

Een nieuwe agenda (en niet alleen voor Oost-Europa)

*Robert Scharrenborg**

John Eatwell, Michael Ellman, Mats Karlsson, D. Mario Nuti, Judith Shapiro
Hard Budgets, Soft States: Social Policy Choices in Central and Eastern Europe
Londen, IPPR, 2000, 176 pp., £ 9,95

Een internationaal auteurscollectief van sociaal-democratische signatuur heeft met *Hard Budgets Soft States* opnieuw een werkstuk afgeleverd dat door een combinatie van kwaliteit van de economische en politieke analyse met relevantie voor actuele discussies op het gebied van Europese samenwerking meer is dan een politiek pamflet.

Bovendien geeft de uitgever in de flaptekst al aan dat de analyse in dit boek zeker niet alleen van belang is in samenhang met de toetreding van Centraal- en Oosteuropese staten tot de EU in de komende jaren (of decennia), want de schrijvers nemen deze gelegenheid te baat om tot een – in principe welwillend kritische - tussentijdse evaluatie van een aantal centrale projecten van de “nieuwe” sociaal-democratie in West-Europa te komen.

Thema's als de gezondheidszorg en het onderwijs zijn ook aan de meer welvarende kant van Europa steeds meer ondergesneeuwd onder het geweld van strak geformuleerde macro-economische doelstellingen, die onder andere moesten aantonen dat de vroeger om hun ongebreidelde bestedingsdrang zo verfoeide sociaal-democratie inmiddels *salonfähig* was geworden. Gezien de successen op het gebied van macroeconomische stabilisatie hoeft tegenwoordig-niemand meer te twifelen of de neo-liberale agenda in goede handen is bij sociaal-democratische regeringsleiders als Tony Blair, Gerhard Schröder of onze eigen Wim Kok. Anders staat het met een aantal kwesties die eerder betrekking hebben op solidariteit met de zwakkeren, zoals ook wel blijkt uit de genante discussies over het inzetten van fiscale meevallers voor het bestrijden van de gevolgen

* Universiteit Leiden en Universiteit van Amsterdam.

van jarenlange verwaarlozing van zorg en onderwijs in Nederland. In dit licht kunnen we ook de discussie zien over het al of niet versneld aflossen van de staatsschuld, waarbij de veranderende demografische situatie (vergrijzing) in de argumentatie een belangrijke rol speelt.

Bij de grondige bestudering van de sociale en economische implicaties van de voorbereidingsfase voor EU-toetreding in de Centraal-en Oosteuropese kandidaat-lidstaten zou de sociale dimensie natuurlijk nog veel meer centraal moeten staan, te meer omdat de economische transitie van de afgelopen ruim 10 jaar al zeer ingrijpende sociale gevolgen heeft gehad. Bij het ontwerpen van nieuwe structuren die nieuwe lidstaten in staat zullen stellen toe te treden tot de EU moeten volgens de auteurs lessen getrokken worden uit de ervaring die in West-Europa is opgedaan met de hervorming van de sociale infrastructuur, om in die landen een verdere verslechtering van het sociale klimaat te voorkomen. De nieuwe lidstaten wacht een dubbele opdracht : voldoen aan de binnen de EU gangbare regelgeving en tegelijkertijd proberen zichzelf staande te houden onder de druk van sterk verhevigde concurrentie.

In een eerder werkstuk van hetzelfde auteurscollectief (*Not 'Just Another Accession': The Political Economy of EU Enlargement to the East, 1997*) werd er voor gepleit om de nieuwe lidstaten in staat te stellen de toetreding te versoepelen door middel van een overgangsregime, waarin toetredingscondities die zouden kunnen leiden tot vergroting van de werkloosheid en verarming van delen van de bevolking geleidelijker ingevoerd zouden worden dan andere, die bescherming van de zwakkeren beogen. In een dergelijke situatie kunnen de nieuwe leden als het ware naar een volledig functionerend lidmaatschap toegroeien zonder dat dit op korte termijn al te veel schade aan hun eigen sociale structuur toebrengt. Tegelijkertijd zouden ze evenwel als volwaardige leden kunnen participeren in de besluitvorming.

