

- GAYER G., "Changes in Hungarian Corporate Law", *RDAl/IBLJ*, nr. 4-5, 1990.
- MADL J., "Doing business: cooperation and joint ventures in the Comecon (CMEA) countries: Hungary", *International Business Law Journal*, 1988, blz. 595 e.v.
- MOORE, H., "Hungary holds off on projects", *Trade Finance and Banker International*, april 1990, blz. 41 e.v.
- Joint Venture in Ungarn*, Comporgan Systemhaus, Boedapest, 1989.
- SOUKÓZY T., *Ausländische Investitionen in Ungarn*, Recht und Praxis, Lang Verlag, Boedapest, 1989, blz. 255.
- East-West Joint Ventures*, United Nations, New York, 1988, United Nations Publications ECE/TRADE/162.

*Abstract*

*Doing Business in Poland, Hungary and Czechoslovakia  
A Review of the Legal Aspects*

*This paper outlines the legal environment in general and more specifically the legislation regulating the economic activities to do business in Poland, Czechoslovakia and Hungary. The author describes, for the three above mentioned countries, the necessary approvals to do business, the economic sectors where foreigners are allowed to do business, the legal entities and the possibilities of hiring local or foreign employees or labour. Moreover, the author describes the tax situation and the possibilities to protect and repatriate profits and investments.*

Herman Deleeck \*

## De sociale zekerheid en 1992

*De vraag of de markt zonder grenzen van 1992 een directe weerslag zal hebben op de stelsels van sociale zekerheid, wordt ontkennend beantwoord. De reeds bestaande coördinatieverordeningen van de EG moeten verder verbeterd worden. Harmonisatie (d.w.z. EG-regels gericht op de uniformisering van de nationale stelsels) is volgens de auteur niet nodig (omdat de verschillen, op grond van vergelijking van arbeidskosten, van arbeidsproductiviteit en van financieringswijze, de concurrentie niet blijken te hinderen), niet mogelijk (wegens te grote historische, culturele en institutionele verschillen) en ook niet wenselijk (omdat de nationale stelsels beter aansluiten bij plaatselijke behoeften en middelen). Deze stelling steunt geenszins op een liberaal geloof in de wel-doende onzichtbare hand van de vrije markt. Zij wordt positief verantwoord door het inzicht dat de sociale bescherming zich ontwikkelt volgens een andere rationaliteit, nl. klevend aan de wetgeving en de overlegorganen van de nationale staten. Men moet derhalve streven naar een omgekeerd sociaal federalisme: autonomie bij de lidstaten, hoederrecht en bevorderend optreden bij de EG-gezagsorganen. Het is te betreuren maar ook symptomatisch dat bij het studiewerk ter voorbereiding van 1992 het sociale bijna volkomen afwezig is gebleven.*

### Inleiding

Binnen het raam van de Europese Gemeenschap doen de stelsels van sociale zekerheid twee verschillende problemen rijzen:

- *coördinatie* tussen nationale wetgevingen, d.w.z. de noodzaak om de hinder te verhelpen die in hoofde van personen wordt veroorzaakt door het samentreffen van verschillende nationale wetgevingen
- *harmonisatie*, d.w.z. de wenselijkheid van veranderingen in de nationale wetgevingen in de zin van grotere gelijkvormigheid, om scheef-trekkingen op economisch en sociaal gebied binnen de Gemeenschap te voorkomen.

\* Universiteit Antwerpen (UFSIA en UIA); Katholieke Universiteit Leuven; Rijksuniversiteit Leiden

1992 (of juist: 1 januari 1993) betekent de grote markt zonder binnengrenzen, voor 335 miljoen mensen. Naast deze grote economische eenheid zal er ook een sociale ruimte ontstaan, voornamelijk door het vrije verkeer van personen. Van daaruit rijst de vraag of 1992 een belangrijke directe invloed zal hebben op de sociale zekerheid. Wij menen hierop ontkennend te moeten antwoorden.

De verbetering van de coördinatieregels is een prioritaire opgave. Maar harmonisatie lijkt ons geen noodzakelijke voorwaarde met het oog op de verwezenlijking van de interne markt; niet doenbaar, wegens de zeer grote institutionele verschillen die samenhangen met de sociale en culturele verschillen tussen de landen, en zelfs niet wenselijk omdat de nationale systemen een meer aangepaste sociale bescherming kunnen verschaffen. Deze stelling steunt niet op een liberale visie op de Europese eenwording, maar op de overtuiging dat de vrije markt en de sociale bescherming verschillende rationaliteiten kennen en langs verschillende wegen moeten bewerkstelligd worden. Wel is het de taak van de Commissie de sociale zekerheid te bevorderen, als beginsel, en door het stellen van minimale normen inzake uitkeringen en beschermde personen, door puntsgewijze acties en door periodieke evaluatie van de ontwikkeling.

Wij zullen dit alles toelichten aan de hand van het streven naar coördinatie en harmonisatie: het eerste werd in belangrijke mate verwezenlijkt, het tweede hoegenaamd niet. Vooraf willen wij stilstaan bij de vaststelling dat in het streven naar een Europese Gemeenschap de sociale zekerheid een dubbelzinnige plaats inneemt.

### **Dubbelzinnige positie van de sociale zekerheid in het Europese eenheidsstreven**

In het Verdrag van Rome van 1957 werd de Europese eenheid geconcipieerd als een economische aangelegenheid, waarbij de sociale vooruitgang zou volgen uit de economische integratie. Het Verdrag bood geen juridische basis voor een optreden van de Gemeenschap met name inzake sociale zekerheid, tenzij voor zover deze te maken had met de economische integratie, haar vereisten en haar gevolgen, met inbegrip van het vrije verkeer van werknemers.

In een eerste fase was de Commissie van de EG vooral actief op het gebied van het vrije verkeer van werknemers, van de sociale zekerheid van migranten, van de gelijke beloning van mannen en vrouwen, en

van de veiligheidsnormen. In een tweede fase moet vooral de werking van het Europees Sociaal Fonds (1960) worden vermeld (financiële bijstand voor beroepsopleiding en herscholing, met name in streken met grote werkloosheid). In een derde fase werd met het Sociaal Actieprogramma (1974) gestreefd naar een breder en actiever sociaal beleid, zij het meer met mededelingen en aanbevelingen dan met bindende regulering<sup>1</sup>. De acties van de Commissie verstillen in het begin van de jaren tachtig, wanneer alle lidstaten met hun werkloosheidsproblemen te kampen hebben, en niet de regulering maar de deregulering aan de orde is.

Sedert 1985 is het eenheidsstreven in een stroomversnelling gekomen. Het Witboek omschreef 289 te nemen maatregelen om de binnengrenzen op te ruimen. Van hieruit rees acuut de vraagstelling naar belemmeringen vanuit de sociale zekerheid voor de eenheidsmarkt en, omgekeerd, naar de sociaal nadelige gevolgen van het eenheidsstreven. De Europese Akte (of Enige Akte, 1986, ter aanvulling van het Verdrag van Rome) versterkte de juridische grondslag voor een optreden van de Commissie in sociale aangelegenheden door de sociale aspecten van de eenmaking expliciet te vermelden (arbeidsmilieu, collectieve arbeids-overeenkomsten, dispariteiten tussen streken). Deze Akte was vooral politiek belangrijk omdat zij bepaalt dat voor een beperkt aantal aangelegenheden de procedure van de unanimiteit vervangen wordt door die van een meerderheidsstemming. Hierbij werd de sociale zekerheid evenwel niet vernoemd; deze blijft in elk geval onderworpen aan de procedure van de unanieme beslissing.

De veronachtzaming van het sociale blijkt ook uit het studiewerk dat is ondernomen ter voorbereiding van 1992. De economische aspecten werden onderzocht in het rapport-Cecchini over de "kostprijs van het niet Europa" (als boek uitgegeven door Emerson, 1989; vulgariserende uitgave door Cecchini ook in het Nederlands). In deze zeer uitvoerige en empirisch onderbouwde studie komt het thema en zelfs het woord *sociale zekerheid* niet voor. Zij komt tot het besluit dat de werkgelegenheid in Europa globaal met 1,8 tot 5 miljoen eenheden kan toenemen (respectievelijk zonder en met begeleidende maatregelen van economi-

<sup>1</sup> Artikel 189 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap bepaalt verordeningen en richtlijnen, aanbevelingen en mededelingen. Een verordening heeft algemene draagwijdte. Alle onderdelen ervan zijn verplicht, en ze is onmiddellijk toepasbaar in alle lidstaten. Een richtlijn bindt de bedoelde lidstaten wat het beoogde resultaat betreft, maar laat de bevoegdheid over de vorm en de middelen aan de nationale instanties over (zij moet dus verwerkt worden in de nationale wetgeving). De aanbevelingen en mededelingen zijn niet bindend.

sche politiek), zij het met sociaal zeer belangrijke verschuivingen tussen streken, sectoren en beroepen. Ook het Nederlandse Centraal Planbureau en het Belgische Planbureau publiceerden uitvoerige studies over de economische weerslag<sup>2</sup>. Op sociaal gebied bestaat enkel het rapport-Degimbe over "de sociale dimensies van de interne markt". Het handelt hoofdzakelijk over het vrije verkeer, over de begeleiding van de verstoringen in de werkgelegenheid in sommige streken en in sommige bedrijfssectoren, en over de Europese arbeidsverhoudingen. Over de weerslag van 1992 op de sociale zekerheid weten wij hoegenaamd niets dat zou kunnen steunen op empirisch onderbouwd studiewerk.

## Europees Sociaal Handvest

Tegen deze veronachtzaming van het sociale is recent een reactie gekomen, voornamelijk om tegemoet te komen aan de onrust aan vakbondszijde. Dit leidde vanwege de Commissie tot het ontwerp van Europees Sociaal Handvest (1989) houdende een waarborging van fundamentele en van minimumrechten op het gebied van arbeidsverhoudingen (grootste deel) en van sociale zekerheid. Sommige werkgevers en voornamelijk de Engelse regering hebben zich vaak verzet tegen de uitvaardiging van zulke rechten. Na het bijna eenparig advies van het Economisch en Sociaal Comité, en na dreigende taal in het Europees Parlement, werd het *Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten van de werkenden* op 9 december 1989 goedgekeurd door de Europese Raad van de regeringsleiders en de staatshoofden, min de tegenstem van de Engelse eerste minister. In tegenstelling tot de vroegere discussies ging de goedkeuring haast onopgemerkt voorbij, enerzijds omdat de reeds matige ontwerp tekst sterk werd afgezwakt, anderzijds omdat alle aandacht ging naar de positie van de Gemeenschap tegenover de stormachtige ontwikkeling in Oost-Europa, en naar de toekomstige Economische en Monetaire Unie.

De strijd om het Europees Sociaal Handvest ging hoofdzakelijk om principes en symbolen en de berg heeft blijkbaar een muis gebaar. De weinige bepalingen over sociale zekerheid zeggen bijna niets (b.v. art. 10, eerste alinea: "Alle werkenden hebben recht op een adequate sociale

<sup>2</sup> Volgens het Belgisch Planbureau zou de weerslag zeer positief zijn, nl. na een overgangperiode van 6 jaren, BNP + 4,5 %, werkgelegenheid + 2 %, gunstig budgettair saldo in % BNP + 3 %. Het Centraal Planbureau verwacht voor Nederland wel een extra toename van de groei, maar niet van de werkgelegenheid. Het Europees Vakbondsinstituut wees op het onzekere karakter van de voorspellingen uitgewerkt in het Verslag-Cecchini.

bescherming en ongeacht hun statuut en de grootte van de onderneming waarin zij werken, op sociale zekerheidsprestaties van een toereikend niveau"). De afstand tussen het oorspronkelijke ontwerp van de Commissie en de uiteindelijk goedgekeurde tekst is zeer betekenisvol, in negatieve zin. Niet opgenomen werden de bepalingen dat de sociale-zekerheidsrechten moeten gewaarborgd worden in functie van het bedrag en van de duur van de betaalde bijdragen, en dat diegenen die geen recht kunnen laten gelden op werkloosheidsuitkering of pensioen in de sociale verzekeringen, in elk geval het recht op een minimuminkomen moeten krijgen. Belangrijk is wel art. 2 over het vrije verkeer, dat gelijke behandeling (althans voor werknemers) bepaalt op het vlak van de arbeidsvoorwaarden en de sociale bescherming van het ontvangende land. Dit is dus een bevestiging van het territorialiteits- of werklandbeginsel. Het geldt ook wanneer de arbeid tijdelijk wordt verricht in een ander land in het kader van onderaanneming of van overheidsaanbestedingen.

