



Looncompetitiviteit en automatische indexering in België

2013/18

10 | 12 | 2013

 MENSEN

 WELVAART

 BESCHERMING

“Als iemand echt de beste kansen wil benutten die het leven hem biedt, moet hij leren om kritisch te blijven ten aanzien van de gewoonten en overtuigingen van zijn stam.” (Bertrand Russell)

België is lid van de eurozone en heeft een erg open economie die sterk met die van zijn buurlanden verweven is. Toch beschikt het over heel eigen sociaaleconomische voorzieningen. Of het nu gaat om de duur van de werkloosheidsuitkeringen, de rol van de sociale partners, de financiële responsabilisering bij vroegtijdige pensionering, de fiscaliteit, de reglementering van de goederen- en dienstenmarkt of de loonvorming: België heeft op tal van domeinen andere keuzes gemaakt dan zijn voornaamste handelspartners. In deze bijdrage onderwerpen we één van deze eenheden – de automatische loonindexering – aan een niet-technische analyse in het kader van een denkoefening over het concurrentievermogen van de nationale economie.

Dit stuk bestaat uit vier delen. Het eerste deel is gewijd aan de meting van de looncompetitiviteit. Het tweede deel belicht de loonkloof tussen België aan de ene kant en Duitsland, Frankrijk en Nederland aan de andere kant. Het derde deel bevat een analyse van de verdiensten en beperkingen van de automatische indexering, waarna in het vierde deel de conclusie volgt.

ETIENNE DE CALLATAÿ
Senior Fellow Itinera Institute
Chef Economist Bank Degroef

1. Lonen en concurrentievermogen

Waarom nemen het niveau en de evolutie van de lonen in het Belgische publieke debat zo'n prominente plaats in? De reden hiervoor is de angst dat zij een mogelijke daling van het concurrentievermogen van de Belgische economie veroorzaken, afgezien van banenverlies en het bijbehorende verlies aan collectieve welvaart. Het verlies aan marktaandeel dat in België boven het gemiddelde van de buurlanden ligt, en de gevoelige verslechtering van de lopende rekening van de Belgische betalingsbalans rechtvaardigen deze bezorgdheid. Het is dan ook interessant om, alvorens de loonproblematiek aan te snijden, even stil te staan bij het begrip 'concurrentievermogen' en de begrippen die in dit verband moeten worden gebruikt.

Concurrentievermogen van ondernemingen versus concurrentievermogen van een staat

Dat een onderneming door middel van lagere kosten of een beter aanbod haar concurrentievermogen wil verbeteren om haar marktaandeel te vergroten en haar winsten te verhogen is één ding, of de gemeenschap daarbij wint, is nog iets heel anders, zelfs indien de individuele zoektocht naar concurrentievermogen vaak leidt tot innovatie en groei. Het spreekt voor zich dat een onderneming competitief moet zijn – zo niet loopt ze het risico te verdwijnen – maar het is een vergissing hieruit af te leiden dat het algemeen belang in een bepaald land *ipso facto* gebaat is bij competitievere ondernemingen, al was het maar omdat een land niet verdwijnt. Tot die vaststelling komen we ook onmiddellijk wanneer we kijken naar de voordelen van de internationale handel die Ricardo zo na aan het hart liggen: winst voor onze handelspartner betekent niet noodzakelijk verlies voor ons land, terwijl winst van marktaandeel voor een onderneming wel gelijkstaat met verlies van marktaandeel voor een andere onderneming.

“*Wat goed is voor General Motors is goed voor de Verenigde Staten.*” De uitspraak is even bekend als fout. Er is een verschil tussen het concurrentievermogen van ondernemingen en het algemeen belang. We kunnen de ironie van Paul Krugman in zijn beroemde *Pop internationalism* uit 1996 dus slechts onderschrijven. Toegegeven, de vooruitgang van het economisch denken heeft zijn grenzen, maar we hadden toch mogen verwachten dat op zijn minst het mercantilisme definitief naar de prullenmand zou worden verwezen? Niet dus. Vanuit de visie van de *zero sum game* – wat de ene partij wint, verliest de andere – heeft de politieke wil om het concurrentievermogen te verbeteren veel weg van een egoïstisch beleid onder het motto ‘*beggar thy neighbour*’.

Als de eurozone een gesloten economie zou zijn, zou competitiviteitswinst van één lidstaat overeenkomen met verlies voor een andere staat en zou de totale welvaart onveranderd blijven. Dit is in zekere zin waar het debat over de grenzen van de verdiensten van het Duitse model om draait. Het zou begrijpelijk zijn dat de publieke opinie zich kant tegen het feit dat België vooruit probeert te komen ten nadele van zijn Europese partners en dat beleidsmaatregelen dus het internationale concurrentievermogen van lokale ondernemingen verbeteren. Het zou ook begrijpelijk zijn dat de publieke opinie zich kant

tegenloonsverlagingen, het terugschroeven van de sociale bescherming of een versoepeling van de milieunormen, maatregelen die het onmiddellijke concurrentievermogen van de ondernemingen ten goede zouden komen maar in de eerste plaats nefast zouden zijn voor de gemeenschap.

Waarom interesse tonen voor de concurrentiepositie van een staat?

Toch mogen we niet weigeren om het debat over het concurrentievermogen van de ondernemingen te voeren, omdat achter dit begrip egoïstische beleidsstrategieën en een sociale en ecologische *race to the bottom* zouden schuilgaan. Tegen de kritiek op het onderzoek naar de concurrentiepositie van een staat kunnen drie tegenargumenten worden ingebracht:

- In een muntunie waar de flexibiliteit van wisselkoersen daalt, leidt een al te verschillende evolutie van het concurrentievermogen tot spanningen en zelfs crisissen, zoals de recente ervaring in enkele perifere landen aantoont. Uiteraard is het altijd mogelijk om de partners – op dit ogenblik Duitsland – de schuld te geven voor hun overdreven streven naar concurrentievermogen, maar zolang de Europese coördinatie blijft bestaan, is dit een realiteit waaraan niet ongestraft voorbij kan worden gegaan;
- Een open economie die aan het bestaan van het concurrentievermogen voorbijgaat, stelt zich bloot aan een welvaartverlies dat haar op politiek vlak verzwakt. Zo zou een lofzang op de verdiensten van het Belgisch sociaal model weinig geloofwaardig klinken, indien het werkloosheidscijfer bij ons door een gebrek aan concurrentievermogen flink de hoogte zou ingaan. Bovendien zou een verlaging van de belastinggrondslag vragen doen rijzen over de houdbaarheid van dit model;

Tot slot kan een beleid dat het concurrentievermogen herstelt, een verhoging van de totale welvaart bewerkstelligen en hoeft het geen *zero sum game* te zijn. Er mag niet worden vergeten dat de gemeenschap er belang bij heeft dat de middelen worden gebruikt door de onderneming die ze het best benut en dat, indien een onderneming haar concurrentievermogen verhoogt door bijvoorbeeld haar medewerkers beter te motiveren, hieruit een voordeel voor de gemeenschap voortvloeit. Indien een staat zijn concurrentievermogen verhoogt – bijvoorbeeld dankzij beter functionerende openbare diensten – is het resultaat meer welzijn voor de samenleving.

Daarnaast moeten we aanvaarden dat het begrip 'concurrentievermogen' iets anders betekent naargelang het in verband met een land dan wel met betrekking tot een onderneming wordt gebruikt. Dit zorgt ongetwijfeld voor dubbelzinnigheid, maar het feit is dat het begrip op die manier wordt gebruikt. Volgens Denayer en Vandecandelaere (2012, pag. 5), "*definieert de EG concurrentievermogen als het vermogen van een nationale economie om de levensstandaard van haar inwoners duurzaam te verbeteren en hen een hoog werkgelegenheidsniveau aan te bieden.*" [vrije vertaling]

Een denkoefening omtrent de elementen die bepalend zijn voor het concurrentievermogen,

is dus even noodzakelijk als nuttig, maar moet uiteraard steeds rekening houden met het niet te verwaarlozen risico dat het streven naar concurrentievermogen uitmondt in maatregelen die herverdeling in de weg staan.

Concurrentievermogen is niet alleen een kwestie van lonen

Concurrentievermogen is niet alleen een kwestie van arbeidskosten. Lonen vormen slechts één component van de rechtstreekse productiekosten van een onderneming en concurrentievermogen is niet louter een kwestie van directe kosten.

