



DE EUROPESE SOCIALE PIJLER IN HAAR HISTORISCH PERSPECTIEF

Philippe Pochet, Algemeen Directeur ETUI

Dit laatste woord is een reactie op de Europese Sociale Top van Gotenburg (17 november 2017) waar de Verklaring van de Europese Pijler van Sociale rechten door de verschillende staats-hoofden en Europese instellingen werd ondertekend.

De ambitie en de potentiële rol van de Europese Pijler voor Sociale Rechten (EPSR) in de ontwikkeling van het sociale beleid van de Europese Unie kan enkel ingeschat worden door de pijler in haar historische context te plaatsen. Van bij aanvang werd het Europese project dubbel uit balans getrokken. In de eerste plaats werd het gedomineerd door de logica van economische integratie en deed de sociale dimensie dienst als een bijproduct dat voortspoot uit de voordelen van deze integratie (Rapport Ohlin, 1956, Pochet, 2005). Op de tweede plaats werd het sociale beleid altijd begrensd door de unanimitetsvereiste voor de aanname van sociale wettelijke handelingen. Daarom staan er 2 aspecten centraal in het debat over de ontwikkeling van een sociaal Europa: het eerste gaat erom de economische dimensie te herbalanceren met de sociale, het tweede stelt de ontwikkeling van een ambitieus sociaal programma centraal.

Als we dit vanuit een historisch perspectief bekijken, zien we dat er ongeveer elke 15 jaar een ambitieus voorstel rond een herbalancering en ontwikkeling wordt goedgekeurd. De eerste poging was in 1973/74 met het eerste

sociale programma en het gebruik van Artikel 235, die een uitbreiding van de unanieme bevoegdheden toeliet. Vervolgens was er een vruchtbare periode in 1988/89 met de goedkeuring van het Gemeenschapscharter van de fundamentele sociale rechten van werknemers (met een opt-out voor de UK), gevolgd door een ambitieus actieprogramma.

Dan vond in de eerste jaren van het nieuwe millennium een herbekijken van het ganse Europese politiek systeem plaats met de aanname van het Charter van Fundamentele Rechten en de onderhandelingen voor een grondwettelijk Verdrag (dat gedeeltelijk mislukt is). Als we tenslotte naar vandaag kijken, kunnen we stellen dat de verklaring van de Europese Pijler van sociale rechten en een daarbij horend kleinschalig sociaal programma de vierde poging is om 'sociaal Europa' te herlanceren.

SOCIAAL EUROPA – EEN WERK 'IN PROGRESS'

Elke poging heeft zijn eigen karakter en hoofdspelers. De eerste poging ontstond in een context van een sterke sociale mobilisatie bij het begin van de economische crisis van de jaren '70.

Ze resulteerde uit de analyse van nationale regeringen en de Commissie dat het sociale niet langer kon genegeerd worden. Zonder een amendement aan het Verdrag toe te voegen, werden twee items van het EU 's 'vlagschipbeleid' ontwikkeld: gendergelijkheid en het beleid rond gezondheid en veiligheid. Deze dynamiek duurde 6 tot 7 jaar om dan te verdwijnen in de sfeer van de opkomst van Margaret Thatcher in de VK (1979).

De tweede poging volgde uit het interne markt project en de belofte van toenmalig Commissievoorzitter Delors om tegelijkertijd een sociale dimensie te ontwikkelen. Een niet-bindend Charter van 12 onderdelen werd ontwikkeld, samen met een actieprogramma van bijna 50 maatregelen, waarvan er 20 wel een bindend beleidskarakter hadden. Hier konden we van een defensieve aanpak spreken. In een kader waar liberalisering en deregulering zich volop ontwikkelden, naast de snelle proliferatie in alle landen en de effecten van de globalisering voelbaar wa-

Als we dit vanuit een historisch perspectief bekijken, zien we dat er ongeveer elke 15 jaar een ambitieus voorstel rond een herbalancering en ontwikkeling wordt goedgekeurd.

ren (door de exportstijgingen van Japan en Brazilië), werd toen al vastgesteld dat een pijler van rechten een noodzakelijke tegengarantie was. Naast Delors waren er verschillende regeringen, waaronder de Belgische, bij betrokken, maar ook de Europese instellingen, het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité. In dit geval duurde de initiële duw maar 6 tot 7 jaar, en sprong deze finaal af omwille van de noodzaak de Maastricht criteria te respecteren en zo de Economische en Monetaire Unie en de bijhorende hervorming van de arbeidsmarkt en de sociale bescherming (die vaak samen gaan) van start te kunnen doen gaan.

De derde poging was complexer en ambitieuzer maar ook minder succesvol. Het logische gevolg van een monetaire integratie en de (historische) onmogelijkheid om een munt zonder een staat te hebben, was een poging om de fundamentele van de Europese integratie te hertekenen. Dit vond vooral uitwerking in een versnelde politieke integratie via de onderhandeling van een 'quasi Verdrag' bedoeld om een gedeeld demos te creëren, en ook van een Charter van Fundamentele Rechten dat gemeenschappelijke waarden moest vertolken. In het begin was het niet erg duidelijk welke plaats het sociale moest innemen in het constitutionele debat en werd er veel inspanning gestoken om het in de EU agenda te krijgen. Met het Charter van fundamentele rechten was dit een makkelijkere zaak. Maar de ingevoegde rechten waren reeds uitgevoerd en brachten daarom weinig of geen innovatie en vooruitgang.