Op de Belgische wetgeving zal het Handvest geen weerslag hebben. De bepalingen van het Handvest blijven trouwens op menig punt beneden de normen die aanvaard zijn in de verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie en in de onlangs herwerkte Europese Code van de Sociale Zekerheid van de Raad van Europa; vooral de concrete normatieve betekenis van deze laatste, reeds goedgekeurd door zes landen van de EG, wordt ondergewaardeerd. Ook ontbreekt in de Gemeenschap een overleg- en controle-instantie waarbij, buiten de regering (d.i. in dit geval de Commissie van de EG), de sociale partners actief zouden betrokken zijn.

Juridisch heeft het Handvest de waarde van een plechtige verklaring, niet van een rechtstreeks bindende regel. Men had verwacht dat deze plechtige verklaring zou gelden als een principiële erkenning van de sociale zekerheid (naast geregelde arbeidsverhoudingen) als een wezenlijk bestanddeel van de Europese eenmaking en van de eenheidsmarkt. Het Handvest is nu wel tot stand gekomen, maar met de vérrregaande afzwakking van de inhoud heeft ook de principiële bevestiging aan kracht ingeboet.

De ware betekenis van het Handvest ligt bij de uitnodiging aan de Commissie om een aantal onderwerpen, behandeld in de plechtige verklaring, te concretiseren in teksten en met name in richtlijnen die dan wel regelgevend zullen zijn voor de nationale wetgevingen. Dit zou de dynamiek van de sociale wetgeving in alle landen van de Gemeenschap kunnen bevorderen, en met name in de op dat gebied minst ontwikkel-

de landen, Griekenland, Portugal en Spanje. De strijd is dus opgeschoven naar later. In haar *Mededeling over het actieprogramma met betrekking tot de uitvoering van het Handvest van de Gemeenschap over de sociale grondrechten der werknemers* (5 december 1989) formuleert de Commissie, op haar eigen verantwoordelijkheid, een reeks over een periode van drie jaren uit te werken richtlijnen en aanbevelingen. Hierin komen o.m. aan de orde:

- een aanbeveling over de strategie die moet worden gevolgd met het oog op de convergentie van de doelstellingen der nationale stelsels,
- een aanbeveling omtrent gemeenschappelijke criteria voor wat moet worden beschouwd als toereikende bestaansmiddelen en toereikende uitkeringen (bedoeld wordt het gewaarborgd minimuminkomen, maar deze term kan niet meer gebruikt worden omdat hij geschrapt is in de ontwerp tekst van het Sociaal Handvest),
- regelingen betreffende het vrije verkeer,
- betreffende de uitvoering van werken in andere landen in onderaanneming,
- betreffende de uitvoer van bovenwettelijke regelingen.

Dit programma legt overigens, zeker wat de sociale zekerheid betreft, het initiatief overwegend bij de nationale staten<sup>3</sup>.

Hoe kan nu deze "niet-aanwezigheid" van het sociale-zekerheidsbeleid in de Europese eenmaking verklaard worden?

Ten eerste zijn de verschillen tussen, of juist de "eigen-aardigheden" van de onderscheiden landen zeer groot: verschillende niveaus van lasten en uitkeringen, institutionele verschillen (structuren; financieringswijzen, begrippen), stelsels die gegroeid zijn in het kader van de nationale staten en die elk, afhankelijk van politieke en sociale spanningen, een eigen soort en niveau van evenwicht bereikt hebben<sup>4</sup>. Ook de behoeftenstructuur is zeer verschillend; zo heeft b.v. Nederland minder last van veroudering dan België, maar het heeft meer arbeidsongeschikten en langdurig werklozen, en minder vrouwen in de beroepsbevolking.

Ten tweede is de rationaliteit van de markt essentieel verschillend van de rationaliteit van de sociale politiek: de eerste vereist wezenlijk zo

<sup>3</sup> Tekst van het Sociaal Handvest, lijst van initiatieven voorgesteld in het eraan verbonden actieprogramma, alsmede commentaren in *Europe Sociale*, 1990, nr. 1.

<sup>4</sup> Bijvoorbeeld de pensioenleeftijd: voor mannen: 67 jaar: DK; 65: D, V.K., G, B, P, Sp.; 60: I, F; voor vrouwen: 65 jaar: Sp.; 62: P; 60: F, V.K., G, B, D; 55: I. In de gezondheidszorg liggen organisatievorm en gebruik van voorzieningen sterk uit elkaar en ze zijn in hoge mate bepaald door nationaal verleden en eigen cultuur (aantal artsen, ziekenhuisbedden, apotheken, erkende geneesmiddelen, prijs ervan, gebruik ervan; categoriële of nationale verzekering, vrije beroepen of nationale gezondheidsdienst).

weinig mogelijk regels; de tweede steunt wezenlijk op staatsinterventie en op wettelijke sociale ordening. Daarbij komt nog dat het arbeidsrecht meer verbonden is met het dagelijks leven van de ondernemingen dan de sociale zekerheid. Het Europees sociaal beleid steunt op het beginsel van de subsidiariteit: decentralisatie en differentiatie worden sociaal voordeliger geacht. De sociale zekerheid hoort existentieel (d.w.z. op grond van haar concrete functie en verschijningsvorm) thuis in de nationale staat.

Ten derde moet het onderscheid worden onderstreept tussen de sociale zekerheid als beleid (sociale bescherming als doel) en als instelling (vormgeving). Het behoort tot de existentie van de sociale zekerheid in Europa dat de doelstelling door een variërende pluraliteit van instellingen verwezenlijkt wordt, met o.a. verscheidene elkaar aanvullende niveaus (bijstand, sociale verzekeringen, conventionele extra-legale, fiscaal gesteunde privé-verzekeringen) en uitvoeringsdiensten (staat, parastatalen, sociale organisaties, ondernemingen). Nationale of internationale uniformiteit is derhalve niet noodzakelijk en ook niet wenselijk. Hetzelfde geldt bij vergelijking b.v. ook voor het onderwijs. De differentiatie is dus ook de regel binnen de nationale staat zelf, om de sociale uitkeringen zo verfijnd als mogelijk aan te passen aan de in tijd en ruimte verschillende en verscheiden behoeften. Daarom lijkt ook binnen de nationale staat harmonisatie in feite onverwezenlijkbaar, ondanks verklaringen en pogingen in andere zin. Er is dus niet veel ruimte voor harmonisatie. De vraag is nu of dit kan of moet veranderen in 1992.

Ten vierde vereist elk sociale-zekerheidssysteem een basis van vertrouwen in hoofde van de rechthebbenden. In de meeste Europese landen is de sociale zekerheid, in het kader van de overlegeconomie, in hoge mate autonoom ten opzichte van de staat (met name gefinancierd door bijdrage berekend op het loon, bestuurd door de sociale partners, uitgevoerd door de sociale beroepsorganisaties, met sterke invloed op de nationale wetgeving). Het vertrouwen steunt precies op de autonomie van het eigen sociale-zekerheidssysteem, zodat van daaruit geen uitnodigingen uitgaan, integendeel, om de bevoegdheid en de eigenheid der regelingen op te geven ten gunste van een niet-eigen nationale of internationale overheid.

Men kon gehoopt hebben dat de Europese Gemeenschap het belang van de sociale zekerheid inhoudelijk en juridisch sterker zou behartigd hebben. Dat dit tot nog toe niet gebeurde, is deels te wijten aan de democratisch onvolmaakte structuur van de besluitvorming. Deze is in de

technische handen van de uitvoerende macht (Raad der Ministers), zonder directe tegenmacht van het (Europees) Parlement. Daarbij zijn de werkgevers goed georganiseerd op Europees vlak, de vakverenigingen minder.

## Coördinatie

De eerste en belangrijkste activiteit van de Europese Gemeenschap op het gebied van de sociale zekerheid bestond in het uitvaardigen van verwijzingsregels die het vrije verkeer van personen moesten bevorderen<sup>5</sup>. Terzake gelden deze principes: een werknemer of zelfstandige valt onder het stelsel van het land waar hij werkt (werklandbeginsel); de immigranten moeten dezelfde sociale voordelen genieten als de nationale werknemers; rechtgevendende periodes verworven in onderscheiden landen worden samengeteld; en sociale-zekerheidsprestaties mogen geëxporteerd worden. Kwantitatief zijn deze maatregelen zeer belangrijk: het gaat over vijf miljoen personen, een heel land in de Gemeenschap. Zij dekken thans alle werkenden (werknemers en zelfstandigen) en hun gezinnen, niet de ambtenaren. Bij tewerkstelling door een vreemde onderneming van een vreemde werknemer in een ander land van de EG (b.v. een Franse firma stelt een Fransman te werk in België) gelden op dit ogenblik de volgende regels. Voor de lonen (en andere arbeidsvoorwaarden) gelden de *wettelijke regels* (b.v. conventionele minimumlonen algemeen bindend verklaard bij Koninklijk Besluit) *van het land van tewerkstelling* (in ons voorbeeld: de Belgische minimumuurlonen). Opgemerkt zij dat er in een aantal landen (o.a. Duitsland, Frankrijk, Spanje) geen wettelijke regeling respectievelijk bindend verklaarde conventies omtrent minimumlonen bestaan. Voor de *sociale zekerheid* heeft de EG (Verordening nr. 1408/71) als regel gesteld dat, met name voor de bijdragenberekening, de *wetgeving van de lidstaat van tewerkstelling* geldt (in ons voorbeeld: de Belgische wetgeving).

Maar hierop geldt de *detachering* (ten hoogste voor één jaar, slechts éénmaal hernieuwbaar) als belangrijke uitzondering; de werknemer blijft dan onderworpen aan de wetgeving van het land waar hij normaal zijn beroepsactiviteiten uitoefent (in ons voorbeeld blijft de Franse wetgeving van toepassing, zij het dat in België uitbetaalde lonen zullen gelden als basis voor de berekening van de bijdragen te storten in Frankrijk). De *conventionele regelingen* betreffende *bovenwettelijke uitkeringen* vallen *niet* onder toepassing van de vernoemde EG-verordening.

5 Verordeningen betreffende het vrije verkeer 3 en 4/58, en betreffende de toepassing van de sociale-zekerheidsregelingen 1048/71 en 574/72.

Hier geldt dus geen regeling, *tenzij* de conventies *wetskracht* hebben omdat ze algemeen bindend verklaard worden bij KB (wat in België meestal het geval is; maar in geval van detachering ontsnapt de werknemer aan bijdragebetaling omdat hij niet hoeft ingeschreven te worden bij de RSZ, die in België de inning ook van buitenwettelijke bijdragen verzorgt).

Zal het vrije verkeer zodanig worden bevorderd dat men van een geografisch ééngemaakte sociale ruimte zou mogen spreken?

Op grond van de waarnemingen in vorige jaren lijkt het niet aannemelijk dat het aantal immigranten uit andere EG-landen zou toenemen of zeer groot zal worden<sup>6</sup>, dat gunstiger regelingen tot immigratie zullen aanzetten, en dat dienovereenkomstig het beroep op de sociale uitkeringen kennelijk zou toenemen. In Europa blijven de culturele verschillen (o.a. taal) hinderend, en de Westeuropese landen beschikken thans nog over een groot aantal ongeschoolde werklozen als reserve. Wel zal men met een nieuw soort migranten te maken hebben: minder ongeschoolden, meer hogeschoolden.

Het vrije verkeer kan een dubbele weerslag hebben op de sociale zekerheid: de uitvoer van uitkeringen kan toenemen, en migranten (met name met slechte sociale risico's) kunnen aangetrokken worden door het hoge peil van de uitkeringen en van de bijstand in onze landen (sociale-zekerheidstoerisme?). Hier moet een onderscheid worden gemaakt tussen de positie van werkenden en die van niet-actieven.