Om een te enge kijk op het concurrentievermogen te voorkomen en herinnerend aan het verband tussen concurrentievermogen, productiviteit en innovatie, volgt hieronder een niet-exhaustief overzicht van de factoren die er een invloed op hebben.

- Rechtstreekse productiekosten (inclusief overheidsbeslag)
 - o Lonen
 - o Energie (productie, transport, distributie, belasting)
 - o Kapitaalkost (rentevoeten, voorwaarden op het vlak van waarborgen, overheidssteunmechanismen, niveau van de vereiste risicopremie op eigen kapitaal, fiscale behandeling van de vergoeding van eigen vermogen en vreemd vermogen)
 - o Gronden en uitrustingen (prijs, reglementering, overheidssteun, fiscaliteit)
 - o Vennootschapsbelasting
- Andere bepalende factoren
 - o Eigen aan elke onderneming en haar producten (schaalvoordelen, motivatie van medewerkers, synergiën met andere operatoren, ...)
 - o Kwaliteit van de overheidsdiensten (doeltreffendheid van de overheidsbijdrage op het vlak van onderwijs, infrastructuur, milieu, regulering, rechtszekerheid)
 - o Culturele dimensie (ondernemerschap, ethiek, vertrouwen, ...).

De loonkost, een belangrijk element van het concurrentievermogen

Uit bovenstaande lijst van bepalende factoren blijkt duidelijk dat het debat over het concurrentievermogen niet kan worden gereduceerd tot een discussie over arbeidskosten. Toch verdienen deze arbeidskosten onze bijzondere aandacht en wel om drie redenen:

- Het gewicht dat de vergoeding van de factor werk in de waarde van de nationale productie vertegenwoordigt;
- De Europese monetaire eenmaking, die heeft geleid tot het verlies van de mogelijkheid om een loondrift te compenseren met het aanpassen van de wisselkoers;
- De lage inflatie die het moeilijker maakt om de loondrift te corrigeren, gezien de rigiditeit van de nominale lonen;
- Het belang van de loonkost als beslissingscriterium bij het kiezen van een investeringslocatie, zoals blijkt uit verscheidene internationale competitiviteitsrankings;
- De perceptie dat de overheid een concurrentievermogensprobleem sneller kan corrigeren door in te grijpen op de lonen dan door maatregelen om de andere factoren bij te sturen (zoals onderwijs, de aard van het economisch weefsel of de cultuur).

Uiteraard mag niet uit het oog worden verloren dat een partiële analyse haar grenzen heeft. Als de lonen hoog zijn, kunnen er – dankzij de bredere belastinggrondslag – meer belastingen worden geïnd en kan meer overheidsgeld worden geïnvesteerd in bijvoorbeeld de infrastructuur die ondernemingen gebruiken. Alleen naar de lonen kijken, geeft dus een vertekend beeld van het concurrentievermogen.

Met welke landen vergelijken?

Concurrentievermogen is een relatief concept. Het is dus zaak om pertinente vergelijkingspunten te vinden. Op het vlak van arbeidskosten heeft het hoegenaamd geen zin om België met lageloonlanden te gaan vergelijken. Een vergelijking met het gemiddelde van de geïndustrialiseerde landen is niet echt aangewezen in het geval van een Belgische onderneming of een Belgische vestiging van een multinational die rechtstreeks met Amerikaanse of Japanse producenten moet concurreren. De concurrentiepositie kan het best worden vergeleken met deze van de landen die – ook al zijn ze voor het overige partners – de voornaamste concurrenten zijn, zowel op het vlak van productie als voor wat investeringen betreft.

Indien we het competitiviteitsvraagstuk benaderen in het kader van een studie over het voortbestaan van de eurozone in haar huidige vorm, moeten we rekening houden met de evolutie van het concurrentievermogen binnen de muntunie en dus zowel naar Duitsland als naar Griekenland kijken. Vanuit Belgisch oogpunt dienen zich twee normen als vergelijkingsbasis aan. De eerste is het gemiddelde in de eurozone en de tweede het gemiddelde in Duitsland, Frankrijk en Nederland, de drie voornaamste handelspartners van België. De vergelijking aangaan met de 'beste leerling van de klas' – op dit moment Duitsland – zou kunnen lijken op een test die veeleer aanzet tot uitmuntendheid. Dit dreigt echter uit te monden in een overdreven opbod. De goede prestaties van een land op een welbepaald moment kunnen verband houden met lokale factoren, zodat het niet verstandig zou zijn om te trachten deze te evenaren. Weten welke landen te vergelijken is

één ding, hieronder zal besproken worden of deze vergelijking niet beter sector per sector wordt gedaan in plaats van op het geaggregeerde niveau van de nationale economie.

Loon of loonkost?

Om het concurrentievermogen te kunnen meten, moeten we niet alleen naar het brutoloon van de werknemers kijken, maar ook naar de andere kosten die rechtstreeks met de factor werk verbonden zijn, namelijk de sociale bijdragen die de werkgever betaalt. Dit betekent dat ook rekening moet worden gehouden met de verschillende modaliteiten voor de verlaging van de sociale bijdragen, net als met de vrijstellingen voor het betalen van bedrijfsvoorheffing overigens.

Bij de werkgeversorganisaties staan sommigen afwijzend tegenover een loonkostenvergelijking die rekening houdt met de lastenverlagingsmaatregelen. Voor deze zienswijze valt wel wat te zeggen. Het argument dat ze aanhalen, is dat deze verlagingen precies werden toegekend om de 'loonhandicap' van België tegenover zijn partners te beperken. Ze opnemen in de berekening doet dit corrigerend effect echter teniet.

Moeten de lastenverlagingen al dan niet in de berekening worden opgenomen? Dit hangt af van wat we willen meten. Is het de bedoeling om te vergelijken wat een werknemer in België en in de buurlanden kost, dan moeten we ons baseren op de totale nettoloonkost, met dus de lastenverlagingen die in mindering komen van deze kostprijs. Een andere zaak is de benadering uit 1996. Toen werd na de vaststelling van een extra loonkost in België de zogenaamde 'loonnorm' in het leven geroepen. Dit mechanisme moet een verzwaring van de ontstane handicap voorkomen. Indien bovenop deze loonnorm lastenverlagingen worden toegestaan om de handicap van vóór 1996 op te vangen, moet geen rekening worden gehouden met deze verlagingen, zo niet dreigt het effect ervan verloren te gaan voor wat het concurrentievermogen betreft door een snellere stijging van de Belgische lonen.

Nog één kanttekening hierbij. Het is bedrieglijk om uit te gaan van de maandelijkse loonkost, omdat er loonsupplementen kunnen worden toegekend die van land tot land verschillen (vakantiegeld, 14e maand, eindejaarspremies, ...). Daarom is het verkieslijk om uit te gaan van de jaarlijkse loonkost, al is ook in dat geval een bijkomende correctie vereist. De jaarlijkse arbeidsduur, uitgedrukt in aantal gepresteerde uren, verschilt namelijk aanzienlijk van land tot land. De jaarlijkse loonkost moet dus worden omgerekend naar een totale nettoloonkost per gepresteerd uur.

Loonkost of loonkost per geproduceerde eenheid?

Om te meten of het niveau van de lonen een probleem stelt voor het concurrentievermogen, moeten we ons niet baseren op de loonkost maar op de loonkost per geproduceerde eenheid. Deze zogenaamde eenheidsloonkost houdt rekening met de productiviteit. Een stijging van de lonen met 10% in combinatie met een productiviteitstoename van 15% brengt het concurrentievermogen van een onderneming niet in gevaar. Hetzelfde geldt voor het

macro-economische niveau. Een begrotingsbeleid dat de loonkost met 10% verzwaart, de aldus verkregen middelen aan een betere financiering van onderwijs of infrastructuur besteedt en zo een productiviteitswinst van 15% realiseert, komt het concurrentievermogen ten goede.

