Een Europese minimumloonnorm

Beslissingen over het minimumloon zijn een nationale aangelegenheid. Toch zijn er recentelijk diverse voorstellen gedaan om in de EU te komen tot één Europees minimumloon.

Hoewel een uitvoerige discussie ontbreekt in het maatschappelijke, wetenschappelijke en politieke debat, zijn er recentelijk van diverse kanten voorstellen gedaan voor de invoering van één Europees minimumloon. Zo stelde de Franse Parti Socialiste (2004) in haar programma voor de Europese parlementsverkiezingen een Europees minimumloon voor en kreeg zij hiermee gedurende korte tijd ruim de aandacht in de Franse media. De voorzitter van de Europese Raad, de Luxemburgse premier Jean-Claude Juncker, stelde in 2006 weliswaar geen Europees minimumloon voor, maar benadrukte wel het Europese recht op een billijk loon: *"Nicht, dass jeder jetzt die luxemburgischen oder französischen oder belgischen oder niederländischen oder schwedische Mindestlöhne hätte, aber dass das Prinzip verankert wird, dass jeder der arbeitet Recht auf eine anständige Entlöhnung hat, ist ein europäisches Gebot."* (Juncker, 2006). De voormalige voorzitter van de Europese Commissie, Jacques Delors, deed daar nog een schepje bovenop toen hij samen met Nyrup Rasmussen een rapport schreef waarin zij niet alleen opriepen tot eerlijke minimumlonen, maar tevens tot de invoering van een Europees minimumloon in termen van het bruto binnenlands product per inwoner (Rasmussen en Delors, 2006).

Ook de Europese commissaris voor economische en monetaire zaken, Joaquin Almunia, wil een vergaande invloed van de EU in minimumloonvorming en stelde in 2007 dat alle 27 EU- lidstaten een wettelijk minimumloon zouden moeten hebben (die Zeit, 2007). Naast deze voorstellen zijn er nog diverse andere voorstellen gedaan, waarvan het voorstel van Schulten et al. (2005) het meest invloedrijke lijkt te zijn.

Is het minimumloon wel een EU-aangelegenheid? Hoe sympathiek deze voorstellen ook mogen zijn, strikt genomen lijken ze ver buiten de competentie van Europese beleidsmakers te vallen. Immers, het subsidiariteitsbeginsel (artikel 5 van het EG-verdrag) stelt dat nationale aangelegenheden geen onderwerp zijn van Europees beleid, en het nationale minimumloonniveau lijkt bij uitstek een nationale aangelegenheid te zijn. Toch zijn er enkele argumenten naar voren te brengen die voor de invoering van een Europees minimumloon pleiten.

Ten eerste bestaan er externe effecten in de vorm van concurrentie op het gebied van arbeidsvoorwaarden en het (met name door de vakbonden) zo gevreesde fenomeen van de *race to the bottom* van lonen en secundaire arbeidsvoorwaarden. Binnen een interne markt met volkomen vrijheid van verkeer van personen en diensten kan een verlaging van het minimumloon in het ene EU-land leiden tot spillovereffecten in een ander EU-land in termen van arbeidsomstandigheden en lonen. Als deze uitholling van arbeidsvoorwaarden en lonen zich daadwerkelijk zou manifesteren, leidt dat slechts tot een zero-sum game-uitkomst en zou coördinatie van arbeidsvoorwaarden en lonen gerechtvaardigd zijn. Ten tweede zou een Europese minimumloonnorm kunnen fungeren als instrument om het moeizame proces van verdergaande politieke en economische integratie in Europa te bevorderen. Een Europees minimumloonbeleid zou tegemoet kunnen komen aan de veelgehoorde klacht dat het project Europa een sociaal gezicht ontbeert en zou de solidariteit binnen Europa kunnen verhogen.

Ten derde kan vanuit sociale en normatieve overwegingen een Europese minimumloonwetgeving wenselijk zijn. Zo hebben de voortdurende liberalisaties en deregulieringen van markten in Europa in de afgelopen twee decennia gezorgd voor een toenemende inkomensongelijkheid en een bij de arbeidsproductiviteit achterblijvende loonontwikkeling. Ook zou volgens Schulten et al. (2005) een Europees minimumloon de verdere uitbreiding van de laagbetaalde sector in de Europese Unie kunnen beperken. Tot slot moet worden opgemerkt dat het recht op een billijke beloning al in 1961 werd vastgelegd in het Europees Sociaal Handvest van het Europees Parlement. Het Handvest van de sociale grondrechten van de werkenden uit 1989 herhaalt dit recht op een billijke beloning nog eens. Deze Handvesten lijken daarmee een juridische basis (maar geen verplichting) te bieden voor Europees ingrijpen in het minimumloon. De betrokkenheid van Europese beleidsmakers bij een Europees minimumloon is dus begrijpelijk, en de gedane voorstellen geven uitdrukking aan de al lang bestaande wens van het Europees Parlement met betrekking tot een billijk inkomen.

