

La integració europea i la segureta social a Europa: dels problemes a les oportunitats

JOOS VAN VUGT, LEI DELSEN I NICOLETTE VAN GESTEL

University of Nijmegen

1. QUATRE FASES¹

Una anàlisi històrica del desenvolupament de la seguretat social a Europa podria revelar que en els darrers anys aquesta ha entrat en la seva quarta fase (vegeu la Taula 1). La primera fase, que va començar durant la segona meitat del segle XIX i va acabar amb la Segona Guerra Mundial, va ser testimoni del declivi de la beneficència tradicional i de l'expansió de la seguretat social tal com avui la coneixem, tot i que sota la forma de prestacions financeres embrionàries, incompletes i sovint poc adients, contra les contingències vitals més fonamentals: atur, vellesa, malaltia i defunció. En canvi, la segona fase, que comprèn les tres primeres dècades després de la Segona Guerra Mundial, va viure una gran expansió dels sistemes existents de la seguretat social a la major part dels països d'Europa Occidental, tant des del punt de vista de la quantitat com de la qualitat. Les prestacions de la seguretat social corresponien al nivell de supervivència. A poc a poc, més capes de la població van ser incloses dins la protecció dels sistemes nacionals de seguretat social. Un creixement econòmic sostingut ho finançava. Tanmateix, les èpoques canvien contínuament: la crisi econòmica de mitjans dels anys 70 va significar la fi d'aquella època d'expansió relativament despreocupada i optimista. Durant la tercera fase, els governs de tots els països van ser pressionats per retallar la despesa social i per reformar el seu sistema de seguretat social. Tot i que nombroses lleis de seguretat social van ser retallades (disminució de les prestacions i restricció de les condicions), els canvis importants van ser ajornats fins a ben entrats els 80 i, en alguns casos, els 90. Fins i tot en aquests casos, sovint els canvis eren la suma de nombroses correccions parcials en lloc del resultat d'una reforma radical pensada i general. Les vacil·lacions dels polítics, la por d'allò desconegut i nombrosos interessos creats ho van impedir. En conjunt, el període va ser marcat més aviat per la consolidació que no pas pels canvis. Actualment, que la integració europea és un procés irreversible, la seguretat social sembla estar entrant en la seva quarta fase.

Durant els primers anys del segle XXI, la seguretat social a la Unió Europea patirà intensos canvis. Una gran part del debat i de la controvèrsia actuals sobre la seguretat social es refereix a temes que no són gaire nous, però que han estat evitats o resolts de manera incorrecta des dels anys setanta. Tanmateix, la integració europea també planteja reptes propis. Fins i tot, quan la darrera dècada del segle XX estava a punt d'acabar-se, la introducció imminent de la Unió Econòmica i Monetària (UEM) amenaçava seriosament els temes de seguretat social nacional. Fins ara, però, els diferents sistemes de seguretat social d'Europa han estat salvaguardats, envoltats en els seus propis problemes interns. Els propers anys, s'acabarà aquest estat de segregació. L'impuls de la integració europea els obligarà a interactuar, a competir, a igualar-se, a buscar compromisos, la qual cosa donarà lloc a una barreja inextricable de temes interns i europeus.

En aquest article, ens dedicarem a identificar unes quantes *tendències* que, en aquesta fase històrica de la seguretat social europea, semblen ser compartides per la major part, si no tots, dels països de la Unió Europea en la seva configuració actual. Som conscients que les conclusions han de ser expressades amb prudència. Els sistemes de seguretat social formen part de l'estructura econòmica, cultural i política de cada país i això dificulta l'avaluació de la seva evolució comu-

1. El text d'aquest article procedeix del capítol XII de J. van Vugt and J. Peet (Eds.), *Social security and solidarity in the European Union. Facts, Evaluations, and Perspectives*, Heidelberg: Physica-Verlag, 2000. El seu contingut es basa fonamentalment en *expertise* del Dr. Lei Delsen i la Dra. Nicolette van Gestel. L'article va ser concebut i escrit pel Dr. Joos van Vugt.

TAULA 1
LES QUATRE FASES DE LA SEGURETAT SOCIAL EUROPEA

FASE	ANYS	DESCRIPCIO
1	1870-1945	Primera introducció dels sistemes de seguretat social a Europa, principalment sota la forma de plans d'assegurances contra les contingències bàsiques.
2	1945-1975	Expansió qualitativa i quantitativa dels sistemes de seguretat social a Europa segons les línies de Beveridge o Bismarckiana.
3	1975-aproximadament 1995	Consolidació dels plans existents, retallades en la despesa social per lluitar contra la crisi econòmica, desaparició de les diferències entre els sistemes de Beveridge i Bismarckiana.
4	Aproximadament 1995	Tendència continuada cap a les prestacions bàsiques; primeres adaptacions dels sistemes de seguretat social a les exigències de la integració europea.

na. Per exemple, les mesures destinades a privatitzar els riscos socials o a flexibilitzar el mercat laboral poden tenir impactes diferents a diferents països. Per fi, com que una gran part de la legislació és recent o imminent, les seves conseqüències encara són una incògnita. Aquest element també és una raó per ser modestos en les nostres conclusions. Després, discutirem els possibles *efectes* de la integració econòmica europea sobre la seguretat social (comportarà la integració europea la reducció tan temuda de les prestacions existents?) — i alguns dels *problemes* més persistents de la seguretat social a Europa, que encara no han estat resolts: el finançament, l'organització, l'atur de llarga durada i l'adaptació del sistema a les formes recents d'ocupació (temporal, flexible i a temps parcial). Finalment, intentarem veure més enllà de la situació actual del futur de la seguretat social a Europa. Presentarem i analitzarem un *escenari* per a l'adaptació o la reforma de la seguretat social que pot oferir una solució per a aquests problemes i per a d'altres.

2. LES TENDÈNCIES I ELS DESENVOLUPAMENTS RECENTS

2.1. Més subsidis universals a tant alçat

La major part dels sistemes europeus de seguretat social estan dominats per subsidis relacionats amb els ingressos. Els darrers subsidis bàsics universals substitueixen o completen els subsidis relacionats amb els ingressos. A la major parts dels països europeus (Espanya, Alemanya, Grècia, Itàlia, Bèlgica), la seguretat social s'ha desenvolupat segons les línies del model de Bismarck. El Regne Unit n'és una excepció: des dels anys quaranta, el model de Beveridge i els seus subsidis universals a tant alçat han dominat la seguretat social britànica. Fa pocs anys, fins i tot països que tenen una tradició de subsidis relacionats amb els ingressos —amb la possible excepció dels Països Baixos— tendeixen a desenvolupar més subsidis a tant alçat. Com a conseqüència, els sistemes de la seguretat social a Europa es referiran menys a l'historial de l'ocupació dels sol·licitants com al criteri d'el·ligibilitat. A més, seran cada cop més selectius a determinar les necessitats *veritables* dels sol·licitants. Els sistemes europeus de seguretat social semblen convergir vers una barreja de baixa cobertura Beveridge universal a tant alçat i un sistema suplementari bismarckiana, fonamentat essencialment en la participació en el mercat laboral.