De alternatieven voor een dergelijke – mijns inziens nog steeds verdedigbare - keuze zijn alle in hun implicaties uiterst radicaal :

- in het eerste geval krijgen de toetredende landen de keuze tussen buiten blijven of volledig aan de EU-spelregels voldoen ; de sociale gevolgen die dit ongetwijfeld zal hebben ondermijnen de stabiliteit van de nog kwetsbare economische en politieke systemen van deze landen
- in een ander denkbaar scenario ontstaat er een EU van verschillende snelheden, waarin lidstaten die niet in alle opzichten met de voorhoede kunnen of willen meedoen buiten de besluitvorming komen te staan ; het ligt voor de hand dat de toetreders in de buitenste "schil" terecht zullen komen
- verreweg het meest onwaarschijnlijke scenario is een behandeling van de nieuwe toetreders als gelijken die uit alle macht geholpen moeten worden

om zo snel mogelijk in staat te zijn volledig mee te doen : dit zou te vergelijken zijn met de behandeling die eerder nieuwe lidstaten als Spanje, Portugal, Griekenland en Ierland te deel is gevallen, of de opname van de nieuwe lidstaten in de Bondsrepubliek na de val van de Berlijnse Muur.

Op een moment dat men in Duitsland de tiende verjaardag van de hereniging viert ligt het voor de hand dit laatste scenario als referentiepunt te nemen. Daarbij is het van belang dat we een reële inschatting kunnen maken van de positieve en negatieve kant van de balans van 10 jaar integratie. Uit een recent artikel van de aan het IFO in München verbonden econoom Hans-Werner Sinn¹ blijkt enerzijds dat de convergentie in inkomensniveaus wonderbaarlijk snel is gegaan, maar dat dit grotendeels wordt gefinancierd door inkomensoverdrachten, met name in het kader van de sociale zekerheid.

Van de bloeiende landschappen die Helmut Kohl zijn nieuwe landgenoten in het vooruitzicht stelde is weinig terecht gekomen, ook al is er zeer veel geïnvesteerd in verbetering van de infrastructuur. Naast uitgebreide restauratieprojecten in de oude binnensteden en volledige vernieuwing van het autowegennet heeft dit o.a ook de aanleg van het beste telecomnet ter wereld mogelijk gemaakt. Algemeen wordt aangenomen dat de na de hereniging centraal afgesproken loonontwikkeling heeft geleid tot een beslissend concurrentienadeel voor de bedrijven in het oosten, en dat mede daardoor de aanvankelijke economische groei in de "neue Bundesländer" na een paar jaar al is gestagneerd (het reële groeipercentage voor de oostelijke *Länder* ligt al sinds 1997 weer onder het – evenmin erg florissante – westelijke cijfer, zodat van het verwachte inhaaleffect klaarblijkelijk weinig sprake is.

De conclusies die uit de Duitse ervaring worden getrokken hangen als een somber gekleurde wolk boven de nieuwe toetreders tot de EU. Van een luxe behandeling als in het Duitse geval kan al zeker geen sprake zijn, terwijl een ongewijzigde toepassing van het soort faciliteiten dat Spanje, Portugal, Ierland en Griekenland ten deel is gevallen haaks staat op het streven van steeds meer Europese regeringen om hun uitgaven voor het EU-budget te beteugelen. Blijft hen alleen nog het middel over van drastische loonmatiging om massale werkloosheid te voorkomen. Het Europa dat dan ontstaat zou weliswaar niet zozeer verschillende snelheden kennen in de mate van integratie, maar wel zeer grote verschillen in inkomen. Het ziet er niet naar uit dat er veel budgettaire ruimte gevonden zal worden om dit te verzachten.

¹ In Hans-Werner Sinn, "Germany's Economic Unification : an Assessment after Ten Years", NBER Working Paper 7586, Maart 2000, wordt aangegeven hoe het gemiddelde reële inkomen in de voormalige DDR al in het eerste jaar verdrievoudigde en vervolgens gestaag doorgroeide naar een niveau van rond de 70 % van het Westduitse cijfer. Hiermee zit de bevolking van de "neue Bundesländer" niet alleen ruim twee keer zo hoog als Polen en Tsjechen, maar ook hoger dan de meeste EU-landen (terwijl de VS en Italië al in 1992/1993 gepasseerd werden !), p. 19.

Het moge duidelijk zijn dat de nieuwe lidstaten niet alleen binnenkomen in een andere EU dan hun voorgangers, maar ook op een minder enthousiast onthaal kunnen rekenen dan hun ten tijde van de Europa-akkoorden in het vooruitzicht was gesteld. Ook al gaat het de Europeanen economisch beter dan ooit tevoren, de solidariteit met de teruggekeerde familieleden in Centraal- en Oost-Europa staat op een laag pitje. De onbezonnen uitspraken van EU-commissaris Verheugen over de wenselijkheid van een referendum over de uitbreiding staan niet op zichzelf; ze sluiten aan bij een door sluimerende xenofobe gevoelens gevoed ultra-conservatief anti-Europeanisme dat allang zijn weg van de borreltafel naar de gevestigde politieke partijen gevonden heeft.