Het voorstel-Schulten

Het meest concrete voorstel tot invoering van een Europees minimumloon is afkomstig van Schulten, Rieger en Husson (2005). Onder andere ter voorkoming van een verdere uitbreiding van laagbetaalde banen in Europa stellen deze onderzoekers uit

P. RODENBURG EN N. BASTIAANSEN
Universitair docent en masterstudent Universiteit van Amsterdam

Frankrijk, Duitsland en Zwitserland voor dat alle lidstaten geleidelijk hun minimumloon verhogen tot in eerste instantie een niveau van vijftig procent, en vervolgens stijgend naar een niveau van zestig procent, van het nationale gemiddelde loonniveau. Voorstellen om een uniform Europees minimumloon in te voeren worden in de literatuur vrijwel direct verworpen vanwege de grote economische verschillen tussen de lidstaten. Figuur 1 laat de verschillen zien tussen de huidige wettelijke minimumlonen van de twintig EU-lidstaten met een wettelijk minimumloon, uitgedrukt in euro's per maand. Denemarken, Duitsland, Finland, Italië, Oostenrijk, Zweden en Cyprus hebben geen wettelijk minimumloon en ontbreken daarom in het overzicht. Het hoogste minimumloon in 2007 is te vinden in Luxemburg en bedraagt 1570 euro. Het laagste minimumloon is te vinden in Bulgarije en bedraagt 92 euro. Het hoogste minimumloon in de Europese Unie in 2007 is dus maar liefst 17 maal zo hoog als het laagste minimumloon.

De consequenties van het voorstel van Schulten laten zich eenvoudig inzien. Figuur 2 geeft het huidige maandelijkse minimumloon als percentage van het gemiddeld maandelijks loon in de industrie en diensten in 2005 weer. Duidelijk is dat, met uitzondering van Malta, Luxemburg en Ierland, de EU-lidstaten de interim-norm van vijftig procent van Schulten niet halen en hun minimumloon zouden moeten verhogen om aan de norm te voldoen. Vooral de Centraal- en Oost-Europese landen als Roemenië, Estland, Letland en Polen dienen hun minimumloon sterk te verhogen. Aan de zestig procent-norm voldoet geen enkel EU-land. Een sterke stijging van het minimumloon kan ernstige, onbedoelde consequenties hebben, zoals het ontstaan van (hevige) schokken in de economie, het uit de markt prijzen van laagopgeleide arbeid, toename van langdurige werkloosheid, het wegtrekken van werkgelegenheid uit de regio en een verslechtering van de secundaire arbeidsomstandigheden.

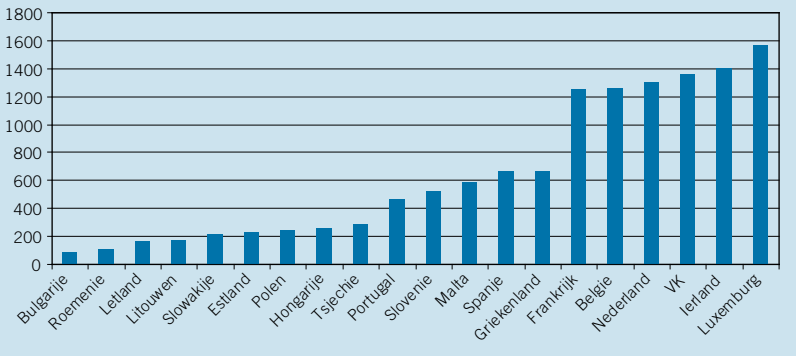
Daarnaast kent de Schulten-norm diverse andere nadelen. Zo geldt de norm van zestig procent van het gemiddelde loonniveau voor alle lidstaten en kan de norm geen rekening houden met specifieke omstandigheden in individuele lidstaten of met asymmetrische schokken. Bovendien leidt de Schulten-norm niet tot nivellering van de inkomensverdeling tussen de lidstaten, maar tot nivellering van de inkomensverdeling binnen de nationale landsgrenzen, hetgeen een nationale aangelegenheid is. De norm behandelt de interne markt dus niet als één markt en doet daarmee geen recht aan het Europese streven naar vrij verkeer van personen, goederen, kapitaal en diensten.

