



Denktank

BELEIDSNOTA

- De concurrentiepositie van België anno 2004:
het falen van de loonnorm

Marc De Vos, Geert Janssens, Johan Van Overtveldt

De concurrentiepositie van België anno 2004:

het falen van de loonnorm

Marc De Vos

Geert Janssens

Johan Van Overtveldt

Auteurs

Marc De Vos

is licentiaat en doctor in de rechten (Universiteit Gent),
licencié en droit social (ULB) en *Master of Laws* (Harvard University).

Hij doceert arbeidsrecht aan de UGent en aan de VUB
en is advocaat te Brussel, in het kantoor Lontings & Partners
e-mail: Marc.DeVos@Ugent.be • Marc.DeVos@Lontings.be

Geert Janssens

is licentiaat economische wetenschappen
en *master of arts in economics* (beide KU Leuven)
en projectmanager bij VKW Denktank
e-mail: Geert.Janssens@vkw.be

Johan Van Overtveldt

is Master of Business Administration (KU Leuven)
en doctor in de toegepaste economische wetenschappen (Universiteit Antwerpen).
Hij combineerde jarenlang journalistieke activiteiten voor Trends en Wall Street Journal
met diverse opdrachten in de privé-sector.
Thans is hij directeur van VKW Denktank.
e-mail: Johan.Van.Overtveldt@vkw.be

Inhoudstafel*

Synopsis	5
1. Concurrentievermogen en werkgelegenheid	7
2. Noodzakelijke bezinning	8
3. De Belgische wetgeving tot matiging van de loonkosten (MDV)	9
4. Variabelen voor empirische analyse (GJ-JVO)	11
5. Evolutie loonkost en arbeidsproductiviteit (GJ-JVO)	13
6. Evolutie Belgisch concurrentievermogen (GJ-JVO)	16
7. Diagnose van een falende Wet Vrijwaring Concurrentievermogen (MDV)	22
8. Aanbevelingen voor beleidsveranderingen (MDV)	24
9. Besluit	26
Referenties.....	27

* Tussen haakjes wordt aangegeven wie de auteur is van de betreffende sectie.
Bij gebrek aan aanduiding is de sectie gemeenschappelijk.

Synopsis

Loonkosten spelen een determinerende rol in de internationale competitiviteit van onze open economie en in de werkgelegenheidscreatie. Die internationale competitiviteit lijdt onder de toenemende globalisering en Europese integratie, terwijl werkgelegenheid essentieel is voor het opvangen van een historische vergrijzing. Loonkostenmatiging moet dus een absolute beleidsprioriteit zijn (paragraaf 1).

Volgens de recentste cijfers van de OESO verzwakt het Belgische concurrentievermogen. Ten aanzien van de drie referentielidstaten Nederland, Frankrijk en Duitsland (EU-3) vergroot de Belgische loonkostenhandicap (paragraaf 2).

Bij gebrek aan echt vrije arbeidsmarktwerking en vooral door het bestaan van het indexeringsmechanisme is een wetgeving tot matiging van de loonontwikkeling essentieel in België. Zij is de noodzakelijke buffer tegen de intrinsieke risico's van loonontsporing in een geïnstitutionaliseerd collectief overleg. Daarenboven is loonmatiging de prijs om de Belgische welvaartsstaat te kunnen financieren zonder dat de totale arbeidskost destructieve hoogten bereikt. De Wet Vrijwaring Concurrentievermogen van 1996 biedt een beleidsstructuur voor permanente matiging van loonkostenontwikkeling (paragraaf 3).

Ook onder het regime van de Wet Vrijwaring Concurrentievermogen is de loonkost in België echter sneller gestegen dan bij de referentielidstaten Nederland, Frankrijk en Duitsland. Die verdere loonkostenontsporing is slechts gedeeltelijk goedge maakt door productiviteitstoename. In vergelijking met de referentielidstaten van de Wet Vrijwaring Concurrentievermogen, is de concurrentiepositie van de Belgische economie stelselmatig verzwakt, niet alleen na het economische topjaar 1990, maar ook na het in werking treden van de Wet in 1996. Het wegwerken van de loonkostenhandicap zou een budgettaire inspanning van 7 à 8 miljard euro lastenverlaging vergen (paragrafen 4, 5 en 6).

De Wet Vrijwaring Concurrentievermogen is dus niet in haar opzet geslaagd. Als instrument tot matiging van loonkostenontwikkeling kent de wet belangrijke intrinsieke handicaps. Daarenboven is de technisch-juridische kwaliteit van de wet ondermaats, waardoor afdwinging en controle onmogelijk zijn. Bedoeld als dwingende richtsnoeren, zijn de loonnormen louter indicatieve en flexibele symbolen gebleken. Het empirische falen van de Wet Vrijwaring Concurrentievermogen is de kroniek van een aangekondigde dood (paragraaf 7).

België heeft dus dringend nood aan nieuwe en efficiëntere wetgeving voor loonmatiging. De navelstreng met referentielidstaten moet worden doorgeknipt en de nieuwe wettelijke regeling moet de loonmatiging zowel systematischer als flexibeler maken (paragraaf 8).

1. Concurrentievermogen en werkgelegenheid

België en Vlaanderen behoren tot de meest open economieën ter wereld. Zonder intense participatie aan het internationale handelsverkeer kunnen wij onze welvaart en welzijn onmogelijk in stand houden. Sociaal-economische vooruitgang is schatplichtig aan een goede **internationale concurrentiepositie**. Het gaat zeker niet op die internationale concurrentiepositie te reduceren tot een voldoende competitief niveau qua loonkosten. Ook vele andere elementen spelen een belangwekkende rol in de ontwikkeling en instandhouding van een stevige internationale concurrentiepositie. Niettemin leert de ervaring dat een goede positie inzake loonkosten-competitiviteit een soort *conditio sine qua non* vormt voor goede sociaal-economische prestaties in het algemeen. Anders uitgedrukt: indien er iets grondig fout zit met de loonkosten-competitiviteit, is het bijna onmogelijk voor de Belgische en/of Vlaamse economie om toch nog voor een breed uitgesmeerde welvaarts- en welzijnstoename te zorgen.

De internationale concurrentiepositie van onze economie staat daarenboven in het **brandpunt van de globalisering en Europeanisering**. De ontwikkeling van landen zoals China en India, de uitbreiding van de Europese Unie naar het Oosten en het fenomeen van de *offshoring* of delocalisatie, vereisen een bewaking van de competitiviteits-positie waarin loonkosten een belangrijke rol spelen.

Uiteraard kan België op loonkost alleen niet concurreren met lagelonenlanden. Het opwekken van de vrees dat we naar Poolse, Bulgaarse of zelfs Chinese loonniveaus moeten om internationaal competitief te blijven, is ongegrond. Deze vrees wordt vanuit een bepaald politiek spectrum misbruikt om elke bezorgdheid omtrent loonkostencompetitiviteit a priori in een slecht of onzinnig daglicht te stellen. De essentie is dat in combinatie met onze eigen troeven de beheersing van de loonkost wel kan doorwegen in de weegschaal voor investeringsbeslissingen. De recente Duitse voorbeelden uit de auto-industrie en de elektronica bewijzen

dat loonkostenreductie het verschil kan maken tussen tewerkstelling en delocalisatie, ook in kapitaal- en kennisintensieve sectoren.

Loonkosten zijn niet alleen één van de bepalende factoren van de internationale concurrentiekracht van onze economie, zij beïnvloeden ook de vertaling van economische ontwikkeling in **werkgelegenheid op de arbeidsmarkt**.¹ Stijgende loonkosten hebben zowel rechtstreeks als onrechtstreeks een negatieve impact op de werkgelegenheid. Zij genereren een productiviteitsdruk die de vraag naar arbeid vermindert, de vervanging van arbeid door kapitaal stimuleert en minder productieve arbeid uit de reguliere arbeidsmarkt duwt. Daarenboven knagen zij aan bedrijfswinsten en investeringen, of stuwen zij de kostprijs voor gebruikers of consumenten, en remmen daardoor de economische groei en diens tewerkstellingscreatie.