2.2. Cap a una responsabilitat financera mixta

Com podem veure a la Taula 2, la major part dels sistemes de seguretat social són principalment finançats mitjançant les contribucions dels empresaris i dels assalariats. La part del finançament directe de l'Estat procedent dels impostos sol ser més minsa (encara que les quantitats implicades poden ser enormes). Tanmateix, les diferències entre els països són molt importants: de Dinamarca que té un 68,9% de finançament estatal fins als Països Baixos que en tenen un 16,4%, i això fa palès disparitats sistemàtiques considerables. Els darrers anys, hem pogut observar un desenvolupament convergent cap a un sistema més mixt de finançament. En general, el finançament directe de l'Estat sembla augmentar als països del sud d'Europa, mentre que a la major part dels països del nord d'Europa, la contribució de l'Estat disminueix. A Espanya, per exemple, l'Estat té una participació molt més important que abans en la seguretat so-

TAULA 2
L'ESTRUCTURA DELS INGRESSOS DE PROTECCIÓ SOCIAL A LA UNIO EUROPEA
COM A PERCENTATGE DELS INGRESSOS TOTALS, 1996

	CONTRIBUCIONS		CONTRIBUCIONS	CONTRIBUCIONS	ALTRES	TOTAL
	GENERALS DE L'ESTAT	CONTRIBUCIONS DE LA SEGURETAT	A LA SEGURETAT SOCIAL PAGADES PELS EMPRESARIS	A LA SEGURETAT SOCIAL PEGADES PER LES PERSONES PROTEGIDES		
Dinamarca	68,9	24,9	9,6	15,3	6,2	100
Irlanda	63,0	36,1	21,9	14,2	0,9	100
Luxemburg	46,7	45,7	25,9	19,8	4,6	100
Regne Unit	48,5	39,0	24,6	14,4	12,3	100
Finlàndia	44,6	35,0	35,0	13,2	7,2	100
Suècia	45,3	46,7	40,0	6,7	7,9	100
Portugal	42,2	42,5	26,0	16,5	15,0	100
Àustria	35,7	62,2	37,4	24,6	0,6	100
Espanya	27,8	67,1	52,0	15,1	2,6	100
Itàlia	29,6	67,3	49,3	18,0	3,1	100
Grècia	30,3	61,4	38,0	23,4	8,3	100
Alemanya	30,0	63,5	39,1	24,4	2,4	100
Bèlgica	20,4	69,6	44,5	25,1	9,2	100
França	20,2	76,9	49,9	27,0	1,9	100
Països Baixos	16,4	59,9	23,2	36,7	16,0	100
Unió Europea (15)	31,9	62,9	39,2	23,7	5,2	100

Font: Eurostat, 1999.

cial (assistència social, costos mèdics), però, atès que les autoritats nacionals espanyoles troben difícil d'assumir les seves responsabilitats financeres en aquest sentit, estan guanyant terreny les autoritats regionals i locals, les organitzacions de voluntariat, les companyies d'assegurances privades i els fons de pensions. A Bèlgica, per altra banda, l'Estat ha finançat parts importants del sistema de seguretat social, però la seva part disminueix com a resultat dels requisits de la UEM. A França, s'està passant d'un sistema àmpliament finançat per l'Estat a un patró més habitual de finançament mixt públic i privat. A Dinamarca, la part financera de l'Estat en la seguretat social no està fixada, sinó que fluctua en funció de les estadístiques de l'atur. En general, sembla ser que el paper de l'Estat en els sistemes financers mixtos depèn de l'estat de desenvolupament del sistema nacional de seguretat social. Als països que tenen sistemes de seguretat social plenament desenvolupats, l'Estat s'està retirant a poc a poc, mentre que als països que tenen sistemes menys desenvolupats l'Estat passa a un primer pla com a garant d'un nombre creixent de legislacions de seguretat social. En aquest sentit, és evident un cert grau de convergència.

2.3. Retallades i millores, de forma simultània

En el decurs de les dues darreres dècades, el tema de la seguretat social a Europa ha estat dominat per la necessitat de fer retallades. Tanmateix, fins i tot quan es contemplaven i s'introduïen retallades, el total de la despesa va augmentar, no va disminuir (vegeu la Taula 3). Aquesta sorprenent evolució té unes quantes explicacions. En alguns casos, el nombre de persones que recorren als plans existents de seguretat social va augmentar considerablement (per exemple, el nombre de persones discapacitades i parcialment discapacitades als Països Baixos). A d'altres països, riscos socials que mai no havien estat coberts van ser inclosos en el sistema de seguretat social. Mentre que alguns plans socials van ser retallats, d'altres van ser ampliat. A alguns països, (Irlanda, Grècia), els subsidis corresponents a certes categories van ser de fet augmentats. Alguns Estats membres, com ara Espanya i Grècia, semblen trobar-se en el procés d'atrapar la mitjana europea quan reconeixen els riscos socials que ja han estat coberts a d'altres països. A d'altres països s'han fet seriosos esforços per incloure els «nous riscos» en la seguretat social. El govern britànic, per exemple, va introduir l'*Invalid Care Allowance* per tal de donar cobertura a aquells que no poden treballar perquè tenen a la seva cura una persona malalta o discapacitada. A Alemanya, el nombre creixent de ciutadans grans invàlids va donar lloc a la introducció d'una assegurança de cures infermeres especials l'any 1994. En resum, la crisi financera que ha asset-

2. A. Stergion, «Grècia», in: Van Vugt & Peet, *Social security and solidarity in the EU*, p. 87-110, esp. p. 106.

3. E. M. Recio i P. Núñez-Cortés, «Espanya», in: Van Vugt & Peet, *Social security and solidarity in the EU*, p. 163-181, esp. p. 178.

TAULA 3
LA DESPESA EN PROTECCIÓ SOCIAL A LA UNIÓ EUROPEA, COM A PERCENTATGE DEL PIB, 1980-1996¹

	1980	1990	1993	1996
Bèlgica	28,2	26,8	29,0	30,0
Dinamarca	28,7	30,3	33,5	33,6
Alemanya	28,8	25,4	20,1	30,5
Grècia	9,7	22,7	22,0	23,3
Espanya	18,2	20,4	24,4	22,4
França	25,4	27,7	31,2	30,8
Irlanda	20,6	19,1	20,8	18,9
Itàlia	19,4	24,1	26,0	24,8
Luxemburg	26,5	23,5	25,2	26,2
Països Baixos	30,1	32,5	33,7	30,9
Àustria	—	26,7	29,0	29,5
Portugal	12,9	15,5	21,0	21,6
Finlàndia	—	25,5	35,4	32,1
Suècia	—	32,9	38,6	34,8
Regne Unit	20,5	23,1	28,8	27,7
Unió Europea (15)	—	25,4	29,0	28,7

Font: Eurostat, 1999.

jat la seguretat social europea des dels anys setanta no ha paralytat el sistema, com tampoc no l'ha fet entrar en un estat de regressió. Determinades prestacions han estat retallades i determinats subsidis han disminuït, però també s'han fet esforços de millora i modernització.

2.4. Més plans d'assegurances privades

A alguns països de la UE, la tendència del control de costos en la seguretat social ha obert la via al desenvolupament de plans d'assegurances privades, especialment pel que fa a les pensions de malaltia o de vellesa. Als Països Baixos, les prestacions per malaltia han estat privatitzades en un intent de reduir l'absentisme per malaltia i d'encoratjar els empresaris a millorar les condicions de treball. Al Regne Unit, els empresaris poden triar de no adoptar el pla Statutory Sick Pay sempre que operin un pla privat equivalent. A ambdós països, la privatització ha estat una qüestió de traspàs de responsabilitats estatutàries i financeres. L'Estat ha definit amb claredat els marges de la privatització.

A nombrosos països europeus, estan augmentant els plans de pensió privats de vellesa. En el major nombre de casos, aquestes assegurances privades completen les pensions estatals existents o les pensions ocupacionals que són insuficients per mantenir el nivell de vida a què estan acostumats els pensionistes. A alguns països —Bèlgica i el Regne Unit, per exemple—, les assegurances privades estan fomentades per l'Estat, que és molt conscient de la inadequació de les seves pensions bàsiques. A Itàlia, la crisi de les finances públiques ha inspirat plans d'assegurances privades suplementaris de vellesa, invalidesa i defunció. En regular-ne les condicions i el finançament, l'Estat ha assumit la responsabilitat parcial, la qualitat i la solidesa d'aquests subsidis.

La tendència cap a la privatització dista molt d'aparèixer a tot arreu. Irlanda, amb el seu sistema de seguretat social altament centralitzat, no mostra una tendència cap a la privatització. Existeix algun tipus de protecció privada sota la forma de polítiques de protecció de préstecs i d'hipoteques. Únicament una minoria de treballadors està coberta per una assegurança privada per als casos de discapacitació i invalidesa. A Dinamarca, l'estat del benestar sembla romandre fermament universal i públic pel que fa al seu caràcter. El debat sobre la privatització del benestar hi ha tingut un mal acabament. No s'ha adoptat gairebé cap privatització. A Grècia, igualment, no s'ha dut a terme cap privatització deliberada, però, en limitar la protecció que ofereix el sistema públic, l'Estat encoratja implícitament els acords privats.² A Espanya, els plans d'assegurança privats guanyaran probablement en importància en el futur, però el seu desenvolupament podria ser frenat pel fet que l'Estat necessita una base àmplia per recaptar fons per tal de finançar els pagaments de les seves prestacions.³ És curiós observar que els serveis socials per a les persones discapacitades són subministrats per organitzacions com ara l'ONCE i

SEREM, que són gestionades sobre la base d'un partenariat públic-privat, un acord que sembla ser únic a Europa.

