

Europa en de prijs van solidariteit

H.P. van Dalen, S.A. van der Geest,
J. Swank, M. Varkevisser

De auteurs zijn allen werkzaam bij de Erasmus Universiteit Rotterdam. Swank is verbonden aan de Economische Faculteit, de overige auteurs aan SEOR-ECRI (Erasmus Competition and Regulation institute). Van Dalen is tevens verbonden aan het NIDI in Den Haag. vandalen@few.eur.nl

De solidariteitsgedachte waarop de Europese arbeidsmarktinstuties zijn gestoeld, geldt als een groot goed maar vormt tegelijkertijd de achilleshiel van Europa.

Vergeleken met de vs is de Europese arbeidsmarkt sterk gereguleerd en zijn werknemers weinig mobiel. Het Amerikaanse model is niet zonder meer toepasbaar als blauwdruk voor hervormingen, zolang er nog grote verschillen bestaan in de wijze waarop Europeanen en Amerikanen invulling geven aan het begrip solidariteit.

In maart 2000 zijn de Europese regeringsleiders overeengekomen dat de Europese Unie (EU) in 2010 “de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld moet zijn, die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang”. Na vier jaar kan worden vastgesteld dat deze zogenoemde Lissabonstrategie – ondanks enige voortgang – nog niet echt van de grond is gekomen. Volgens de Europese Commissie is dit falen voor een belangrijk deel gestoeld op het nalaten van hervormingen. Zij stelt dan ook dat verwezenlijking van de gestelde doelen alleen mogelijk is als het tempo van de hervormingen aanmerkelijk wordt opgevoerd (Europese Commissie, 2004). Daarmee is evenwel niet het werkelijke probleem geadresseerd: welke sociaal-economische inrichting willen Europese kiezers en politici nu echt?

De geciteerde Lissabondoelstelling verraadt een zekere nadjver ten opzichte van de Amerikaanse economie. De preferenties van de Europese burger op het gebied van economische dynamiek en sociale cohesie liggen echter wezenlijk anders dan in de vs. Daarbij zijn Europese beleidsmakers niet altijd bereid het spanningsveld dat tussen deze doelstellingen bestaat onder ogen te zien. Enerzijds wil men geen ‘Amerikaanse toestanden’ (dynamiek zonder cohesie), anderzijds is men steeds minder tevreden met het huidige Europa (cohesie zonder dynamiek). Het gevolg is een patstelling.

De Europese economie in perspectief

Voor velen geldt de vs als het toonbeeld van een ‘dynamische kenniseconomie’. De vs is qua omvang en monetaire eenwording min of meer vergelijkbaar met de EU, maar kent voor het overige een veel hogere graad van economische en politieke integratie. Bij wijze van ruwe benchmark proberen we eerst de economische prestaties van de EU op hoofdlijnen te spiegelen aan die van de vs.

Inkomen per capita en werkloosheid

In 1980 waren Amerikanen gemiddeld genomen aanzienlijk rijker dan inwoners van de EU. Sindsdien is de inkomens kloof iets

Tabel 1. Nationaal inkomen per hoofd van de bevolking, constante prijzen 1995 in dollars, indexcijfers tussen haakjes

	1980	1990	2000	2002
EU-15	15.210 (100)	18.747 (123)	22.306 (147)	22.713 (149)
Eurogebied	15.194 (100)	18.784 (124)	22.439 (148)	22.959 (151)
vs	20.955 (100)	26.084 (124)	31.741 (151)	31.992 (153)

Bron: OESO – National accounts of OECD countries (2004, 348-349).