Voor de werkenden blijven alle bestaande regels van kracht, met name ook de verordeningen 1612/68 en 1408/71, die bepalen dat een werknemer of een zelfstandige uit een andere lidstaat dezelfde sociale-zekerheidsrechten geniet als een nationale inwoner. Deze verordening sluit uitdrukkelijk sociale bijstand van het gelijkheidsbeginsel uit; toch heeft het Hof van Justitie (van de EG) sommige bijstandsregelingen, nauw

6 Straubhaar, T., "International labour migration within a common market: some aspects of EC experience", *Journal of Common Market Studies*, vol. 27, 1988, nr. 1, pp. 45-62. Sedert het bestaan van de gemeenschappelijke markt (1957) is de mobiliteit binnen de Noordepese landen veeleer zwak, en veeleer van interregionale dan van internationale aard. Er waren wel belangrijke migratiebewegingen vanuit Italië en Spanje naar het Noorden, wegens een tekort aan werkgelegenheid ginder en een tekort aan arbeidskracht hier. Deze beweging zal wellicht niet overgedaan worden vanuit Griekenland, Portugal en Zuid-Italië en Spanje, gelet op de nog grote arbeidsreserve in het Noorden, en op de lagere vraag naar ongeschoolden. In de gemeenschappelijke markt zal de handel in de plaats treden van de mobiliteit der arbeidskrachten. Zie ook R. Peninx en P. Muus, *Grenzeloos migreren na 1992?* NIDI-rapport nr. 5, 's-Gravenhage, 1989, 45 blz.

verwant met de sociale zekerheid, met deze laatste gelijkgesteld (aldus het Belgische bestaansminimum)<sup>7</sup>.

Voor niet-actieven, alsmede voor verdere verwanten van de actieven dan hun gezin, zal het bestaande vreemdelingen-, toelatings- en uitwijzingsbeleid moeten worden gehandhaafd. In beginsel kunnen personen zonder verblijfsrecht (enkel toegekend mits zij over voldoende inkomen en over een woning beschikken) bij vestiging in een andere lidstaat daar geen beroep doen op bijstand. Het is derhalve niet te verwachten dat de migranten massaal een beroep zullen doen op de bijstand<sup>8</sup>.

De bestaande verwijzingsregels zijn evenwel bijzonder ingewikkeld, zodat zij wel in rechte maar niet in feite voldoeninggevend zijn. Prof. D. Pieters (Leuven) heeft derhalve als radicale sanering voorgesteld alle migranten rechtstreeks een Europees statuut van sociale zekerheid te

7 Elke persoon heeft recht op individuele dienstverlening (art. 1 van de wet van 1976) van het OCMW, wat ook zijn nationaliteit is, en dus ook vreemdelingen die op onwetige wijze in België verblijven (Parl. V. en A., Kamer, 1977, blz. 18). Het recht op het bestaansminimum (wet 1974) komt toe aan de Belgische onderdanen, aan de onderdanen van de landen van de EG, alsmede aan staatlozen en erkende vluchtelingen, mits ze ten minste de laatste vijf jaren in België verblijven. Deze laatste voorwaarde bestond aanvankelijk alleen voor de niet-Belgische onderdanen, wat kennelijk in strijd was met de verordening van de EG 1612/68, die aan migrerende werknemers een recht op sociale voordelen toekent gelijk aan dat van de nationale werknemers (dus zonder bijkomende voorwaarden, in dit geval van verblijfsduur; arrest Hof van Justitie 27 maart 1985).

8 "Het Europese gemeenschapsrecht heeft in oorsprong niet de bedoeling gehad om de band tussen verblijf en middelen van bestaan te doorbreken. Het gemeenschapsrechtelijke verblijfsrecht gaat uit van de economische activiteit die door de betrokkenen wordt uitgeoefend, waarbij het Hof van Justitie wel uitgaat van een brede toepassing van dit economisch criterium. Werkzoekenden hebben maar in beperkte mate recht op verblijf in een andere E.G.-Lidstaat. Hetzelfde geldt voor tijdelijke werknemers en dienstverleners en -verrijgers. Het min of meer definitieve verblijfsrecht dat aan werknemers wordt toegekend blijkt bovendien afhankelijk te zijn van de effectieve beloning van hun arbeid, het economisch karakter en de blijvende aard ervan. Onvrijwillige werkloosheid kan soms, vrijwillige werkloosheid steeds, het gemeenschapsrechtelijke verblijfsrecht bedreigen. Hetzelfde geldt voor het stopzetten van een zelfstandige activiteit. In haar recente voorstellen wil de Commissie overigens verzekeren dat het verblijfsrecht aan economisch niet (meer) actieven enkel wordt toegekend als verzekerd kan worden dat zij niet ten laste van de ontvangende staat zouden komen. Verblijf en bestaansmiddelen zijn in het Europese gemeenschapsrecht weliswaar niet rechtstreeks verbonden, maar via dit economisch criterium is er wel degelijk een onrechtstreekse band." (blz. 234). Verschuere, H., "Bestaansmiddelen en verblijfsrecht voor vreemdelingen", in: Tanghe, F. (ed.), *Recht en Armoede*, reeks Tegenspraak, Cahier 9, Kluwer Rechtswetenschappen, Antwerpen, 1990 blz. 221-241.

geven; zij zouden aldus als een "dertiende land" kunnen beschouwd worden. Het voorstel is origineel, en genereus, maar de vragen blijven of daardoor de situatie effectief kan vereenvoudigd worden, en vooral of hierdoor niet een nieuwe categorie bevoorrechten gaat geschapen worden.

Voor de onmiddellijke toekomst stelt de Commissie een aantal maatregelen voor om het vrije verkeer te bevorderen<sup>9</sup>: uitbreiding van de coördinatie-regels tot een aantal personen (sommige bloedverwanten; nieuwe categorieën; nl. ambtenaren, studenten, niet-actieven) en tot bepaalde materies (bijstand; uitvoer van extra-legale uitkeringen en van vervroegde ouderdomsuitkeringen; principe van het werkland voor de kinderbijslag; behoud van werkloosheidsuitkering bij verhuizing naar een ander land).

## Harmonisatie

De belangrijkste politieke vraag van dit ogenblik is te weten of het voor de verwezenlijking van de eenheidsmarkt al dan niet noodzakelijk is de nationale stelsels inhoudelijk te harmoniseren, d.w.z. meer gelijkvormig te maken. Deze vraag heeft twee componenten: de weerslag van de bestaande verschillen op de eenheidsmarkt, en omgekeerd; en de weg die moet worden gevolgd om tot meer eenheid te komen. Sedert 1975 heeft de Europese economische integratie zich voltrokken zonder enige gecoördineerde wijziging in de nationale stelsels van sociale zekerheid, met grote verschillen in de hoogte van lasten en van voordelen; ze zijn sedertdien zelfs nog ingewikkelder geworden. Is er een reden om, met 1992, het probleem van de harmonisatie opnieuw te stellen?

De gevolgen van de eenheidsmarkt voor de sociale toestand kunnen als volgt geschetst worden. Vanuit het zuiden van de Gemeenschap wordt gevreesd dat de bestaande kloof tussen de armere en de rijkere landen nog zal toenemen. Traditionele industrieën en beroepen, alsmede gebieden met landbouw of eenzijdige industriële structuur zullen verder achterop geraken. Investerings- en technologische vernieuwing zullen aangetrokken worden door en geconcentreerd in de rijkere gewesten,

9 Voorstellen tot wijziging in voorbereiding betreffende verordeningen 1612/68, 1408/71 en 574/72, en richtlijn 68/360. In het verslag-Marin wordt een lijst gegeven van de sociale onderwerpen waaromtrent de Commissie reglementerende initiatieven moet nemen. Betreffende de boven-wettelijke voorzieningen, zie: *Protection sociale complémentaire et marché intérieur européen*, Parijs, La Documentation Française, 1989, 153 blz.

waar de werkgelegenheid zal stijgen, vooral in de dienstensector. Door het tekort aan aangepaste scholing en door grotere uitwijking van hooggeschoolden zal het probleem van de achterstand van landen zoals Spanje, Portugal, Griekenland, Zuid-Italië en Ierland nog groter worden. Deze landen kennen een hoog percentage armen, wat ook voor de politieke stabiliteit een gevaar is.

De bestaande ongelijkheden, alsmede de nadelige gevolgen van de verwezenlijking der eenheidsmarkt kunnen ondervangen worden, enerzijds door het waarborgen van minimale rechten op sociale bescherming (onder verwijzing naar het Sociaal Handvest), anderzijds door de geïnstitutionaliseerde hulpverlening vanwege de Gemeenschap, via de zogenaamde structuurfondsen (Europees Regionaal Fonds, Europees Sociaal Fonds en Europees Landbouwfonds). Hun werking werd versterkt (verordeningen van 1988) met het oog op de begeleiding van de verwezenlijking van de eenheidsmarkt. De begrotingsdotatie wordt reëel opgevoerd van 7,8 miljard ECU in 1988 tot 14,1 miljard ECU in 1993. De doeleinden worden verscherpt (structuurhervormingen in gebieden met achterstand, in gebieden in verval en in de landbouw, bestrijding van langdurige werkloosheid en van jeugdwerkloosheid). De steunverlening wordt toegespitst op een beperkt aantal gebieden, overwegend maar niet uitsluitend in het zuiden van de Gemeenschap en in Ierland, en op produktieve investeringen die werkgelegenheid scheppen<sup>10</sup>.

De noordelijke landen vrezen voor een verslechtering van de concurrentievoorwaarden en voor het verschijnsel dat thans algemeen "sociale dumping" wordt genoemd: de lage-loonlanden zullen een groter deel van de markt veroveren (vooral te vrezen in een aantal arbeidsintensieve sectoren zoals de bouwnijverheid, het wegvervoer, de confectie); de hoge-loonlanden zullen geneigd zijn druk uit te oefenen, met name op de sociale lasten. Hierbij moet helaas opgemerkt worden dat over de kwantitatieve omvang van deze sociale aspecten hoegenaamd niets met enige zekerheid geweten is, zodat er ook weinig grond overblijft voor concrete voorstellen. Met name wat de weerslag van de sociale-zekerheidslasten op de concurrentiepositie betreft, moet men bedenken dat deze laatste bepaald wordt door een complex geheel van facto-

<sup>10</sup> De inspanning is aanzienlijk maar toch veeleer beperkt in vergelijking met de omvang van de problemen (14 miljard ECU betekenen ongeveer 0,35 % van het bruto binnenlands produkt van de EG). Opgemerkt zij dat de EG daarnaast nog specifieke initiatieven ontwikkelt op het gebied van onderwijs, beroepsopleiding, medezeggenschap van de werknemers, collectieve onderhandelingen, veiligheid en gezondheid, acties voor armoedebestrijding.

ren en niet alleen door de arbeidskosten; dat niet alleen de arbeidskosten maar vooral de arbeidsproductiviteit moet vergeleken worden; en dat in het raam van een globale ontwikkeling hoge produktiviteit en een hoge graad van sociale bescherming samen gaan (d.w.z. dat een goede sociale zekerheid tevens de kwaliteit van de beroepsbevolking versterkt).

Op het vlak van de Gemeenschapspolitiek inzake sociale zekerheid zitten de landen eigenlijk gestrikt tussen twee tegenstrijdige tendenties. In het Noorden bestaat een druk om de arbeidskosten te verlagen door middel van een verlaging van de bijdragen voor de sociale zekerheid (dus een concrete manifestatie van de sociale dumping). In het Zuiden bestaat een weerstand tegen een eventueel door de Gemeenschap opgelegde verhoging van de uitkeringen, maar dan op eigen kosten; rechtstreekse inkomensoverdrachten van rijke naar arme staten staan immers niet op het politieke programma (de landbouwpolitiek geldt hier als afschrikwekkend voorbeeld).

De interne logica van de gemeenschappelijke markt houdt in dat er door de vergroting van de intra-Europese handel, samengaan met een betere aanwending van de differentiële voordelen van elke deelstaat (enerzijds goedkopere arbeidskracht, anderzijds meer professionele kunde), een economisch voordeel ontstaat dat het geleidelijk mogelijk maakt de lonen en de sociale bescherming in de arme landen te verhogen zonder dat de lonen in de rijke landen moeten verlaagd worden.