Nombrosos països europeus estan suggerint més privatització de la seguretat social. Per ara, la privatització no ha esdevingut una operació radical, ni encara menys una oferta per introduir les lleis de la jungla (que era, i encara és, el temor de nombrosos detractors). Allà on s'ha introduït la privatització, el paper de les organitzacions privades encara roman en un grau molt important sota el control de les lleis públiques. Tanmateix, la tendència privatitzadora reflecteix un nou enfocament de la relació entre l'Estat i el mercat o, alternativament, el sector públic i el sector privat a la societat. Ha arrelat la noció segons la qual les possibilitats de l'Estat disten molt de ser inexhauribles. La privatització també reflecteix un nou enfocament de la posició del ciutadà privat europeu, que se suposa que vetlla pels seus interessos propis i pels interessos dels seus conciutadans sense confiar en un Estat omnipotent.

2.5. Més èmfasi en la reintegració i en l'obligació de treballar

Des de començament dels anys 90, la reintegració dels beneficiaris en el mercat laboral ha esdevingut un objectiu polític cada cop més important per a tots els governs europeus. L'èmfasi ha passat dels drets dels sol·licitants i beneficiaris a les obligacions que se'ls pot imposar. Les polítiques de reintegració utilitzen incentius positius com ara primes o ofertes de formació addicional gratuïta, feines d'experiència laboral i assessorament laboral. Tanmateix, a partir del principi de la pastanaga i del bastó, sempre hi ha un cert tipus de coacció o de pressió implicat. Arreu, rebre una prestació social implica l'obligació de buscar una feina, encara que certes categories poden quedar-ne exemptes de moment (per exemple, dones joves amb nens petits, o individus que, per una raó o una altra, no poden ser contractats). També es fan esforços per suprimir el mal del «parany de la pobresa». Quan els beneficiaris troben una feina, se'ls retiren les seves prestacions i altres subvencions addicionals. Com a conseqüència, no estan millor sinó que de vegades estan pitjor que no pas abans, la qual cosa és una manera de matar la seva motivació i de perpetuar el seu estat de pobresa. Per tal d'impedir aquesta situació, els governs intenten fer que l'acceptació d'una nova feina sigui més atractiva, sobretot mitjançant mesures fiscals. Malgrat aquests esforços, la reintegració de les dones en particular encara planteja problemes importants.

2.6. L'èmfasi en els subsidis bàsics mínims

Històricament, la seguretat social a Europa ha passat de subministrar una protecció social a un nivell mínim de subsistència, a donar subvencions que permeten al sol·licitant de mantenir més o menys el seu nivell de vida habitual. Els darrers anys, però, sembla dibuixar-se una tendència inversa. Les polítiques socials es concentren de nou en la lluita contra la pobresa en lloc de mantenir uns certs nivells de vida. Tot i que l'eradicació de la pobresa és l'objectiu oficial, aquesta ambició no sempre s'assoleix. A alguns països, els recursos financers de l'Estat senzillament són inadequats; a d'altres, un nombre creixent de persones viu amb una subvenció mínima massa baixa o no tenen cap dret a subvenció. Irlanda n'és l'excepció: ajudat per una economia pròspera i per la joventut relativa de la seva població, l'Estat irlandès ha augmentat moltes prestacions. La pobresa a Irlanda ha disminuït de manera considerable.

2.7. La distància entre rics i pobres està augmentant

Els sistemes de seguretat social europeus tenen, fins a un cert punt, un efecte de redistribució. Sense ells, aquesta distància seria més important. Les pensions bàsiques de vellesa i els subsidis d'assistència social, que són finançats pels impostos, s'afegeixen a aquest efecte perquè cada ciutadà paga impostos i només una minoria exigirà prestacions. Tanmateix, les persones que depenen d'una prestació bàsica mínima no s'han beneficiat (o, com a mínim, no ho han fet plenament) de l'augment general de la prosperitat a Europa durant la darrera dècada. El que és fins i tot més greu és que a alguns països el poder adquisitiu dels subsidis mínims de fet ha disminuït. Per a les persones que han estat atrapades dins el sistema de la seguretat social durant

4. G. A. Ritter, *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich* [The Welfare State. Its rise and development in international perspective] (Munich: Oldenbourg, 1991, 2^a ed.), p. 198-199.

5. G. Miller, *The future of social security in Europe in the context of Economic and Monetary Union. The role of the social partners and EC institutions*, Brussel·les 1993.

molt de temps i per a qui les perspectives de tornar a trobar feina són poc clares, això significa un lent empobriment i, eventualment, marginació social. Les categories més afectades s'identifiquen fàcilment: les dones (i, en particular, les mares solteres), la tercera edat, les persones discapacitades, els membres de certes minories ètniques i les persones en atur de llarga durada (sovint joves amb diplomes insuficients i escassa experiència laboral).

3. L'IMPACTE DE LA INTEGRACIÓ EUROPEA

3.1. La previsió de l'harmonització planificada

Sovint suposem que la integració econòmica europea implicarà una convergència dels sistemes de seguretat social. Ens podem demanar si aquesta previsió és realista. No hi ha cap dubte que un esforç concertat cap a l'harmonització de les polítiques socials i dels sistemes de seguretat social seria una gran millora per a tot Europa. Però les perspectives d'un esforç d'aquest tipus no són encoratjadores. De moment, hi ha poca voluntat d'adoptar un model comú europeu. Això no és pas sorprenent atès que tots els sistemes nacionals de seguretat social tenen profundes arrels històriques. Estan intricats amb els sistemes polític, econòmic i judicial del país, i reflecteixen nocions culturals sobre la pobresa, la responsabilitat individual, l'Estat, el treball, la família i els papers socials del homes i les dones. Moltes persones tenen interessos creats en l'estat actual del sistema de seguretat social del seu país. És per això que G.A. Ritter argumenta que l'harmonització directa, sistemàtica i planificada *no* ha d'esdevenir un objectiu de la política social europea. Per contra, és possible aconseguir un cert grau d'harmonització amb un mètode indirecte: establint els drets socials fonamentals de la Carta Social Europea de l'any 1989 a les lleis nacionals, harmonitzant certs aspectes de les reglamentacions de la llei nacional laboral, fomentant reglamentacions sobre sanitat i seguretat laboral i, per fi, estenent el Fons Social Europeu i els programes de política regional que tenen com a objectiu la millora de les condicions de vida i de treball a les regions subdesenvolupades de la Unió.⁴ D'aquesta manera, es poden reduir les divergències entre els països europeus sense recórrer a la tasca complexa i potser impossible d'una harmonització sistemàtica.

3.2. La perspectiva d'una convergència espontània

No hi ha dubte que, llevat de qualsevol política intencionada, es produirà alguna forma de convergència espontània. Cal, però, saber quina direcció adoptarà aquesta convergència i quin en serà el resultat en termes de la qualitat de la protecció social per als ciutadans individuals. Ara per ara, les pressions financeres imposades per la UEM han forçat un cert tipus de convergència. Els països del nord i del sud d'Europa han experimentat una aproximació de la seva despesa social com a percentatge del seu PIB (vegeu la Taula 3). Mentre s'intensifica la competència en el si del mercat intern europeu, això exercirà una pressió sobre les polítiques socials d'aquells països que tenen sistemes socials més desenvolupats i, per tant, més cars. Sota el règim de la UEM, els països que han aconseguit mantenir els salaris i els costos socials a un nivell baix, obtindran avantatges importants perquè altres països no ho poden compensar modificant el valor de la seva moneda. L'escenari més pessimista indica que els països d'Europa recorreran a l'anomenat *dumping* social explotant deliberadament i ampliant les desigualtats en salaris, costos socials i condicions laborals per tal de tenir avantatges econòmics. Pot succeir que els països de la Unió Europea estiguin en el camí de la competència i no de la coordinació social. S'esgrimirà més sovint l'argument de la competència donat que, sota la UEM, les empreses podran prendre decisions sobre inversions i reimplantacions d'empreses com si operessin en una economia no dividida. Podran fonamentar les seves decisions sobre comparacions fredes dels salaris i dels costos socials als diferents països. Fins gener del 2002, aquestes comparacions seran difuminades per les conversions de les monedes. Quan es calculin en una moneda única europea, seran completament transparents.⁵ Aquest fet tindrà un impacte considerable sobre les negociacions salarials col·lectives. Les empreses i els governs exerciran més

fàcilment pressions sobre els sindicats perquè acceptin salaris més baixos i prestacions més baixes en nom d'un avantatge comparatiu.