Werkgelegenheid is een cruciale beleidsuitdaging voor de NV België in de aanloop naar de vergrijzing. De rapporten van Hoge Raad voor de Werkgelegenheid en de Studiecommissie Vergrijzing beklemtonen dat België de nakende **vloedgolf van de vergrijzing** alleen kan overleven door een substantiële verhoging van de activiteitsgraad en een systematische productiviteitsstijging. Een beheersing van de loonkosten is derhalve cruciaal om te vermijden dat productiviteitsstijgingen worden opgesoupeerd en werkgelegenheidscreatie in het gedrang komt.

Loonkosten spelen een determinerende rol in de internationale competitiviteit van onze open economie en in de werkgelegenheidscreatie. Die internationale competitiviteit lijdt onder de toenemende globalisering en Europese integratie, terwijl werkgelegenheid essentieel is voor het opvangen van een historische vergrijzing. Loonkostenmatiging moet dus een absolute beleidsprioriteit zijn.

¹ De relatie tussen loonkosten en werkgelegenheid in Belgische bedrijven werd enkele jaren uitvoerig bestudeerd door Konings J. en F. Roodhooft (De Economist, 1997).

2. Noodzakelijke bezinning

Tegen bovenstaande achtergrond brengen de recentste OESO-cijfers met betrekking tot loonkosten en arbeidsproductiviteit niet bepaald goed nieuws voor de Belgische economie. Zij tonen namelijk aan dat het Belgische concurrentievermogen er verder op achteruit gaat. In termen van relatieve loonkosten werd de Belgische privé-sector zelfs duurder ten opzichte van belangrijke handelspartners en concurrenten zoals Nederland, Frankrijk en Duitsland.

De verslechtering van onze relatieve concurrentiepositie vergt bezinning bij de Belgische beleidsmakers, niet in het minst omdat zij in 1996 een wet hebben gemaakt die precies tot doel heeft om via loonkostenmatiging de werkgelegenheid te bevorderen en het concurrentievermogen te vrijwaren.

Deze studie analyseert de orde grootte van de achteruitgang van het Belgische concurrentievermogen in een historische context. Twee jaartallen zijn daarbij van belang. *Ten eerste* is er het jaar 1996, geboortjaar van 'de wet tot bevordering van de werkgelegenheid en tot preventieve vrijwaring van het concurrentie-

vermogen' (hieronder: Wet Vrijwaring Concurrentievermogen). Deze wet wordt tegen de achtergrond van de cijfers gewogen en te licht bevonden. Ook de werking van de wet in het Belgisch sociaal overlegmodel komt daarbij aan bod. *Ten tweede* is er het jaar 1990, toen het marktaandeel van de Belgische economie in de totale wereldexport piekte en ook de werkloosheid op een historisch laag peil lag. Het jaar 1990 is aldus een referentiejaar in de beoordeling van onze relatieve concurrentiepositie. Nagegaan wordt of sindsdien bepaalde trends waarneembaar zijn, inclusief op het vlak van werkgelegenheid.

Volgens de recentste cijfers van de OESO
verzwakt het Belgische concurrentievermogen.
Zelfs ten aanzien van de belangrijkste handels-
partners en concurrenten vergroot
de Belgische loonkostenhandicap.

3. De Belgische wetgeving tot matiging van de loonkosten

3.1 Een recurrent en noodzakelijk verschijnsel

Dat loonkosten een belangrijk pijnpunt zijn voor de werkgelegenheid en voor de concurrentiekracht van de economie, is ook de Belgische wetgever niet ontgaan. Sinds het midden van de jaren 1970 heeft de wetgever gepoogd de loonkostenontwikkeling in de privé-sector te matigen via een cascade van tijdelijke maatregelen. Nu eens onder de vorm van indexsprongen of uitgevlakte indexering, dan weer via regelrechte loonstoppen (1981, 1985-86 en 1994-96), heeft de wetgever herhaaldelijk ingegrepen in de loononderhandelingen tussen de sociale partners. Sinds 1989 beschikte de wetgever daarvoor over een wettelijk platform tot vrijwaring van het concurrentievermogen, dat als uitvalsbasis heeft gediend voor de actuele wetgeving van 1996.

Een disciplinerend wettelijk kader voor collectieve loononderhandelingen is **absoluut noodzakelijk**. De inbreng van vakorganisaties in loononderhandelingen plaatst immers een bijkomende opwaartse druk op de loonvorming, met reële risico's van geaggregeerde negatieve effecten voor de economie (Aidt e.a., 2002; Hirsch, 1997). België is daarenboven het enige land van de EU25 waar loonakkoorden met vakbonden, via de CAO-wetgeving, de totale economie bestrijken (EEAG Report, 2004). Het economische risico van loonontsporing door vakbondsdruk is in België dus geïnstitutionaliseerd. Daarenboven kent België, in tegen-

stelling tot nagenoeg alle andere geïndustrialiseerde landen, de automatische loonin-dexering. Terwijl de aanpassing van lonen aan de levensduurte elders tot de loononderhandelingen behoort, vormt zij bij ons een verworven recht en de vertrekbasis voor eigenlijke loononderhandeling. Dat vergroot uiteraard de kans op loonontsporing, zeker in een internationale context.

De hoge arbeidskost in België is echter niet alleen functie van de overeengekomen lonen, maar vooral van de daarop verschuldigde **parafiscale en fiscale lasten**. De eigenlijke *lonen* plaatsen België gemiddeld in de middengroep van het Europese peloton (Institut der deutschen Wirtschaft, 2002). Daarop verschuldigde *loonlasten* zijn de belangrijkste boosdoener. Zij bedragen 55% van de totale arbeidskost; het hoogste percentage in de EU25 (OESO, *Taxing Wages*, 2003). De noden van de Belgische welvaartsstaat, de afbetaling van de staatschuld en de aanstormende vergrijzing verhinderen een substantiële loonlastenverlaging, zelfs met alternatieve financiering (Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, *Verslag 2004*). Om de totale arbeidskost desondanks economisch leefbaar te houden, moet de knip op de beurs van de loononderhandelaars.

Loonmatigingswetgeving in België is dus onontbeerlijk, niet alleen als veiligheidsklep voor collectieve loononderhandelingen, maar ook wegens de financiële en budgettaire noden van een welvaartsstaat die voortsnog politiek ongenakbaar is.

3.2 De Wet Vrijwaring Concurrentievermogen

In de hoogdagen van het Nederlandse poldermodel, dat loonmatiging als geloofsbelijdenis huldigt, heeft de Belgische wetgever zijn frequente *ad hoc* tussenkomsten in de loonvorming willen structureren. De Wet Vrijwaring Concurrentievermogen leek het spreekwoordelijke ei van Columbus. Voortaan zou de noodzakelijke loonmatiging permanent zijn, door de sociale partners zelf gebeuren, en wel op een preventieve wijze, zodat de overheid niet meer moet depanneren nadat het kalf al verdronken is.

Uitgangspunt is dat de loonkosten in België niet sneller mogen stijgen dan die in drie referentielidstaten: Nederland, Frankrijk en Duitsland. De sociale partners krijgen daartoe een dwangbuis aangemeten die hen in de pas van de referentielidstaten moet doen lopen.

Rekening houdend met zesmaandelijks verslagen over de referentielidstaten, brengt de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (CRB) jaarlijks verslag over de maximale marges voor loonkostenontwikkeling in België. Op basis daarvan, bepalen de sociale partners in een tweejaarlijks interprofessioneel akkoord de fameuze *loonnorm*: in het vakjargon de intersectorale maximale marge voor de ontwikkeling van de loonkosten over een periode van twee jaar. Elke bedrijfssector bepaalt vervolgens, binnen de bovengrens van de intersectorale marge, een eigen sectorale marge die de loonkostenontwikkeling afstemt op de economische

realiteit van de sector. Ten slotte moeten de sociale partners mechanismen uitwerken om de tweejaarlijkse loonnormen *en cours de route* bij te sturen, wanneer het verslag van de CRB daartoe noopt.

