

Kruimels voor de werkgelegenheid

De vermeende effecten van een loonkostenverlaging

Rafael Lamas

Economisch adviseur Studiedienst ABVV-nationaal

Gretige werkgevers en bijziende economen propageren loonkostenverlaging als een efficiënt middel ter bestrijding van de werkloosheid. In werkelijkheid pikken de werklozen slechts kruimels mee van de middelen die voor die loonkostenverlaging gemobiliseerd worden. De harde cijfers van de ervaring met het Globaal Plan bewijzen dat.

In het werkgelegenheidsdebat worden werkloosheid en hoge loonkosten vaak in één adem genoemd. Verlaag de loonkosten, zeggen de werkgevers en sommige economen, en er zullen vanzelf jobs bijkomen. In werkelijkheid is het niet zo simpel. Hoge loonkosten werken inderdaad remmend op de werkgelegenheid, maar dat is geen deterministisch mechanisme. De relatie tussen arbeidskosten en werkgelegenheid is complex. Bovendien zijn beide elementen slechts twee van de vele variabelen die de prestaties en het concurrentievermogen van een economie bepalen.

Verklaringen voor de werkloosheid

Om de werkloosheid te kunnen aanpakken, moet je eerst de oorzaken ervan kennen. Sommigen beweren dat de hoge werkloosheid te wijten is aan 'rigiditeiten' op de arbeidsmarkt. Anderen beweren dat ze vooral een gevolg is van het on-aangepaste macro-economische overheidsbeleid (zie o.m. CEPS (1985), IAB (1995), Joekels (1996)).

Op die tweede groep kom ik verderop terug. In wil het eerst hebben over de eerste groep. In die groep bevinden zich de pleitbezorgers van een loonkostenverlaging. De lonen zijn te hoog, beweren zij. Hoge lonen remmen de vraag naar arbeidskrachten, in het bijzonder naar laagge-

schoolde arbeidskrachten, af. Ze doen de winsten dalen, waardoor er minder geïnvesteerd wordt en de productiecapaciteit inkrimpt. Daarnaast zetten ze de werkgevers ertoe aan arbeid door kapitaal te vervangen (rationaliseringsinvesteringen).

Het klinkt aannemelijk, maar het klopt niet. In de jaren '70 en in het begin van de jaren '80 wogen de loonkosten in Europa inderdaad te zwaar. Sindsdien is hun aandeel in de toegevoegde waarde echter teruggebracht tot het niveau van begin de jaren '70 of zelfs eronder. Terzelfdertijd zijn de winstmarges opnieuw gestegen tot het niveau van de jaren '60-'70. Wél is de globale arbeidsbelasting in België hoger dan in de andere Europese landen. In de jaren '80 en '90 is de belasting op arbeid voortdurend gestegen, terwijl de belasting op kapitaal verminderde. Daardoor is de verdeling van de verplichte heffingen tussen arbeid, kapitaal en consumptie scheefgetrokken, met schadelijke gevolgen voor de werkgelegenheid.

Directe loonkosten en de vraag naar arbeid

Op basis van empirisch materiaal hebben onderzoekers geprobeerd in te schatten in welke mate de loonkosten de vraag naar arbeid beïn-

vloeden. De resultaten van deze studies zijn uiteenlopend. In een studie van Konings en Roodhooft (1995) werd de elasticiteit van de werkgelegenheid in België tussen -0.75 en -0.80 geraamd. Het HERMES-model van het Planbureau kwam tot een veel bescheidener elasticiteit: tussen -0.17 en -0.5 [1]. Meestal rekent men met een gemiddelde elasticiteit van -0,3 voor de algemene vraag naar arbeid en met een hogere elasticiteit voor de vraag naar ongeschoolde arbeid (IAB (1995)). Een elasticiteit van -0,3 betekent dat de arbeidskosten moeten verminderen met 3,33% om de werkgelegenheid met 1% te doen stijgen. Dat leidt niet noodzakelijk tot een proportionele vermindering van de werkloosheid. Door een verbetering van de situatie op de arbeidsmarkt gaan immers ook mensen die niet of niet meer als volledig uitkeringsgerechtigde werklozen beschouwd werden opnieuw werk zoeken.