Dat onder deze omstandigheden alle aanleiding is om twijfels te koesteren over de aandacht die het sociale aspect van de EU-uitbreiding zal krijgen is evident. In de nieuwe lidstaten zal een aanzienlijk aantal arbeidsplaatsen bedreigd worden, en het stelsel van sociale voorzieningen zal uit kostenoverwegingen tot een minimum worden teruggesnoeid. In de sfeer van de ouderdomspensioenen zal tijdens de omvangrijke op stapel staande structurele hervormingen vermoedelijk voor een grote groep ouderen het inkomen nog verder achteruit gaan. Voor verbetering van het onderwijs en de gezondheidszorg, verwaarloosd in vrijwel alle transitielanden, zullen daar waarschijnlijk geen meevallers beschikbaar komen.

Dit is des te ernstiger aangezien uitgaven aan verbetering van onderwijs en zorg een investeringskarakter hebben, die de voorwaarden voor economische groei in de toekomst verbetert. Het afvlakken van de aanvankelijk voorbeeldige groei in een land als Polen en de hardnekkige stagnatie in een aantal andere landen maakt al duidelijk dat convergentie geen automatisch en onomkeerbaar proces. Voor het vervullen van de in de toekomstige lidstaten gekoesterde ambitie zal geïnvesteerd moeten worden in een gezonde en goed opgeleide bevolking. Ook het tegengaan van het steeds schever worden van de inkomensverdeling heeft op langere termijn een positief effect op het groeipotentieel.

Binnen Europa is de tendens tot verheving van de beleidsconcurrentie in het terugdringen van de sociale uitgaven al een aantal jaren zichtbaar. Belangrijke aanleiding voor dergelijke maatregelen was de wens om te voldoen aan de criteria voor het deelnemen aan de Economische en Monetaire Unie. Het lijkt er op dat deze ontwikkeling zich versterkt zou kunnen doorzetten wanneer er binnen een vergrote EU een verheving van de concurrentie op loonkosten zal ontstaan. Mocht dit op dat moment samenvallen met een wat tegenzittende conjunctuur, dan zijn de gevolgen niet erg moeilijk te voorspellen. In dit verband moeten we ons wellicht ook maar eens afvragen of de maatregelen van de sociaal-liberale regeringen het sociale stelsel nu eigenlijk versterkt of verzwakt hebben. Op dit moment wordt dat natuurlijk niet getoetst, dat gebeurt immers pas bij tegenzittende economische omstandigheden.

De fundamentele vraag in verband met de uitbreiding van de EU heeft alles te maken met het ietwat uit de mode geraakte begrip solidariteit. Aangezien de economische voordelen van de toetreding voor de zittende leden op korte termijn in het gunstigste geval minimaal zijn is het motief van wederzijds voordeel afwezig. De terugkeer naar Europa die politici in romantische toonzetting bezongen aan het begin van de jaren '90 gaf de indruk dat er een Europese gemeenschap bestond, groter dan de EU, waarvan men deel uitmaakte op grond van de ligging van zijn land, en die zijn economische uitdrukking vond in de EU. Zo gedefinieerd hebben de voorheen uitgesloten broeders en zusters uit het oosten recht op toetreding én op alle hulp die ze nodig hebben om volledig mee te kunnen draaien. Inmiddels hebben ze ontdekt dat de werkelijkheid er iets anders uitziet. Ze proberen lid te worden van een vereniging waarvan de zittende leden de garantie wensen dat er absoluut geen financiële consequenties voor hen verbonden zijn aan de toelating. Het moge duidelijk zijn, dat als de opname van Centraal- en Oosteuropese landen in de EU onder die condities moet plaats vinden, de risico's wel eens aanzienlijk zouden kunnen zijn.

Het verbleekte begrip solidariteit speelt niet alleen een rol binnen de zo snel vervlogen gemeenschap van Europese volkeren, maar ook binnen de landen zelf. Hierbij zijn de rijkere landen geen uitzondering. In bijna alle Europese landen zien we temidden van ongekende welvaart een toename van verschijnselen die duiden op de verdere uitsluiting van groepen uit de bevolking zoals dakloosheid. Met een gunstige conjunctuur mag het voor de gemiddelde Europeaan nog marginaal lijken, feit is dat grote en groeiende groepen van de allerzwaksten uit onze samenleving een mensonwaardig bestaan hebben en dat de bestrijding van deze ellende geen werkelijke politieke prioriteit heeft. De vraag dringt zich dan ook op wat er eigenlijk nog zo wenselijk is aan een Europa dat niet sociaal wil zijn. Juist in verband met de toetreding van een aantal landen met een omvangrijke sociale problematiek zouden we ons in Europa moeten heroriënteren waar we de sociale minimumgrens leggen, en welk niveau we voor alle burgers zouden willen garanderen.