De federale regering houdt nog een stok achter de deur. Indien de sociale partners geen intersectorale loonmarge bepalen, of wanneer zij geen doelmatige bijsturingsmechanismen uitwerken, kan zij zelf optreden bij Koninklijk Besluit. Een vernuftig en ogenschijnlijk sluitend systeem, althans in theorie. De kloof tussen theorie en praktijk is echter abyssaal gebleken, zoals het onderzoek en de analyse in de navolgende paragrafen zal aantonen.

Een wetgeving tot matiging van loonontwikkeling is essentieel in België. Zij is de noodzakelijke buffer tegen de intrinsieke risico's van loonontsporing in een geïnstitutionaliseerd collectief overleg. Daarenboven is loonmatiging de prijs om de Belgische welvaartsstaat te kunnen financieren zonder dat de totale arbeidskost destructieve hoogten bereikt. De Wet Vrijwaring Concurrentievermogen heeft de verdienste van een structuur voor permanente matiging van loonkostenontwikkeling.

4. Variabelen voor de empirische analyse

4.1 Definities variabelen

De berekening van de concurrentiekracht van de Belgische private sector gebeurde op basis van de recentste OESO-cijfers (*Economic Outlook* 2004). Deze laten toe de concurrentiekracht te meten op basis van twee indicatoren.

- De loonkost per werknemer.
- De loonkost per eenheid product (LEP).

De loonkost per werknemer is de totale loonsom gedeeld door het totale aantal tewerkgestelde personen in de privé-sector (totale economie minus overheid). Hij geeft weer hoeveel het gemiddeld kost om een werknemer tewerk te stellen. Onder "loonkost" verstaat de OESO de som van het brutoloon, werknemersbijdragen, werkgeversbijdragen en pensioenbijdragen.

Uiteraard wordt de aantrekkelijkheid om iemand te werk te stellen niet alleen beïnvloed door wat hij of zij kost maar ook wat de tewerkstelling opbrengt. Hoe hoger de productiviteit, hoe hoger de kost van de tewerkstelling mag oplopen vooraleer de tewerkstelling in gevaar komt. De loonkost per eenheid product (LEP) legt het verband tussen de kost van de tewerkstelling en de productiviteit. Het concept LEP meet de totale loonkost die nodig is om de nationale welvaart te genereren gegeven het gemiddeld productiviteitsniveau van de economie. LEP vormt also een indicator van de reële kostencompetitiviteit. Nog anders uitgedrukt: de maatstaf LEP meet letterlijk de huidige kost van arbeid per eenheid output.

De indicator van arbeidsproductiviteit die we gebruiken bij het berekenen van de loonkost per eenheid product, is bruto binnenlands product per tewerkgesteld persoon. Met andere woorden, we bekijken wat de tewerkstelling van iemand gemiddeld oplevert in termen van bruto binnenlands product. Deze methode is standaardpraktijk in internationale studies ter zake.

Onze indicatoren wijken licht af van deze die de wet van 1996 voorschrijft en die gebruikt worden door de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven en de Nationale Bank van België. Het voordeel van onze aanpak bestaat erin dat we de werking van de wet kunnen beoordelen vanuit een alternatief en meer neutraal kader. Anders dan de twee maatstaven die wij gebruiken kijken de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven en de Nationale Bank van België vooral naar de *loonkosten per uur*. De Centrale Raad berekent de loonkostenontwikkeling gecorrigeerd voor veranderingen in de gemiddelde jaarlijkse conventionele arbeidsduur. Dat kan belangrijk zijn omdat de arbeidsduur gevolgen kan hebben voor de productiviteit per werknemer. België staat inzake bruto binnenlands product per uur (i.e. productiviteit per uur) aan de top maar ook Frankrijk en Nederland doen het op dat vlak zeer goed. Deze positie kan grotendeels verklaard worden door het feit dat in al deze landen de werkweek aanzienlijk werd ingekort. Dit drukt de productiviteit per werknemer maar heeft een positieve invloed op de uurproductiviteit. Als we arbeidsproductiviteit meten per persoon dan is internationaal gezien de VSA de absolute koploper en kan enkel Ierland de VSA bijbenen.

4.2 Internationale vergelijking

Het spreekt voor zich dat een internationale vergelijking, gebaseerd op cijfers die aan de bron nationaal gegeneerd worden, om de nodige voorzichtigheid vraagt. Dankzij het gemeenschappelijk kader opgebouwd door de OESO worden vergelijkingen al een flink stuk betrouwbaarder. Belangrijk is ook dat systematische statistische fouten of verschillen in definities zo veel mogelijk worden uitgeschakeld. In onze berekeningen trachten we dit te doen door te werken met jaarlijkse groeivoeten. Het maakt minder uit of het nationaal product van een land systematisch wordt over- of onderschat - bijvoorbeeld als gevolg van een

grotere resp. kleinere zwarte sector in de economie - indien enkel wordt gekeken naar de jaarlijkse groei. Ook zetten we de indicatoren voor alle landen in een bepaald basisjaar op 100. Dit maakt het mogelijk de relatieve evolutie te bekijken. Mogelijke fouten of verschillen in de uitgangspositie worden daardoor uitgeschakeld.

Verder worden de data van Nederland, Frankrijk en Duitsland geometrisch gewogen op basis van dubbele exportgewichten.² Later, in paragraaf 6, wordt de wisselkoersevolutie in rekening gebracht om indicatoren in gemeenschappelijke munt uit te drukken. Door de invoering van de euro speelt voor de drie referentielanden de wisselkoersevolutie enkel tot 1999.

² Bron: Europese Commissie (2002). Dubbele exportgewichten worden berekend op basis van twee gewichten, zoals de term zelf zegt. De berekening gebeurt vanuit het oogpunt van een bepaald referentieland ten opzichte van haar concurrenten op de wereldmarkt. Eerst berekent men voor elk van de concurrerende landen afzonderlijk de bijdrage per land (exclusief dit van het referentieland) tot het totale aanbod van goederen of diensten in het concurrerend land (inclusief het aanbod van de eigen producenten in dat land). Daarna berekent men het relatieve belang dat elk concurrerend land heeft in de internationale handel van het referentieland. Deze twee gewichten worden gecombineerd tot één gewicht. Dubbele exportgewichten houden er aldus rekening mee dat de export van het referentieland concurrentie ondervindt van zowel imports substitutie op de exportmarkt als export vanuit andere landen naar het exportland.