Voor deze vergelijkende oefening – het meten van het concurrentievermogen op het niveau van de onderneming en dat van de economie – moeten we dus uitgaan van de loonkost gecorrigeerd voor productiviteit, maar eerst moeten we nog een flinke kanttekening maken bij de juiste manier om deze productiviteit te meten. Het meten van de productiviteit stelt hoegenaamd geen probleem: we nemen de toegevoegde waarde en delen die door het arbeidsvolume. De aldus berekende nationale macro-economische productiviteit is echter niet de grootte die we nodig hebben. In België zijn banen met een geringe toegevoegde waarde onder invloed van de hoge loonkosten, uitgedrukt in nominale cijfers, weinig rendabel of zelfs onrendabel geworden. De economie heeft zich aangepast en deze banen zijn verdwenen. Het resultaat is dat er alleen nog banen zijn met een hogere toegevoegde waarde. Dit zorgt voor een geflatteerd nationaal gemiddelde op het vlak van productiviteit. De economie vindt namelijk een nieuw evenwicht met hogere loonkosten, een hogere productiviteit en een hogere werkloosheid. Deze nationale macro-economische meting van de productiviteit wordt veelvuldig gebruikt om het concurrentievermogen van een land te berekenen, maar eigenlijk is dit volstrekt fout.

Een onderneming die tussen twee productievestigingen in verschillende landen moet kiezen, zal altijd de eenheidsloonkosten vergelijken, zowel wanneer ze haar activiteiten wil terugschroeven als wanneer ze nieuwe investeringen overweegt om haar activiteiten uit te breiden. Daarbij baseert ze zich echter niet op de nationale, macro-economische meting van de productiviteit, maar vraagt ze zich af hoe groot het gemiddelde productievolume zal zijn per werkjaar, uitgaande van eenzelfde uitrusting in elke vestiging. Zo zouden we tegenover de macro-economische meting van de productiviteit een micro-economische meting kunnen stellen. Die houdt rekening met factoren die bepalend zijn voor het concurrentievermogen zoals de kwaliteit van het menselijk kapitaal of de overheidsinfrastructuur, zonder echter enige invloed te ondervinden van de samenstellingseffecten van de beroepsbevolking die wel een rol spelen bij de macro-economische meting.

Uit het niveau van de uurloonkosten en de zwakke werkgelegenheid blijkt dat België een land is waar de samenstellingseffecten bijzonder zwaar doorwegen. In een competitiviteitsranking die op een macro-economische meting van de productiviteit gebaseerd is, komt België op een bedrieglijk mooie plaats te staan. We kunnen dus maar beter tweemaal nadenken alvorens blij te zijn met een plaats op het podium van de meest competitieve landen. Naarmate een land meer banen met een lage toegevoegde waarde ziet sneuvelen, klimt het verder op in de ranking! Het logische gevolg hiervan is dat de kleinere productiviteitswinst die de jongste jaren werd geboekt, niet betekent dat we minder intelligent of minder werklustig geworden zijn. Twee factoren verdienen in

dit verband bijzondere aandacht. Allereerst is er het fenomeen van de *labor hoarding*: tijdens periodes van laagconjunctuur houden ondernemingen een personeelsbestand aan dat eigenlijk te groot is om in hun onmiddellijke behoeften te voorzien, met het doel te anticiperen op latere problemen om weer mensen met de juiste ervaring te kunnen rekruteren. Dit haalt de productiviteit naar beneden. Ook de maatregelen van de voorbije jaren om laaggeschoolden aan het werk te krijgen – verlaging van de sociale bijdragen en systemen als dienstencheques – waren geen goede zaak voor de macro-economische productiviteit.

Rekening houden met sectorale en regionale heterogeniteit

Het meten van het concurrentievermogen op basis van het nationale loonkostgemiddelde is om drie redenen onvoldoende.

Allereerst zitten in het nationale gemiddelde ook de sectoren van niet-verhandelbare goederen verrekend. Vanuit het oogpunt van de nationale economie is het concurrentievermogen echter slechts belangrijk voor ondernemingen die onderhevig zijn aan internationale concurrentie. Voor wat de lonen betreft, zijn het dus de eenheidsloonkosten in de sectoren van de zogenaamde verhandelbare goederen waarop moet worden gefocust. Uiteraard hebben de loonkosten in de sectoren van niet-verhandelbare goederen ook een invloed op de productiekosten van een onderneming in een sector van verhandelbare goederen. Een dienstenbedrijf waaraan een exportfabriek het onderhoud van haar installaties uitbesteedt, treedt weliswaar niet in concurrentie met dienstverleners in het buitenland, maar de eventuele meerkost die zijn duurdere werkrachten genereren, heeft een rechtstreekse impact op de productiekosten van de fabriek in kwestie.

Als de loonkosten in de sectoren van verhandelbare producten in de buurt van het nationale gemiddelde liggen, is het niet zo erg om van dit gemiddelde te vertrekken bij het bestuderen van het concurrentievermogen. Alleen is dit niet zo. De loonkosten verschillen sterk van sector tot sector. Een recent rapport van de Expertengroep '*Concurrentievermogen – Werkgelegenheid*' (2013, pag. 97 en volgende) bevat een gedetailleerd overzicht van de arbeidskosten in 2010 voor 21 bedrijfstakken in België, Duitsland, Frankrijk en Nederland, en meer in het bijzonder de bedrijfstakken waarvoor een internationale vergelijking kan worden gemaakt (op een totaal van 38 bedrijfstakken die de volledige economie uitmaken). Terwijl het niet-gewogen gemiddelde van de uurloonkosten in België 39,6 euro bedraagt, gaat dit van 24,2 euro in de horeca tot 76,9 euro in de raffinage. Uit deze uitsplitsing per sector blijkt dat de lonen over het algemeen hoger liggen in de sectoren van de verhandelbare goederen, wat misschien te maken kan hebben met het feit dat de lonen hoger zijn waar zij een kleiner deel van de toegevoegde waarde vertegenwoordigen.

Ten tweede gaat het nationale gemiddelde voorbij aan het verschillende gewicht dat elke bedrijfstak binnen de economie vertegenwoordigt. Een land met lagere loonkosten voor alle sectoren maar waar de sectoren met hoge lonen meer gewicht in de schaal leggen, zou een hoger loongemiddelde kunnen hebben zonder dat op een probleem van looncompetitiviteit hoeft te wijzen.

Het is dus verkieslijk om het onderzoek naar het concurrentievermogen op het niveau van elke bedrijfstak van verhandelbare goederen te baseren, maar eigenlijk is ook die berekening nog niet precies genoeg. Binnen eenzelfde bedrijfstak kunnen zich ondernemingen met een zeer uiteenlopende looncompetitiviteit bevinden. Men zou kunnen denken dat de loonverschillen tussen ondernemingen uit eenzelfde sector gering zijn in landen waar collectieve onderhandelingen het interprofessionele niveau (zoals in België) of de sectoren (zoals in Duitsland) een belangrijk gewicht verlenen. Dit blijkt echter niet het geval te zijn. In België blijkt uit de hierboven genoemde gegevens dat het interprofessioneel overleg er hoegenaamd niet voor zorgt dat de lonen van de verschillende sectoren en dus van de verschillende ondernemingen flink naar elkaar toegroeien. In Duitsland vergroot de mogelijkheid om af te wijken van de sectorovereenkomsten ('*opting out*') de verschillen tussen de ondernemingen van eenzelfde sector.

Ten derde gaat het nationale gemiddelde voorbij aan de regionale verschillen. Die kunnen nochtans groot zijn. We stellen weliswaar een compensatiemechanisme vast: in regio's waar de productiviteit lager is, plegen de lonen minder hoog te zijn, maar dat garandeert geen gelijkschakeling van de loonkosten per geproduceerde eenheid. De Europese Commissie (2013, pag. 30) meent dat de eenheidsloonkost, indien hij gelijk is aan 1 voor het gemiddelde in België, 0,97 bedraagt in West-Vlaanderen tot 1,02 in de provincies Luik en Henegouwen. Het verschil is niet spectaculair, maar evenmin verwaarloosbaar.

Alles bij elkaar bestaat er geen geïntegreerde arbeidsmarkt die voor een grote homogeniteit van de eenheidsloonkosten tussen de ondernemingen, tussen sectoren en tussen regio's leidt. We moeten dus voorzichtig zijn wanneer we over de Belgische loonproblematiek spreken en één enkele oplossing voorstellen.

Verborgene loonkosten integreren

Zoals we hierboven al aangaven, valt concurrentievermogen absoluut niet terug te voeren tot een probleem van loonkosten. Er zijn ook kosten die met de factor werk verbonden zijn en die bij het meten van de looncompetitiviteit buiten beschouwing worden gelaten. Zo moet ook rekening worden gehouden met de kosten die een onderneming heeft als gevolg van stakingsdagen, absentisme, administratieve lasten die rechtstreeks aan tewerkstelling gekoppeld zijn, vakbondsacties en rekruterings- of (vooral) ontslagprocedures.