Indirecte loonkosten en de vraag naar arbeid

Naast de lonen zijn er de indirecte loonkosten, de sociale bijdragen van werkgevers en werknemers. Ook die kosten zijn te hoog, klagen de werkgevers. Een bijdragevermindering zou een gunstig effect hebben op de werkgelegenheid. Wat is daarvan aan?

Je moet hier een onderscheid maken tussen de korte en de lange termijn. Op lange termijn zijn de lonen en de sociale bijdragen in zekere mate substitueerbaar. Een vergelijking van de Europese cijfers bewijst dat. Hoewel het aandeel van de sociale bijdragen in de globale arbeidskosten van land tot land sterk kan variëren, is het aandeel van de lonen in de toegevoegde waarde in de diverse Europese landen zowat gelijkwaardig. Op lange termijn zijn de lonen en de sociale bijdragen nagenoeg volledig gelijk.

Het is dus niet zo, zoals sommigen beweren, dat hogere sociale bijdragen automatisch tot hogere globale arbeidskosten leiden. Zonder de sociale zekerheid zouden de werknemers immers zelf moeten instaan voor de thans gedekte risico's en zouden ze dus een hoger netto-loon eisen. De indirecte loonkosten zouden lager worden, maar het netto-loon zou hoger worden [2].

Ook in landen waar de indirecte arbeidskosten laag zijn en waar die kosten bijna volledig uit

de belastingen worden gefinancierd, zijn de arbeidskosten vergelijkbaar met de onze, omdat de werknemers proberen om belastingen op hun inkomen of op het verbruik te compenseren door hogere lonen. In Denemarken bijvoorbeeld is de sociale zekerheid in hoge mate gefiscaliseerd. Dat neemt niet weg dat Denemarken qua loonkosten en werkloosheidscijfer niet erg van het Europese gemiddelde verschilt.

Toch is het mogelijk dat de verhoging van de indirecte arbeidskosten het gebruik van kapitaal aantrekkelijker heeft gemaakt. Wellicht heeft die verhoging, samen met een bijzonder gunstig fiscaal regime voor financiering van kapitaalintensieve activiteiten, de substitutie van arbeid door kapitaal vergemakkelijkt.

Op korte en middellange termijn kan een vermindering van de sociale bijdragen wel een positief effect hebben op de tewerkstelling. Dat effect zal sterker zal zijn naarmate de lastenvermindering lager aan de loonladder gebeurt.

Wat zijn de voordelen van een vermindering van de sociale bijdragen voor de werkgevers? Een bijdragevermindering moet de marginale produktiviteit van de werknemers verhogen. Verder moet ze ervoor zorgen dat kapitaal makkelijker vervangen wordt door arbeid, en dan vooral ongeschoolde arbeid.

Globaal Plan

In België is de vermindering van de sociale werkgeversbijdragen het voornaamste instrument van het federale werkgelegenheidsbeleid. Het was één van de sleutelementen van het Globaal Plan. De resultaten van het Globaal Plan voor de werkgelegenheid waren echter ronduit teleurstellend. Dat blijkt uit de studies van het Planbureau en uit de gemeenschappelijke analyse van het Globaal Plan door de Nationale Arbeidsraad en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven. De maatregelen van het Globaal Plan, goed voor een transfer van ongeveer 50 miljard naar de bedrijven, zouden niet meer dan tienduizend banen hebben opgeleverd. De kostprijs voor het scheppen van een netto-baan zou schommelen van 800.000 frank voor een baan met laag loon in de dienstensector tot 6.000.000 frank voor een baan in het kader van Maribel.