toegenomen (Tabel 1). De belangrijkste verklaring hiervoor is dat een groter deel van de Amerikaanse bevolking werk heeft en dat Amerikaanse werknemers gemiddeld meer uren per jaar werken, onder andere doordat zij minder vakantie hebben (zie Swank e.a., 2003). Met name de participatie van oudere mannelijke werknemers en vrouwen is in de vs hoger. Volgens Freeman en Schettkat (2002) vormt vooral het ‘vermarkten’ van huishoudwerkzaamheden een belangrijke verklaring voor het relatief grote aanbod van arbeidsuren in de vs. Amerikaanse huishoudens vertrouwen veel meer dan Europese huishoudens op markten voor kinderopvang, voedselbereiding en schoonmaak. Europese vrouwen werken feitelijk net zo veel uren als Amerikaanse vrouwen, maar brengen een aanzienlijk groter deel daarvan door in het eigen huishouden. Het nationale inkomen registreert dergelijke ongeprijsde activiteiten niet, hetgeen voor een deel het verschil in (geregistreerde) inkomens uit Tabel 1 verklaart.

Het verschil in participatiegraad uit zich tevens in het feit dat de EU structureel een aanzienlijk hogere werkloosheid kent dan de vs. Waar in de vs gedurende de periode 1980-2002 gemiddeld 6,3 procent van de actieve beroepsbevolking zonder werk zat, bedroeg dat percentage voor de EU als geheel en het eurogebied respectievelijk 9,4 en 9,9 procent. Hierbij zij opgemerkt dat er forse verschillen tussen de lidstaten bestaan. Vooral de grotere landen, met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk, onderscheiden zich in ongunstige zin. Naast de omvang van de

Europese werkloosheid baart ook de samenstelling ervan zorgen. Figuur 1 spreekt boekdelen wat dat betreft. “Eens werkloos, altijd werkloos” is een schrikbeeld waarvan de EU nog steeds niet verlost is.

Dynamiek van de Europese economie

De achterblijvende economische prestaties van de EU ten opzichte van de VS worden doorgaans in verband gebracht met een gebrek aan dynamiek van de Europese economie. Dit is deels terecht, deels onterecht.

Prijsflexibiliteit

Een belangrijk kenmerk van een geïntegreerde economie is dat op lange termijn de wet van één prijs geldt. Hoewel binnen de EU nog diverse handelsbarrières en economische machtsposities bestaan die de flexibiliteit van prijzen kunnen beperken, heeft er in de afgelopen tien jaar inderdaad prijsconvergentie plaatsgevonden in de eurozone. Deze convergentie is zelfs zodanig dat de gemiddelde prijsverschillen tussen Europese steden niet groter zijn dan die tussen Amerikaanse steden (Rogers, 2001). Ook uit andere – veelal macro-economische – studies rijst het beeld op dat de mate van prijsflexibiliteit in de eurozone niet onderdoet voor die in de VS.

Loonflexibiliteit

Het verhaal rond de loonflexibiliteit kent meer nuances. Hoewel het algemene loonpeil in de meeste lidstaten van de EU uiteindelijk sterker reageert op arbeidsmarktonevenwichtigheden dan in de VS, wordt de snelheid van het aanpassingsproces beperkt door ontslagbescherming en collectieve loonvorming. Overigens geldt dit in mindere mate voor landen waar loononderhandelingen worden gecoördineerd, wat inhoudt dat vakbonden rekening houden met de geaggregeerde werkgelegenheidseffecten van hun looneisen. Verder is de mate van loondifferentiatie in praktisch alle lidstaten van de EU (veelal aanzienlijk) geringer dan in de VS. Dit hangt samen met een hoge organisatiegraad van werknemers en een hoge dekkingsgraad van cao's. Opvallend genoeg vertaalt dit zich niet in een systematisch hogere werkloosheid onder relatief laaggekwalificeerde arbeid. Het percentage werklozen met een lage opleiding lag in 2002 in de VS met 10,2 procent zelfs nog iets boven het EU-15-gemiddelde van 9,8 procent.