Les pràctiques del *dumping* social submergirien els sistemes europeus de seguretat social en una «carrera cap al fons» fins que les provisions mínimes esdevinguessin la norma europea. Una disminució general de les prestacions de la seguretat social, en particular en aquells segments de la població que no poden beneficiar-se de la prosperitat econòmica, en seria el resultat. Els actuals governs europeus són ben conscients del perill que representa per a la coherència política de la Unió Europea i per a la seva qualitat social. Poden impedir el *dumping* social mitjançant una estreta coordinació de les polítiques socials a nivell europeu per compensar el retard reduït de les polítiques nacionals autònomes. Malauradament, no observem gaire progrés en aquest àmbit. Malgrat aquestes circumstàncies, una cursa cap al fons podria no ser inevitable. Existeixen unes quantes raons que inspiren optimisme.

En primer lloc, els costos salarials no són l'únic tema de la competència internacional. Després de tot, els països que gaudeixen de sistemes de seguretat social ben desenvolupats no ho fan tan malament en atraure inversions, si els comparem amb els seus veïns més senzills. En el procés de presa de decisió d'una empresa, també entren en consideració d'altres factors com ara una infraestructura nacional ben organitzada, un alt nivell d'educació, un sistema bancari favorable, bons serveis estatals i, finalment, pau industrial.

En segon lloc, els campions de la integració econòmica europea mai no es cansen d'explicar que l'energia econòmica sorgida de la creació d'un mercat únic també beneficiarà la seguretat social. El seu argument és que, al capdavall, cada sistema de seguretat social depèn dels resultats econòmics d'un país. L'emergència de la UEM podria crear friccions i problemes, és clar, però els avantatges d'un mercat únic enfortiran eventualment, i no debilitaran, els fonaments de la seguretat social europea.

En tercer lloc, els sistemes actuals de seguretat social són el fruit de dècades de debats i lluites socials i polítiques. Per això mateix, gairebé cada infracció dels drets adquirits farà front a una profunda resistència dels partits polítics, sindicats, grups de pressió i ciutadans individuals que s'oposen a qualsevol disminució de les provisions existents. És evident que el sistema té una tenacitat innata. En tenim un exemple en el fracàs del gabinet Thatcher al Regne Unit, que, malgrat tota la seva aversió pels «ociosos», no va aconseguir rebaixar la despesa en seguretat social. A cap dels països de la UE no s'aconseguirà un ajustament del sistema de seguretat social cap a una reducció del nivell europeu sense provocar una lluita aferrissada.

En quart lloc, moltes coses depenen de les prioritats amb què siguin triades al nivell central europeu de Brussel·les i Frankfurt. Si les consideracions sociopolítiques fan inclinar la balança, la seguretat social europea serà sotmesa a un debat polític normal i a una presa de decisions democràtica. Les forces que intenten millorar i expandir els acords de la seguretat social mantindran un equilibri precari amb les forces que volen estalviar en despesa social i retallar prestacions massa generoses. Tanmateix, si guanyen les polítiques monetàries, el desenvolupament de la seguretat social desapareixerà àmpliament de la política normal i adquirirà un impuls propi. En aquest cas, ens esperen greus perills per als sistemes de seguretat social a tots els països europeus.⁶

3.3. Riscos i oportunitats

Fins ara, ni els governs europeus ni els seus ciutadans no manifesten senyals de pànic pel que fa a la imminència del mercat únic i als seus possibles efectes sobre la seguretat social. Per a països com ara Grècia, Espanya, Portugal i, fins a cert punt, Itàlia, aquestes repercussions són, en gran part, imprevisibles. Per a aquests països, la influència europea sobre la seguretat social comporta alhora un perill i una oportunitat. El perill rau en les tensions provocades per la UEM; les oportunitats sorgeixen arran de l'incentiu europeu per a la modernització, un augment de l'eficàcia i de seny financer, i la tan necessària implantació de requisits mínims per a les prestacions bàsiques, igualtat de salaris, sanitat i seguretat laboral. Per altra banda, països com Dinamarca, Bèlgica i els Països Baixos confien que la seva força econòmica i financera impedirà que

6. C. G. Balandi and S. Renga, «Italy», in: Van Vugt & Pect, *Social security and solidarity in the EU*, p. 127-142, esp. p. 142.

7. M. Albert, *Capitalisme contre capitalisme*, Paris 1991.

8. Ritter, *Der Sozialstaat*, p. 213.

les seves generoses polítiques socials es vegin afectades indedugament per la integració europea. A Irlanda també hi ha optimisme, però per una raó diferent. El seu sistema de seguretat social és un dels pocs que encara es troba en procés de construcció i expansió. França, com a exemple final, sent la pressió de les exigències financeres de la UEM. Però no és probable que, a curt termini, la integració europea faci més que posar un lleuger fre a la seva despesa social.

A llarg termini, la integració europea podria tenir conseqüències més cabdals per a les economies d'Europa. Segons M. Albert, amb l'amalgama de les economies de mercat lliure occidental, es pot fer una distinció significativa entre dues varietats diferents en competència: el model de Renània i el model anglo-saxó.⁷ En el si d'Europa, Alemanya i els Països Baixos potser representen amb més convicció la varietat del model de Renània o l'economia de mercat social. Aquest model es caracteritza per una molt forta implicació de l'Estat, amb un tripartidisme entre el govern, els empresaris i els treballadors com a dispositiu de coordinació, amb la negociació i el consens en lloc de l'enfrontament i el conflicte en lloc dels beneficis a curt termini. Els Estats Units i, a Europa, el Regne Unit poden ser considerats com a varietats del model anglosaxó que es caracteritza per una escassa implicació del govern, l'estabilitat de preus com a prioritat principal, mitjançant la coordinació a través de les forces del mercat, i emfasitzant l'assoliment de resultats a curt termini. Ambdós models han produït el seu sistema de seguretat social, que reflecteix els valors subjacents. En l'entorn altament competitiu de una UEM plenament adulta, el model estable, tot i que car i força incòmode, de Renània, amb la seva economia de mercat social, pot cedir terreny davant del model anglosaxó que sovint és considerat millor adaptat a una forta competència econòmica.

4. ELS PROBLEMES PERSISTENTS

4.1. Problemes financers i organitzatius

Independentment de les seves diferències, els sistemes de seguretat social europeus comparteixen un cert nombre de problemes greus. Potser el problema més urgent es refereix al finançament. Això és degut als persistents alts índexs d'atur (tot i que aquests índexs varien molt entre països), a evolucions demogràfiques adverses i a una creixent discrepància entre el nombre de persones ocupades i remunerades i el nombre de persones que, per una raó o una altra, no ho són.

Totes les prestacions de la seguretat social són pagades o bé pels impostos o bé per contribucions. Els subsidis fonamentats en la fiscalitat graven el pressupost de l'Estat, mentre que les prestacions basades en contribucions disparen els costos salarials en detriment de la competitivitat nacional i, eventualment, també del pressupost de l'Estat. A més, el finançament de la seguretat social pateix un seguit de crisis i de millores econòmiques. En èpoques de recessió, la seguretat social ha d'absorbir l'augment de les taxes d'atur. Com a conseqüència, els costos de la seguretat social augmenten, mentre que es deteriora la situació financera global. Per altra banda, la prosperitat econòmica tendeix a fomentar l'optimisme financer entre els polítics i a augmentar les demandes i les perspectives de treballadors, sindicats i partits polítics. Això sol tenir com a conseqüència l'expansió de les prestacions de la seguretat social i un augment de la despesa.