2. Meten van de loonhandicap

Ruw gemeten, komt de Belgische loonhandicap overeen met de som van de geaccumuleerde ontsporing – die vrij goed kan worden geraamd – sinds de invoering van de loonnorm in 1996 (zie hieronder) en een schatting van de loonkloof die in 1996 in de grote meerderheid van de bedrijfstakken gold. De Centrale Raad voor het Bedrijfsleven raamt het eerste op 5,6% en Voka houdt het voor het tweede op 8%, wat een totaal van meer dan 13% oplevert.

Het jongste rapport van de Expertengroep '*Concurrentievermogen – Werkgelegenheid*' (2013), kortweg EGCW, bevat een zorgvuldige en recente meting van de loonkost in België vergeleken met deze die in Duitsland, Frankrijk en Nederland in de meeste bedrijfstakken geldt, en met het gewogen gemiddelde in deze drie landen. Dubois (2013) geeft hiervan een samenvatting. Dit rapport komt er na de vaststelling van een meerkost voor arbeid in België – door sommigen 'loonkloof' en door anderen 'loonhandicap' genoemd – wanneer we dit vergelijken met de toestand in de buurlanden.

De evolutie van de lonen in België wordt geregeld door twee mechanismen: de automatische indexering en de wet van 1996 tot bevordering van de werkgelegenheid en tot preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen. De automatische indexering gebeurt op basis van een prijzenindex, de zogenaamde gezondheidsindex die geen rekening houdt met tabaksproducten, alcoholische dranken en brandstoffen (maar wel met stookolie, gas en elektriciteit). De precieze modaliteiten van de indexering verschillen van sector tot sector. De wet van 1996 voerde het principe van de loonnorm in om te verhinderen dat de nominale lonen sneller zouden stijgen dan bij onze drie voornaamste handelspartners. Het principe is eenvoudig. Om de twee jaar wordt een schatting gemaakt van de stijging van de nominale lonen bij deze partners. Van het verkregen percentage wordt de stijging van de Belgische lonen als gevolg van de indexering afgetrokken. Zo wordt de maximale stijging van de reële lonen berekend waarover de sociale partners kunnen onderhandelen. Dit maximum wordt 'de loonnorm' genoemd. Vanuit semantisch oogpunt klinkt dit wellicht verrassend, maar het is de realiteit van het interprofessioneel overleg. Aangezien de voorziene cijfers kunnen afwijken van de reële cijfers, wordt het maximumbedrag verhoudingsgewijs aangepast om te voorkomen dat er in België een snellere groei ontstaat dan in het buitenland. Deze aanpassing mag er echter niet toe leiden dat een loontrekkende niet krijgt waarop hij recht heeft in termen van automatische indexering en baremaverhoging. De huidige federale regering voerde een tijdelijke regeling in: een bevriazing van de reële lonen voor 2013 en 2014.

Het is de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (CRB) die de variatie in de lonen in België en bij de drie partners berekent, net als de loonnorm. De loonkloof in termen van uurloonkosten wordt momenteel op 5,6% geraamd. De macro-economische arbeidsproductiviteit ligt in België hoger dan in elk van de buurlanden, maar indien deze in de berekening van de loonnorm werd geïntegreerd, zou de loonkloof heel wat groter zijn: zo'n 13% (Jaarverslag

2012 van de BNB). In vergelijking met 1996 evolueert de macro-economische productiviteit in België namelijk heel wat minder gunstig dan bij de drie partners.

De EGCW probeerde de impact te meten van de maatregelen voor het verlagen van de arbeidskosten die sinds 1996 werden genomen, wetend dat het in België om substantiële bedragen gaat: ze zijn goed voor 11,2 miljard euro, d.w.z. 5,75% van de totale arbeidskosten. De maatregelen worden onderverdeeld in twee categorieën: 'loonsubsidies' en 'lastenverlagingen'. Om redenen die verband houden met de beschikbaarheid van de gegevens gaat de analyse van de EGCW maar tot 2011, toen de loonkloof op 4,6% werd geraamd. Het is belangrijk te onderstrepen dat alle bedrijfstakken niet in dezelfde verhouding van deze maatregelen genieten.

Tabel 1. Arbeidskostenverlagingen in België, 2011 (in miljard euro)

| | |
|---|------|
| A. Loonsubsidies | 6,2 |
| • Via sociale zekerheid, waaronder: | 3,1 |
| o Dienstencheques | 1,4 |
| o Sociale Maribel | 1,0 |
| o Activeringen | 0,6 |
| • Via bedrijfsvoorheffing, waaronder | 2,7 |
| o Nacht- en ploegenarbeid | 1,0 |
| o Algemene subsidies | 0,9 |
| o Onderzoekers | 0,6 |
| o Overuren | 0,1 |
| • Via gemeenschappen en gewesten | 0,4 |
| B. Vermindering van werkgeversbijdragen | 5,0 |
| C. Algemeen totaal | 11,2 |

Bron: EGCW (2013)

Als rekening wordt gehouden met de vrijstellingen van bedrijfsvoorheffing waarvan voornamelijk de commerciële sector geniet – zoals de algemene vrijstelling van 1%, de vrijstelling voor nacht- en ploegenarbeid en de vrijstelling voor onderzoekers – krimpt de

loonkloof in 2011 met 1,7% en gaat van 4,6% naar 2,9%. Wat echter met maatregelen zoals de sociale Maribel, de activering van werkloosheidsuitkeringen en de dienstencheques? Worden deze maatregelen meegerekend, dan krijgen we een loonkloof van 0,55%. Worden ze buiten beschouwing gelaten en wordt de daling van de gemiddelde lonen die ze veroorzaken, geneutraliseerd, dan stijgt de loonkloof opnieuw met 1,2% van 2,9% tot 4,1%. Dubois (2013) betwist deze redenering, maar vindt het toch gerechtvaardigd om de steunmaatregelen aan de sectoren van niet-verhandelbare goederen uit te sluiten van het toepassingsgebied van de analyse, wanneer het gaat om het bestuderen van het concurrentievermogen van de sectoren van verhandelbare goederen.

Vanuit een 'gunstige' visie op de macro-economische loonkloof komen we dus uit bij een raming van 0,55% voor 2011, te vermeerderen met 1% gezien de recente ontwikkelingen. Een 'strengere' visie brengt ons bij een raming van 6,8% op basis van de volgende redenering: (1) we vertrekken van de handicap die tussen 1996 en 2011 werd opgebouwd, namelijk 4,6%; (2) daarbij voegen we de recente achteruitgang, zodat we op 5,6% uitkomen; (3) we houden geen rekening met de lastenverlagingen voor de commerciële sector, die anders als een substituuut voor de loonnorm worden gezien; (4) we corrigeren de meting van de loonkost voor de effecten van de subsidies voor de sectoren van niet-verhandelbare goederen die tot gevolg hebben gehad dat de gemiddelde stijging van de lonen wordt beperkt, en we tellen dus 1,2% bij; en (5) zo komen we uit bij een loonkloof van 6,8%.

Ook de EGCW becijferde de kloof tussen België en het gewogen gemiddelde in Duitsland, Frankrijk en Nederland op het vlak van de eenheidsloonkost voor 21 bedrijfstakken (berekening afgesloten in 2010). Hieruit blijkt het volgende: *"Algemeen beschouwd is de verhouding [tussen loonkost en productiviteit] voor de meeste industriële bedrijfstakken hoger in België dan in de drie buurlanden. Dat geldt in aanzienlijke mate voor de textielnijverheid, de chemie, de vervaardiging van elektrische apparatuur en van transportmiddelen."* (EGCW, 2013, pag. XVI). Verder lezen we: *"Uit het onderzoek van de indicatoren blijkt dus dat vooral de industrietakken zich mogelijk in grotere moeilijkheden bevinden."* (EGCW, 2013, pag. XIX). Concurrentievermogen is echter een begrip dat op de sectoren van verhandelbare goederen betrekking heeft, waarin de industrie een veel groter gewicht vertegenwoordigt dan in de verdeling van het BBP. Dit is in de periode 1995-2010 niet zonder gevolgen gebleven voor de verwerkende nijverheid: *"Uit de resultaten blijkt dat de volumegroei van de activiteit in de verwerkende nijverheid het laagst is in België."* (EGCW, 2013, pag. XX): +13% tegenover +18% in Frankrijk, +24% in Duitsland en +29% in Nederland. Om het sombere plaatje helemaal compleet te maken, voegt de EGCW eraan toe dat: *"[...] de problemen [...] hoogstwaarschijnlijk zijn toegenomen na 2010. De prijsstijging is namelijk sterker geweest in België en heeft haar weerslag gehad op de arbeidskosten via het indexeringsmechanisme"* (EGCW, 2013, pag. XIV).