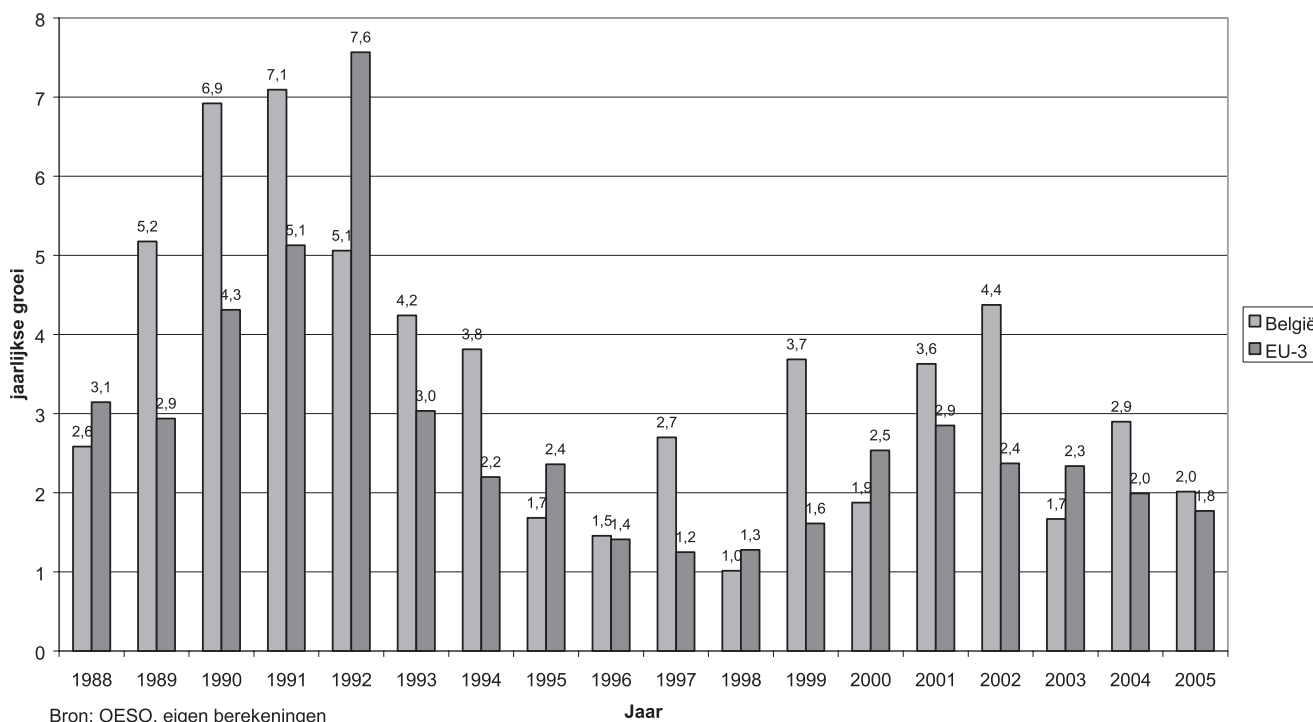
5. Evolutie loonkost en arbeidsproductiviteit

5.1 Loonkosten per werknemer (1988-2005)

Figuur 1 vergelijkt de jaarlijkse stijging van de loonkosten per werknemer in België met deze van de drie referentielidstaten (EU-3). Het betreffen groeicijfers in nationale munt. Om te komen tot één cijfer voor de EU-3 werden de individuele groeicijfers gewogen op basis van exportgegevens.³ De cijfers voor 2004 en 2005 zijn ramingen op basis van de recentste OESO-cijfers.

Het valt op dat de *Belgische loonkosten in het merendeel van de beschouwde jaren sneller stijgen dan in onze buurlanden*. Het valt ook op dat wanneer de loonkost in België sneller stijgt, het in de meeste gevallen over een groot verschil gaat met de EU-3. Ook sinds de invoering van de wet in 1996 hebben de jaren van snellere loonkostenstijging de bovenhand. In de grafiek lijkt zich wel een U-vorm af te tekenen met rond het jaar 1996 een dieptepunt.

Figuur 1: Loonkosten per werknemer 1988-2005, België en EU-3



³ Het betreft een geometrische weging op basis van dubbele exportgegevens.

5.2 Loonkosten per eenheid product

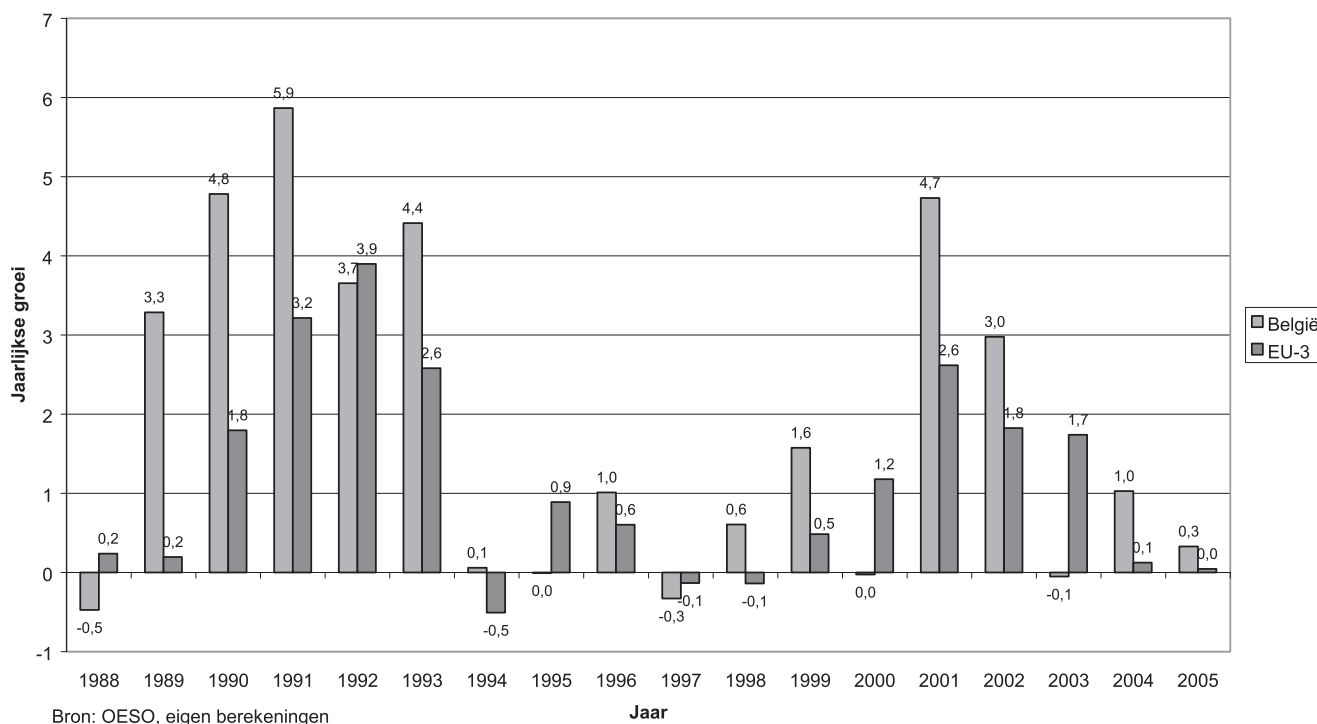
Gecorrigeerd door arbeidsproductiviteit worden de jaarlijkse wijzigingen in de loonkost minder groot (figuur 2). Maar de evolutie is dezelfde als voor de loonkost per werknemer. *België laat in het gros van de afgebeelde jaren een grotere stijging zien dan het gemiddelde van de drie referentielidstaten.* Zo zien we dat behoudens in 1988 en 1992, de LEP in ons land in de periode 1988-1994 veel sneller groeide. Vooral in de eerste helft van de jaren negentig werd onze economie minder kostencompetitief ten opzichte van de drie referentielidstaten. Vanaf 1994 evolueert onze loonkost per eenheid product minder negatief en ook meer gelijkmatig met deze van onze buurlanden.

Ook in figuur 2 lijkt zich een U-vormig verloop af te spiegelen. De periode rond 1996 werd gekenmerkt door een minder krachtige opstoot van de arbeidskosten, zowel in België als in de EU-3. Het valt op dat de invoering van de wet in 1996 niet heeft

kunnen verhinderen dat ook de loonkosten per eenheid product in heel wat jaren sneller stegen ten opzichte van de referentielanden.

Interessant is dat in 2000 de loonkost per eenheid product in ons land stabiliseerde ondanks de toenmalige arbeidskrapte. Loonkostgevolgen van de arbeidskrapte vinden we terug in 1999 en mogelijks ook nog in 2001, toen de LEP de hoogte inschoten. Voor 2000 moeten we echter rekening houden met een operatie loonlastenverlaging die de regering Verhofstadt I doorvoerde. In de cijfers van de OESO worden loonlastenverlagingen gewoon doorverrekend. Dat geldt overigens ook voor de referentielanden. Volgens ramingen van de NBB werden de loonkosten in België in de periode 1999-2000 met 1,2% en in de periode 2001-2002 met 0,5% getemperd door deze verlaging van werkgeversbijdragen. Zonder deze operatie zouden de loonkosten per werknemer en per eenheid product aldus nog meer ontspoord zijn dan nu het geval is geweest.