L'envelliment de la població barreja qualsevol problema dels països europeus amb el finançament de la seguretat social. Segons Ritter, la demografia evitarà tota reducció important de la despesa social en el decurs de les dècades futures.⁸ A la major part dels països europeus, està canviant constantment la distribució d'edats de la població com a resultat del declivi de l'índex de natalitat des dels anys 60. Alguns països, com, per exemple, Alemanya, ja han lluitat contra aquest problema durant molt de temps, mentre que d'altres, com Irlanda, podrien no experimentar-ne els efectes durant molts anys en el futur. Tanmateix, la tendència és clara i irreversible. Actualment, la proporció de ciutadans en la franja d'edat activa dels 20 als 60 està en el seu punt més alt, però el nombre de pensionistes ja està augmentant i augmentarà brusquement quan la generació del *baby boom* arribi a l'edat de la jubilació. Als països en què les presta-

cions de vellesa són finançades sobre una base de tipus global uniforme, la generació més jove de fet està pagant per als més grans. Aquest sistema funciona força bé si existeix un equilibri entre les generacions. Tanmateix, aquest «contracte tàcit entre generacions» es trencarà un cop que la proporció entre els ciutadans actius i els jubilats s'inclini en detriment dels primers, com de fet succeirà.⁹ Als països on el finançament de les pensions es basa àmpliament en un sistema de capitalització (per exemple, als Països Baixos), les repercussions no en seran tan dramàtiques. És per aquesta raó que els governs d'alguns països estan considerant una transició tardana cap a un sistema de capitalització.¹⁰ Però, fins i tot en aquest cas, l'envelliment de la població provocarà un augment de la despesa social tenint en compte els costos de les pensions de l'Estat i de la sanitat.

A alguns països, l'equilibri entre les persones ocupades i les aturades tendeix a inclinar-se cap a aquestes últimes. En efecte, això significa que són menys les persones que han de subministrar el finançament per a un nombre creixent dels seus conciutadans. De vegades, aquest desenvolupament sembla tenir un ímpetu inexorable propi. Als Països Baixos, per exemple, les xifres de l'atur han baixat considerablement durant la darrera dècada. Malgrat aquest fet, en el mateix període el nombre de persones dependents d'una pensió d'invalidesa total o parcial ha augmentat brutalment malgrat els esforços del govern per reduir el nombre de sol·licitants. Nombrosos experts estan convençuts que el pla de pensions per invalidesa absorbeix de fet una gran quantitat d'atur ocult.

Finalment, existeixen greus problemes organitzatius al voltant de la seguretat social, problemes que, en realitat, n'han fet pujar els costos. La seguretat social europea s'ha desenvolupat a poc a poc en el decurs de nombroses dècades. Tots els sistemes han estat sotmesos a nombroses adaptacions fortuïtes i *ad hoc*, a millores i retallades. Com a conseqüència, la seva estructura legal, l'organització i l'administració han esdevingut increïblement complexes, ineficaces i, per tant, cares.

4.2. L'atur

Des dels anys setanta, els països europeus han fet front a un alt nivell d'atur estructural. Fins a cert punt, aquest factor és un resultat dels capricis de l'economia mundial, però hi ha implicats factors estructurals. El progrés tècnic ha aportat un canvi social contra el treball no qualificat, que és massa car i, fins i tot, no desitjat. Irònicament, la seguretat social mateixa ha estat acusada de fomentar l'atur atès que la seva existència ha impedit que el nivell salarial s'adaptés lentament a les conseqüències dels canvis tecnològics. A més, segons molts experts, les prestacions de la seguretat social han matat l'incentiu perquè els ciutadans assumeixin la responsabilitat de les seves vides, per adaptar-se a nivells o requisits més alts de formació, i a buscar una feina activament. Així doncs, s'ha creat una gran bossa persistent de persones en atur de llarga durada.

Nombrosos països que tenen aturats durant un període més llarg de temps esdevenen víctimes del «parany de la pobresa». La «cultura de la pobresa» resultant tendeix a estendre's sobre les generacions i causa una divisió encara més aguda i persistent entre aquells que es beneficien de la societat benestant i aquells que no ho fan. Ha aparegut una subclasse de pobres dependents, la qual és un desenvolupament no desitjat tant pel que fa a la igualtat social com a l'estabilitat de la societat. El problema de la marginació afecta en particular dues categories de destinataris de les prestacions: aquells que tenen poques possibilitats al mercat laboral i els que tenen responsabilitats socials considerables fora del mercat laboral. Hi ha molts dubtes que les polítiques que pretenen crear incentius i obligacions siguin productives envers aquestes categories de la població. És evident que hi ha grans diferències entre ambdues.

La primera categoria comprèn persones que han tingut poques oportunitats al mercat de treball. Són les que plantegen el problema més greu. Eximir-les de l'obligació habitual d'haver de trobar feina en el mercat de treball significaria fer disminuir encara més les seves probabilitats de trobar un lloc de treball. Aquest fet és greu, perquè, com demostra la recerca comparativa, és necessària una feina remunerada; encara que no suficient, és una condició per sortir del parany de la pobresa. En demanar fins a quin punt la reintegració en el mercat laboral és real-

9. Winfried Schmähl et al., *Generationenvertrag und Generationengerechtigkeit* [Generational pact and generational equity], Frankfurt a.M.: Bund-Verlag, 1999. Series: *WSI Mitteilungen*, 52 (1999), no. 1 (*Schwerpunktheft*); *Internationales Kolloquium über «Solidarität zwischen den Generationen»*, Lisboa, Setembre de 1990 [International Conference on «Solidarity between generations», Lisboa, Setembre de 1990], Graz: EURAC, 1991; Axel Schütz, «Pensionsfonds statt Generationenvertrag? [Pension funds instead of generational pact?]», in: *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen* [Journal for General Financing], 50 (1997), no. 4, p. 170.

10. Recio i Núñez-Cortés, «Espanya», p. 165; D. Greiner, «França», in: Van Vugt & Peet, *Social security and solidarity in the EU*, p. 50-64, esp. p. 50, 58. Pel que fa a Alemanya, vegeu la nota anterior.

ment una proposta viable en el context de la seguretat social, no hem d'oblidar que, per a amples categories de beneficiaris, la reintegració en el món del treball pot no ser la millor opció. Com a mínim, caldria investigar-ho amb cura per veure com podem definir les categories implicades, el que se'n pot esperar i si hi pot haver, per exemple, plans de creació d'ocupació que els siguin més útils que els que actualment són vigents.

La *segona* categoria aplega principalment famílies monoparentals, essencialment dones. Per a aquesta categoria, no seria massa problemàtica una exempció de l'obligació de trobar feina. Una exempció d'aquest tipus seria positiva per a l'educació dels fills. Podria plantejar-se el problema del desfasament substancial en les seves carreres professionals que les afectaran més tard, però l'estudi d'una millor combinació entre feina i educació dels fills, i de millors instal·lacions per als infants, podria crear alternatives. Per a nombroses persones, especialment per a dones que tenen fills, un obstacle en tornar al mercat de treball és la incapacitat d'aconseguir assistència per als fills. Les facilitats per contractar ajut domèstic per cuidadors remunerats permetria que moltes d'elles busquessin una nova feina. Amb aquesta finalitat, és clar, són necessàries les escoles bressol i els centres de dia a les escoles, però el sistema de la seguretat social també pot fer una contribució important en permetre o en instar certes categories de persones sense feina (essencialment, dones amb fills) a treballar en feines d'utilitat social sense deixar de gaudir de les prestacions de l'atur. Una manera clara de fomentar el nivell d'atenció en el si de la societat consisteix a estendre la protecció social plena dels plans d'assegurança dels treballadors als treballadors que tenen una baixa remunerada o no remunerada per tal de tenir cura de fills petits o de parents malalts o amb malalties terminals. Estipular que qualsevol vacant com a resultat d'aquestes baixes ha de ser omplerta per una persona que té un subsidi o que torna al mercat de treball fins i tot podria augmentar els efectes d'aquesta extensió. A alguns països, ja s'han introduït mesures per satisfer aquesta necessitat; a d'altres països, fins ara no s'ha fet cap progrés. És evident que depèn molt de la cultura d'un país la manera d'enfocar la divisió de les tasques entre homes i dones, per exemple, en la voluntat d'una dona d'acceptar una feina remunerada, i en la voluntat de l'home de dur a terme algunes tasques de la llar.

