekking op de zogenaamde Transeuropese netwerken, opgedeeld in informatienetwerken en netwerken voor vervoer en energie. Zoals we bij de aanvang van het artikel reeds aanduiden, betreft het hier hoofdzakelijk de uitwerking van een onderdeel uit het Verdrag van Maastricht, dat geformuleerd wordt in artikel 129B: "1. Ten einde bij te dragen tot de verwezenlijking van de in artikelen 7A en 13A bedoelde doelstellingen en om de burgers van de Unie, de economische subjecten, alsmede de regionale en lokale gemeenschappen in staat te stellen ten volle profijt te trekken van de voordelen die uit de totstandkoming van een ruimte zonder binnengrenzen voortvloeien, draagt de Gemeenschap bij tot de totstandbrenging en ontwikkeling van transeuropese netwerken op het gebied van vervoers-, telecommunicatie- en energie-infrastructuur.

2. In het kader van een stelsel van open en concurrerende markten is het optreden van de Gemeenschap gericht op de bevordering van de onderlinge koppeling en interoperabiliteit van de nationale netwerken, alsmede van de toegang tot deze netwerken. Daarbij wordt met name rekening gehou-

den met de noodzaak de insulaire, niet aan zee grenzende en perifere regio's met de centrale regio's van de Gemeenschap te verbinden."

De artikelen waarnaar verwezen wordt stellen respectievelijk "De interne markt omvat een ruimte zonder binnengrenzen waarin het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal is gewaarborgd volgens de bepalingen van dit Verdrag" en "Ten einde de harmonische ontwikkeling van de Gemeenschap in haar geheel te bevorderen, ontwikkelt en vervolgt de Gemeenschap haar optreden gericht op de versterking van de economische en sociale samenhang. De Gemeenschap stelt zich in het bijzonder ten doel, de verschillen tussen de ontwikkelingsniveaus van de onderscheiden regio's en de achterstand van de minst begunstigde regio's, met inbegrip van de plattelandsgebieden te verkleinen." (12)

Opnieuw valt op dat deze opdracht sterk marktgericht wordt geïnterpreteerd, soms op een wijze die in het geheel niet wordt gesuggereerd door de geciteerde Verdragsartikelen. Een voorbeeld in verband met de informatienetwerken: "Bepaalde diensten die traditioneel in hoofdzaak door de overheid worden verstrekt (gezondheidszorg, onderwijs, sociale zekerheid) kunnen sterk worden uitgebreid en sneller en doeltreffender worden verstrekt. Aan de markt kan een grotere rol worden toebedeeld." (13)

Een aantal prioritaire informatienetwerken worden naar voren geschoven, o.a. een communicatienetwerk met hoge transmissiesnelheid, het digitale netwerk met geïntegreerde diensten (ISDN), en interactieve videodiensten, om maar even de drie duurste te noemen. De kost van deze projecten wordt geraamd op 67 miljard ECU.

De doelstellingen van de transeuropese netwerken voor vervoer en energie worden als volgt omschreven: "Door de bevordering van nieuwe of beter ontworpen infrastructures, die voor alle burgers toegankelijk zijn, wordt het mogelijk zich beter, doelmatiger en goedkoper te verplaatsen, zodat het concurrentievermogen wordt verbeterd; het Europese grondgebied zodanig in te richten dat concentraties van rijkdom en bevolking worden voorkomen; een brug te slaan naar Oost-Europa, hetgeen absoluut noodzakelijk is om te kunnen voorzien in de behoeften, de investeringen te verhogen en het handelsverkeer te stimuleren." (14) De Commissie heeft voor de periode 1994-99 een aantal prioritaire projecten aangewezen,

waarvan de kost geraamd wordt op 95 miljard ECU. Daarnaast worden nog voor een bedrag van 174 miljard ECU milieuprojecten gepland. De totale kost van de verschillende prioritaire netwerken en milieuprojecten zou dus 419 miljard ECU bedragen, met andere woorden ongeveer 84 miljard ECU per jaar. Om dit bedrag enigszins te kaderen, kan aangegeven worden dat het bruto binnenlands produkt van de totale Europese Unie in 1993 geraamd wordt op 5.587 miljard ECU. Het betreft hier dus een investering ten belope van ongeveer 1,5% van het Europese BBP in 1993 (15).