Zoals bekend werden beiden projecten fel gecontesteerd: 1 project kreeg een eerste proclamatie in Nice in 2000 en een tweede in Lissabon in 2007, het andere project vergleed in een lang proces dat uiteindelijk beslecht werd in de ondertekening van het Verdrag van Lissabon in 2007. Het is niet erg duidelijk welke de sleutelactoren waren omdat zowel de lidstaten als de publieke opinie erg verdeeld waren. Desalniettemin, was het een opportuniteit voor een radicale verandering in het discours, gaande van de idee van een wettelijk actieprogramma tot dat van convergentie via een flexibele en niet-bindende methode, de open methode van coördinatie, die sterk aan belang inwon tijdens de Lissabon Top in 2000 (deze methode bestond al sinds 1998 in de vorm van de Europese werkgelegenheidsstrategie). Ook dit proces verloor baan na 6 tot 7 jaar om plaats te maken voor de herziening van de Lissabonstrategie in 2004, waar alle aandacht ging naar de uitbreiding van de EU met Oost- en

Centraal Europese lidstaten die tegen elke Europese sociale dimensie gekant waren.

BACK TO THE FUTURE

En nu dus, 15 jaar later en bijna 30 jaar na het Charter van Fundamentele Rechten, zegt de Europese Unie klaar te zijn voor een nieuwe poging om de sociale dimensie te herbalanceren en te ontwikkelen.

Het project is gerealiseerd in de vorm van een Europese sociale pijler die rechten en principes bevat uit 20 beleidsgebieden die verondersteld worden het communautaire acquis te garanderen en te verbeteren. 15 documenten in totaal bevattend, lijkt het resultaat noch zeer georganiseerd, noch zeer duidelijk. Verschillende voorstellen (over arbeidscontracten, toegang tot sociale bescherming, werk-vrije tijd balans, etc) vormen de draft van een werkprogramma. Eerder dan een gestructureerd plan, vertegenwoordigen ze meer een risicoanalyse van de teloorgang van het Europese project zonder een sociale dimensie, een poging Europa te redden van de ravages die het bezuinigingsbeleid aanrichtten. Het lijkt ook een project dat niet langer naar voor geduwd wordt door de gehele Commissie, noch door vele regeringen; buiten de symbolische handeling gerekend.

Een sociaal Scorebord, dat 12 beleidsdomeinen omhelst, heeft de bedoeling een impact op de monetaire unie en het Europees Semester te hebben. Dit voorgestelde scorebord (die een meer sociale kleuring aan de EMU moet geven oftewel het Europees Semester moet socialiseren (dixit VanHercke en Zeitlin) is echter de vijfde set van indicatoren waarmee ons naar de oren geslagen wordt: na deze van Europa 2020 (als follow-up van Lissabon), de Macroeconomische onevenwichtsprocedure (MIP), de indicatoren gelinkt aan het werkgelegenheidscomité als deze van het sociale beschermingscomité (exclusie, pensioenen, gezondheid), om nog niet te spreken over de Duurzame ontwik-

Eerder dan een gestructureerd plan, vertegenwoordigen ze meer een risicoanalyse van de teloorgang van het Europese project zonder een sociale dimensie, een poging Europa te redden van de ravages die het bezuinigingsbeleid aanrichtten. Het lijkt ook een project dat niet langer naar voor geduwd wordt door de gehele Commissie, noch door vele regeringen; buiten de symbolische handeling gerekend.

Tijd zal duidelijk maken wat het echte potentieel van de Sociale Pijler zal zijn: iets dat verdampt, een zoveelste ronde van onafgewerkte resultaten, of een eerste stap naar een lange termijn resultaat dat langer duurt dan de 6 of 7 jaar van de vorige cycli

kelingsdoelstellingen (SDGs 2030). In deze configuratie is het daarom moeilijk een precies idee over de impact van de Sociale Pijler te vormen. Hoewel de meeste diepteanalyses (PES, ETUI, ETUC) erop wijzen dat er een groot potentieel is als krachtige actoren de pijler in handen nemen.

De mogelijke uitkomsten variëren ook erg; afhankelijk van de gehanteerde economische en structurele analyse. Een eerste stelling is dat

de relatief verbeterde economische vooruitzichten, de problemen die Trump en May ervaren met de terugplooiing van de populistische golven en met een EU die terug positiever binnen de publieke opinie ligt, zal leiden tot een terugkeer naar 'business as usual'; in andere woorden, de sociale dimensie zal op de zijweg belanden.

Een andere uitkomst kan zijn dat deze verwarrende poging leidt tot vooruitgang voor verschillende sociale thema's maar die toch tegelijkertijd nog steeds geen echte her balans tussen het sociale en het economische betekenen; en in echte Sisyphus stijl zou er dan binnen 15 jaar een nieuwe poging gebeuren.

Een derde mogelijkheid is dat het risico voor een nieuwe financiële en algemene crisis, het blijvende wantrouwen of de EU wel enige positieve effecten heeft, de aanhoudende werkloosheid in een aantal lidstaten en het zorgen barend internationale klimaat zal leiden tot een hergroepering van strategische actoren. Deze actoren zouden er dan in willen slagen een lange termijn verandering te weeg te brengen die het sociale en het economische wel degelijk her balanceert. Dit is niet de meest waarschijnlijke hypothese, als we de machtsverhoudingen tussen de betrokken actoren bekijken, maar het is zeker wel de meest wenselijke willen we op de midden en lange termijn een vorm van stabiliteit krijgen.

Tijd zal duidelijk maken wat het echte potentieel van de Sociale Pijler zal zijn: iets dat verdampt, een zoveelste ronde van onafgewerkte resultaten, of een eerste stap naar een lange termijn resultaat dat langer duurt dan de 6 of 7 jaar van de vorige cycli.