De recente studie van Bodart en Shadman (2013) over de periode 1970-2007 wijst ook op een voor België ongunstige loonkloof: *"Voor de betreffende periode (1970-2007) zijn de arbeidskosten in België merkbaar sneller gestegen dan in de drie buurlanden. Dit*

resultaat wordt bekomen, ongeacht op welke manier de arbeidskosten worden berekend, zelfs indien ze worden gecorrigeerd om rekening te houden met de evolutie van de arbeidsproductiviteit." (pag.10-11 – vrije vertaling). De auteurs wijzen er echter op dat er een uitzondering is, namelijk de eenheidsloonkosten in de verwerkende nijverheid, dankzij de daling van deze laatste in België tussen 1977 en 1997. Zij voegen eraan toe dat "in de sector die blootstaat aan buitenlandse concurrentie en in de verwerkende nijverheid, het relatieve niveau tussen België en de drie andere landen van de loonkost per geproduceerde eenheid, een snellere groei heeft gekend sinds halfweg de jaren negentig." (2013, pag. 11 – vrije vertaling).

3. Verdiensten en nadelen van de automatische indexering van de lonen

Op lange termijn leidt de automatische indexering van de lonen¹ niet tot een trendmatige stijging van de relatieve koopkracht van de Belgische loontrekkenden in vergelijking met die in de buurlanden. Voor Bodart en Shadman (2013, p.18 - vrije vertaling) is de indexering geen beslissende factor voor de langetermijnevolutie van het concurrentievermogen van de Belgische ondernemingen. Dit is te verklaren doordat de economie zich aanpast en banen verdwijnen of worden verplaatst, terwijl het uiteindelijk toch de verhouding tussen vraag en aanbod is die het niveau van de lonen bepaalt.

We komen tot dezelfde conclusie wanneer we bedenken dat, indien de indexering van de lonen inderdaad zoveel onheil zou aanrichten, zij de Belgische economie ongelooflijke schade had moeten toebrengen, terwijl de prestaties van deze laatste niet zo erg verschillen van het gemiddelde in de buurlanden. Op lange termijn speelt het werkgelegenheidsspeil namelijk een sleutelrol in de evolutie van de lonen. Om de lonen duurzaam te laten stijgen, moet de werkloosheid dalen. En dus zorgt de indexering, indien zij het concurrentievermogen en dus de werkgelegenheid aantast, uiteindelijk voor een geringere stijging van de lonen! We moeten weliswaar het aspect 'lange termijn' in dit verband nog verder uitdiepen om rekening te houden met de vele evenwichten die in het gedrang kunnen komen, maar toch tekent zich aan de verre horizon een zelfcorrigerende trend af.

Daar staat tegenover dat de automatische indexering van de lonen het concurrentievermogen van de Belgische economie op veel kortere termijn schade toebrengt. Bodart en Shadman (2013, pag. 18 – vrije vertaling) tonen aan dat "[...] de indexering het concurrentievermogen van België op korte termijn aantast", waarbij ze met 'korte termijn' een periode van enkele jaren bedoelen. Hieruit volgt een verlies van banen in België en een toename van de vraag naar arbeid in het buitenland. Op lange termijn zal er dus een nieuw evenwicht zijn, maar dat betekent niet dat de verloren banen uiteindelijk terugkeren naar België.

¹ Hetgeen volgt heeft betrekking op de automatische loonindexering en houdt geen verband met de automatische indexering van de sociale uitkeringen, ook al zijn bepaalde opmerkingen ook hierop van toepassing.

Indexering en conjunctuurstabilisatie

Ondanks de zware blootstelling aan de financiële crisis is België de crisis beter doorgekomen dan het gemiddelde in de eurozone. Het werkloosheidscijfer is minder gestegen, ook al is de recentste evolutie minder gunstig. Voor deze lichte *outperformance* zijn verscheidene verklaringen mogelijk die overigens niet altijd met elkaar overeenkomen:

- Geringe besparing op het primaire begrotingsaldo;
- Afwezigheid van structurele hervorming waarvan de initiële impact op de conjunctuur en de werkgelegenheid negatief is;
- Gevoeligheid voor de Duitse economie;
- Geen neerwaartse correctie van de huizenprijzen, in tegenstelling tot o.a. in Nederland;
- Redding van de financiële sector, waardoor het verlies van banen beperkt bleef;
- Stabieler werkgelegenheid gezien het relatief grotere gewicht van publieke en niet-commerciële sectoren, die minder cyclisch zijn, en gezien de rigiditeit van de arbeidsmarkt
- Effect van loonsubsidiemaatregelen, meer in het bijzonder het stelsel van de dienstencheques;
- Statistische illusie, door de legalisatie van zwartwerk (dienstencheques) en het meerekenen van economisch werklozen – uitgebreid tot bedienden – in de werkgelegenheids- in plaats van in de werkloosheidsstatistieken;
- Behoud van de koopkracht en van het consumentenvertrouwen dankzij de automatische indexering van de lonen en de sociale uitkeringen.

Al deze factoren, die een bescheiden *outperformance* verklaren, relativeren tegelijk ook de potentieel stabiliserende verdiensten op korte termijn van de indexering van de lonen. Voor wat betreft de stabilisatie na de schok die de financiële crisis teweegbracht, was het misschien wenselijk geweest dat de loontrekkenden – ook al is natuurlijk niet elke loontrekkende er verantwoordelijk voor – een klein deeltje van deze schok hadden opgevangen via een vermindering van hun reële lonen. Was dit misschien niet te verkiezen boven wat we nu hebben gezien, namelijk het behoud van de koopkracht voor de mensen die hun baan behielden en een flinke inkringing van de koopkracht voor wie zijn baan verloor?

Tegelijk liep de inflatie in de periode 2008-2012 in België merkbaar sneller op dan in het buitenland (BNB, jaarverslag 2012, grafiek 75). Dit is niet meteen te verklaren door structurele factoren zoals de minder concurrentiële werking van de energie-, telecom- of handelsmarkten want België was voorheen niet onderhevig aan een hogere inflatie. Het is dus erg plausibel dat dit te wijten was aan de automatische indexering van de lonen in een

dergelijke economische omgeving.

Recenter is de inflatie in België in de richting van het gemiddelde in de buurlanden geëvolueerd. Dit is te verklaren door de volgende factoren:

- convergentie van de macro-economische prestaties, met een scherpere stijging van de werkloosheid in België;
- druk van de overheid op de prijzen in bepaalde netwerksectoren;
- methodologische wijzigingen.

Indexering en aanpassing van de reële lonen

De automatische indexering van de lonen heeft de verdienste dat zij de consument vertrouwen inboezemt en dus de consumptie ondersteunt door een mogelijke terugdringing van het sparen uit voorzorg. Daar wordt echter een prijs voor betaald: het risico van een verrassingsinflatie wordt overgedragen op de werkgevers. Dit risico neemt bovendien toe omdat de automatische indexering een inflatoire spiraal op gang brengt. Dit leidt tot een verhoging van de risicopremie die door investeerders wordt geëist, wat dan weer de activiteit en dus de werkgelegenheid aantast.

Indien de handelspartners van België ook een systeem van automatische loonindexering zouden toepassen, zou de negatieve impact ervan op het concurrentievermogen verdwijnen. Het probleem is echter dat de Europese economieën open en geïntegreerd zijn, maar dat door het atypische loonevolutiemechanisme in België mettertijd een ontwrichting van de loonkosten kan ontstaan, waardoor de Belgische looncompetitiviteit zo achteruitgaat dat zij de investeringen en de werkgelegenheid aantast. Een dergelijke ontwrichting kan zich voordoen bij een plotse conjunctuurvertraging waarop geen snelle heropleving volgt, waardoor de reële lonen snel dalen bij de partners, maar niet in België. Zo'n scenario is ook mogelijk wanneer de inflatie op hol slaat als gevolg van bijvoorbeeld een petroleumcrisis of een bepaald muntbeleid.