Een alternatieve Europese minimumloonnorm

De Schulten-norm heeft drie belangrijke tekortkomingen. Een eerste probleem is het feit dat deze norm gebruikmaakt van het gemiddelde loon in

figuur 1

Wettelijk maandelijks minimumloon in euro's, 2007



Bron: Eurostat

plaats van het mediane loon. Dit lijkt wellicht een klein verschil, maar heeft toch serieuze consequenties. Wanneer de inkomensverdeling in een land normaal verdeeld is, heeft de keuze voor het gemiddelde of het mediane loon geen gevolgen voor de hoogte van een Europees minimumloon, omdat ze dan samenvallen. De meeste landen kennen echter een links-scheve inkomensverdeling. Als gevolg hiervan zal het minimumloon als percentage van het mediane loon hoger zijn dan het minimumloon als percentage van het gemiddelde loon.

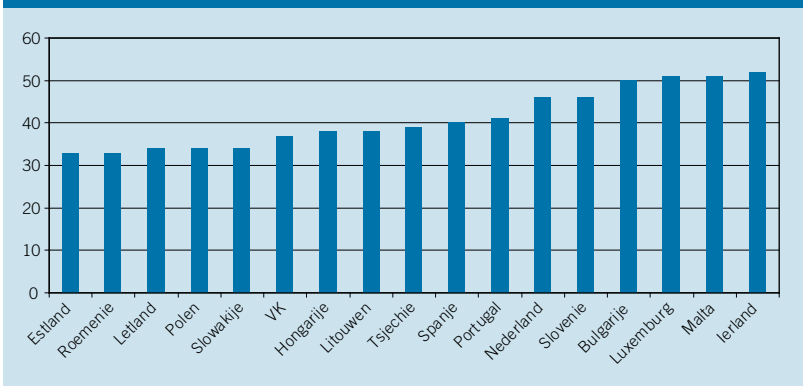
Correctie van deze vertekening is niet eenvoudig, onder meer wegens gebrek aan data van veel landen. Het gebruik van het gemiddelde loon in plaats van het mediane loon leidt bovendien tot enkele eigenaardigheden. Zo zouden vakbewegingen (die nu juist pleiten voor matiging van de hoogste lonen) stijging van de hoogste lonen moeten steunen, omdat dit een positieve uitwerking heeft op het gemiddelde loon, en daarmee op het minimumloon. Daarentegen zullen werkgevers door de koppeling van het minimumloon aan het gemiddelde loon juist een extra prikkel hebben om alle lonen zo laag mogelijk te houden, aangezien elke loonstijging die leidt tot een verhoging van het gemiddelde loon nu ook zorgt voor extra loonkosten in de vorm van hogere minimumlonen.

Een tweede bezwaar van de Schulten-norm is dat deze geen rekening houdt met de koopkracht in de landen. De hoogte van het netto minimumloon zegt namelijk weinig over de reële koopkracht van dit minimumloon. De notie van een billijk loon kan daarom ook alleen gezien worden in relatie met de kosten van levensonderhoud, en een Europese minimumloonnorm zou daar dus rekening mee moeten houden. Een norm die wel gebaseerd is op het prijspeil (prijspeil-norm) kan er bijvoorbeeld als volgt uitzien: *"In een lidstaat mag het geïndexeerde minimumloon maximaal tien indexpunten lager zijn dan het geïndexeerde prijspeil."*

Het effect van deze voorgestelde Europese minimumloonnorm is weergegeven in

figuur 2

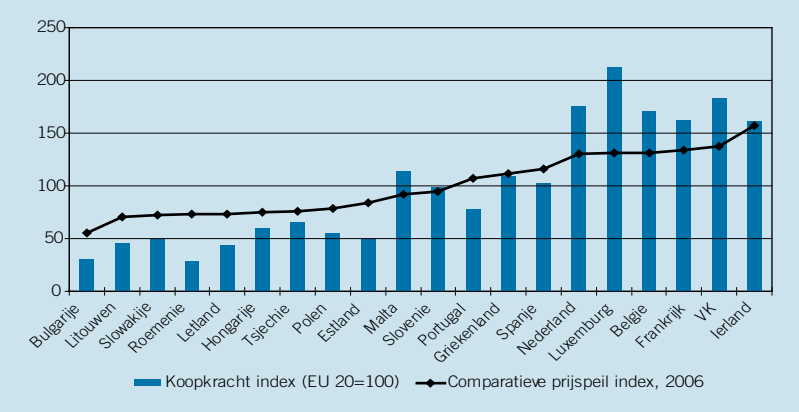
Maandelijks minimumloon als percentage van gemiddeld maandelijks loon in industrie en diensten, 2005