Op termijn lijkt het niet raadzaam te pogen de lidstaten bij beslissing van de Commissie te verplichten hun loonkosten dicht bij elkaar te brengen. Dat zou precies strijdig zijn met de zoëven beschreven logica, omdat door zulke beslissing de differentiële voordelen zouden uitgeschakeld worden. Wel zou men, om een convergentie te bevorderen, de Commissie de bevoegdheid kunnen geven om periodiek aanbevelingen inzake loon- en sociale-zekerheidsbeleid te geven aan een lidstaat ter gelegenheid van (en dus rekening houdend met) de evaluatie van zijn individuele toestand<sup>11</sup>. Daarnaast kan de Gemeenschap, zoals reeds gezegd, optreden via tussenkomsten van het Sociaal Fonds, om regionaal behulpzaam te zijn bij de bevordering van de arbeidsomstandigheden.

<sup>11</sup> P. Van Rompuy, F. Abraham en D. Heremans, "Economic Federalism and the E.M.U.", *Economic Papers*, EG-Commissie.

## Sociale-zekerheidslasten, arbeidskosten en produktiviteit

De concurrentiële positie van de hoge- tegenover de lage-loonlanden wordt bepaald door de samenhang tussen arbeidskosten, financiering van de sociale zekerheid en produktiviteit. Dit blijft documentair en analytisch een moeilijk terrein; de statistische begripsbepalingen zijn vaak verschillend, en grondig vergelijkend onderzoekswerk ter zake schijnt te ontbreken<sup>12</sup>. Derhalve gelden vooral vier fundamentele opmerkingen.

Ten eerste, niet de loonverschillen zijn van belang, wel de verschillen in totale arbeidskosten. Welnu, de wijze van financiering van de sociale zekerheid (bijdrage/premie op het loon of belastingen) speelt hierbij een doorslaggevende rol.

Ten tweede, niet de arbeidskostverschillen maar de produktiviteitsverschillen (arbeidskosten per geproduceerde eenheid) zijn van belang. Deze zijn echter moeilijk eenduidig meetbaar. Bovendien worden nationale evoluties in de zin van een verbetering of van een verslechtering van de concurrentiepositie gedeeltelijk of geheel ongedaan gemaakt door wijzigingen in de inter-Europese wisselkoersverhoudingen.

Ten derde blijkt uit alle internationale vergelijkingen dat de competitiviteit in laatste instantie niet uitsluitend bepaald wordt door verschillen in arbeidskosten per eenheid (of verbeteringen of verslechteringen daarvan in vergelijking met andere landen), maar evenzeer door andere kostprijselementen (rente, energie, grondstoffen), alsmede door niet-prijsfactoren zoals de kwaliteit van produkt, dienstverlening, bereikbaarheid en communicatiemogelijkheden, marketing. Voor ons onderwerp betekent dit dat de feitelijk verwezenlijkte resultaten een belangrijker aanduiding voor de toekomst inhouden dan wat theoretisch voorspelbaar respectievelijk te vrezen kan lijken.

Ten slotte: hier wordt macro-economisch geredeneerd, d.w.z. voor de economie als een geheel, terwijl de meeste lezers veeleer een micro-economische redenering volgen, d.w.z. denkend aan een individuele situatie of aan een afzonderlijke onderneming, met haar concrete moeilijkheden. Beide benaderingswijzen zijn samen geldig. Ook versluiert de macro-economische ontleding vaak zeer grote regionale verschillen binnen de lidstaten.

Met deze vier opmerkingen voor ogen geven we hierna vergelijkingen over:

12 Euzéby, A. en C., "Modalités de financement", in: *Sécurité Sociale: quelle méthode de financement*, Bureau International du Travail, Genève, 1983, pp. 58-88.

- a. de lonen
- b. de totale arbeidskosten, op grond van de driejaarlijkse enquête over de arbeidskosten in de industrie door Eurostat (de laatst gepubliceerde gegevens betreffen 1984)
- c. de produktiviteitsverschillen, op grond van macro-economische gegevens uit de nationale rekeningen<sup>13</sup>.

- a. Uit tabel 1 blijkt dat het peil van het gemiddelde uurloon zeer verschillend is. In 1987 verhouden de uitersten, Portugal, 1,51 ECU per uur, en Denemarken, 10,46 ECU, zich van één tot zeven. Nederland (7,4 ECU) en België (7,06 ECU) worden alleen overtroffen door Denemarken (10,46 ECU) en Duitsland (8,54 ECU).

De ontwikkeling van 1970 tot 1987, in nationale munt uitgedrukt, vertoont grote verschillen tussen de landen; de nominale loonevolutie was groter in de armste landen. Uitgedrukt in ECU was de ontwikkeling in deze landen evenwel nagenoeg gelijklopend. De verschillen in loonevolutie (in nationale munt uitgedrukt) geven wellicht grotendeels verschillen in inflatie weer, die gecompenseerd werden door wisselkoersaanpassingen. De aldus relatief constant gebleven loonpeilverschillen verwijzen derhalve naar duurzame economische verschillen.

- b. Uit de tabel blijkt dat ook het peil van de gemiddelde arbeidskosten (brutoloon plus werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid plus andere lasten) zeer verschillend is. In 1984 verhouden de uitersten, Portugal, 2,38 ECU per uur, en Duitsland, 14,24 ECU per uur, zich van één tot zes. Nederland (13,68 ECU) en België (13,40 ECU) worden alleen door Duitsland overtroffen (14,24 ECU). De vaak aangehaalde verhouding van Duitsland tot Portugal (zes tot één) is niet helemaal juist, omdat hier precies met uitzonderlijk lage arbeidskosten vergeleken wordt. Meer representatief is de verhouding van Duitsland tot Griekenland (2,5 tot 1) of tot Spanje (1,6 tot 1). Bovendien zijn deze vergelijkingen niet geldig omdat de arbeidskosten al dan niet worden beïnvloed door de financieringswijze van de sociale zekerheid. Zo zijn de arbeidskosten laag in het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken, omdat de sociale zekerheid daar grotendeels gefinancierd wordt uit belastinggelden, niet uit bijdragen

13 "Differing labour cost levels in the community", *European Economy*, Commission E.C., supplement A, nr. 1, januari 1989; *Sociale Dimensie Economie 1992*, Tweede Kamer, 1989, p. 20-21; Planbureau, *De economische weerslag van de financiering van de sociale zekerheid*, Brussel, 4 december 1989; E.G., *Werkgelegenheid in Europa*, hoofdstuk 4, 1990.



Tabel 1  
Vergelijking van de arbeidskosten in de landen van de Europese Gemeenschap

	België	Dene- marken	Frankrijk	Grieken- land	Ierland	Italië	Nederland	Portugal	Spanje	Verenigd Koninkr.	West- Duitsland
<i>Bruto-uurloon</i>											
1970 (ECU)	1,30	1,99	1,04	0,52	0,99	0,99	1,30	-	0,55	1,29	1,66
1987 (ECU)	7,06	10,46	5,84	2,57	6,04	5,94	7,45	1,51	5,16	5,97	8,54
Denemarken = 100 (1987)	67,5	100,0	55,8	24,6	57,7	56,8	71,2	14,4	49,3	57,1	81,6
Evolutie 1970-1987 %/jaar	10,5	10,3	10,7	9,8	11,3	11,1	10,8	-	14,0	9,4	10,1
<i>Arbeidskosten per uur</i>											
1984 (ECU) (industrie, arbeiders en bedienden)	13,40	11,95	12,37	5,85	8,90	10,73	13,68	2,38	-	9,04	14,24
West-Duitsland = 100	94,1	83,9	86,9	41,1	62,5	75,4	96,1	16,7	-	63,5	100,0
<i>Arbeidskosten per maand</i>											
1981 (ECU)	1,791	1,732	1,734	623	1,423	1,545	1,891	386	-	1,417	2,008
West-Duitsland = 100	85,6	86,3	86,3	31,0	70,9	77,0	94,2	19,2	-	70,6	100,0
<i>Arbeidsvergoeding per werkdag/jaar</i>											
1987 (ECU)	22,082	21,424	22,246	8,255	16,382	19,047	23,903	4,804	13,932	14,463	22,956
West-Duitsland = 100	96,2	93,3	96,9	36,0	71,4	83,0	104,1	90,9	60,7	63,0	100,0
<i>Arbeidskosten in % BBP</i>											
1987 (ECU)	680	641	628	764	701	670	611	650	631	625	611

Bron: Eurostat en *European Economy*, Supplement A, nr. 1, januari 1989

berekend op het loon. Volgens partiële recentere gegevens zijn de verhoudingen tussen de landen van dezelfde orde gebleven.

- c. Gegevens uit de nationale rekeningen tonen aan dat de verhouding tussen de gemiddelde arbeidsbeloning per tewerkgestelde en het bruto binnenlands produkt per tewerkgestelde (m.a.w. de arbeidskosten per eenheid produkt) in alle lidstaten ongeveer even hoog ligt. In zulke omstandigheden worden dan de verschillen in arbeidsproductiviteit aangegeven door de verschillen in arbeidsbeloning. Anders gezegd: de grote verschillen in arbeidskosten worden gecompenseerd door even grote verschillen in arbeidsproductiviteit. Daar we deze beide verschillen voorheen structureel hebben genoemd, is het, op korte termijn en algemeen beschouwd, niet te verwachten dat bij de verwezenlijking van een eenheidsmarkt de bestaande loonverschillen de competitie zouden scheef trekken. De hoop op verbetering voor de armere landen ligt in de opvoering van hun arbeidsproductiviteit.

Aan grote verschillen in arbeidskosten beantwoorden dus grote productiviteitsverschillen, zodat de hoge arbeidskosten van de rijke landen geen concurrentieel nadeel inhouden<sup>14</sup>. In haar algemeenheid lijkt deze redenering juist. Wel dient te worden opgemerkt dat de gebruikte cijfergegevens geen exactheid toelaten en, vooral, dat er ook hier een "zwart gat" aanwezig blijft doordat de financieringswijze van de sociale zekerheid niet in de berekening betrokken werd.

- d. De band (en de vergelijking) tussen arbeidskosten en arbeidsproductiviteit wordt inderdaad verstoord, omdat in sommige landen de financiering van de sociale zekerheid de arbeidskosten wel vermeerderd (bijdragen/premies, m.a.w. onrechtstreeks loon), in andere landen niet (belastingen).

14 Zelfde besluit in EG, *Werkgelegenheid in Europa*, 1990, p. 65, 67 en 69.

Tabel 2

Belastingen en sociale bijdragen in de landen van de EG

	Arbeidskosten (industrie) per uur (ECU)	Uitgaven SZ/BBP in %	Bijdragen SZ (werkgever + werknemer) in % BBP	Publieke heffingen (bijdragen + belastingen) in % BBP
	(1984)	(1984)	(1985)	(1985)
Nederland	13,68	32,8	16,4	45,0
België	13,40	29,4	14,3	46,9
Duitsland	14,24	28,7	13,2	37,8
Denemarken	11,95	28,7	1,9	49,2
Frankrijk	12,37	(27,0)	18,4	45,6
Verenigd Koninkrijk	9,04	24,1	6,4	38,1
Italië	10,73	23,3	11,0	34,7
Ierland	8,9	23,3	5,7	39,1
Spanje	-	17,4	11,1	28,8
Griekenland	5,85	-	10,2	35,1
Portugal	2,38	(16,0)	7,8	31,1

Bron: Eurostat en OESO.

Uit de tabel blijkt allereerst dat het peil van de sociale uitgaven (in % van het BBP) hoger ligt in de rijkere dan in de minder welvarende landen. Anders gezegd, bij toenemende welvaart (toenemend BBP per hoofd) stijgt ook het aandeel van de uitgaven voor sociale zekerheid (in % van het BBP), los van de wijze van financiering ervan. De verschillen tussen de landen worden aldus méér bepaald door de uitgebreidheid van de sociale zekerheid dan door de verschillende financieringswijzen ervan. Verder blijkt inderdaad dat deze laatste, althans op macro-economisch vlak, een complementair karakter vertonen. Een hoog aandeel van bijdragen gaat samen met een lager aandeel belastingen (b.v. Frankrijk, Nederland en België). Omgekeerd gaat een laag aandeel van bijdragen samen met een hoog aandeel belastingen (Denemarken, Verenigd Koninkrijk en Ierland).