Afhankelijk van de economische omstandigheden is een daling van de reële lonen wenselijk, hetzij in bepaalde ondernemingen die met specifieke moeilijkheden worden geconfronteerd, of voor bepaalde categorieën van werknemers. Het alternatief is namelijk vaak banenverlies. De inflatie biedt de mogelijkheid om de neerwaartse rigiditeit van de zichtbare of nominale lonen te omzeilen en, waar nodig, de reële arbeidskost te doen dalen. De automatische indexering van de lonen verhindert deze bijsturing. Het zou dan ook aangewezen zijn om minstens toe te staan dat er wordt afgeweken ('opting out') van de indexering voor alle werknemers van alle ondernemingen.

Indexering en bescherming van de koopkracht

Zoals we hierboven al aangaven, tast de automatische indexering van de lonen het concurrentievermogen van de ondernemingen op lange termijn niet aan. Er is, via de

inflatie, een prikkel om de productiviteit en de zoektocht naar toegevoegde waarde te stimuleren wat gunstig is voor de lonen. Een andere factor speelt in de tegenovergestelde richting, namelijk de toename van de onderbezetting, hetgeen ongunstig is voor de onderhandelingspositie van de loontrekkenden.

Op korte termijn waarborgt de automatische indexering de koopkracht van de loontrekkenden. Dit geldt echter uitsluitend voor de korte termijn en voor diegenen die hun baan kunnen behouden. Alle lonen worden geïndexeerd, maar indien de banen met hoge lonen in een onderneming worden geschrapt en vervangen door banen met een lager loon in een andere onderneming, doet er zich een verlies aan koopkracht voor. Dit geldt des te meer indien de banen met hoge lonen helemaal niet worden vervangen. Waarom hebben de banken hun drukkerij- en schoonmaakdiensten uitbesteed, ondanks de btw die moet worden betaald op door derde ondernemingen geleverde prestaties? Het antwoord is bekend: om te besparen. De collectieve arbeidsovereenkomsten die voor de werknemers in de drukkerijsector en de schoonmaaksector gelden, zijn namelijk minder gul dan deze voor de banksector. De arbeiders die de drukkerij en de schoonmaakdiensten bemannen, worden dus ontslagen of – minder confronterend – niet vervangen wanneer ze met pensioen gaan, en de banken richten zich tot externe dienstverleners die gevoelig lagere lonen betalen voor hetzelfde werk. De indexering beschermt op individuele wijze het loon van de drukker en de schoonmaker zolang die hun baan behielden, maar droeg er tegelijk toe bij dat beter betaalde banen werden vervangen door minder goed betaalde banen. De individuele bescherming door de automatische indexering is per definitie tijdelijk en belet niet dat het loonniveau op termijn naar beneden toe wordt gecorrigeerd.

Op korte termijn is de koopkracht beter beschermd mét dan zonder automatische indexering, maar deze bescherming vertoont ook zwakke plekken en dan met name:

- de dynamiek van de arbeidsmarkt, met verlies van goed betaalde banen (zie hierboven);
- verschil tussen de gezondheidsindex en de volledige index van de consumptieprijzen;
- manipulatie bij de indexberekening op basis van verschillende methoden;
- deflatie.

Daarbij komt nog het verschil tussen de consumptiekorf die als referentiebasis dient en de effectieve korf van elke loontrekkende. De prijs van de tweede korf kan namelijk sterker stijgen dan die van de eerste. Dit dreigt vooral voor de laagste inkomens nadelig uit te draaien.

Indexering en bescherming van de zwaksten

De automatische indexering draagt het risico van een verrassingsinflatie over van de loontrekkende naar de onderneming. Vanuit het standpunt van de laagste inkomens lijkt dit

wenselijk, ook al gaat het gepaard met een hogere risicopremie voor de ondernemingen wat betekent dat zij meer winst moeten maken en/of minder banen met lage lonen zullen aanbieden.

Zonder automatische indexering valt ook te verwachten dat de loonverschillen tussen sectoren, tussen ondernemingen en binnen eenzelfde onderneming groter zullen worden. De indexering zorgt voor een vorm van solidariteit tussen de loontrekkenden, waarvan mag worden aangenomen dat zij de laagste inkomens ten goede komt.

Tegelijk is de automatische indexering duidelijk een slechte zaak voor loontrekkenden met lage inkomens, indien zij ertoe leidt dat hun banen verloren gaan of dat er geen banen worden gecreëerd die zij zouden kunnen invullen. De mensen die 'quasivast' werk hebben, hebben dus belang bij de indexering, maar voor de anderen houdt de indexering een risico in.

Tot slot dient te worden opgemerkt dat de automatische indexering op individueel niveau geen garanties inhoudt voor het behoud van de koopkracht, en al evenmin op het niveau van een welbepaalde categorie van loontrekkenden. Zo blijkt dat de consumptiekorf van de laagste inkomens sterk verschilt van die van de 'gemiddelde Belg'. Deze categorie van loontrekkenden besteedt een veel groter aandeel van zijn inkomen aan huisvestingskosten (huur, verwarming, elektriciteit, water). Als de prijs van deze uitgavenpost sneller dan het gemiddelde stijgt zoals de jongste jaren het geval was, worden de laagste lonen ondergeïndexeerd waardoor de koopkracht van deze groep ondanks de automatische indexering in feite kan dalen. Voor de periode 2001-2011 becijferden Bodart en Hindriks (2013) dat de koopkracht van het laagste deciel door dit probleem met 5% was afgenomen omdat de prijs van hun consumptiekorf met 32% was gestegen terwijl die van de gemiddelde Belg slechts met 27% was gestegen.

Dit effect komt bovenop het koopkrachtverlies dat te wijten is aan het gebruik van de gezondheidsindex die zelf 3% van de algemene index afwijkt. In totaal bedroeg de indexering van de inkomsten in de periode 2001-2011 slechts 24%, terwijl de levensduurte voor het laagste deciel met 32% steeg.

Dit gezegd zijnde, moet ook worden gewezen op het feit dat de in België gebruikte methodologie om de wijziging van de levensduurte te berekenen, gunstig is voor de mensen met een geïndexeerd inkomen. De methode maakt meer in het bijzonder gebruik van vaste wegingen, terwijl de consument andere keuzes kan maken naargelang van de verschillende prijswijzigingen. Tegelijk mag niet worden vergeten dat andere evoluties – met name van de gezinsstructuren of het kwalitatieve of kwantitatieve aanbod van overheidsdiensten – bijkomende kosten kunnen doen ontstaan waar geen rekening mee wordt gehouden in de berekening van de levensduurte op basis waarvan de inkomens worden geïndexeerd.

Indexering en politiek debat

De automatische indexering van de lonen kan rekenen op buitensporig veel aandacht van politici, sociale partners en internationale instellingen die de Belgische economie bestuderen. De tegenstanders zouden moeten inzien dat de automatische indexering, zelfs als we hun redenering volgen, geen doorslaggevende rol kan spelen in de moeilijkheden die België op het vlak van concurrentievermogen en werkgelegenheid kent, terwijl de voorstanders zouden moeten beseffen dat de automatische indexering niet de beste bescherming biedt om de koopkracht van de loontrekkenden te vrijwaren. Om aan te tonen dat de indexering niet van doorslaggevend belang is, volstaat het om naar drie feiten te verwijzen:

- de prestaties van de Belgische economie liggen niet zo ver van het gemiddelde in de buurlanden; in die landen is er echter geen indexering;
- verlies aan concurrentievermogen is een probleem waar binnen de eurozone in de eerste plaats de perifere landen mee te maken kregen, terwijl zij geen veralgemeend indexeringsmechanisme hebben;
- de sectoren in België die het sterkst blootstaan aan internationale concurrentie en die dus het meest over de automatische indexering zouden moeten klagen, betalen over het algemeen veel hogere lonen dan de sectoren die zich op de binnenlandse economie richten; het maakt niet uit of dit te verklaren is door de kracht van syndicale onderhandelingen, de schaarste aan ervaren arbeidskrachten of het geringe gewicht van de loonmassa in de totale toegevoegde waarde; feit is dat dit loonniveau niet het gevolg is van de automatische indexering.