Figuur 2: Loonkost per eenheid product België en EU-3, 1988-2005



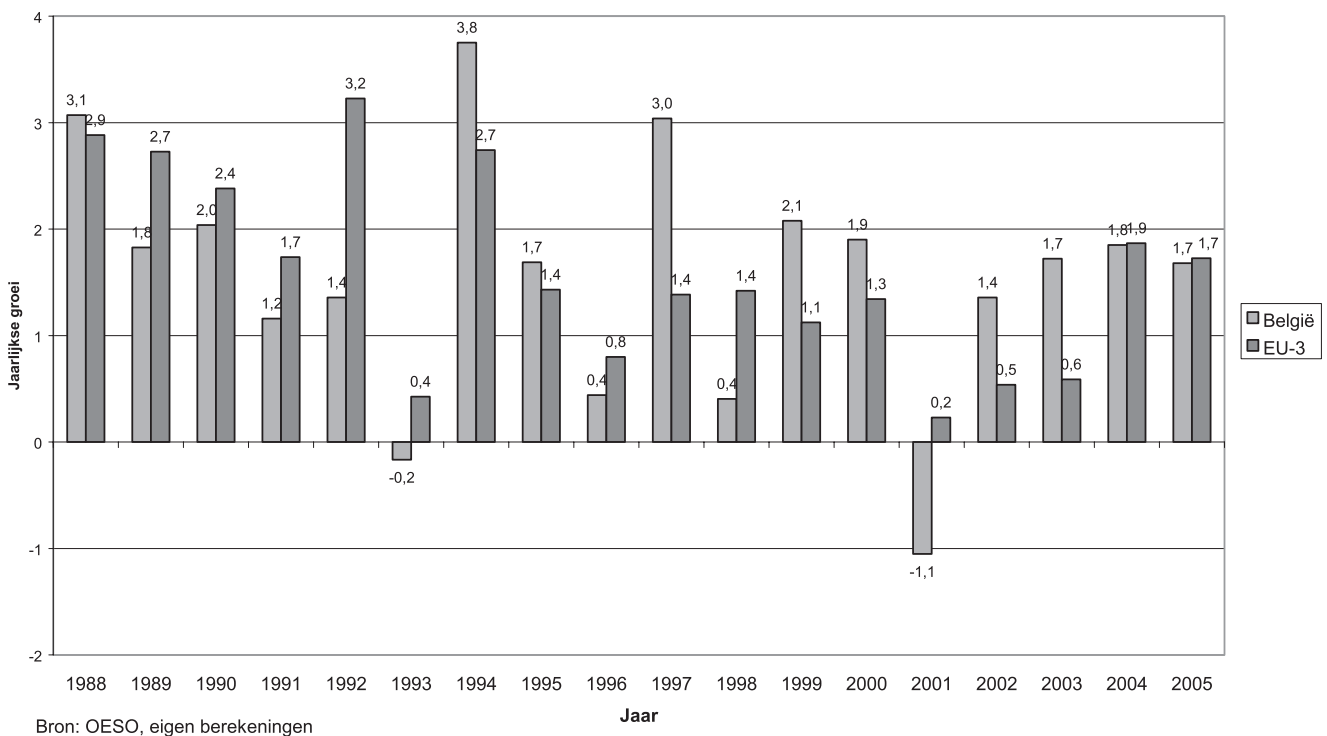
5.3 Arbeidsproductiviteit

Het verschil tussen de loonkosten per werknemer en deze per eenheid product zit hem zoals eerder werd aangegeven in de productiviteitsontwikkeling. Figuur 3 geeft de jaarlijkse productiviteitsontwikkeling voor België ten opzichte van de drie referentielidstaten voor de periode 1988-2005. Hier is het beeld van de relatieve prestaties van België en de drie referentielanden wat meer in evenwicht. België scoorde qua productiviteit in 10 jaren beter terwijl de drie referentielanden het laken naar zich toe trokken in 9 jaren. Verder valt ook op dat er zich gedurende de beschouwde periode twee jaren van negatieve productiviteitsgroei voordoen, namelijk 1993 en 2001.

Wellicht zijn dit niet toevallig de jaren met de zwakste economische groei. België komt er qua arbeidsproductiviteit alles bij elkaar niet slecht uit, maar van uitzonderlijke of opvallende prestaties is geenszins sprake.

Ook onder het regime van de Wet
Vrijwaring Concurrentievermogen is de
loonkost in België sneller gestegen dan bij de drie
referentielidstaten. Die verdere loonkosten-
ontsporing is slechts gedeeltelijk goedgehaakt door
productiviteitstoename.

Figuur 3: Arbeidsproductiviteit België en EU-3, 1988-2005



6. Evolutie Belgisch concurrentievermogen

Wat betekenen de evoluties uit de vorige paragraaf in cumulatieve termen? Met andere woorden: hoe evolueerde de concurrentiekracht van de Belgische private sector ten opzichte van het gewogen gemiddelde van Nederland, Frankrijk en Duitsland en in gemeenschappelijke munt?

Zoals reeds aangegeven in paragraaf 2 bekijken we de evolutie vanuit twee perspectieven. Het perspectief van de Wet Vrijwaring Concurrentievermogen is daarbij voor de hand liggend. Daartoe zullen we de evolutie van de loonkost en de productiviteit weergeven met 1996 als basisjaar. Vanuit analytisch oogpunt dient zich echter nog een ander interessant basisjaar aan, namelijk 1990. In dat jaar bereikte het marktaandeel van de Belgische economie (inclusief Luxemburg) in de wereldhandel haar maximum en lag de werkloosheid nagenoeg op een dieptepunt (1991 lag nog iets lager). Deze combinatie maakt van 1990 een interessant referentiejaar in termen van concurrentiekracht.

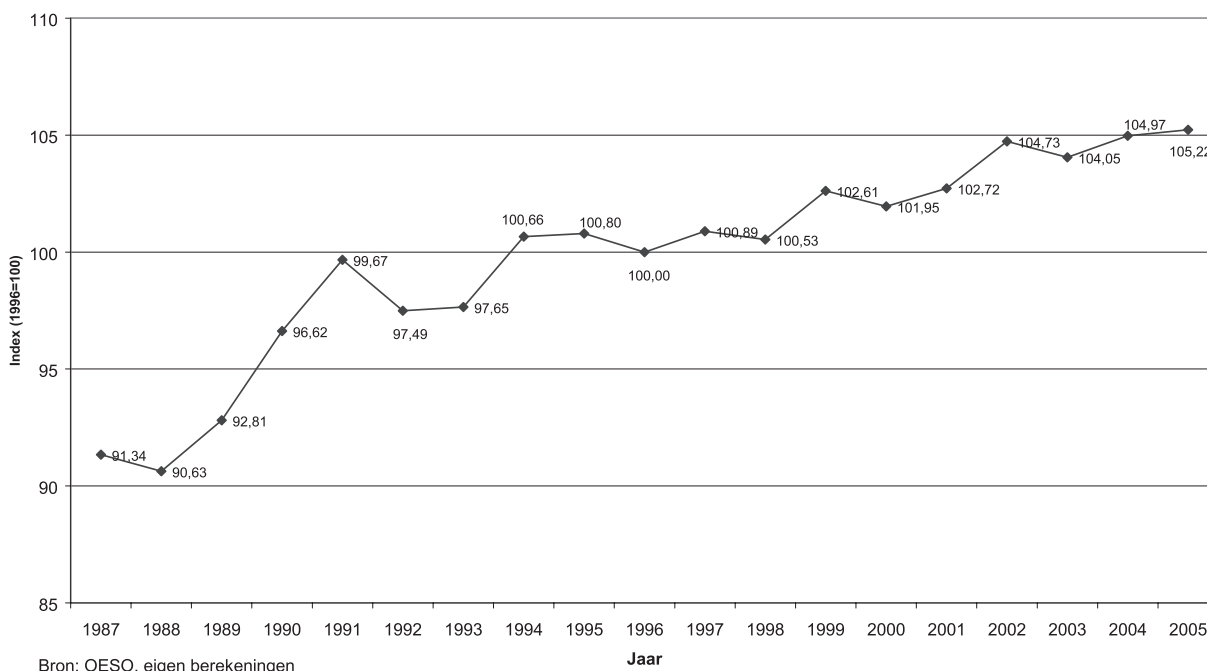
6.1 Sinds 1996: invoering Wet Vrijwaring Concurrentievermogen

Figuur 4 geeft de evolutie van de loonkost per werknemer over de periode 1987-2005. De cijfers voor 2004 en 2005 zijn voorspellingen.