Dat de bijkomende netto-werkgelegenheid zo bescheiden is, is te wijten aan een aantal effecten die de bijdrageverlaging teweeg bracht (MTA (1995)): het onverhoopte effect ('effet d'aubaine': een onderneming geniet van een toelage voor nieuwe werkgelegenheid die ze sowieso, dus ook zonder deze toelage, gecreëerd zou hebben); het substitutie-effect (een onderneming werft liever een werknemer aan waarvoor ze subsidies kan krijgen dan een 'niet-gesubsidieerde' werknemer); het rotatie-effect (bepaalde werknemers verliezen hun job ten voordele van andere, het werkloosheidsvolume blijft echter identiek hetzelfde); het verplaatsingseffect (overplaatsen van werkpos-ten uit een onderneming in moeilijkheden naar een onderneming die, dankzij de toegekende voordelen, beter in staat is om te concurreren). Daarnaast kunnen verminderde RSZ-bijdragen voor lage lonen een afschrikkingseffect hebben op het vormingsbeleid (Snower (1995)). De bijdragevermindering vormt dan een soort val voor ongeschoolde werknemers: ze blijven steken in jobs zonder ook maar enig toekomstperspectief.

Alternatieve financiering

Voor het werkgelegenheidsdebat is het is erg belangrijk het effect van verminderde RSZ-bijdragen te evalueren. Minstens even belangrijk is echter voor ogen te houden dat je de RSZ-bijdragen alleen kan verminderen, als je de sociale zekerheid op een andere manier financiert. Het Planbureau heeft immers al herhaaldelijk aangetoond dat er geen 'autofinancierend' mechanisme is.

Om de maatregelen uit het Globaal Plan te compenseren, heeft de regering een alternatieve financiering uitgewerkt. Die maatregelen waren goed voor een transfer van zo'n 50 miljard van de gezinnen naar de ondernemingen. Met de alternatieve financiering heeft de regering vooral de inkomsten uit arbeid belast. Zo heeft ze de ongelijkheid die reeds bestond tussen de verschillende soorten inkomens, versterkt.

De keuze tussen de verschillende mogelijke vormen van alternatieve financiering is nochtans verre van neutraal voor de werkgelegenheid. Het Planbureau (1995) toonde aan dat het effect op de werkgelegenheid des te gunstiger zal zijn,

naarmate de vermindering op de RSZ-bijdragen toegespitst wordt op de lage lonen en naarmate de alternatieve financiering niet de arbeid alléén, maar ook kapitaal en energie belast. Op die manier blijft bij de gezinnen meer inkomen beschikbaar voor consumptie. Als je een keuze moet maken tussen de maatregelen die gesuggereerd worden, bieden een Algemene Sociale Bijdrage en een Aanvullende Bijdrage voor Ondernemingen de meest interessante perspectieven voor de tewerkstelling.

Concurrentievermogen

De concurrentiekracht van ons land is niet zozeer een kwantitatief probleem, waarvoor de loonkosten doorslaggevend zijn. Het is veeleer een kwalitatief en structureel probleem. Het kwalitatieve (niet-prijsgebonden) concurrentievermogen van ons land is niet goed. Om dat op te krikken, moet de kwaliteit van de produkten, de efficiëntie van de commerciële netten, het aantal en de verscheidenheid van de produkten, de sectorale en geografische specialisatie en de samenstelling van de exportkorf verbeterd worden. België verliest marktaandeel op de internationale markt van de be- en verwerkte produkten. Een recente studie op basis van een econometrische sectorale analyse heeft aangetoond dat dat hoofdzakelijk te wijten is aan het gebrek aan innovatie, veeleer dan aan een ongunstige evolutie van de loonkosten (Meeusen en Rayp, 1995). Een verlaging van de loonkosten zal dus niet automatisch ons concurrentievermogen opkrikken.