Arbeidsmobiliteit

De geringe mobiliteit van de Europese beroepsbevolking lijkt de belangrijkste aanwijzing voor een tekortschietende dynamiek

van de Europese arbeidsmarkt. Dit betreft allereerst de arbeidsmobiliteit tussen werkgevers. Om een idee te geven: in 2000 was ongeveer dertig procent van de werkende Amerikanen korter dan één jaar in dienst van zijn of haar huidige werkgever, tegenover zestien procent voor de EU. Ook de arbeidsmobiliteit tussen regio's – laat staan die tussen lidstaten – is in Europa aanzienlijk kleiner dan in bijvoorbeeld de VS en Australië. Ongeveer eenderde van de Europese bevolking geeft aan niet bereid te zijn binnenslands te verhuizen om een baan te krijgen of te behouden (EORG, 2001). Europese werknemers ondervinden hiertoe ook minder prikkels, gezien de relatief genereuze sociale zekerheidstelsels in de meeste lidstaten van de EU. Recent onderzoek suggereert dat deze generositeit in elk geval deels verantwoordelijk is voor de dramatische stijging van de Europese werkloosheid sinds de jaren zestig (Nickell e.a., 2002).

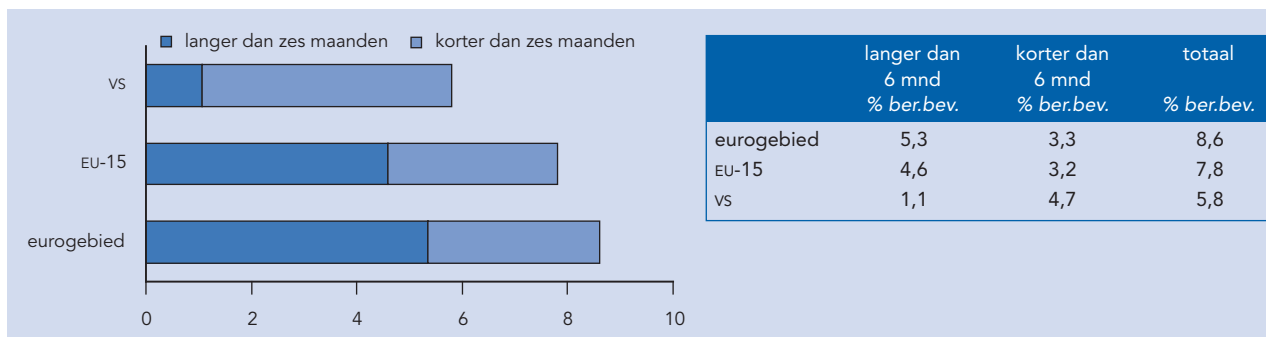
Het verschil in de sociale bescherming van werklozen is vooral groot wanneer de werkloosheid langer duurt. In de VS lopen de uitkeringen in dat geval sterk terug, terwijl in de meeste Europese landen een uitkeringsniveau van zestig tot zeventig procent na drie of vier jaar werkloosheid geen uitzondering is. Voor Amerikaanse werklozen is de prikkel om sneller op zoek te gaan naar werk en te verhuizen simpelweg groter. De uitkeringsregimes in de meeste Europese landen – Frankrijk, Griekenland en Italië zijn uitzonderingen – stellen werklozen in staat langer te zoeken naar een geschikte baan. Overigens zijn daar ook voordelen aan verbonden, bijvoorbeeld ten aanzien van de allocatieve efficiëntie.

Naar binnen gekeerd Europa

Gezien de geringe mobiliteit van arbeid, is hervorming van de Europese arbeidsmarkt geboden. De EU heeft zich op dit terrein nog weinig effectief betoond. Zo blijkt uit onderzoek van Boeri (2004) dat de hervormingen op het terrein van sociale bescherming weliswaar talrijk zijn geweest, maar dat het gros daarvan marginale veranderingen betreft (Tabel 2). Daarnaast komt het niet zelden voor dat de ene hervorming na een aantal jaren wordt geneutraliseerd door een andere, zodat slingerbewegingen waarneembaar zijn. Hierdoor kent de Europese arbeidsmarkt een lappendeken aan regelingen en wetten. Dat is op zich al niet bevorderlijk voor de arbeidsmobiliteit.