Het geheel van de tot nog toe gepresenteerde berekeningen laat geen onomstootbaar besluit toe. Wel geven zij geen aanleiding tot pessimistische vooruitzichten. De verschillende financieringswijzen en de daardoor rechtstreeks veroorzaakte verschillen in arbeidskosten brengen op macrovlak geen scheeftrekkingen in de concurrentievoorwaarden mee. Met deze structurele verschillen leven we trouwens al dertig jaar in een gemeenschappelijke markt. Buiten de arbeidskosten, hun structuur en hun verhouding tot de produktiviteit, zijn er blijkbaar nog andere zwaarwegende factoren. Dit alles neemt niet weg dat de financieringswijze micro-economisch invloed

kan hebben, en als beleidsinstrument kan worden gebruikt (verlaging van de arbeidskosten door vermindering van de werkgeversbijdrage, om de uitvoer te bevorderen, doel van de zgn. operatie-Maribel in België in 1981; of financiering uit BTW die bij uitvoer terugbetaald wordt).

- e. België behoort tot de landen met de hoogste arbeidskosten (na Duitsland en Nederland), maar de arbeidskosten per eenheid produkt behoren er tot de laagste van Europa (m.a.w. de hoge arbeidsproductiviteit compenseert de hoge kosten). Dit geldt ten aanzien van de rechtstreekse buurlanden (met relatief hoge loonkosten), maar nog meer ten aanzien van de zuidelijke landen (met veel lagere loonkosten, maar met nog lagere arbeidsproductiviteit). De concurrentiële situatie werd in de periode 1981-1987 aanzienlijk verbeterd<sup>15</sup>. Vaak hoort men beweren<sup>16</sup> dat de zeer hoge parafiscale druk (in 1987 afgetekend het hoogst in Frankrijk, gevolgd door Nederland en België, en daarna Duitsland), en meer bepaald dan nog de hoge werkgeversbijdrage, België in een ongunstige positie stelt in de Europese eenheidsmarkt. Hieruit wordt dan besloten dat de werkgeversbijdrage naar beneden moet (tot op een Europees gemiddelde), en daar de zware fiscale druk niet mag stijgen moeten de uitgaven ingekrompen worden. Deze redenering manifesteert in concreto wat men van sociale dumping moet vrezen. Bovendien is de redenering ten gronde onjuist, omdat ze bij de vergelijking noch de totale arbeidskosten (d.w.z. ook de hoogte van het rechtstreeks loon), noch de produktiviteit, noch de fiscale financieringswijze van sommige landen betreft.

De verschillen in loonkosten en in de financieringsstructuur van de sociale zekerheid lijken geen hinderpaal te vormen voor de eenheidsmarkt. Harmonisatie is niet absoluut nodig. Eerder hebben wij reeds gezegd dat harmonisatie moeilijk en zelfs niet wenselijk is, gelet op de grote verschillen en op de "eigen-aardigheden" van de stelsels die gegroeid zijn in het kader van de nationale staat, en gelet op het belang van een gedecentraliseerde sociale bescherming, die zo dicht mogelijk aanleunt bij de behoeften en de levenswijze van de bevolking.

Een tweede vraag betrof de te volgen publiekrechtelijke weg, voor zover harmonisatie wenselijk zou geacht worden. In elk geval zal deze

15 Zelfde situatie in Nederland, zie *Sociale Dimensie van Europa 1992*, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1989, nr. 21240, alsmede Centraal Planbureau, *Nederland en Europa 1992*.

16 Recentelijk in European Studies and Research, *Alternatieve financiering van de sociale zekerheid binnen de context van de Europese eenheidsmarkt*, Brussel, 1990.

slechts langs dwingende weg bereikt worden (richtlijnen); alle aanbevelingen zijn in het verleden zonder gevolg gebleven. Gaan we naar een federale structuur waarin duidelijk vastgelegd wordt wat door de federatie (in casu de Gemeenschap) en wat door de deelstaten (in casu de lidstaten) moet geregeld worden en waarbij de bevoegdheden inzake wetgeving, financiering en uitvoering verdeeld worden? Wellicht niet; op grond van het subsidiariteitsbeginsel blijft de nationale staat autonoom en prioritair inzake sociale zekerheid. Dit beginsel steunt op een historische en sociale werkelijkheid; anders dan produktie en handel, kleeft het wettelijk systeem van sociale bescherming aan de wetgeving en de overlegorganen van de nationale staat. Men zou hier derhalve van een soort omgekeerde structuur van sociaal federalisme kunnen gewagen. Niet de landen staan hun bevoegdheid inzake sociale wetgeving af aan de federatie, maar de federatie laat de sociale wetgeving bij de landen, mits een minimale waarborg aangehouden wordt en mits sommige gemeenschappelijk regels worden nageleefd. Een verwijzing naar de USA gaat niet op; daar werd de sociale wetgeving op gang gebracht door de federale regering, vaak tegen de mening van de staten in (die zulke wetgeving niet tot stand brachten met het oog op hun concurrentiepositie, en die overigens de federatie het recht op tussenkomst ontzegden). In Europa daarentegen lag en ligt het initiatief voor sociale wetgeving bij de nationale staten.

Dit alles leidt ons tot een voorlopig besluit.

1. De eenheidsmarkt sluit het gevaar in om een Europa met twee snelheden te zien ontstaan. De Gemeenschap moet hierbij tussenbeide komen, en heeft zich trouwens ook verplicht (Enige Akte, Sociaal Handvest) om, naast de vrije markt, ook de sociale bescherming als behorend tot het eigen Europese samenlevingsmodel te vrijwaren.
2. Harmonisatie van de sociale zekerheid is niet noodzakelijk voor de vrijwaring van de vrije mededinging.
3. Deze harmonisatie is overigens niet haalbaar, zoals de afgelopen dertig jaar gebleken is<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Het is treffend dat H. de Jovenel in zijn toekomstscenario's over de ontwikkeling van de sociale zekerheid uitgaat van een nationaal blijvend Frans stelsel en aldus de gevolgen van een Europese harmonisatie uitsluit. Een uniformisatie op Europees niveau lijkt hem zeer onwaarschijnlijk, gelet op de grote verschillen tussen de nationale stelsels. Christian Charpy en Hugues de Jovenel, *Protection sociale: trois scénarios contrastés à l'horizon 2000*, CAPA, Futuribles, Parijs, 1986.

4. De beste waarborg van sociale bescherming, en van de grootste doelmatigheid ervan, is gelegen in het eigen stelsel van de nationale staat.
5. Van de Gemeenschap wordt derhalve geen algemene aanpak verwacht, wel specifieke acties op domeinen waar het nodig en mogelijk is, zodat er een dynamiek in opwaartse zin ontstaat.
6. Voor landen zoals België en Nederland (met hoge arbeidsproductiviteit en hoog ontwikkelde sociale-zekerheidsregelingen) mag men verwachten, althans op korte en halflange termijn, dat vanuit de Gemeenschap geen veranderingen in de wetgeving op de sociale zekerheid op gang gebracht zullen worden, en dat de vakbonden in staat zullen zijn om een neerwaartse beweging van de sociale-zekerheidsregelingen te voorkomen.
7. Op langere termijn zal wellicht, gedreven door de economische integratie en door de grotere gelijkheid van welvaartspeil, levenswijze, bevolkingsstructuur en andere determinanten, spontaan en gra-dueel enige harmonisatie tot stand komen. Het is wellicht gepast in dit verband een onderscheid te maken tussen de formele harmonisatie, d.i. gelijkvormigheid van instellingen en regelingen, en de materiële harmonisatie, d.i. convergentie van de inhoud van het beleid, wat niet noodzakelijk tot uiting moet komen in gelijkvormigheid der instellingen.

## Gemeenschappelijke problemen

Waar het gelijkvormig maken van de wetgeving noch wenselijk, noch haalbaar lijkt, wordt het streven gericht op convergentie, d.w.z. het geleidelijk zich naar elkaar toe bewegen van de inhoud der onderscheiden nationale regelingen. Ondanks het gemeenschappelijk karakter van vele problemen (met name kostenstijging, veroudering, destabilisatie van de gezinsstructuur, gezondheidszorgen, financieringswijze, armoede, één tegenover dubbel inkomen) is er van oplossingen in gemeenschappelijke zin weinig te bespeuren. Men kan enkel hopen en verwachten dat de internationale, d.i. Europese, behandeling oplossingen op gang kan brengen die, afzonderlijk nationaal, niet tot een doorbraak kunnen komen.

De inhoudelijke problemen van de sociale zekerheid, gedeeld door alle landen, kwamen aan de orde in twee mededelingen of *Memoranda* van

de Commissie van de EG (1982 en 1986)<sup>18</sup>. Politiek hebben ze weinig directe invloed gehad, evenmin als een aantal aanbevelingen (lijst der beroepsziekten, flexibele pensioenleeftijd, ouderschapsverlof, tewerkstelling van gehandicapten). Hieruit blijkt dus eens te meer dat harmonisatie en convergentie een dwingende regelgeving vereisen. Wel dragen studies en standpuntverklaringen bij tot de vergemeenschappelijking van de begrippen en van de kennis van de onderscheiden nationale stelsels en hervormingen, wat onrechtstreeks en op langere termijn ongetwijfeld enige convergentie van het beleid moet bewerken. De Commissie neemt zich voor om, door middel van een aanbeveling, de regeringen te bewegen tot een grondige bezinning over een strategie ter convergentie van de doelstellingen. De vraag blijft dezelfde: hoe zal dit concreet kunnen gebeuren?

Een eerste probleem betreft de *verschillen in het niveau van de uitgaven en de kostenbeheersing*. De uitgaven voor sociale zekerheid zijn in alle landen steil opgelopen, vooral in de jaren zeventig, en bereiken een hoogtepunt in 1983 (daarna groeien ze minder snel dan het BBP, het Bruto Binnenlands Produkt). Wegens de crisis en wegens de doorwerking van de mechanismen uit het verleden, en ondanks een verwoed matigingsbeleid, vermindert het aandeel in het BBP sedertdien slechts lichtjes. De uitgaventoename werd in het verleden vooral bepaald door de verhoging van de gemiddelde prestaties, inzonderheid in de pensioensector. In de toekomst zal de zuiver demografische factor (het grotere aantal bejaarden) zich daarbij voegen, samen met nieuwe behoeften, o.a. in verband met de gezinsdestabilisatie en de neiging tot individualisatie. Bovendien blijven een aantal inkomensvervangingen ontoereikend laag.

18 De gemeenschappelijke inhoud van de Europese sociale-zekerheidsproblemen werd behandeld in twee mededelingen van de Commissie EG, *Vraagstukken van Sociale Zekerheid. Elementen voor een beraad*, 1982, en *Vraagstukken van Sociale Zekerheid. Onderwerpen van gemeenschappelijk belang*, 1986; in het Advies van het Economisch en Sociaal Comité van de EG, *Les problèmes actuels de la sécurité sociale*, 1984; alsmede in het boek H. Deleeck (ed.), *L'avenir de la sécurité sociale en Europe*, Economica, Parijs, 1987, 248 p.; samengevat in H. Deleeck, "De toekomst van het sociaal zekerheidsbeleid in Europa", *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 1986, nr. 7-8, pp. 613-630.