Nadelen van loonmatiging

Het doel van een loonmatiging is én een verbetering van de relatieve prijs van arbeid vergeleken tegenover kapitaal, én een stijging van de winsten en dus van het investeringspotentieel van de ondernemingen. Als de ondernemingen met de gestegen winsten expansie- of vervangingsinvesteringen gaan doen, zijn beide effecten complementair aan elkaar. Zij kunnen echter ook tegenstrijdig zijn, als de bedrijven de loonmatiging gebruiken om rationaliseringsinvesteringen te doen.

Naast dit gevaar, dat altijd bestaat, mogen wij niet blind zijn voor een aantal andere negatieve

kanten van een loonmatiging. Die kunnen bijzonder nadelig zijn voor een economie:

- loonmatiging kan het bedrijfsleven ertoe aanzetten zich te specialiseren in activiteiten met een lage toegevoegde waarde en een hoge arbeidsinhoud. Op termijn kan dat de macro-economische produktiviteit minimaliseren, terwijl die juist essentieel is voor groei en concurrentievermogen;
- loonmatiging kan leiden tot een gebrek aan stimuli om het productieproces te moderniseren, om in O&O te investeren en de economische structuur te moderniseren;
- loonmatiging kan een negatieve impact hebben op de privé-consumptie als factor van economische groei;
- loonmatiging kan deflatoire gevolgen hebben voor de fiscale en sociale inkomsten, wat dan weer de overheidsfinanciën en de sociale zekerheid in moeilijkheden kan brengen.

Voor je loonmatiging overweegt, moet je bovendien steeds de internationale economische context in de gaten houden. Loonmatiging is beslist een bruikbare methode om de werkgelegenheid in een land te stimuleren, op voorwaarde dat alle andere elementen - en meer bepaald de internationale omgeving - onveranderd blijven. Als alle Europese landen echter hetzelfde loonmatigingsbeleid gaan voeren, zal er van de gunstige effecten op de werkgelegenheid niet veel meer overblijven. Die effecten zullen elkaar niet alleen opheffen; samen zullen zij de werkgelegenheid zelfs negatief beïnvloeden. Er moet, voor elk land, een onderscheid worden gemaakt tussen de sector die aan internationale concurrentie blootstaat en de - beschermde - binnenlandse sector. In de open sector kan een loonmatiging het prijsconcurrentievermogen ten opzichte van de concurrenten, die tevens de belangrijkste uitvoermarkten zijn, verbeteren. Maar als elk land een loonmatiging doorvoert, dan zal elke economie een vermindering van de binnenlandse consumptie gewaar worden. Anders gezegd, een loonmatigingsbeleid in de huidige omstandigheden zal niet hetzelfde effect opleveren als tijdens een expansieperiode (zoals de periode tussen 1986 en 1990). Loonmatiging in de huidige omstandigheden riskeert in tegendeel in de Europese landen een gevaarlijke spiraal op gang

te brengen, vermits de handel voor 90 % intracommunautair verloopt.

Een meer globale visie op werkloosheid

Zoals ik bij het begin van dit artikel schreef, kan de hoge werkloosheid in Europa op twee manieren verklaard worden. Tegenover diegenen die de werkloosheid wijten aan de arbeidsmarkt, staan diegenen die oorzaak leggen bij het volgehouden restrictief monetair en budgettair beleid [2].

Ook al is de werking van de arbeidsmarkt zeker niet altijd gunstig voor de economische efficiëntie en dus voor de werkgelegenheid, toch leidt ze niet noodzakelijk tot een hoge werkloosheidsgraad zoals we die vandaag kennen. Vandaag is een niet onaanzienlijk deel van de werkloosheid te wijten aan het eenvoudigweg uitblijven van de vraag, en niet aan structurele oorzaken (cf. Heylen, Goubert en Omeij, 1995).