Het boek van Eatwell c.s. geeft een levendig beeld van de sociale aspecten van de uitbreiding van de EU. De lezer maakt kennis met problemen die weldra mede de onze zullen zijn. Voor sommigen schijnt dat een reden te zijn om de deur maar een tijdje op slot te gooien. Voor de auteurs van dit boek is de conclusie een heel andere. De als feit aangenomen (want beloofde) toetreding van nieuwe leden tot de EU heeft vérgaande consequenties: niet alleen het bestuurlijk functioneren van de EU en de budgettaire regeling, maar ook de sociale grondrechten van de Europese burger verdienen een fundamentele herbezinning. De bijdrage van de auteurs van dit boek aan die discussie kan ik iedereen van harte ter lezing aanbevelen.

Informatie voor auteurs

1. Aanlevering van artikel als Word document. Zoveel mogelijk 'platte' tekst.
2. Spelling volgens Van Dale.
3. Standard Harvard literatuurverwijzingen. Dat wil zeggen literatuurverwijzingen in de tekst worden in de vorm van een verwijzing naar de literatuurlijst opgenomen en niet als voetnoot. In de tekst worden tussen ronde haakjes de naam van de auteur zonder initialen, het jaartal van de uitgave en de paginaverwijzing vermeld. Bijvoorbeeld: (Bacharach 1997: 1-45)
4. De literatuurlijst. Voorbeeld:

Dorp, E.C. van, 1937^a, *A Simple Theory of Capital, Wages, Profit and Loss, a new Socialist Approach to the Problem of Economic Distribution*, London

Dorp, E.C. van, 1937^b, *Noch Communisme noch Dictatuur, een Staatkundig Voorstel*, Haarlem (De Erven F. Bohn N.V.)

Jansen, M.C.W., 1999, Over de grenzen van de micro-economie, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 21(2), 3-26

Zuidema, J.R., 1992, 'Economic thought in the Netherlands between 1750 and 1870', in Van Daal, J., A. Heertje (red.), *Economic Thought in the Netherlands: 1650-1950*, Aldershot, 29-74
5. De auteursnaam (voornaam plus achternaam) staat onder de titel van het artikel.
6. De eerste voetnoot (aangeduid met *) is een korte biografische noot betreffende de auteur. De daaropvolgende voetnoten zijn genummerd.
7. De openingsparagraaf of inleiding heeft geen paragraafnummer en ook geen paragraaftitel.
8. De paragraafindeling is niet te fijnmazig. Een indeling in sub-paragrafen dient te worden vermeden. In een lange paragraaf kan een sub-paragraafindeling worden gesuggereerd door na een witregel de alinea te openen met een vetgedrukte korte titel met daarop direct aansluitend de alinea-tekst.
9. Voetnoten en afkortingen dienen tot een minimum te worden beperkt.
10. Tabellen, grafieken en figuren kunnen in de tekst worden opgenomen maar dienen ook als apart bestand te worden aangeleverd.
11. De plaats van de grafieken, tabellen en figuren dient in de tekst te worden aangegeven, bijvoorbeeld: hier tabel 1
12. Tabellen, grafieken en figuren dienen doorlopend te worden genummerd.
13. Bij een hoofdartikel dient een Nederlandstalige samenvatting te worden meegeleverd van maximaal 100 woorden. In de definitieve opmaak wordt deze door de eindredactie geplaatst voorafgaande aan het artikel. De redactie behoudt zicht het recht voor om zonder overleg hierin wijzigingen door te voeren. De samenvatting verschijnt onder de verantwoording van de redactie.
14. Het artikel wordt bij voorkeur elektronisch aangeleverd op een van de volgende email adressen: h.w.plasmeijer@eco.rug.nl, thio@fee.uva.nl, gautier@tinbinst.nl, l.m.t.van.velden@dnb.nl, lucy.kok@ivovo.nl. Indien dit niet mogelijk is, geschiedt de aanlevering per diskette. Van tabellen, grafieken, en figuren kan van de auteur een aparte 'nette' uitdraai worden verlangd.
15. Bij de aanlevering dient de naam, het postadres, (zo mogelijk) het emailadres en telefoonnummer van de auteur te worden vermeld in verband met eventuele vragen en het verzenden van de drukproeven.