De figuur toont de ontsporing van de loonkosten in een historisch perspectief. Ook sinds 1996 is er duidelijk sprake van een verdere ontsporing van de loonkosten per werknemer. In 2003 lag de Belgische loonkostenhandicap reeds **4,05 procentpunten hoger dan in 1996**. Ook voor de volgende jaren verwacht de OESO een verdere achteruitgang van ons concurrentievermogen gemeten in termen van loonkost.

Ook een ontsporing van de loonkost per eenheid product (figuur 5) kon niet worden verhinderd door

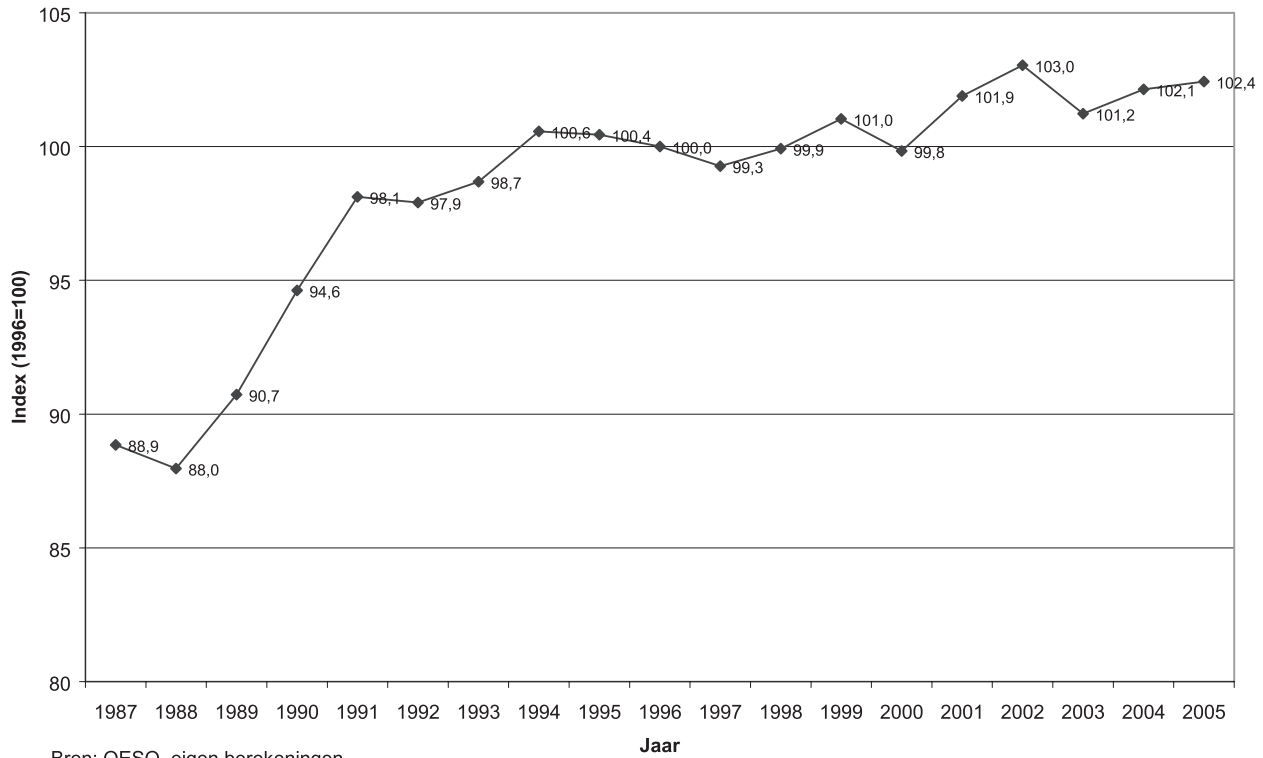
Figuur 4: Evolutie loonkosten per werknemer België t.o.v. EU-3 (1996=100)



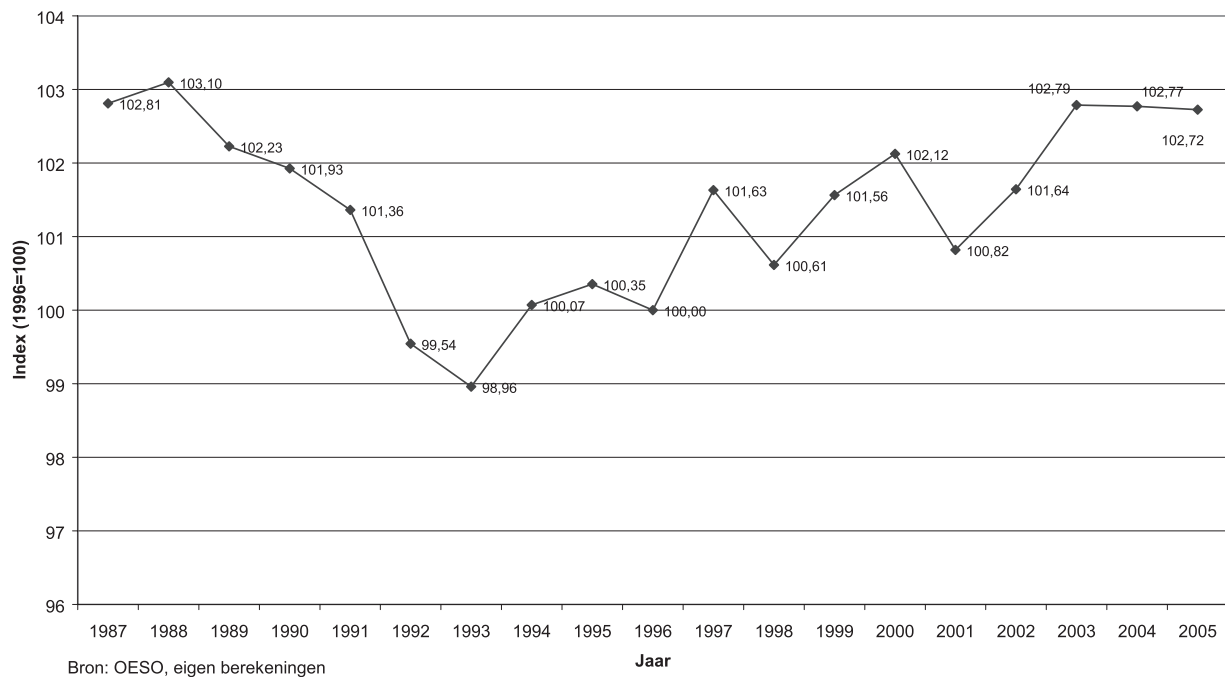
de wet. In 2003 lag deze indicator 1,2 procentpunten hoger dan in 1996. De aberratie is hier dus minder groot. Dit betekent dat de productiviteitsontwikkeling in België sinds de invoering van de wet gunstiger evolueerde waardoor de ontsparing van de loonkost per

werknemer in lichte mate kon gecompenseerd worden, evenwel bijlange niet volledig (figuur 6). Merk ook hier op dat er zich voor dit en volgend jaar opnieuw een verdere verslechtering van onze relatieve positie aandient.