La seguretat social ha demostrat ser més aviat eficaça a l'hora d'impedir que la gent que és acomiadada o que mai no ha treballat siguin reduïts a la pobresa, però ha estat menys eficaça a l'hora de rehabilitar-les en termes de feina, participació social i ingressos regulars. Tot i que la totalitat de les mesures governamentals (en una feliç cooperació amb una economia en expansió) pot haver reduït els nivells d'atur entre els homes susceptibles de trobar ocupació, s'han assolit uns progressos insuficients a reintegrar altres categories de ciutadans: els discapacitats (parcials), els membres de les minories ètniques i les dones aturades i mares solteres. No cal dir que l'atur massiu combina seriosament els problemes i les tensions que envolten les minories ètniques a Europa. Tot i que la proporció de dones que té una ocupació remunerada ha augmentat amb el temps, un nombre important de dones sense feina i solteres roman fora del mercat de treball. La manca de formació, d'oportunitats i d'incentius les han submergit en la pobresa relativa de les prestacions mínimes i, eventualment, han fet desaparèixer la seva esperança de sortir del fang.

Per a milions de ciutadans europeus, l'assistència social ha esdevingut un parany implacable, tot i que ple de bones intencions.

A alguns països (ja hem esmentat els Països Baixos en aquest sentit), les pensions per discapacitació fruit de molt bones intencions han esdevingut un receptacle ocult per a les persones que, per raons de sexe, edat o incapacitat general de ser empleades, queden excloses del mercat laboral. La marginació social de tants ciutadans provoca nombrosos problemes, des de la salut individual, la depressió i l'alcoholisme, fins als desordres socials i la delinqüència. A més d'aquests efectes, la incapacitat dels sistemes de seguretat social a reintegrar els beneficiaris en el mercat de treball també amenaça la viabilitat financera i l'acceptabilitat social de la seguretat social. Les conseqüències econòmiques també són greus. Junt amb els desenvolupaments demogràfics, els sistemes de la seguretat social han contribuït a una *ràtio* de deterioració entre els

ciutadans que gaudeixen de feines estables i de rendes estables, i aquells que no ho fan. Des d'un punt de vista macroeconòmic, una enorme quantitat de capital humà roman no utilitzat mentre que ha augmentat la càrrega financera i la pressió laboral de la part activa de la població (i encara augmentarà més en un futur pròxim).

Els governs han dipositat les seves esperances en el creixement econòmic, creient que el creixement sol augmentaria d'una manera més o menys automàtica el nombre de persones amb una ocupació remunerada. Han intentat promoure el creixement mitjançant la desregulació del mercat, imposant ajustaments salarials i fent reformes en la seguretat social. És clar que en una economia pròspera l'atur disminuirà, però tot i que es puguin assolir alts índexs de creixement i que baixi l'atur, encara hi haurà problemes. Això va ser provat, a alguns països europeus, amb els anys favorables de finals dels 90, en què vam assistir a un declivi marcat dels nivells d'atur. Alhora, les limitacions dels efectes del creixement econòmic van esdevenir massa evidents. El creixement econòmic en un mercat desregulat, especialment quan és introduït per la innovació tecnològica, augmenta la productivitat i fa pujar el PIB. Malauradament, també se suma a la pressió laboral individual i produeix i augmenta les desigualtats entre els països privilegiats i els països, regions i grups desavantatjats en el mercat de treball. Podem predir que les persones no qualificades, les persones de la tercera edat, les persones amb discapacitació i els membres de les minories ètniques es quedaran enrera. L'atur pot baixar, però l'atur restant és més persistent i més desesperat. Finalment, hem de considerar que, històricament, el creixement econòmic és un fenomen precari i que els índexs decreixents del creixement afectaran primer els més febles.

Els governs han intentat flexibilitzar el mercat de treball per tal d'acomodar-hi més ciutadans que abans. S'han desplegat uns quants instruments, com ara la introducció de programes de formació, la restricció de la protecció laboral, la promoció del treball temporal amb agències, etc. Un mitjà per assolir la flexibilització és accelerar el moviment de llocs de treball amb la promoció de la retirada progressiva del mercat laboral dels treballadors de més de 60 anys.¹¹ Tot i que els avantatges d'aquesta política són evidents, les tendències actuals als països europeus són contradictòries. A alguns països, les retallades de llocs de treball que es fan actualment o que es faran segons les previsions; resultat del boom econòmic i de l'envelliment de la població, ha portat a arguments per tal que s'*apugi* de fet l'edat de la jubilació. A d'altres, s'està augmentant l'edat de la jubilació perquè els generosos plans de pensions del passat han deixat de ser sostenibles des del punt de vista financer (com ara a Grècia). A d'altres, s'advoca per la necessitat de *rebaixar* l'edat de la jubilació per tal de fer lloc als joves en el mercat laboral. En els països que tenen plans adients de jubilació, observem una tendència entre els empleats a triar una forma de jubilació anticipada, que es deu al fet no de poder assumir l'augment de la pressió laboral. Els plans de prestacions per discapacitació de vegades donen lloc a una fase convenient, encara que no buscada, de transició entre l'ocupació a temps ple i la jubilació total.

Els governs han fet intents amb plans de creació de llocs de treball, que tenen com a objectiu principal els joves (grup que es considera el risc social més important). Els plans d'aquest tipus poden ser benèfics per als individus, però només poden cobrir una petita part de tots els beneficiaris i sol·licitants. Sovint només subministren ocupació mal remunerada, que ha de completar el mercat laboral regular. A més, per a les persones grans, les persones amb discapacitació i els beneficiaris no qualificats, les perspectives són poc clares. Malgrat els incentius financers i les peticions morals, els empresaris tendeixen a contractar només els sol·licitants sans, joves i qualificats. No hi ha cap raó per assumir que aquest *impasse* es resoldrà en un futur previsible. Els beneficiaris a llarg termini, si més no els que tenen bona salut, romandran sota la pressió dels «incentius» financers per buscar una feina, tot i que la probabilitat de trobar-ne una sigui escassa. De fet, però, l'estat del benestar els ha abandonat. El dret individual a tenir una feina regular ha deixat de ser un dels objectius.

Les polítiques dels governs que s'han posat en marxa per lluitar contra l'atur a llarg termini plantegen la qüestió de si aquestes no estan *massa* centrades en el mercat laboral. La seva viabilitat enfront de les realitats del mercat laboral n'és un exemple. Ens podríem demanar si les polítiques

11. C. Euzéby, «Social security for the twenty-first century», in: *International Social Security Review*, 51 (1998), no. 2, p. 3-16, esp. p. 15; O. Giardini and P. Liedtke, «The employment dilemma and the future of work, Working in the new service economy. Summary by J. Arkell», in: *Progress Newsletter*, annex to issue no. 27 (juliol de 1998), esp. p. 10; L. Delsen and S. Reday-Mulvey, *Gradual retirement in the OECD countries. Macro and micro issues and policies*, Dartmouth, Aldershot 1996.

12. Vegeu I. Delsen, «Changing work relations in the European Union», in: I.U. Zeytinoglu (Ed.), *Changing work relationships in industrialized economies*, Amsterdam 1999.

de reintegració en el mercat laboral interfereixen massa en els mètodes alternatius de participació social per a aquells que tenen poques possibilitats o cap possibilitat de trobar feina al mercat laboral i per a aquells que fan una feina de voluntariat, no remunerada però important. Des del punt de vista de la normativa, podríem fins i tot criticar aquest desenvolupament com la «monetarització de les relacions socials»: els diners esdevenen dominants i només un mitjà per a l'intercanvi de les relacions personals, fins i tot als àmbits del treball voluntari i de l'assistència. La predominança de la feina pagada podria significar una degradació de les normes respecte de les relacions socials. Pot reflectir una perspectiva unilateral sobre la participació social, que no correspon a les experiències de milions de persones (sense feina), i que les titlla de ciutadans de segon ordre.

4.3. Problemes en l'adaptació als patrons atípics d'ocupació

En lloc d'aspirar sense esperances a un restabliment de l'ocupació plena, els governs haurien d'adoptar polítiques que considerin la nova estructura del mercat laboral i el nou estil de vida dels ciutadans europeus.