In het Witboek wordt voorgesteld om de transeuropese netwerken door de Unie te laten financieren ten belopen van 20 miljard ECU per jaar. De Gemeenschapsbegroting zou via de structuurfondsen, het cohesiefonds en het budget voor onderzoek en ontwikkeling 5,3 miljard voor haar rekening nemen en de Europese Investeringsbank zou 6,7 miljard lenen. Voor de ontbrekende 8 miljard stelt het Witboek voor om twee nieuwe financieringsinstrumenten in het leven te roepen, de zogenaamde Unie-obligaties en de converteerbare EIF-obligaties. Deze innovatie wordt als volgt geargumenteed: "De nieuwe instrumenten zijn nodig voor projecten die met name zijn opgenomen in de richtplannen en vormen een aanvulling op de leningen van de Europese Investeringsbank, die meer algemeen zijn. De begrotingsbijdragen blijven binnen de door Edinburgh opgelegde limieten. Er behoeven geen extra financiële middelen uit de nationale begrotingen te worden ingezet. Bij de nieuwe instrumenten zouden kapitaal en rente worden terugbetaald door de initiatiefnemers van de projecten, waarbij de communautaire begroting en het kapitaal van het EI (Europees Investeringsfonds) beschikbaar zouden zijn om de terugbetaling te ondersteunen. Er zou geen gevaar voor destabilisering van de kapitaalmarkten zijn, omdat het hier om bedragen gaat die nog niet 1% van de markten voor euro-obligaties en bankkrediet vertegenwoordigen." (16)

Maar op de Top van Brussel bleek dit het grote struikelblok. De zuidelijke lidstaten waren om evidente redenen van "nationaal gewin" bij het doordrukken van dergelijke netwerken en de hoop op een versnelde uitweg uit hun perifere situatie (17) voorstander van het voorstel om bijkomende financiering te vinden. Ook de Franse regering bleek het idee te steunen. Maar het stuitte op heftig verzet van de Duitse, Britse en Nederlandse regeringsleiders. Van Britse zijde wordt de weerstand zeker grotendeels ingegeven door het afwijzen van elk initiatief dat rechtstreeks

of onrechtstreeks het Brussels "centralisme" zou bevorderen. Maar de coalitie van drie de dwarsliggers heeft een diepere reden: ie ook ten grondslag ligt aan de basisfilosofie van de Maastrichtse convergentienormen: de "sanering" van de overheidsfinanciën in het algemeen en de deflatoire strategie in het bijzonder. Het probleem van de financiering werd in Brussel dan ook doorgeschoven naar een "task force".

Al bij al kan geconcludeerd worden dat het Witboek veel geblaas en weinig wol zal opleveren. Maar het geblaas is niet onbelangrijk, het heeft een duidelijke ideologische signatuur die gekenmerkt wordt door een "orthodox" geloof in de specifieke wijze waarop de competitiviteit van de verschillende Europese kapitalistische deelsystemen dient te worden vergroot: verdere deregulatie, verdere maar voorzichtige uitholling van de verworvenheden van de arbeidersbeweging.

NOTEN

- (1) Zie: Commission of the European Communities, "Progress with regard to economic and monetary convergence and with the implementation of Community law concerning the internal market", 1993, pp. 10 & 15.
- (2) In werkelijkheid beslaat het eigenlijke "Witboek" slechts het eerste deel (41 pp.) van het document. Het grootste deel (150 pp.) bevat de neerslag van de voorbereidende werkzaamheden. Wij gebruiken de Nederlandstalige versie, gedateerd 5/12/1993, referentienummer COM(93) 700 def.
- (3) Witboek, Preambule, p. 1a.
- (4) Idem, p. 1d.
- (5) Idem, p. 54.
- (6) Idem, p. 5.
- (7) Idem, p. 55. Volgens de jongste enquête van de Europese Commissie bij de bedrijfsleiders lijkt het er alleszins niet op dat de investeringen in de industrie dit jaar ten gunste zullen keren. Nadat ze in 1993 met 12% afnamen, wordt verwacht dat het investeringsvolume in 1994 nogmaals met 3% daalt of in het beste geval stabiel blijft. Bovendien blijken arbeidsvernietigende rationaliseringsinvesteringen nog steeds

bovenaan de planninglijst van de ondernemers te staan. Zie: Financieel Economische Tijd, 8/3/94, p.2.

- (8) Witboek, p. 55.
- (9) Idem, p. 16.
- (10) Zie: Lionel Barber, Delors unlikely to have the last word on EU jobs, Financial Times, 6/12/93, p. 2.
- (11) Lionel Barber, A new lighthness to his touch, Financial Times, 13/12/93, p. 21.
- (12) Zie: Verdragsteksten EG-Europese Unie C.A., samengesteld door Mr. A.W.H. Meij, Kluwer, Deventer, 1992, pp. 41, 218 en 219.
- (13) Witboek, p. 24.
- (14) Idem, p. 31.
- (15) Cijfer Europees BBP in, European Economy nx 54, Annual Economic Report for 1993, Statistical Annex, Table 5, p. 186.
- (16) Witboek, p. 39.
- (17) Zie: Paul Verbraeken, Centrum en periferie in de EG: e pluribus unum?, in: De Gordijnen van Maastricht, 16 beschouwingen over de Europese Unie, IMAVO-Masereelfonds-Vrede, 1993, pp. 115-123.