Om de werkloosheid te verminderen, moet je niet noodzakelijk alleen aan de loonkosten sleutelen. Er bestaan ook andere mogelijkheden. Er zijn maatregelen die hun efficiëntie al hebben bewezen, maar die niet of niet makkelijk in de praktijk te brengen zijn. Ik denk dan aan een macro-economisch herstelbeleid (gewoon keynesiaans, of ter ondersteuning van de vraag via transeuropese netwerken). Dit soort maatregelen zal echter alleen werken als ze op Europese schaal worden toegepast, omwille van de onderlinge economische afhankelijkheid tussen de lidstaten en de mondialisering van de economie. Ook sociale of fiscale harmoniseringsmaatregelen zouden goede wapens zijn in de strijd tegen de werkloosheid, maar ook daar is Europa het sleutelwoord. Daarnaast zijn er ook maatregelen die hun deugdelijkheid nog niet hebben bewezen, maar die wel het voordeel hebben dat zij ook werkbaar zijn op nationaal niveau. Dan denk ik uiteraard aan arbeidstijdverkorting, die kan uitgeprobeerd worden voor de gehele economie of in bepaalde sectoren of ondernemingen. Laten wij ons dus niet blindstaren op de loonkosten!

Noten

- [1] De waarde van de elasticiteit wordt in feite door verschillende elementen beïnvloed, zodat vergelijkingen moeilijk of zelfs onmogelijk zijn. De verklarende factoren zijn het desagregatieniveau van de gebruikte reeksen (secto-

rale gegevens leveren hogere elasticiteiten op), de tijdshorizon (hoe langer die is, hoe meer men rekening houdt met de dynamiek van het in aanmerking nemen van een verandering in de produktieve keuzes van de bedrijven, hetgeen tot een hogere waargenomen elasticiteit leidt), het type van de gebruikte gegevens (chronologische reeksen of panelgegevens), de specificiteit van het model, en de keuze van de variabelen (Planbureau (1995, bijlage 1)).

- [2] In het debat over de modernisering van de sociale zekerheid is dat belangrijk om weten. Het onderstreept het belang van het vertrouwen dat de werknemers hebben in de sociale zekerheid. Zolang zij ervan overtuigd zijn dat bepaalde risico's voldoende gedekt zijn dankzij hun bijdrage, hoeft een hogere bijdrage geen aanleiding te geven tot compenserende loonsverhogingen. Als dat niet het geval is, of als er een conflict of onzekerheid zou ontstaan over de financiering van de toekomstige pensioenen, dan kan dat veranderen.

Bibliografie

BIT (1995), *L'emploi dans le monde 1995*.

CEPR (1995), *Unemployment: Choices for Europe*, London.

CEPS (1985), *Employment and Growth in Europe: A two-Handed Approach*. Working Paper nr.21.

Federaal Planbureau (1995), *Simulaties betreffende een vermindering van de werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid en vormen van alternatieve financiering*, Planning Paper nr.75.

Heylen F., Goubert L. en Omev E. (1995), *Unemployment in Europe: a problem of relative or aggregate demand shocks?* Working Paper 95/08, Universiteit Gent.

Joekels (1996), De werkloosheid bij beide horens aanpakken, te verschijnen in: *De gids op maatschappelijk gebied*, april-nummer 1996.

Konings J., Roodhooft F. (1995), *Wat is het effect van lagere loonkosten op de vraag naar arbeid in Belgische ondernemingen?* Beleidsnota 1/95, KUL.

Meeusen en Rayp (1995), *Sociale Zekerheid en Concurrentievermogen*. In: Despontin, M. en Jegers, M. (eds), *De sociale zekerheid verzekerd?* 22ste Vlaams Wetenschappelijk Economisch Congres, VUB Press.

Ministère de l'Emploi et du Travail (1995), *La politique fédérale de l'emploi. Rapport d'évaluation 1995*.

Snower DJ. (1995), *Evaluating Unemployment Policies: What do the Underlying Theories Tell Us?* IMF Working Paper.