Bron: Eurostat

figuur 3

Wettelijk minimumloon in herziene koopkrachtpariteit, index EU 20=100, 2006 (balken) en comparatief prijspeil van finale consumptie door huishoudens, index EU 20 = 100, 2006 (lijn)



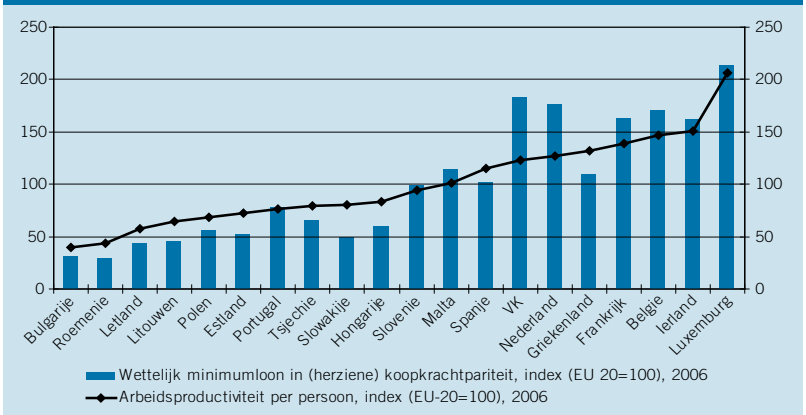
Bron: Berekeningen van de auteurs gebaseerd op data Eurostat

Wanneer bovenstaande alternatieve norm gehanteerd zou worden, dienen Hongarije en Tsjechië hun minimumloon licht te verhogen en dienen Bulgarije, Litouwen, Slowakije, Roemenië, Letland, Polen, Estland en Portugal hun minimumloon sterk te verhogen. Het minimumloon van de nieuwe Centraal- en Oost-Europese lidstaten lijkt dus achter te blijven bij het prijspeil in deze landen, hoewel het minimumloon in deze landen momenteel wel sneller stijgt dan het prijspeil. Opvallende positieve uitschieters zijn Luxemburg en Nederland. Zij zouden volgens de prijspeil-norm hun minimumloon zelfs iets naar beneden kunnen aanpassen.

Als derde probleem van de Schulten-norm kan genoemd worden dat deze geen rekening houdt met een productiviteitsstijging van een of meer sectoren en/of een of meer regio's van een nationale economie. Een productiviteitsstijging in een of meer sectoren en/of regio's werkt door in het loonniveau van het gehele land (en daarmee tevens in het minimumloon) terwijl er tussen het minimumloon en deze sectoren en/of regio's geen noodzakelijk verband is. Dit argument is overigens niet specifiek voor de Schulten-norm maar geldt eveneens voor de beide alternatieve normen in dit artikel, aangezien een productiviteitsstijging doorwerkt in lonen en prijzen. Door het minimumloon te relateren aan het gemiddelde loonniveau wordt rekening gehouden met de economische ontwikkeling in een land, maar dit is eveneens mogelijk wanneer men het minimumloon relateert aan de arbeidsproductiviteit in een land. De arbeidsproductiviteit kan gemeten worden door het bbp te delen door de output per werkzaam persoon en dit cijfer te indexeren, zodat onderlinge vergelijking mogelijk wordt. Een Europese minimumloonnorm die het minimumloon koppelt aan arbeidsproductiviteit ('arbeidsproductiviteitsnorm') zou er dan bijvoorbeeld als volgt uit kunnen zien: *"In een lidstaat mag het geïndexeerde minimumloon maximaal tien indexpunten lager zijn dan de geïndexeerde arbeidsproductiviteit."*

figuur 4

Wettelijk minimumloon in herziene koopkrachtpariteit, index EU 20=100, 2006 (balken) en arbeidsproductiviteit per werkend persoon, index EU 20=100, 2006 (lijn)