Een belangrijk inzicht uit het werk van Boeri (2004) en Blanchard en Giavazzi (2003) is dat deregulering zowel winnaars als verliezers oplevert. Grofweg kan gesteld worden dat deregulering van de arbeidsmarkt op den duur tot een lagere werkloosheid leidt, maar op de korte termijn tot hogere lonen en een hogere werkloosheid. Enige vasthoudendheid is dus

Figuur 1. Omvang en duur werkloosheid, als percentage van de actieve beroepsbevolking, 2002



Bron: eigen berekeningen op basis van OESO, Labour force statistics (2003).

geboden. Tegelijkertijd is de politieke tegenstand waar Europese hervormers tegenaan lopen dus niet verwonderlijk.

Interne solidariteit

Een belangrijke factor in dit kader is dat de Europese welvaartsstaten in sterke mate zijn gebaseerd op het concept van de interne solidariteit, waarbij de belangen van de zogenoemde *insiders* (de eigen burgers, de actieven, enzovoorts) vooropstaan. Dit verklaart waarom werklozen zo moeilijk aan werk komen en immigranten op antipathie kunnen rekenen. Het Amerikaanse model kent daarentegen een meer open houding ten opzichte van *outsiders*. Zij worden in de VS veel sterker gemotiveerd actief te zijn op de arbeidsmarkt. De dynamiek in werkgelegenheid, de korte werkloosheidsduur, de grotere mobiliteit en de hogere participatiegraad van immigranten in de Amerikaanse maatschappij zijn in dat licht verklaarbare verschijnselen.

Deze verschillen in solidariteit zijn voor een groot deel terug te voeren op uiteenlopende waardensystemen van Europeanen en Amerikanen. In Europa leeft sterk de gedachte dat verschillen in inkomen in belangrijke mate worden bepaald door toeval, zodat inkomensherverdeling een belangrijke politieke kwestie is en als principe ten grondslag ligt aan de vigerende belastingstelsels. In het Amerikaanse gedachtegoed zijn het daarentegen vooral inspanning en talent die als drijvende kracht achter de hoogte van het inkomen worden beschouwd. Inkomensherverdeling is dan ook geen politieke doelstelling van betekenis in de VS. Ook de perceptie van armoede is in beide culturen verschillend. Een Amerikaan zal armoede eerder in verband brengen met luiheid, terwijl een Europeaan geneigd is armoede aan pech te wijten (zie Alesina e.a., 2001). Solidariteit gaat in de VS dan ook uit naar degenen die zich inspannen en in Europa naar degenen die tegenslag ontmoeten.

Gezien de afwijkende preferenties die hierachter liggen, is de kunst van dit moment lessen te trekken uit de ervaringen van de VS zonder het Amerikaanse model geheel te kopiëren. Voortvarendheid is daarbij geboden. Migratie van buiten de EU, de vergrijzing en de verplaatsing van werkgelegenheid naar lage-lonenlanden zet de houdbaarheid van de huidige Europese welvaartsstaat steeds meer onder druk. Sociale bescherming die de mobiliteit van arbeid (binnen en tussen bedrijven, functies, regio's en landen) in de weg staat, zal op den duur ook de nagestreefde sociale cohesie ondermijnen. Dat besef dwingt tot pijnlijke keuzes, want alles heeft zijn prijs. De dynamiek van de Amerikaanse arbeidsmarkt houdt de werkloosheid laag, maar gaat al drie decennia gepaard met dalende reële uurlonen voor de mediane werknemer (Topel, 1997). Daarnaast kent de VS een grote inkomensongelijkheid en een hoog percentage onverzekerden (ziektekosten). Tot op zekere hoogte betreft het hier een afruil, die voor de meeste Europeanen momenteel niet bespreekbaar – laat staan uitvoerbaar – is, met als resultaat een relatief grote structurele werkloosheid en een relatief hoge mate van inactiviteit. Het is echter de vraag hoe lang Europa zich, in het licht van de vergrijzingsproblematiek en het productieverlies dat ermee gepaard gaat, deze 'luxe' nog kan veroorloven.