Als països occidentals, els ajustaments de la seguretat social, la sanitat, l'educació i les pensions de vellesa porten retard en el canvi social. Es fonamenten àmpliament en el concepte de l'empleat que té un lligam de dedicació plena i a llarg termini amb una empresa i que és l'únic que manté la família. En aquesta capacitat, ha gaudit d'un seguit de garanties i beneficis estatutaris. Al llarg d'unes quantes dècades després de la Segona Guerra Mundial, aquest concepte va ser realista i positiu. Des dels anys setanta, però, ja no correspon a les realitats socials. Ha sorgit una diversitat més gran en els patrons de l'ocupació, segurament per culpa d'un declivi de l'ocupació de dedicació plena a la indústria, i per l'augment de l'ocupació a dedicació parcial en el sector dels serveis. Fins i tot si l'ocupació plena en la seva forma de la postguerra fos un objectiu encara viable, caldria veure si els llocs de treball de dedicació plena són el que la gent vol realment als països europeus. A la major part de les economies nacionals es dibuixa una tendència, tant per part dels empresaris com dels empleats, a preferir formes menys constrenyidores d'ocupació, per a la llibertat personal i la flexibilitat de gestió. Per a nombroses persones, especialment les dones que tornen al mercat laboral o per a persones que s'apropen a l'edat de la jubilació, l'ocupació a temps parcial és una elecció deliberada. Per aquesta raó, augmentar l'oferta de feines a temps parcial seria un desenvolupament positiu perquè encoratjaria la participació de les dones en el mercat laboral i perquè resoldria molts dels problemes lligats a l'ocupació dels treballadors més grans o amb discapacitació parcial.

Una reforma que es necessita urgentment es refereix a la protecció social dels treballadors en l'ocupació «atípica»: parcial, temporal o de feines en *stand-by*. Moltes formes d'ocupació atípica exclouen els seus detentors dels beneficis de la seguretat social laboral, dels plans de seguretat social i de pensions.¹² Per consegüent, nombrosos treballadors estan mancats de la protecció adient per culpa de la seva incapacitat (o manca de voluntat) d'aconseguir i mantenir una feina estable a temps complet. Això dóna lloc a la marginació de nombroses feines i a la segmentació del mercat de treball entre feines regulars, ben remunerades, i feines no regulars, mal pagades i volàtils. La millora de la protecció social que envolta aquestes formes d'ocupació augmentaria el seu atractiu i, per tant, accontentaria tant els empleats com els empresaris. També es podria evitar una segmentació del mercat laboral entre formes d'ocupació atractives i menys atractives.

5. UN ESCENARI PER AL FUTUR

5.1. Un escenari per al futur

Quines repercussions tindrà la integració europea en la seguretat social? Unes quantes opcions semblen ser igualment plausibles. La integració europea podria estimular els esforços per reduir les diferències entre els sistemes nacionals, i això milloraria generalment les prestacions. Tanmateix, la pèrdua de la sobirania nacional dels Estats membres també pot provocar una paràlització virtual de les polítiques socials o, fins i tot, una regressió sota la forma de *dumping* social.

Cap autoritat, nacional o europea, no podria verificar aquest procés. Com a tercera opció possible, Europa podria esdevenir un «laboratori» per a les noves polítiques socials. Això podria ser assolit si la integració europea ja no fos considerada principalment com una raó per adaptar els sistemes existents, sinó per crear-ne uns de nous que sobreviurien durant el segle XXI.¹³ Tenint en compte la intractabilitat del mercat laboral europeu i els problemes de la seguretat social, i la tendència aparent dels polítics a trampejar amb aquests problemes en lloc de resoldre-ls, sembla adient un replantejament més radical. En aquest paràgraf presentem un escenari, l'objectiu del qual és una reestructuració total del mercat de treball i del sistema de la seguretat social. El seu objectiu eventual és un sistema d'ocupació i de seguretat social que sigui assumible pels països d'Europa, que no fomenti la marginació de certes categories de ciutadans i que ofereixi la seguretat suficient a aquells que tenen una ocupació remunerada (regular o temporal, a temps complet o a temps parcial) o que estan en règim d'autoocupació. L'escenari es basa en la hipòtesi que a les economies europees no es pot assolir la plena ocupació dels anys de la postguerra.

Atès que l'escenari conté la introducció d'una forma d'ingrés bàsic, cal expressar cautela. En el passat, els plans d'ingrèssos bàsics han estat la joguina de nombrosos visionaris socials o de somiadors d'esquerres. Per consegüent, els plans d'aquest tipus s'han guanyat la reputació de ser poc pràctics, inassolibles, i completament ingenus pel que fa a la natura humana. És una llàstima donat que el concepte de l'ingrés bàsic ofereix una solució als problemes persistents del mercat laboral i de la seguretat social, sempre que estigui integrat en una bona estructura, totalment pràctica i sana des del punt de vista financer i que no obri la porta a tots tipus d'abusos. L'escenari següent pot presentar una estructura d'aquest tipus.

Segons l'escenari, tots els ciutadans rebran un ingrés mínim garantit sota la forma d'un *tax credit* (crèdit tributari) i també tindran dret a *com a mínim* una feina a temps parcial remunerada per tal de completar aquest *tax credit* fins al nivell d'un *ingrés bàsic*.¹⁴ Acceptar una feina a temps parcial és obligatori en el sentit que l'ingrés bàsic es condiona a l'acceptació de la persona de la feina que li ofereix l'Estat: la manca de voluntat no justificada a treballar serà penalitzada amb la retirada del crèdit tributari. En oferir una garantia d'una feina a temps parcial per a totes les persones en el mercat de treball, el sector públic actuaria com a empresari d'última instància.

A llarg termini, aquestes disposicions poden crear una solidaritat real, tant pel que fa a les rendes com a l'ocupació. També pot promoure l'eficàcia econòmica en millorar els índexs d'utilització laboral i en contribuir a la flexibilitat del mercat laboral, sense posar-hi obstacles.¹⁵ Per tal que el projecte funcioni d'una forma adient, el nivell de la renda bàsica (crèdit tributari més ingrés de la feina a temps parcial) s'ha de compaginar amb delicadesa: ha de ser prou alt per subministrar un nivell de vida suficient i una seguretat social real per a aquells que n'han de dependre, però no tan alt per a matar l'ambició de guanyar més. El nivell de la renda bàsica determinarà si l'escenari donarà lloc a una flexibilització del mercat laboral. Si es fixa massa baix, no s'assoliran efectes positius i augmentaran els problemes socials. Si es fixa massa alt, donarà lloc a una rigidesa del mercat laboral donat que per a moltes persones l'incentiu per al treball serà massa feble.

Potencialment, l'escenari podria resoldre gran part dels problemes que afecten els sistemes actuals de seguretat social: l'atur, el parany de la pobresa, la marginació social, les dificultats financeres i els problemes organitzatius, problemes que hem descrit més amunt. Tenint en compte aquests problemes, l'escenari presenta nombrosos avantatges. En primer lloc, des d'un punt de vista organitzatiu, té el mèrit de representar una alternativa que va més enllà d'entretenir-se amb els detalls. Ofereix un marc per a mesures coordinades i coherents per confrontar els problemes existents. Un dels seus principals atractius és que faria superflus els ajustaments d'assistència social. Una renda bàsica estatutària (constituïda pel crèdit tributari i els guanys) substituiria àmpliament aquestes disposicions com una xarxa de seguretat financera per a tots els ciutadans. Tot un conjunt de requisits d'elegibilitat (com també, la seva inspecció i la seva administració) podria ser eliminat. Dit en poques paraules, diferents sistemes de seguretat social podrien ser parcialment abolits, i parcialment simplificats, i això resoldria moltes de les complicacions actuals d'organització. Tanmateix,

13. J. Schmid, «Alemanya», in: Van Vugt & Peet, *Social security and solidarity in the EU*, p. 65-86, esp. p. 84-85.

14. L. Delsen, «A new concept of full employment», in: *Economic and industrial democracy*, 18 (1997), p. 119-135, esp. 121, 128-132; Giarini and Liedtke, «The employment dilemma», p. 1-2, 11-13.

15. Delsen, «A new concept of full employment»; Giarini and Liedtke, «The employment dilemma»; Euzéby, «Social security for the twenty-first century»; Centraal Plan Bureau (Oficina Central de Planificació), *Challenging neighbours. Rethinking German and Dutch economic institutions* (Berlin 1997), p. 175-221; L. Delsen, «Employment opportunities for the disabled», in: G. Schmid, J. O'Reilly, and K. Schömann (Eds.), *International handbook of labour market policy and evaluation* (Cheltenham 1996), p. 528-529, 533-534.

l'escenari no farà redundants tots els dispositius existents de la seguretat social. Encara caldrà un cert nombre de prestacions, en particular pel que fa a la discapacitat temporal o permanent.