Hoe valt dan te verklaren dat het IMF, de OESO, de ECB, de Europese Commissie en de Belgische Nationale Bank – om slechts enkele bronnen te noemen – oproepen tot een herziening van het loonvormingsmechanisme in België en met name van de automatische indexering? Uiteraard denken sommigen dat deze technocratische consensus niet zozeer uit een economische analyse dan wel uit een dogmatische visie voortkomt. Toch is het verhelderend om naar de kritiek te luisteren, te meer daar enkele van deze instellingen zich in een recent verleden bereid hebben getoond om van de zogenaamde Washington-consensus af te wijken. Afgezien van zijn rechtstreekse impact op de looncompetitiviteit zou het indexeringsmechanisme namelijk nog meer effecten kunnen hebben.

Indexering en staathuishoudkunde

Het onderzoek naar de nadelen van de automatische indexering mag niet beperkt blijven tot de arbeidskosten. Er zijn nog vijf andere punten – die tot het domein van de staathuishoudkunde behoren – die onze aandacht verdienen, alle in het nadeel van de indexering.

Een eerste punt is het feit dat de indexering, zoals die nu bestaat, **een hinderpaal vormt voor een fiscale hervorming** die arbeid ten goede komt en met name de lasten op werk verlicht en het inkomstenverlies met een verhoging van de indirecte belastingen compenseert. Ook een verhoging van de belastingen op stookolie, gas of elektriciteit in het kader van een groen beleid zou door de indexering niet de gezinnen maar de ondernemingen treffen.

Het tweede punt is het feit dat het behoud van de indexering binnen een **status quo-logica** kadert en dus een vorm van immobilisme is. Een 'verworven recht van links' beschermen wordt een argument om een 'verworven recht van rechts' te beschermen, zoals de beperkte toegang tot een beroep. Omgekeerd zou het afschaffen van een 'politieke vergrendeling' als de indexering de deur openzetten om allerhande 'taboes' in vraag te stellen, waardoor een golf van structurele hervormingen op gang zou kunnen komen.

Het derde punt is het feit dat het debat over de automatische indexering van de lonen de **aandacht afleidt van de prioriteiten**. Sommigen zullen het een voordeel vinden dat dit dossier de vakbonden in het defensief doet gaan en ertoe aanzet om andere hervormingen te aanvaarden zolang maar niet aan het symbool van de indexering wordt geraakt. Anderen zullen daarentegen betreuren dat het publieke debat op deze manier wordt scheefgetrokken en niet aan 'de echte thema's' toekomt. Naast de competitiviteitshandicap op korte of lange termijn zijn er nog meer sociaaleconomische problemen die de automatische indexering van de lonen genereert. Zo zou, zelfs zonder indexering, de werking van de arbeidsmarkt in België vragen doen rijzen. De lastenverlagingsmaatregelen die vóór het uitbreken van de crisis werden genomen, zijn bijvoorbeeld in aanzienlijke mate uitgedraaid op loonsverhogingen terwijl de totale kostprijs voor de werkgever ongewijzigd is gebleven. Dit heeft te maken met de machtsverhoudingen op de arbeidsmarkt en niet met de indexering!

Het vierde punt is het feit dat de verdediging van een typisch Belgisch mechanisme als de automatische indexering van de lonen, leidt tot **verzet tegen een meer doorgedreven Europese politieke integratie**, dat – zonder er hier verder op in te gaan – nochtans noodzakelijk lijkt om sneller uit de crisis te raken en de welvaart te bevorderen. Met het voorstel voor het Euro Plus-pact was het mogelijk geweest om de fiscale concurrentie binnen de Unie terug te dringen, meer in het bijzonder door de invoering van een Europese harmonisering van de belastinggrondslag voor ondernemingen. De verdedigers van de indexering verzetten zich hier echter tegen omdat ook het behoud van dit mechanisme mee in de balans lag. Als we bedenken dat de aanhangers van het Rijnlandmodel alleen maar te winnen hebben bij een doorgedreven Europese beleidsintegratie op fiscaal en sociaal vlak, lijkt hun verwerping van het voorstel om de indexering te kunnen behouden, een onredelijke zet. Het is natuurlijk mogelijk om te dromen van een Europees integratiemodel dat de Belgische indexering behoudt of zelfs zou veralgemenen, maar de ervaring van het Euro Plus-pact lijkt erop te wijzen dat een andere keuze aangewezen is.

Het vijfde punt is willens nillens de **negatieve impact die de indexering heeft op het algemene imago** van België in de bedrijfswereld en op het concurrentievermogen op korte termijn, met hinderlijke repercussies op het vlak van investeringen en werkgelegenheid. Deze verslechtering van de prestaties tast op haar beurt de uitstraling van het Belgische sociale model aan. Alles bij elkaar zou de indexering de zaak die ze moet dienen, dus meer kwaad dan goed doen.

Het is aangewezen om aan deze opmerkingen nog twee punten toe te voegen. Ten eerste dient men in te zien dat de indexering de mogelijkheid opheft voor de werkgever om zelf te oordelen over de bezoldiging van zijn werknemers. Zonder de automatische indexering zouden de loonstijgingen waarschijnlijk verder gedifferentieerd zijn tussen de werknemers. Dit kan gezien worden als positief, zo aat men toe dat de lonen beter overeenstemmen met de individuele productiviteit of de relatieve schaarste op de arbeidsmarkt. Dit kan ook als negatief worden gezien, als een verhoging van de ongelijkheid. Vervolgens indien de automatische indexering van de lonen zo belangrijk is in de ogen van een deel van de Belgische samenleving terwijl het directe risico op het vlak van concurrentievermogen niet moet worden overdreven, heeft het geen zin om het systeem te allen prijze te willen afschaffen. De prijs zou namelijk hoog kunnen zijn: een deel van de bevolking zou de afschaffing ervaren als een nederlaag en een onrechtvaardigheid, het sociaal overleg zou hier fundamenteel onder kunnen leiden en het risico bestaat dat er een groot sociaal conflict ontstaat waar de economie niets bij te winnen heeft.

Welk alternatief voor de huidige indexering?

Tussen een behoud van de index zonder meer en een simpele afschaffing van het volledige systeem ten voordele van onderhandelingen die op nominale lonen focussen, hetzij op het niveau van de onderneming, de sector of het interprofessioneel overleg, liggen tal van tussenoplossingen om de automatische indexering van de lonen bij te sturen. Hierover werden al gedetailleerde studies opgesteld (BNB, 2012). Hieronder volgen enkele van deze voorstellen, die elkaar overigens niet allemaal uitsluiten:

- wijzigingen aanbrengen in het ritme van de indexeringen, bijvoorbeeld door af te vlakken over meer dan vier maanden of door slechts om het jaar of om de twee jaar een indexering door te voeren, op het ritme van de interprofessionele akkoorden;
- de gezondheidsindex wijzigen om er andere producten uit te halen of om de verschillen in fiscaliteit die zo ontstaan, uit te sluiten; deze tweede optie is gerechtvaardigd door het feit dat op dit ogenblik een daling van de sociale lasten gecompenseerd door een verhoging van de indirecte belastingen vanuit het oogpunt van de arbeidskosten in grote mate een *vestzak-broekzakoperatie* is; zij is ook gerechtvaardigd vanuit de bekommernis om institutionele coherentie: als één gewest de indirecte belastingen optrekt, heeft dat een invloed op de berekening van de levensduurte en dus op de lonen in de andere gewesten;

- de automatische indexering vervangen door een verhoging die overeenkomt met de inflatie die door de Europese Centrale Bank wordt aangekondigd of met de inflatiedoelstelling van de ECB (momenteel 2%);
- de automatische indexering omvormen tot de toekenning van een identiek bedrag aan alle loontrekkenden, wat wordt samengevat als '*centen in plaats van procenten*'; op dit ogenblik levert een inflatie van 2% een werknemer met een maandloon van 1000 euro een loonsverhoging van 20 euro op, terwijl een werknemer met een maandloon van 5000 euro zijn loon met 100 euro omhoog ziet gaan; een overcompensatie voor de lage lonen zou zelfs kunnen worden overwogen: als een inflatie van 2% alle loontrekkenden recht geeft op een loonsverhoging van 40 euro per maand, winnen de inkomens onder de 2000 euro erbij;
- een loonplafond vastleggen – bedrag nog te bepalen – waarboven geen loonaanpassing zou plaatsvinden die aan de verandering van de prijzen gekoppeld zou zijn;
- twee prijsindexen gebruiken: een volledige index tot een bepaald inkomensniveau, en daarboven een tweede index waar de indirecte belastingen en de goederen met veeleer volatiele prijzen uitgehaald zijn (Bogaert en Robette, 2013).