Tabel 3

Uitgaven van de sociale bescherming in % van het BBP

Land	1970	1975	1980	1983	1985	1987	1988
Nederland	20,8	26,7	30,4	33,9	31,1	31,3	30,7
België	18,7	24,2	28,0	30,8	29,0	28,7	-
Denemarken	19,6	25,8	28,7	30,2	27,8	27,7	28,5
Duitsland	21,5	29,7	28,6	29,1	28,1	28,2	28,1
Frankrijk	19,2	22,9	25,5	28,5	28,8	28,3	28,3
Luxemburg	15,6	22,4	26,4	26,5	25,4	26,4	26,6
Verenigd Koninkrijk	14,3	20,1	21,6	24,1	24,5	23,6	-
Italië	17,4	19,6	19,8	23,7	22,5	22,9	22,9
Ierland	13,8	19,7	20,6	23,9	24,0	23,6	22,6
Spanje			15,7	17,5	18,0	17,7	18,1
Portugal			14,4	15,7	16,1	16,7	17,0
Griekenland	-	-	-	-	-	-	-
Euro-11	-	-	-	-	25,7	25,6	-

Bron: Eurostat, ESSPROS en *Social Protection Expenditures and Receipts 1985-1988*.

Tabel 4

Uitgaven van de sociale bescherming per hoofd in % van het Europees gemiddelde (1987)

	In ECU	In koopkrachtpariteit
EUR	2.905	3.596
	EUR= 100	EUR= 100
België	114	111
Denemarken	159	117
West-Duitsland	148	128
Spanje	38	53
Frankrijk	127	119
Ierland	57	58
Italië	85	92
Luxemburg	123	130
Nederland	130	129
Portugal	17	30
Groot-Brittannië	81	96

De "rijkere" Europese landen, Ierland inbegrepen, besteden alle een aanzienlijk aandeel van hun BBP aan sociale zekerheid. Binnen deze groep ligt Nederland vooraan; België, Denemarken, Frankrijk en Duitsland dicht bij elkaar; het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Italië achteraan. De "armere" zuidelijke landen, Spanje, Portugal en Griekenland, de jongste leden van de Europese Gemeenschap, besteden een afgetekend lager aandeel aan sociale zekerheid.

Naargelang de welvaart van de landen hoger ligt (gemeten aan de hand van het Bruto Binnenlands Produkt per hoofd), besteden zij dus verhoudingsgewijze méér aan sociale zekerheid. Het is dan ook te verwachten dat de armere zuidelijke landen mettertijd, mede dankzij de eenheidsmarkt, hun groei en hun welvaartspeil zullen zien verhogen, en dat zij dan ook méér zullen gaan besteden aan sociale zekerheid, totdat zij het peil van West-Europa zullen benaderd hebben. Ondertussen tellen deze landen (gemeten op basis van hun eigen welvaartsniveau) een afgetekend hoger aantal armen dan de rijkere landen (hierop komen we verder terug); zij hebben zowel een lager inkomen per hoofd als een lagere graad van sociale uitgaven per hoofd (gemeten in ECU of, wat zinvoller is, in koopkrachtpariteiten)<sup>19</sup>.

In dit verband opperde M. Dispersyn<sup>20</sup> de gedachte van de sociale slang (*social snake*). Landen met een uitgavenpeil boven het Europese gemiddelde zouden, bij verdere stijging, een bijdrage moeten afstaan aan een Europees Sociaal Zekerheidsfonds ter subsidiëring van landen met een uitgavenpeil beneden het Europees gemiddelde. Afgezien van statistische metingsproblemen rijst de vraag of zulk een eenvoudig systeem van inter-Europese inkomensoverdrachten beantwoordt aan enige politieke wil én aan een politieke realiteit (interregionale overdrachten, eventueel binnen dezelfde staat, zouden wellicht evenveel aandacht verdienen).

Laten we terugkeren naar enkele concrete domeinen, waaruit tevens zal blijken hoe moeilijk het is te harmoniseren.

Een exemplarisch onderwerp van harmonisatie ligt vervat in de richtlijn houdende gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de sociale zekerheid. Het is trouwens het enige domein waarop effectief geharmoniseerd werd, m.a.w. waarop de nationale wetgeving verplicht werd gewijzigd. De drijvende kracht achter deze wijziging ging echter niet zozeer uit van het sociale-zekerheidsbeleid als wel van de vrouwenemancipatiebeweging. Men kan zich afvragen of er geen dringender onderwerpen voor harmonisatie in aanmerking kwamen (b.v. minimale inkomenswaarborging) en of de voorkeur voor dit domein precies niet illustreert dat men harmonisatie slechts kan bereiken met een breekijzer dat buiten het specifieke (d.w.z. uitsluitende) domein van de sociale zekerheid ligt.

<sup>19</sup> Recente gegevens over sociale uitgaven per hoofd, in ECU en in koopkrachtpariteit, *Social Protection in Europe, significant differences*, Eurostat, *Rapid Reports. Population and social conditions*, 1990, nr. 3.

<sup>20</sup> Dispersyn, M., "Le serpent social européen", *Espace social européen*, oktober 1989.

De *moderne armoede* vormt in alle landen een probleem dat in de jaren tachtig voornamelijk door de crisis scherp gesteld werd. In een recente studie voor Eurostat werd een telling uitgevoerd met als norm een relatieve armoedelijn, d.w.z. op basis van het respectieve welvaartspeil van de onderscheiden EG-landen. Drie categorieën konden onderscheiden worden: rijke landen met ongeveer 8 % armen (België, Nederland, Luxemburg, Denemarken, Bondsrepubliek Duitsland); een middengroep met rond de 15 % armen (Frankrijk, Italië); en arme landen of landen met een groot aantal armen, bijna 20 % (Groot-Brittannië, Ierland, Spanje, Griekenland, Portugal, dit laatste met 31 %) <sup>21</sup>. Deze cijfers zijn rudimentair en moeten omzichtig gelezen worden; zij geven ook geen informatie over een essentieel aspect van de armoede, nl. de duur.

<sup>21</sup> Eurostat, *La pauvreté en chiffres; l'Europe au début des années 80*, Luxemburg, 1990. Deze studie hanteert twee armoedelijnen, nl. een minimuminkomen van 40 % en van 50 % (in onze tekst vermelde resultaten) van de gemiddelde uitgaven per volwassene-equivalent (equivalentieschaal van de OESO: 1,0 voor de eerste volwassene van het huishouden, 0,7 voor de andere(n), en 0,5 voor een kind). Gegevens geput uit de nationale gezinsbudgetenquêtes. Een telling van het aantal armen respectievelijk bestaansonzekereren, een meting van de invloed der sociale-zekerheidsuitkeringen, een toepassing van de paneltechniek (vervolgonderzoek), alsmede een evaluatie van verschillende methoden van armoedelijnen werden uitgevoerd door ons onderzoeksconsortium Europass, H. Deleeck (coörd.), *Indicators of social security; a comparative analysis of 7 countries*, 1990, Centre of Social Policy, University of Antwerp (zal verschijnen in de reeks *Eurostat News*). Zie ook: Eurostat, *Analysing poverty in the European Community*, Eurostat News, 1990, nr. 1, 467 blz. Zie ook de telling van M. O'Higgins (Londen) en St. Jenkins, E.G. werkdocument 1988; aantal armen in Europa in % van de bevolking; armoedelijn gelijk aan 50 % van het gemiddeld beschikbaar inkomen per huishouden van elk land, met equivalentieschaal eerste volwassene 1,0; tweede 0,7; kind 0,5 (voor België komt deze lijn ongeveer overeen met ons wettelijk gewaarborgd minimuminkomen, d.w.z. ongeveer 24.000 BEF per maand voor een paar).

Land	1975	1980	1985
België	7,9	7,6	7,2
Luxemburg	7,9	7,9	7,9
Nederland	6,6	7,0	7,4
Bondsrepubliek Duitsland	8,8	6,7	8,5
Verenigd Koninkrijk	6,7	9,2	12,0
Italië	10,6	9,4	11,7
Denemarken	12,4	13,0	14,7
Frankrijk	19,9	17,7	17,5
Ierland	16,4	16,9	22,0
Spanje	20,0	20,5	20,0
Portugal	23,4	27,8	28,0
Griekenland	26,6	24,2	24,0
Totaal EG	12,8	12,6	13,9

Tabel 5  
Aantal armen in de landen van de EG

	Huishoudens				Individueen			
	1980		1985		1980		1985	
	%	Abs (000)	%	Abs (000)	%	Abs (000)	%	Abs (000)
België	6,3	226	5,2	189	7,1	701	5,9	538
Denemarken	8,0	166	8,0	166	7,9	407	8,0	409
Duitsland	10,3	2.592	9,2	2.306	10,5	6.448	9,9	6.074
Griekenland	20,5	604	17,4	527	21,5	2.073	18,4	1.817
Spanje	20,3	2.129	17,8	1.924	20,9	7.829	18,9	7.257
Frankrijk	18,0	2.503	14,8	2.947	19,1	10.313	15,7	8.681
Ierland	18,5	167	17,4	162	18,4	625	19,5	684
Italië	12,0	2.237	14,7	2.760	14,1	7.941	15,5	8.880
Nederland	6,9	345	7,9	403	9,6	1.363	11,4	1.661
Portugal	31,4	906	31,7	948	32,4	3.167	32,7	3.310
Veren. Koninkr.	14,1	2.808	18,9	3.790	14,6	8.226	18,2	10.324
Eur-12	14,1	15.683	14,4	16.122	15,5	49.093	15,4	49.680

Bron: Eurostat, *La pauvreté en chiffres: L'Europe au début des années 80*.  
Armoedelij = 50 % van het nationaal gemiddelde der uitgaven per volwassene-equivalent.

Politiek vertaalt dit probleem zich o.a. in de vraag naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de bestaande stelsels van sociale zekerheid. Op dit gebied zal in de toekomst wellicht een richtlijn kunnen tot stand komen houdende het recht op een *gewaarborgd minimuminkomen* (of ten minste houdende de criteria aan de hand waarvan een minimuminkomen kan bepaald worden). Dit recht werd vernoemd in het ontwerp van het Europees Sociaal Handvest, maar in de uiteindelijk goedgekeurde tekst niet behouden. Wel werd de noodzaak van gemeenschappelijke grondbeginselen inzake een minimale inkomenswaarborging (zonder deze term te gebruiken) vermeld in het actieprogramma van de Commissie bij het Sociaal Handvest. Zulke richtlijn zou een elementair middel zijn in de strijd tegen de armoede, tevens de politieke uitdrukking van de aandacht voor dit probleem. In vele Europese landen worden minimale inkomens of minimale uitkeringen vastgelegd, hetzij in de bijstand, hetzij in de sociale verzekeringen of in de volksverzekeringen (demogarantie), respectievelijk met en zonder voorwaarde van inkomensonderzoek, en met grote verschillen inzake bedrag, financieringswijze, gezinsmodalisatie en uitvoering<sup>22</sup>. Nederland, België, Luxemburg, Duitsland en Denemarken nemen een sterke plaats in met hun gewaarborgd minimuminkomen. Zulke regelingen zijn onbestaande in Italië, Spanje, Griekenland en Portugal. In het vaderland van Beveridge bestaat zulke regeling sedert de tweede wereld-

oorlog, maar de uitkeringen zijn tot op een ontoereikend laag peil gezakt. In Frankrijk werd op 1 december 1988 een *Revenu minimum d'insertion* ingevoerd, betrekkelijk laag, beperkt in de tijd (zes maanden) en met een band naar tewerkstelling (vergelijkbaar met de Belgische bijzondere tewerkstellingsprogramma's).

Een Europese richtlijn zou een aantal algemene regels kunnen voorhouden, concreet uit te werken binnen het raam van elke nationale wetgeving. Elk land zou in de verschillende sectoren van zijn sociale verzekeringen minimumuitkeringen moeten bepalen, en daarnaast als vangnet een minimuminkomen in de algemene bijstand. Met het oog op de optimale administratieve behandeling zou een organische band moeten gelegd worden tussen sociale verzekeringen en bijstand, zodat de minimumuitkeringen effectief en gemakkelijk op te nemen zijn; centralisatie van de regelgeving en decentralisatie van de uitvoering (tot op het lokale vlak) moeten hetzelfde doel dienen. De hoogte van de minimumuitkering of van het minimuminkomen zou bepaald worden aan de hand van een Europese armoedelij, een norm die theoretisch en methodologisch gemeenschappelijk zou zijn, maar toegepast zou worden in elk land afzonderlijk, m.a.w. rekening houdend met het prijzen- en vooral het welvaartspeil van elke lidstaat (b.v. 50 % van het gemiddeld beschikbaar inkomen, per huishoudelijk type, in elk land). Dit basisbedrag van een gewaarborgd inkomen moet gemodificeerd worden naar de gezinssituatie en naar de situatie van bijzondere risicogroepen (b.v. gehandicapten). Zulke officiële armoedegrens, hoe abstract ook, heeft een aanzienlijke politieke betekenis: zij laat toe, op zakelijke grondslag, de evolutie van de toestand in alle Europese landen te meten (zoals in de Verenigde Staten sedert 1964 geschiedt op basis van de officiële *poverty line*), waardoor de algemene armoedeproblematiek permanent onder de politieke aandacht gebracht wordt. Ten slotte gaan sommigen zover voor te stellen de verplichte invoering van het gewaarborgd inkomen in armere Europese landen te ondersteunen vanuit een Europees compensatiefonds, als uiting van Europese solidariteit met de laagste inkomens.