Conclusie

Om van Europa "de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld" te maken, willen Europese regeringsleiders het tempo van de hervormingen fors opvoeren. De gebrekkige dynamiek op de arbeidsmarkt vormt momenteel de

Tabel 2. Aantal en karakter van hervormingen op het terrein van sociale bescherming in Europa, 1985-2002

		hervormingen die:						totaal
		bescherming doen afnemen en arbeidsparticipatie belonen			bescherming doen toenemen en arbeidsparticipatie ontmoedigen			
		'85-'90	'91-'96	'97-'02	'85-'90	'91-'96	'97-'02	
wetgeving	marginaal	6	11	34	6	8	36	101
bescherming	radicaal	0	5	1	0	2	2	10
werk								
werkloosheid-	marginaal	9	34	92	10	9	27	181
uitkeringen	radicaal	1	4	1	0	0	0	6
publieke	marginaal	10	10	22	13	27	24	106
pensioenen	radicaal	1	0	0	1	5	3	10
totaal		27	64	150	30	51	92	414

Bron: Boeri (2004).

achilleshiel van Europa en verdient dan ook de meeste aandacht. Met het aantreden van de nieuwe Europese Commissie Barroso wordt de nadruk gelegd op de concurrentiekracht en het verkopen van 'Europa' aan de burger. Die accenten doen geen recht aan de arbeidsmarktproblematiek. Een structurele oplossing daarvan zal ongetwijfeld niet aan iedereen te verkopen zijn, maar dat vormt geen argument voor verder uitstel van maatregelen. De verwezenlijking van ambitieuze doelstellingen vergt dat er politieke keuzes worden gemaakt, die niet door alle burgers zullen worden toegejuicht. Wat moet worden uitgelegd – anders dan verkocht – is hoe de sociaal-economische kosten en opbrengsten van hervormingen (en het uitblijven daarvan) zich tot elkaar verhouden. De suggestie van een volkomen symbiose tussen economische dynamiek en sociale cohesie, zoals vervat in de Lissabondoelstellingen, kan daarbij beter worden vermeden. Zo eenvoudig zit de wereld nu eenmaal niet in elkaar. ■

Harry van Dalen, Stéphanie van der Geest, Job Swank en Marco Varkevisser

Referenties

- Alesina, A., E. Glaeser en B. Sacerdote (2001) Why doesn't the United States have a European style welfare state? *Brookings Papers on Economic Activity*, nr. 2, 187-277.
- Blanchard, O. en F. Giavazzi (2003) Macroeconomic effects of regulation and deregulation in goods and labor markets. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 118(3), 879-907.
- Boeri, T. (2004) Reforming labour and product markets: some lessons from two decades of experiments in Europe. *Background paper* bij IMF World Economic Outlook.
- EORG (2001) The social situation in the European Union. *Eurobarometer 54.2*, Brussel.
- Europese Commissie (2004) *Europese Raad van Brussel: conclusies van het voorzitterschap*, nr. 9048/04, Brussel.
- Freeman, R.B. en R. Schettkat (2002) Marketization of production and the US-Europe employment gap. *NBER Working Paper W8797*, Cambridge (Mass.).
- Nickell, S., L. Nunziata, W. Ochel en G. Quintini (2002) *The Beveridge curve, unemployment and wages in the OECD from the 1960s to the 1970s*. Centre for Economic Performance, Londen.
- Rogers, J.H. (2001) Price level convergence, relative prices and inflation in Europe. *International Finance Discussion Papers*, nr. 699, Board of Governors of the Federal Reserve System, Washington.
- Swank, J., M. Varkevisser, H.P. van Dalen, S.A. van der Geest en B.A.M.M. Kuipers (2003) Economische integratie in Europa: een inventariserende literatuurstudie. *OCFEB Research Memorandum 0304*, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Topel, R.H. (1997) Factor proportions and relative wages: the supply-side determinants of wage inequality. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11(2), 55-74.