Figuur 5: Evolutie loonkost per eenheid product België t.o.v. EU-3 (1996=100)



Figuur 6: Evolutie arbeidsproductiviteit België t.o.v. EU-3 (1996=100)

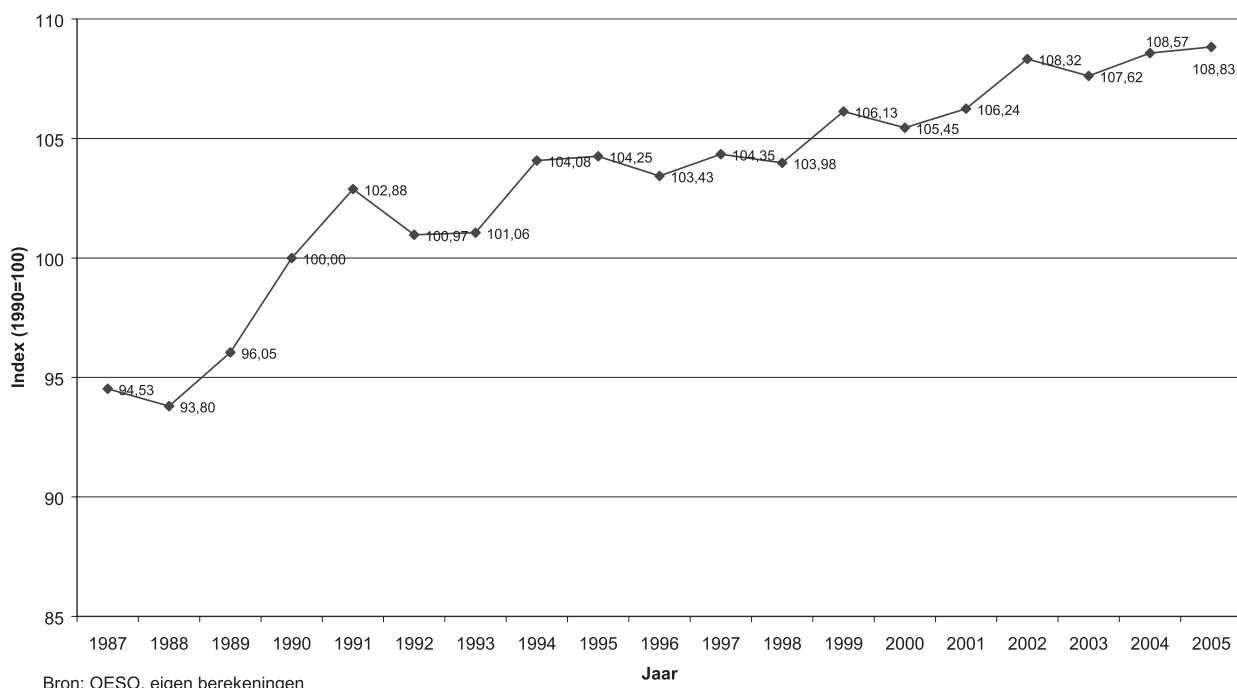


6.2 Sinds 1990: jaar met hoogste markt-aandeel en lage werkloosheid.

In figuur 7, 8 en 9 zijn dezelfde als 4, 5 en 6 maar met basisjaar 1990. De aberratie sinds 1990 zou men kunnen omschrijven als de loonkostenhandicap van de Belgische economie. Dit is logisch aangezien 1990 een

jaar was met een relatief lage werkloosheidsgraad als- ook een maximaal marktaandeel in de wereldexport (i.e. 3,5%). Gemeten volgens loonkost per werknemer, bedroeg de *loonkostenhandicap in 2003 niet minder dan 7,62%* (figuur 7). In 2002 bedroeg de handicap zelf meer dan 8% en *ook de volgende jaren zullen we 8% halen.*

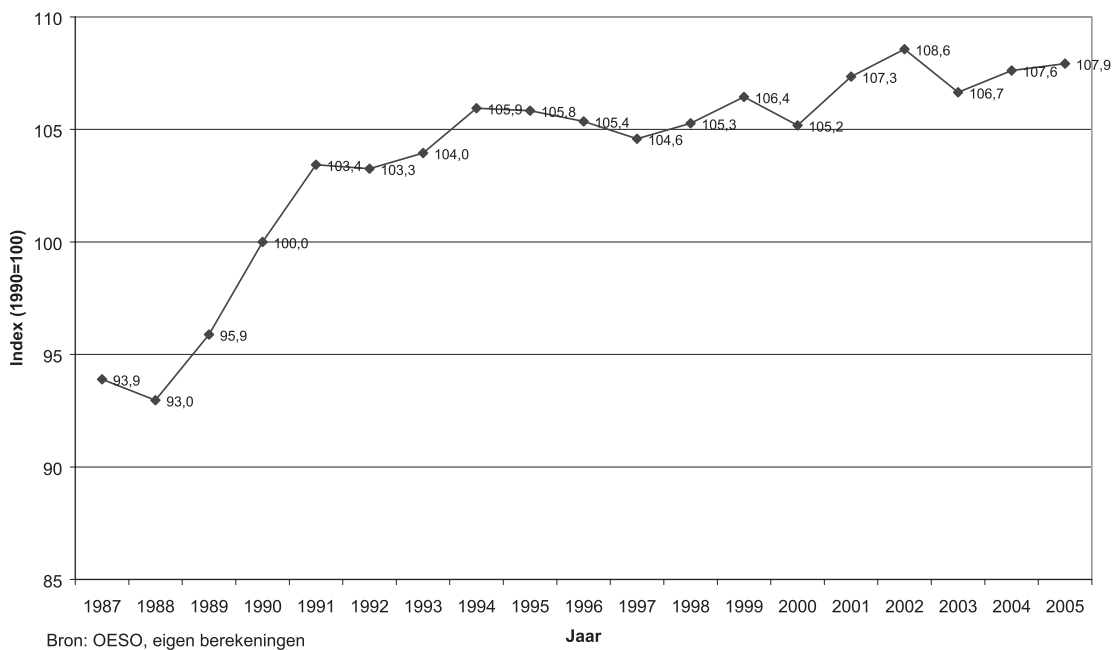
Figuur 7: Evolutie loonkosten(handicap) per werknemer, België t.o.v. EU-3 (1990=100)



Ook in termen van *loonkost per eenheid product* is de *handicap* van de Belgische economie aardig opgelopen

tot *6,7 procent in 2003 en 8,6 in 2002* (figuur 8).

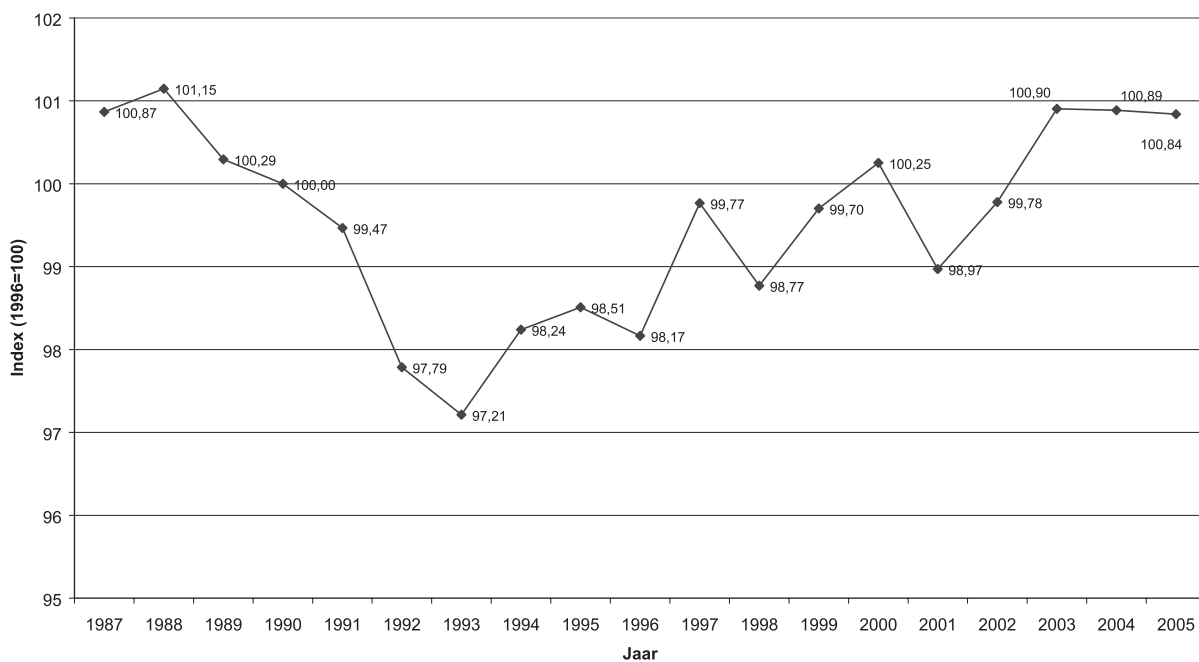
Figuur 8: Evolutie loonkosten(handicap) per eenheid product, België versus EU-3 (1990=100)