22 Deleecq, H., "Un programme d'action communautaire", p. 241-242, in: Deleecq, H. (ed.), *L'avenir de la sécurité sociale en Europe*, Parijs, Economica, 1987, 248 p.; Deleecq, H., "Het basisinkomen in het licht van de huidige sociale zekerheidsproblemen", *Beleid & Maatschappij*, 1986, nr. 5, p. 224-232; Deleecq, H., Cantillon, B., "Het waarborgen van een minimuminkomen", in: *Sociaal en Zeker* (Opstellen aangeboden aan Prof. Veldkamp), Kluwer, Deventer, 1986, p. 39-58; Euzéby, C., "Le revenu minimum garanti: expériences et propositions", *Revue Internationale de Travail*, 1987, nr. 3, p. 281-306; Euzéby, C., *Le revenu minimum garanti*, Parijs, Ed. La Découverte, 1991, 123 blz.

Op dit ogenblik is een aanbeveling (dus geen richtlijn) in voorbereiding over gemeenschappelijke criteria inzake de waarborging van behoorlijke bestaansmiddelen en van sociale bijstand (waarbij dus het woord *minimuminkomen* vermeden wordt).

Ten slotte vernoemen we als voorbeeld van mogelijke harmonisatie de zogenaamde *alternatieve financieringswijze*: de vervanging van de op het loon berekende bijdrage door een andere heffingsgrondslag (b.v. de toegevoegde waarde), om de concurrentievoorwaarden te egaliseren en meer werkgelegenheid ten gunste van arbeidsintensieve ondernemingen te verwezenlijken.

Uitgedrukt in verhouding tot een neutraal geachte hoegrootheid, namelijk de toegevoegde waarde per werknemer, lijken de sociale premies berekend op grond van het loon, een zwaardere last te leggen (dus in procent van de toegevoegde waarde per werknemer) op de arbeidsintensieve dan op de kapitaalintensieve ondernemingen. Deze situatie leidt op de duur tot arbeidsbesparende gedragingen. De premie op het loon heeft overigens het karakter van een belasting op de arbeid (en dus een subsidie aan het kapitaal) omdat zij steunt op een extra-economische, met name politieke, beslissing die uniform aan alle ondernemingen opgelegd wordt.

Daarbij komt nog dat bij afnemende werkgelegenheid en bij verouderende bevolking (verminderend aantal actieven) het loon als heffingsgrondslag voordurend relatief dreigt in te krimpen. Om al deze redenen wordt gezocht naar een financieringswijze die minder eenzijdig de arbeid belast, en ook de machines zou doen bijdragen. Klassiek wordt de toegevoegde waarde als alternatieve heffingsgrondslag voorgedragen. Er zijn veel simulatiestudies verricht om de weerslag van een bijdrageberekening op de toegevoegde waarde op de werkgelegenheid te berekenen, maar de uitslagen ervan zijn contradictoair: sommige positief, sommige negatief, maar in elk geval een weerslag die kwantitatief te beperkt is om ingrijpende institutionele veranderingen te kunnen verantwoorden. Vele deskundigen achten derhalve deze oplossing ten gronde niet houdbaar, enerzijds omdat daardoor dan weer de technologisch hoogst ontwikkelde ondernemingen, scheppers van nieuwe werkgelegenheid, getroffen worden, anderzijds omdat de toegevoegde waarde een administratief moeilijk te omschrijven begrip is<sup>23</sup>. Oplossingen zijn veeleer te zoeken in de invoering van een vrijstelling van bijdrage van het laagste gedeelte van het loon (wat neerkomt op een forfaitaire vermindering van de bijdrage per werknemer; aldus in België de zogenaamde Maribel-operatie, 1981), of in een grotere fiscale fi-

nanciering (met name voor de regelingen die geen beroepsgebonden risico's betreffen, met name ziektekosten en kinderbijlagen).

Ondanks een zeer groot aantal studies en onderzoeken sedert een vijftiental jaren in alle Westeuropese landen, werd dus op dit belangrijke gebied nog geen vooruitgang geboekt. De financieringswijze is zeer sterk verbonden met de eigenheid van elk nationaal stelsel, zodat de nationale staten niet gemakkelijk uit eigen beweging en eenzijdig tot veranderingen zullen overgaan. En op het vlak van de Europese Gemeenschap komt men niet tot eensluidende beleidsadviezen en tot besluiten, omdat onderzoek en studiewerk vooralsnog geen dwingende gevolgtrekkingen toelaten, en omdat dit probleem verschillend is naar gelang de lidstaten een sociale zekerheid hebben van het continentale type (financiering overwegend uit premies) of van het Angelsaksische type (financiering overwegend uit belastingen). De harmonisatie van de financieringswijze lijkt dan ook niet haalbaar of te verwachten bin nen afzienbare tijd.

## Verwachtingen ten aanzien van de Gemeenschap

De opsomming van de gemeenschappelijke problemen waaraan geen gemeenschappelijke oplossing kan gegeven worden, laat een negatieve indruk na. De Gemeenschap heeft de kans gemist om, parallel met de markt zonder grenzen van 1992, een gemeenschappelijk sociaal beleid uit te werken. Er zijn redenen die deze situatie kunnen verklaren, maar daarom moet men de doelstelling niet opgeven. Van de Gemeenschap verwacht men dat zij zich *principeel* zou gedragen als verdediger

23 Euzéby, A., reeds vermeld; Centraal Planbureau, *Effecten op de werkgelegenheid door verandering van de heffingsgrondslag voor sociale verzekeringspremies*, 1986; H. Deleeck, "De financieringswijze van de sociale zekerheid en haar weerslag op de werkgelegenheid", *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, februari 1983, nr. 2, p. 308-322; alsmede *Sociaal Maandblad Arbeid*, feb. 1984, 39e jrg., nr. 2, p. 70-80; Schmaehl, W., in: Deleeck, H. (ed.), *L'avenir de la sécurité sociale en Europe*, Parijs, Economica, 1987, 248 p.; Peeters, J., "Alternatieve financieringswijzen voor de sociale zekerheid en hun weerslag op de werkgelegenheid. Empirische aanduidingen", *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, jrg. XXIV, nov.-dec. 1984, nr. 11-12, p. 813-846; Peeters, J., "The Maschinenbeitrag debate in Europe: in search of the optimal financing base for social security", *Journal of Social Policy*, 17, 1, 1988, pp. 41-60; Pierik, J., "Alternatieve financieringsgrondslagen voor de sociale verzekeringen: een tussenbalans", in: *Sociaal en Zeker* (Opstellen aangeboden aan Prof. Veldkamp), Kluwer, Deventer, 1986, p. 357-366; Commission of the European Communities, *Social Security Financing, A Study by a Group of Independent Experts*, Brussel, mei 1986 (o.a. Kay, J., de Fall, R. en Pierik, J., *Value-added as the base for levying social security contributions*); Planbureau, *De economische weerslag van de financiering van de sociale zekerheid*, Brussel, 1989.

van de sociale zekerheid. Het gevaar dreigt dat *het liberale beginsel van de vrije markt zou overgeplaatst worden naar het sociaal beleid*. Deze tendentie kan geïllustreerd worden aan de hand van twee voorbeelden. In alle Europese landen neemt men een evolutie waar om de bovenwettelijke regelingen (vooral pensioenfondsen en groeps- of individuele verzekeringen, met fiscale steun) uit te breiden, en dienovereenkomstig de wettelijke regelingen af te remmen. Dit kan begrepen worden als een ondernemingswijze reactie tegen te zware nationale sociale lasten, en als een terugkeer naar een uitkeringsstructuur die dichter aansluit bij de loonhiërarchie op de vrije markt. Maar het betekent tevens een verlaging van de solidariteit. Hierbij rijst de vraag of deze bovenwettelijke regelingen nog wel aanvullend zijn dan wel in de plaats komen van de wettelijke regelingen. Het tweede voorbeeld betreft het demografisch argument. De veroudering verzwakt de pensioenlasten, en hieruit wordt vaak besloten dat het bestaande omslag- of repartitiestelsel (de bijdragen van de actieven worden onmiddellijk gebruikt om de pensioenen van de huidige niet-actieven te betalen) ten minste gedeeltelijk moet worden vervangen door het fondsvorming- of kapitalisatiestelsel (de individuele bijdragen worden gespaard voor het eigen later pensioen), bij voorkeur toe te vertrouwen aan instellingen van de vrije markt. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de nadelige gevolgen van de veroudering niet ongedaan kunnen worden gemaakt door een verandering van de financieringswijze. Deze laatste kan enkel de verdeling van de lasten van deze nadelige gevolgen wijzigen, maar dan in de zin van een verlaging van de solidariteit.

Naast een principiële opstelling zou de Gemeenschap regelgevend of oriënterend kunnen optreden op een aantal *concrete punten*, waarbij voorlopig als voorbeelden kunnen vernoemd worden: het gewaarborgd minimuminkomen, de opname van niet-beschermde categorieën, waardevastheid der uitkeringen, informatieplicht van de overheid, standaardisering van begrippen<sup>24</sup>. Dit alles staat wetenschappelijk en technisch nog in de kinderschoenen. De betrokken diensten van de Commissie zijn daar trouwens onvoldoende voor uitgerust.

Zoals vroeger reeds gezegd, is er een kloof tussen de kwantitatief en kwalitatief *degelijke wetenschappelijke en technische onderbouw* betreffende de economische aspecten van de interne markt en het bijna ontbreken van deze onderbouw betreffende de sociale zekerheid. Hierdoor missen we de noodzakelijke instrumenten, zowel voor een inhoudelijk ge-

<sup>24</sup> Een opsomming wordt gegeven door Crijns, L., "De Europese Gemeenschap en de sociale zekerheid," *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, 1991, nr.1, blz. 7-32.

sprek over het te voeren beleid als voor een controle en evaluatie van de toestand door de Commissie. Het opzetten van een netwerk van informatie en het bevorderen van systematische internationale comparatieve studies (betreffende zowel de werking der instellingen als de behaalde resultaten) is geen academische verzuchting maar een *voorafgaande voorwaarde* om meer effectieve aandacht te kunnen besteden aan de sociale politiek als zodanig (d.w.z. niet alleen met het oog op de interne markt). Meer bepaald wordt van de Commissie verwacht dat zij een doorlopend systeem van informatie en verslaggeving zou opzetten (*social monitoring* en *social report*), dat het haar moet mogelijk maken met gezag de situatie in de lidstaten te volgen en daarbij eventueel opmerkingen te maken.

## Convergentie

De nieuwe benadering van de Commissie heet *convergentie van de doelstellingen* en een aanbeveling hieromtrent is in de maak.

Negatief uitgedrukt betekent convergentie dat de weg naar een economische en monetaire unie (vooralsnog) mogelijk geacht wordt zonder harmonisatie, dus met behoud van de bestaande diversiteit der sociale-zekerheidssystemen. Zij betekent eveneens dat van de lidstaten, en met name deze uit het Zuiden, niet verwacht wordt dat zij alle hun sociale bescherming op een identieke wijze zouden uitbouwen, en met name volgens het model van het Noorden.

Positief betekent convergentie de opstelling van een reeks gemeenschappelijke doelstellingen; dit sluit de formulering in van minimale normen van uitkeringen en van de organisatie ervan, teneinde de bodem van de sociale bescherming hoger op te tillen<sup>25</sup>.