Dit is niet alles. Het is ook mogelijk om in een eerdere of latere fase van de automatische indexering in te grijpen. Eerder ingrijpen zou kunnen inhouden dat de methode voor de berekening van de levensduurte wordt aangepast. Dat dreigt veel weg te hebben van vals spelen, maar er zijn solide redenen om dit te doen. Een echte meting van de inflatie zou rekening moeten houden met de volgende elementen:

- het consumptiepatroon verandert voortdurend, terwijl de samenstelling van de referentiekorf altijd met vertraging wordt aangepast;
- de kwaliteit van goederen en diensten evolueert, met name op domeinen als energieprestaties, veiligheid en het vermogen van technologische uitrustingen; dit is een evolutie die op dit ogenblik niet correct wordt gemeten;
- de consument heeft de mogelijkheid om producten te vervangen door andere en om van leverancier te veranderen, maar de 'vaste gewichten' van de referentiekorf gaan hieraan voorbij.

In de Verenigde Staten heeft het werk van de Boskin-commissie aangetoond dat de inflatie met meer dan 1% werd overschat. Sedertdien werd de Amerikaanse methode om de inflatie te berekenen grondig herzien. In Europa gebeurde dit niet. Een andere upstream interventie zou zijn voor de overheid om de prijzen te controleren of in te grijpen om ze te verlagen. Het verleden pleit niet voor een dergelijke ingreep, toch moeten we de mededingingsautoriteiten de nodige middelen geven om alle marktmisbruik te voorkomen.

Ingrijpen in een latere fase zou betekenen dat we de wet van 1996 aanpassen. Bogaert (2012) stelt twee mogelijkheden voor: de berekening van de prognoses verbeteren en een efficiënter mechanisme invoeren voor de ex post correctie in geval van ontsporing. Een andere mogelijkheid zou zijn om voorrang te geven aan het nominaal plafond ten nadele van de indexeringscomponent die momenteel wordt toegekend ongeacht de loonstijging in het buitenland. Nog een andere mogelijkheid zou zijn om niet langer uit te gaan van de verwachte stijgingen voor de twee komende jaren – wat de deur openzet voor ontsporingen op het slechtst denkbare moment, d.w.z. wanneer de economie in een laagconjunctuur terechtkomt – maar wel van de effectief vastgestelde stijgingen.

Voor marketingspecialisten is het een bekend fenomeen: een te grote keuze brengt een potentiële klant vreemd genoeg van de wijs. De vele hervormingsmogelijkheden die we hierboven opsomden, hebben misschien hetzelfde effect op de sociale partners en de politieke besluitnemers. Ze lijken verlamd door *l'embarras du choix* waardoor er voorlopig niet veel gebeurt. Toch staat er niet weinig op het spel en zou een hervorming van de index of de wet van 1996 als pasmunt kunnen worden gebruikt voor andere hervormingen waarvan voor de gemeenschap evenveel of nog meer heil te verwachten valt, maar die door andere particuliere belangen, kortzichtigheden en vormen van wantrouwen worden geblokkeerd.

4. Conclusie

In een wereld met een toenemende sociale ongelijkheid – niet alleen in Angelsaksische landen trouwens – lijkt het misplaatst om mee te werken aan de sociale achteruitgang door vragen te stellen bij de automatische indexering van de lonen, een mechanisme dat behalve in België nergens meer wordt toegepast. Dit zou des te verwerpelijker zijn omdat we in de komende jaren mogelijk een snellere inflatie zullen kennen dan in het voorbije decennium (de Callataÿ, 2011). Hoewel de wijzigingen in de samenleving – van technologische vooruitgang over globalisering en milieuproblemen tot demografische vergrijzing – hervormingen vragen, is het om redenen van gelijkheid of doeltreffendheid niet noodzakelijk om te focussen op de indexering, een mechanisme dat de toekomstige welvaart van het land niet vergrendelt.

Het is weliswaar overdreven om er een grendel van te maken die koste wat het kost moet worden opengebrouwen, maar het lijkt even ongepast om een *no pasarán*-houding aan te nemen tegen al wie verwijst naar de voordelen die een aanpassing van de automatische loonindexering inhoudt, wetend dat deze contraproductief zal blijken voor de laagst geschoolden die de eerste slachtoffers zullen zijn van de gevolgen ervan voor de werkgelegenheid.

Uit de analyse blijkt – en dit zal niemand verrassen – dat (1) het concurrentievermogen van een land een ongelukkig concept is, maar dat het belangrijk is om aandacht te

hebben voor de concurrentiepositie van België, (2) dat de loonkosten in dit verband niet alles zeggen maar wel belangrijk zijn, (3) dat het niet eenvoudig is om de loonkosten van verschillende landen op een precieze manier te vergelijken, maar dat België mettertijd een ernstige loonhandicap opgebouwd heeft, (4) dat deze handicap niet in de eerste plaats aan de automatische indexering van de lonen te wijten is, maar dat een hervorming ervan zijn voordelen zou hebben, met name op het vlak van concurrentievermogen, werkgelegenheid, koopkracht, sociale rechtvaardigheid en Europese integratie.

In hun recente overzicht van de arbeidsmarktmaatregelen die sinds het begin van de crisis werden genomen, benadrukken Blanchard, Jaumotte en Loungani (2013) het belang van het vertrouwen tussen de sociale partners als voorwaarde voor het welslagen van de structurele hervormingen. België staat namelijk voor een welgevulde hervormingsagenda. Dit betekent dat we geduldig moeten blijven, ook al sleept het indexeringsdebat al jaren aan zonder veel resultaten. Overtuigingskracht moet het voornaamste instrument blijven om het loonvormingsmechanisme in België te laten evolueren.

Etienne de Callataÿ is Senior Fellow van het Itinera Institute.

Hij is ook Chief Economist bij Bank Degroof en gastdocent aan de Universiteit van Namen. Etienne spreekt in eigen naam, en niet in naam van de organisaties waarmee hij samenwerkt.

Referenties

- Belgische Nationale Bank (2012), Indexering in België: omvang, aard en gevolgen voor de economie en mogelijke alternatieven, juni.
- Blanchard, Olivier, Florence Jaumotte en Prakash Loungani (2013), Labor Market Policies and IMF Advice in Advanced Economies During the Great Recession, IMF Staff Discussion Note, SDN/13/02, Maart.
- Bodart, Vincent en Jean Hindriks (2013), Les inégalités d'inflation selon l'âge et le revenu, Regards économiques, nummer 102, maart.
- Bodart, Vincent en Fatemeh Shadman (2013), Indexation et compétitivité en Belgique, Regards économiques, nummer 107, november.
- Bogaert, Henri (2012), La loi relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité: bilan et perspectives, Reflets et Perspectives de la vie économique, vol. 51, nummer 1.
- Bogaert, Henri en Fanny Robette (2013), Effets d'un choc pétrolier sur la structure des revenus en présence du mécanisme belge d'indexation, Actes du XXe Congrès des Economistes belges de langue française, Charleroi, pag. 381-416.
- Europese Commissie (2013), Beoordeling van het nationale hervormingsprogramma 2013 en het stabiliteitsprogramma voor België, SWD(2013) 351 final
- Etienne de Callataÿ (2011), Faut-il revoir l'indexation des salaires?, gesprek met Mateo Alaluf, Politique, nummer 71, september-oktober, pag. 64-69.
- Luc Denayer en Siska Vandecandelaere (2012), Les défis de la compétitivité, Reflets et Perspectives de la vie économique, vol. 51, nummer 1.
- Olivier Dubois (2013), La compétitivité, demande intérieure et marché de l'emploi : un diagnostic en vue d'une politique de prospérité partagée, Institut Emile Vandervelde (IEV), oktober.
- Europese Commissie (2013), Macroeconomic imbalances; Belgium 2013, European Economy, Occasional Paper 144, april.

Voor duurzame economische groei en sociale bescherming.