Des d'un punt de vista social, l'escenari enfrontarà el problema de la marginació social ampliant molt l'oferta de formes parcials i atípiques d'ocupació. Llevat dels beneficis socials, això és bo per a la gent jove, per a les dones que tenen nens petits, per a les persones amb discapacitats parcials, i per a la gent gran que voldria alleujar la seva càrrega laboral i preparar-se per a la jubilació. Podran treballar en feines segures parcials i rebran uns ingressos adients sense haver de fer dues feines i sense témer perdre la protecció social contra l'atur temporal, la malaltia o una vellesa sense recursos.

Com a opció suplementària, els beneficis de l'escenari poden ser ressaltats amb l'equiparació explícita de la feina regularment remunerada amb les activitats d'utilitat social no remunerades. L'educació dels fills petits, la cura de parents grans o malalts, o la realització de serveis comunitaris voluntaris podrien rebre l'estatus de feines reals que assegurin un ingrés per damunt de l'impost tributari. D'aquesta manera, és possible crear una bona base per a la solidaritat de l'assistència, per a l'extensió i la millora de les cures socials primàries que, fins ara, sempre han depès de les obligacions morals i de la beneficència no pagada.

D'aquesta manera, l'escenari ofereix una perspectiva real de solidaritat pel que fa als ingressos, l'ocupació i l'assistència. L'efecte més important és que l'exclusió social i la marginació seran àmpliament eliminades tot i que no és possible assolir l'ocupació plena en el sentit tradicional. Per a la gent gran, amb discapacitats parcials o per als ciutadans poc qualificats, l'Estat assegurarà feina. És ben cert que nombroses feines seran a temps parcial i moderadament remunerades, però, en conjunt, amb el *tax credit*, subministraran uns ingressos que permetran de viure, de participar en la vida social normal i de mantenir la dignitat personal. D'aquesta manera, un dels problemes socials més urgents de la societat europea rebrà un enfocament més efectiu en retallar els salaris i les prestacions esperant que el creixement econòmic compensarà les conseqüències socials d'aquestes retallades.

Des d'un punt de vista econòmic, l'èxit o el fracàs de l'escenari depèn de la qualitat del sistema que s'implementa, i de la reacció del mercat de treball a la seva implantació. No hi ha cap garantia d'èxit, però fins i tot des d'un punt de vista purament econòmic, l'escenari és més que simplement viable. Té molt a oferir. En primer lloc, augmentarà la flexibilitat del mercat de treball en alliberar una massa de potencial humà, i en encoratjar les persones a canviar més sovint de feina. La possibilitat de triar la feina amb més llibertat crearà més satisfacció laboral i menys absentisme. Per altra banda, la més gran seguretat social dels seus empleats donarà als empresaris més temps per adaptar els salaris i ocupació a les circumstàncies econòmiques canviants, la qual cosa és un desenvolupament positiu per a les economies nacionals en conjunt. A més, l'abolició de les contribucions a la seguretat social que han de pagar els empresaris i el pas dels impostos sobre el treball als impostos sobre el valor afegit abaratirà els costos de la contractació, que promourà un augment de les feines disponibles. Un efecte secundari positiu serà la desaparició de la major part dels mercats grisos i negres.

Finalment, des del punt de vista de la integració europea, l'escenari no impedirà les pràctiques de *dumping* social entre els països europeus, però establirà una base sota diferents prestacions de la seguretat social sota les quals no poden baixar. Pot no impedir una disminució general dels nivells de seguretat social, però impedirà una cursa cap al fons.

5.2. Anticipació de les crítiques

Cap pla no és immune a les crítiques. Una objecció que podem plantejar a l'escenari és que, tot i que l'ingrés bàsic és fixat amb discerniment, pot actuar com un fre a la mobilitat laboral. En particular, les persones que tenen rendes baixes (per a les quals l'impost tributari representa un alt percentatge dels seus ingressos totals) poden trobar massa pocs incentius per buscar nous llocs de treball que només milloraran els seus ingressos de forma marginal.

L'escenari no conté un pla de «rendes bàsiques» en el sentit tradicional donat que els in-

gressos d'una persona són el resultat d'un impost tributari i d'uns ingressos guanyats en parts aproximadament iguals. Tanmateix, podrien tornar a sorgir les objeccions habituals contra el cost d'un pla de rendes bàsiques. El sistema podria ser massa car. El desplegament, però, serà àmpliament compensat per la reducció de les subvencions del govern, l'abolició del sistema total de seguretat social i l'augment dels ingressos fiscals de la feina. Les simulacions inicials dutes a terme pel *Central Planning Bureau* (CPB) holandès han indicat que l'escenari és viable des del punt de vista financer. Disminuirà la pressió fiscal mitjana, en particular per a aquells que tenen poques qualificacions, els ingressos nets dels quals augmentaran considerablement. A més, es produirà un augment important de la producció i una disminució també important de la taxa d'atur, sobretot a l'escala més baixa del mercat laboral. Fins i tot si l'escenari no acomplís aquestes expectatives, ofereix una alternativa més sòlida que no pas el sistema actual atès que el nivell de despesa és menys dependent dels capricis de les economies nacionals i, per tant, és més previsible. En darrer lloc, l'Estat garanteix ocupació per a tothom. Mentre que el sector privat creï el gruix dels llocs de treball necessaris, això no hauria de plantejar cap problema, però els crítics podrien témer una expansió considerable del sector públic en èpoques d'adversitat econòmica perquè l'Estat podria haver de crear un nombre més important de llocs de treball sense la certesa d'un augment compensador d'ingressos públics.

Una altra objecció que s'emet contra qualsevol pla que implica una mena d'ingrés bàsic es refereix als efectes negatius sobre la motivació dels ciutadans a treballar. En aquest escenari, però, l'ingrés bàsic depèn de la voluntat de treballar. La seguretat que dona un ingrés bàsic fiable no farà la gent mandrosa, sinó que l'encoratjarà a adoptar noves iniciatives: a canviar de feina o a engregar empreses pròpies sense la por d'una pèrdua dramàtica d'ingressos si les coses no surten com havia previst. Aquesta llibertat donarà més autonomia als empleats i una posició enfortida envers els seus empresaris.

5.3. Conclusió

La recomanació del Consell Europeu del 24 de juny de 1992 designa l'exclusió social com el principal problema a què fa front la seguretat social europea.¹⁶ Per tant, la reintegració de les persones implicades és presentada com el principal objectiu de la política social europea. La Recomanació cita el Parlament Europeu, que es va declarar a favor de l'establiment d'un ingrés mínim a tots els Estats membres per contribuir a assegurar que els ciutadans més pobres estiguin integrats dins la societat. És precisament en aquests dos punts en què es fonamenta l'escenari.

Tanmateix, es pot objectar que, siguin quin siguin els seus mèrits, l'escenari semblarà massa radical als governs i polítics. Mentre que les perspectives econòmiques siguin favorables i que la reforma radical pugui ser pagada, arrossegaran els peus perquè els problemes semblen haver esdevingut menys urgents (oblidant que només fa uns anys el sistema de la seguretat social sofria per pressions financeres i organitzatives). Un cop la bonança econòmica arribi a punt mort —que un dia o un altre arribarà— i la necessitat de fer una reforma sigui més evident que abans, encara seran refractaris perquè no sabem si es poden permetre els costos i les incerteses implicades en una política de reforma. Contra aquesta visió pessimista, hom pot argumentar que la integració europea mateixa podria preparar els esperits per a una reforma més radical. Fins ara, cada Estat membre de la Unió Europea ha lluitat amb els seus propis problemes de seguretat social. Després del ferm establiment de la UEM, nombrosos problemes nacionals passaran a ser problemes europeus compartits. Hi haurà més conscienciació que, a nivell fonamental, els problemes que tenen els països europeus amb la seguretat social són molt similars i que les solucions radicals comunes seran millors que els pedaços continus. L'escenari que presentem aquí advoca per una reforma de la seguretat social en benefici d'aquells que encara depenen dels seus serveis, mentre que alhora té en compte les realitats socials i econòmiques de l'Europa del segle XXI.

16. Recomanació del Consell del 24 de juny del 1992 sobre els criteris comuns pel que fa als recursos suficients i l'assistència social en els sistemes de protecció social (92.441/EEC), in: *Official Journal of the European Communities*, L 245, 26 d'agost del 1992, p. 46-48, esp. preàmbul no. 3.