Deze doelstellingen zouden gegroepeerd kunnen worden rond drie beginselen of domeinen: de waarborging van minimum bestaansmiddelen en gezondheidszorg; acties gericht op sociale integratie, met name door een actief werkgelegenheidsbeleid; en uitbouw van de sociale verzekeringen, met voldoende hoge vervangingsuitkeringen en met uitbreiding van de beschermde bevolkingsgroepen.

<sup>25</sup> Zie hierover Y. Chassard, "Pour une convergence des politiques des Etats membres de la Communauté dans le domaine de la protection sociale", *Droit Social*, 1991 nr. 2, blz. 157-165; B. Schulte, "Konvergenz statt Harmonisierung", *Zeitschrift für Sozialreform*, 1990, blz. 273 e.v.



Tot op dit ogenblik blijft de inhoud van het begrip *convergentie* veeleer vaag. Het zal enkel werkzaam kunnen zijn wanneer de normen concreet kunnen worden omschreven en, door richtlijnen, zouden kunnen worden toegepast op concrete sectoren van de sociale bescherming. Juridisch is een aanbeveling een zwak instrument (en wij blijven het betreuren dat het idee van het gewaarborgd minimuminkomen, door velen als hoeksteen van een Europees sociaal beleid beschouwd, niet de status van een richtlijn maar slechts die van een ontwerp van aanbeveling kon halen). Politiek is deze aanbeveling wel belangrijk, omdat zij opnieuw de sociale politiek als zodanig aan de orde stelt, d.w.z. als op zichzelf staande sociale doelstelling en niet alleen met het oog op de werking van de interne markt.

### Besluit

Wanneer 1992 wordt ontdaan van alle verbaal vertoon, meen ik te mogen besluiten dat het Belgische stelsel van sociale zekerheid vooralsnog onaangeroerd zal blijven, omdat het behoort tot de best ontwikkelde van de Europese Gemeenschap, en omdat de nationale stelsels nog lange tijd de hoofdtoon zullen aangeven. Coördinatie is nodig. Harmonisatie lijkt binnen afzienbare tijd niet nodig, niet wenselijk en niet haalbaar<sup>26</sup>. Convergentie is wenselijk, maar dan als een evolutie op langere termijn, die meer via onrechtstreekse wegen van informatie en overleg zal te bevorderen zijn dan door rechtstreekse communautaire regelgeving.

Dit voor sommigen misschien te nuchtere of te weinig voluntaristisch lijkende besluit steunt niet op een liberaal standpunt van geloof in de spontane krachten van de eengemaakte vrije markt. Het steunt op het inzicht dat de ontwikkeling van de sociale bescherming verloopt langs een eigen rationaliteit, die grondig verschilt van die van de economische eenwording. In de sociale markteconomie is de sociale zekerheid een *countervailing power*, die op de schaal van de Gemeenschap nog onvoldoende sterk aanwezig is. In dit stadium, voorafgaand aan een eigenlijk Europees federalisme, wordt de sociale bescherming, kwantitatief en kwalitatief, het best gewaarborgd door nationale stelsels, onder de hoede van de Gemeenschap. Veeleer dan op institutionele eenvor-

<sup>26</sup> Dezelfde redeneringswijze en conclusies vindt men in: W. Schmaehl, *Harmonization of Pension Schemes in Europe? A Controversial Issue in the Light of Economics*, Universität Bremen, paper voorgebracht in Luxemburg, 1990; alsmede in: B. Schulte, *Sozialstaat Europa?*, München, paper voorgebracht in Vigo, 1990.

meigheid moet het streven gericht zijn op het behoud van de modernisering van de sociale zekerheid in de rijke landen, en op een opwaartse beweging in de armere landen. De sociale zekerheid, wezenlijk bestanddeel van het Europese samenlevingsideaal, is verbonden met het Europese eenheidsstreven, maar langs eigen institutionele wegen. Principeel heeft de Gemeenschap hier een belangrijke taak te vervullen, maar praktisch is de inhoud van deze taak nog onvoldoende uitgewerkt.

### Bibliografie

- CECCHINI, P., 1992 *Le défi: Nouvelles données économiques de l'Europe sans frontières*, voorwoord van Jacques Delors, Flammarion/Commission Européenne, 1989, 247 p.
- CECCHINI, P., e.a., *Alles op alles voor Europa. De uitdaging van 1992*, Amsterdam, 1988.
- Commissie van de Europese Gemeenschappen, *De sociale dimensie van de Europese markt, Sociaal Europa*, speciaal nummer, 1988 (Verslag-Degimbe).
- Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Een sociaal Europa*, 1990 (4de uitgave).
- Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Vraagstukken van sociale zekerheid. Elementen voor een beraad*, 17 november 1982.
- Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Vraagstukken van sociale zekerheid. Onderwerpen van gemeenschappelijk belang*, 24 juli 1986.
- Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Werkgelegenheid in Europa*, 1990, 170 p.
- Commission des Communautés Européennes, *La dimension sociale du marché intérieur, rapport d'étape du groupe d'interservices présidé par M.J. Degimbe*, *Europe Sociale*, 1988.
- Commission des Communautés Européennes, *Les aspects sociaux du marché intérieur*, *Europe Sociale*, supplément 7/88, Brussel/Luxemburg, 1988.
- Commission des Communautés Européennes, *Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur*, Brussel, 1985.
- CRIJNS, L., "Het sociaal beleid van de Europese Gemeenschap", *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 1987, pp. 799-822.
- CRIJNS, L., "Het Sociaal beleid van de Europese Gemeenschap in de afgelopen 30 jaar (1958-1987)", *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, nr. 2, 1988, pp. 119-132.
- CRIJNS, L., "De sociale dimensie van 1992", *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, nr. 8-9, 1989, pp. 689-717.
- CRIJNS, L., "De Europese Gemeenschap en de sociale zekerheid," *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, nr. 1, 1991, pp. 7-32.
- DELEECK, H., (ed.), *L'avenir de la sécurité sociale en Europe*, Economica, Parijs, 1987, 248 p.
- DELEECK, H., "De toekomst van het sociaal zekerheidsbeleid in Europa", *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 1986, nr. 7-8, pp. 613-630.
- DE JOUVENEL, H., e.a., "La protection sociale en Europe", *Futuribles*, nr. 92-93, oktober-november 1985, pp. 3-168.

- DELARUE, R., "Sociaal Europa en het EEG Sociaal Handvest", *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, 1989, nr. 12, pp. 1181-1189.
- DISPERSYN, M., "Le serpent social européen", *Espace social européen*, oktober 1989.
- Economisch en sociaal comité van de EEG, *De sociale grondrechten in de Europese Gemeenschap*, Advies, Brussel, februari 1989, 21 p.
- EMERSON, M. (ed.), 1992. *La nouvelle économie européenne*, Office des publications officielles des CE, Brussel, 1989, 319 blz.
- Europees Vakbondsinstituut, *De sociale dimensie van de interne markt, deel 1. De tewerkstelling*, Info 25, Brussel, 1988, 53 p.
- European Institute Social Security, *Social Security and Europe 1992*, E.I.S.S. Yearbook 1989, Acco, Leuven, 1990, 289 p.
- Europees Verbond Vakverenigingen, *Europees Sociaal Programma*, 12 februari 1988.
- EUZÉBY, A., "Financement de la protection sociale et vieillissement. Evolutions et perspectives dans les pays de la CEE", *Futuribles*, Parijs, 1989, januari, p. 3-23.
- FLORA, P., *Growth to limits. The Western European Welfare States since World War II*, Berlijn/New York, 1987.
- GRISAY, D., Synthèse de la politique sociale des Communautés Européennes, *Travail, Protection et Lutte contre la Paupérisation. Documents*, Brussel, juli 1989.
- MARIN, W., *Document de réflexion sur le développement de la politique sociale de la Communauté*, Groupe d'Études Politiques Européennes, Brussel, 28 maart 1988.
- PIETERS, D., *Europees en internationaal sociale zekerheidsrecht. Teksten*, Maklu, Antwerpen/Apeldoorn, 1987, 413 p.
- PIETERS, D., *Europees sociale zekerheidsrecht. Commentaar*, Maklu, Antwerpen/Apeldoorn, 1988.
- PIETERS, D., Sociale zekerheid na 1992: één over twaalf, *Reeks Sociale Zekerheidswetenschap*, Katholieke Universiteit Brabant, Studierichting Sociale Zekerheidswetenschap, 1989.
- PIETERS, D., *Inleiding tot het Sociale Zekerheidsrecht van de landen van de Europese Gemeenschap*, C.O.S.Z., Ministerie SZW (Nederland), 1990, 274 p.
- Planbureau, *België en 1992: enkele belangrijke vraagstukken*, documentatiemap en verzamelde teksten van het colloquium van 12 december 1988, Brussel.
- Planbureau, *Dossier Europa 1992. De algemene economische gevolgen voor België en de Europese eenheidsmarkt*, Brussel, oktober 1988.
- "Rapport Cecchini sur le coût de la non Europe", *Economie européenne*, nr. 35, maart 1988.
- RAULIER, A. en DEREGNAUCOURT, G., Les politiques sociales de la Communauté Européenne, CRISP, Brussel, 1990, 80 blz.
- REIS, W., (red.), *Zur sozialen Dimension des EG-Binnenmarktes*, Frankfurt am Main, Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, 1990, pp. 19 e.v.
- SCHMAEHL, W., "Europäischer Binnenmarkt und soziale Sicherung: Einige Aufgaben und Fragen aus ökonomischer Sicht", *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft*, 78. Band, pp. 25-50.
- SCHULTE, B., "Europäische Sozialpolitik: Eine Zwischenbilanz. Anmerkungen zur Diskussion um die Formulierung einer gemeinschaftlichen Sozialpolitik in der E.G.", *Sozialer Fortschritt*, jrg. 35, 1/2, 1986, pp. 1-13.

- SCHULTE, B., "Nouvelles perspectives pour une politique européenne de la sécurité sociale", p. 213-228, in: Deleeck, H., *L'avenir de la sécurité sociale en Europe*, Parijs, Economica, 1987, 248 p.
- Sociaal Economische Raad, *Rapport Europese integratie en het sociaal-economische beleid*, 1989.
- STRAUBHAAR, T., "International labour migration within a common market: some aspects of EC experience", *Journal of Common Market Studies*, vol. 27, 1988, nr. 1 pp. 45-62.
- VANDAMME, J. (ed.), *Pour une nouvelle politique sociale en Europe*, Parijs, Economica, 1984, 148 blz.
- Variï auteurs, "La charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs", *Europe Sociale*, 1990, nr. 1.
- VENTURINI, P., *Een Europese sociale ruimte voor 1992*, Brussel, Commissie EG, 1989.
- VERBON, H.A.A., "Sociale Zekerheid in 1992", *Economisch Statistische Berichten*, 29 maart 1989, pp. 314-317.
- VOGEL-POLSKY, E., "L'acte unique ouvre-t-il l'espace social européen?", *Droit social*, 1989, februari, nr. 2, pp. 177-189.
- VON MAYDELL, B. (red.), *Soziale Rechte in der EG: Bausteine einer zukünftigen europäischen Sozialunion*, Berlijn, Erich Schmidt Verlag, 1990.

Abstract  
Social Security and 1992

The question whether the internal market of 1992 will have direct repercussions on the social security systems is answered negatively. The yet existing coordination regulations of the EC should be improved further. According to the author, harmonisation (i.e. EC rules directed to the uniformisation of national systems) is not necessary (comparisons of the labour cost, the labour productivity and the ways of financing show that the differences do not hinder free competition); not possible (because of large historical, cultural and institutional differences) and not desirable (because national systems are better linked up with local needs and means). This thesis does not rely at all on a liberal faith in the invisible hand of the free market. It is justified positively by the fact that social protection develops according to a rationality which is different from that of the free market, namely within the framework of legislation and of the national states. Consequently, we have to do with a reversed social federalism: autonomy of the member states, custody and promotion by the authorities of the EC. It is deplorable but also symptomatic that in the studies in preparation to 1992, social security has remained almost completely absent.