Bron: Berekeningen van de auteurs gebaseerd op data Eurostat

Ter illustratie zijn de effecten van deze alternatieve minimumloonnorm weergegeven in figuur 4. Wanneer bovenstaande arbeidsproductiviteitsnorm gehanteerd zou worden, dienen Bulgarije, Roemenië, Polen en Tsjechië hun minimumloon licht te verhogen en dienen Estland, Letland, Litouwen, Slowakije en Hongarije hun minimumloon sterk te verhogen. Het minimumloon in deze landen blijft dus achter bij de arbeidsproductiviteit. Weliswaar kenden de nieuwe lidstaten de laatste vijf jaar een sterke groei van zowel de arbeidsproductiviteit als het minimumloon, maar ondanks het feit dat het minimumloon in deze periode procentueel sterker steeg dan de arbeidsproductiviteit, blijft het minimumloon in vergelijking met de andere lidstaten achter bij de arbeidsproductiviteit. Positieve uitschieters zijn het Verenigd Koninkrijk en Nederland. Opvallend is dus dat, wanneer uitgegaan wordt van deze norm, uitsluitend nieuwe lidstaten hun minimumloon dienen te verhogen en van de nieuwe lidstaten slechts Slovenië aan de minimumloonnorm zou voldoen.

Conclusie

Het doel van een minimumloon, het garanderen van een sociaal aanvaardbaar inkomen, is in de Schulten-norm ingevuld als het tegengaan van grote inkomensongelijkheid binnen de lidstaten. Een dergelijk doel geeft geen aanleiding een Europees minimumloon in te voeren. De koppeling van het minimumloon aan het nationale loonniveau in de Schulten-norm is gebaseerd op een solidariteitsbeginsel en is sociaal gezien zeker verdedigbaar, maar draagt niet bij aan een verdere sociale en economische integratie van de Europese Unie. De onderliggende vraag is dan ook wat de toegevoegde waarde van een Europees minimumloon ten opzichte van het nationale minimumloon zou moeten zijn. Voorstanders van een Europees minimumloon bevinden zich met name op de linkerzijde van het politieke krachtenveld. Een dergelijke 'solidariteitsnorm' is vanuit dit oogpunt dan ook niet vreemd.

Uitgaande van de nadelen van de Schulten-norm kunnen twee alternatieven voor een Europese minimumloonnorm ontwikkeld worden; een 'prijspeilnorm' en een 'arbeidsproductiviteitsnorm'. De prijspeilnorm koppelt het minimumloon aan het prijspeil en heeft als doel om voor iedere werknemer het recht op een billijk loon veilig te stellen. Het mogelijk maken van een behoorlijke levensstandaard wordt bepaald door het netto inkomen en de hoeveelheid goederen die van dit inkomen gekocht kunnen worden, de koopkracht. De prijspeilnorm behartigt dus vooral de belangen van de werknemer. De arbeidsproductiviteitsnorm koppelt het minimumloon aan de arbeidsproductiviteit, en heeft als doel om invulling

te geven aan het economische principe dat het arbeidsloon bepaald wordt door de marginale productiviteit van arbeid. De norm lijkt daarom vooral het belang van de werkgever te behartigen, hoewel in bepaalde omstandigheden ook minimumloners ervan kunnen profiteren. Immers, minimumloonontvangers zijn relatief vaak werkzaam als laagopgeleiden in de dienstensector en hun mogelijkheden om een productiviteitsstijging te realiseren zijn beperkt. Als gevolg hiervan profiteren de laagopgeleiden van de productiviteitsstijging in andere sectoren en is er dus tevens sprake van een zekere mate van solidariteit.
Of de verschillende normen positief dan wel negatief uitpakken voor verschillende aspecten van minimumloonvorming is weergegeven in tabel 1.
Het voorstel van Schulten et al. (2005) scoort onder werknemers positief vanwege het solidariteitsaspect, maar de norm scoort tevens negatief omdat de onderhandelingspositie van werknemers die tot de hogere inkomensgroepen behoren verslechtert. Dit kan leiden tot frictie tussen minimumloonontvangers en werknemers die tot de hogere inkomensgroepen behoren. Onder werkgevers scoort het voorstel van Schulten et al. (2005) positief vanwege de versterking van de loononderhandelingspositie. De norm scoort echter tevens negatief, omdat elke loonstijging die leidt tot een verhoging van het gemiddelde loon ook zorgt voor extra loonkosten in de vorm van hogere minimumlonen.
Tot slot kan gesteld worden dat alle drie de normen een ander doel nastreven. Wanneer men kiest voor een economische benadering van het minimumloon, kiest men voor een Europese minimumloonnorm gerelateerd aan de arbeidsproductiviteit van een land of een sector en voor de totale loonkosten in de berekening. Wanneer men het recht op een billijke beloning voorop stelt, kiest men voor een norm gerelateerd aan het koopkrachtniveau in een land en kiest men voor het netto basisloon in de berekening. Wanneer men tot slot kiest voor solidariteit en beperking van de inkomensongelijkheid binnen de lidstaten, neemt men een norm waarin het minimumloon gerelateerd wordt aan het mediane loonniveau in het land. Een combinatie van bovenstaande is eveneens mogelijk; zo bevat de besproken arbeidsproductiviteitsnorm een correctie voor het prijsniveau en tevens indirect een zekere mate van onderlinge solidariteit.
Of, en welke Europese minimumloonnorm ingevoerd zal worden is uiteindelijk een politieke keuze. En hoewel een Europees minimumloon niet op korte termijn verwacht kan worden, staat wel vast dat, gezien de huidige verdergaande integratie in Europa, het onderwerp van een Europees minimumloon zich steeds nadrukkelijker op de politieke agenda zal manifesteren, en daarmee ook op de agenda van economen.

tabel 1

Effecten Europese minimumloonnormen

	Voorstel Schulten et al. (2005)	Prijspeilnorm	Arbeidsproductiviteits-norm
Werknemers	+/–	+	+/–
Werkgevers	+/–	–	+
Inkomensverdeling tussen lidstaten	–	+	+
Race to the bottom	+	–	–
Europese integratie	–	+	+
Doel van Europese minimumloonnorm	Nationale solidariteit	Recht op billijk loon	Economische efficiëntie

LITERATUUR
Die Zeit (2007) Ein Mindestlohn für jedes Land, 05 juli. www.zeit.de/2007/28/Ein_Mindestlohn_fuer_jedes_Land.
Europees Sociaal Handvest (1961) Tractatenblad 1963, 90.Turijn, 18 oktober 1961.
Filoche, G. (2004) L'Europe et le Smic unique européen: Trop d'écarts entre les Smic pour les unifier?, Démocratie & Socialisme. www.democratie-socialisme.org/article.php3?id_article=415
Garabiol-Furet, M. (2006) Le salaire minimum européen: un projet réalisable? Fondation Robert Schuman, *Questions d'Europe*, 43.
Goudswaard, K.P. en B. van Riel (2004) Social protection in Europe: do we need more coordination?, *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken | Dutch Journal of Labour Studies*, 20(3), 236-248.
Juncker, J.C. (2006) *Weltmacht oder Wertemacht Europa? Anspruch und Wirklichkeit*. Transcription du discours, Katholikentag 2006, Saarbrücken.
OECD (1998) *Employment outlook 1998*. Hoofdstuk 2: Making the most of the minimum: statutory minimum wages, employment and poverty. Paris: OECD.
Parti Socialiste (2004) *Une ambition socialiste pour l'Europe*. Geaccepteerde tekst door de nationale raad van de Parti socialiste voorafgaand aan de Europese verkiezingen, 17 april.
PES (2007) *A New Social Europe*. Hoofdstuk 2.3: Decent minimum wages, PES Policy Document. www.pes.org/downloads/New_Social_Europe_Report_printfinal.pdf
Rasmussen, P. N. en J. Delors (2006) *A New Social Europe*. Rapport gepresenteerd op het het zevende PES congres, Porto, 7–8 december. www.pes.org/downloads/New_Social_Europe_Report_printfinal.pdf
Schulten, T., R. Bispinck en C. Schäfer (2006) *Minimum wages in Europe*. Brussel: ETUI-REHS.
Schulten, T., A. Rieger, M. Husson et al. (2005) *Theses for a European minimum wage policy*. Düsseldorf: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung; Zurich: Denknetz; Parijs: Institut de Recherches Economiques et Sociales (IRES). www.boeckler.de/pdf/wsi_2005_thesen_mindlohn_en.pdf
Schulten, T. en A. Watt (2007) *European minimum wage policy: a concrete project for social Europe*. European Economic and Employment Policy Brief, 2.
Zitzler, J. (2007) *Plea for a European minimum wage policy*. Internationale Politikanalyse. library.fes.de/pdf-files/id/04408.pdf