Vaak krijgen we te horen dat onze hoge loonkosten geen probleem zijn vermits deze ruimschoots worden gecompenseerd door onze hoge productiviteit. De evolutie inzake arbeidsproductiviteit (figuur 9) toont echter aan dat dit voor België niet het geval is geweest gedurende het afgelopen decennium. De relatieve evolutie inzake arbeidsproductiviteit kon de loonkostenstijgingen per werknemer en per eenheid product niet compenseren. Erger nog, samengenomen laten de figuren 6 en 9 duidelijk zien dat ten opzichte van de referentielanden de Belgische productiviteit anno 2003 zich ongeveer op hetzelfde niveau bevindt als in 1987. Deze beleidsnota werpt aldus licht op de lichtzinnigheid waarmee vaak wordt gesproken over productiviteit.

Overigens, deze productiviteitsevolutie is misschien niet eens zo verwonderlijk. In een internationale vergelijking komt Filip Abraham tot de conclusie dat hoge arbeidsproductiviteit vaak samengaat met hoge loonkosten en omgekeerd (periode 1970-1996). Men zou kunnen stellen dat verschillen in arbeidskosten zich reflecteren door verschillen in productiviteit. Niettemin, de studie toont ook aan dat er aanzienlijke verschillen in arbeidskosten zijn die niet worden gecompenseerd door productiviteit. In een groep van Europese en niet-Europese landen lag de spreiding in LEP in de orde van grootte van 20%. Binnen de EU-15 bedroeg de dispersie 10 tot 20%. Zelfs binnen de groep van zes landen die de EU oprichtten, bleven er verschillen bestaan tot 10%. Dit zou men niet meteen verwachten gezien de hoge mate van integratie van deze economieën.

Figuur 9: Evolutie arbeidsproductiviteit, België t.o.v. EU-3 (1990=100)



6.3 Wat kost een herstel van het concurrentievermogen?

Stel dat de federale regering de loonkostenhandicap zou willen wegwerken met een grootschalige lastenverlaging, bijvoorbeeld via een vermindering van de werkgeversbijdragen. Over welke ordegrootte van bedragen spreken we dan?

Uitgaande van een loonsom van 109,4 miljard euro in de particuliere sector voor 2003 (bron INR) levert een simpele berekening ons de volgende uitkomsten op:

- In termen van loonkost per werknemer zou het elimineren van de handicap van 7,6% om een **recurrente lastenverlaging** van ongeveer **8,3 miljard euro** vragen;
- In termen van loonkost per eenheid product zou het wegwerken van de handicap van 6,7% om een structurele inspanning van **7,3 miljard euro** vergen.

Binnen de huidige budgettaire context en gegeven de recente politieke stellingnames rond lastenverlaging lijkt, eufemistisch uitgedrukt, zulk een lastenverlaging geen haalbare kaart.

In vergelijking met de referentielidstaten van de Wet Vrijwaring Concurrentievermogen, is de concurrentiepositie van de Belgische economie stelselmatig verzwakt, niet alleen na het topjaar 1990, maar ook na het in werking treden van de Wet in 1996.

Het wegwerken van de loonkostenhandicap zou een structurele budgettaire inspanning van 7 à 8 miljard euro lastenverlaging vergen.

7. Diagnose van een falende Wet Vrijwaring Concurrentievermogen

De analyses van de vorige paragrafen hebben pijnlijk aangetoond dat de Wet Vrijwaring Concurrentievermogen, alle goede intenties ten spijt, haar doel heeft gemist. De oorzaken van dit proefondervindelijk debacle kunnen in drie rubrieken worden opgedeeld.

7.1 Conceptuele gebreken

De effectiviteit van de Wet Vrijwaring Concurrentievermogen voor het beheersen van loonkosten, wordt gefnuikt door *belangrijke intrinsieke gebreken*.

- a. Het uitgangspunt om de loonkostenontwikkeling in België preventief af te stemmen op de verwachte ontwikkeling in referentiestaten is *utopisch*. Niemand kan de toekomst voorspellen, zeker niet in de volatiele context van open economieën. Van de Belgische loononderhandelaars wordt niettemin helderziendheid verwacht voor de loonkostenontwikkeling in maar liefst drie verschillende landen.
- b. De verslagen van de CBR over de maximale beschikbare marge voor loonkostenontwikkeling zijn niet bindend voor de onderhandelaars die de loonnorm moeten fixeren. Er is *onvoldoende formele disciplinerende* van de loononderhandelaars, die hun onderhandelingsruimte behouden en daardoor rechter en partij zijn in het bepalen van de loonnormen.
- c. Automatische indexerende en baremaverhogingen zijn de wettelijke ondergrens van de loonnorm. Maar aangezien de loonnorm de Belgische loonkostenontwikkeling moet afstemmen op landen die geen automatische indexerende kennen, blijft vaak nog weinig ruimte om echte loonsverhogingen af te spreken. De schamele procenten of tiendenprocenten die overblijven, spelen psychologisch *eerder als bodem dan als plafond* voor de loononderhandelaars, wat een opwaartse druk plaatst op de te bepalen loonnorm.
- d. De *centralistische planning* van loonkostenontwikkeling op interprofessioneel niveau is ondoelmatig. Aan de top van de piramide is het fixeren van de loonnorm eerder een politieke oefening van loonnivellering tussen de sectoren. De afspiegeling van de concurrentiepositie speelt vooral op de lagere echelons. De interprofessionele bovenbouw belast de Belgische economie met maar liefst vier lagen van loononderhandeling: interprofessioneel, sectoraal, onderneming en individueel. Accumulatie van loononderhandelingen impliceert een geaccumuleerd risico van loonontsporing.
- e. Door de loonnorm te verbinden aan CAO-onderhandelingen wordt de *loonmatiging erfelijk belast*. CAO-onderhandelingen regelen arbeidsvoorwaarden voor een periode in de toekomst. Er bestaat steeds een structurele kloof tussen de economische realiteit op het tijdstip van CAO-onderhandelingen en de periode waarvoor de onderhandelingen dienen. Loononderhandelaars zullen willen compenseren voor economische groei uit het verleden, of zullen actuele economische groei als voor de toekomst verworven projecteren. De band tussen de loonnorm en de uiteindelijke competitiviteit is daardoor precair. Zo hebben de loononderhandelingen in de uitloop van de hoogconjunctuur aan het eind van de jaren 1990 de Belgische economie met bijkomende loonkosten belast voor een periode waarin de conjunctuur is omgeslagen.
- f. De loonnorm beslaat niet alleen het eigenlijke loon, maar ook de *parafiscale loonlasten*. Loononderhandelaars hebben bijdrageverminderingen naadloos kunnen opsouperen in loonsverhogingen. Het beleid van bijdragevermindering, dat vooral onder de regering Verhofstadt I gestalte kreeg, heeft daardoor de globale competitiviteit inzake loonkosten niet verbeterd.

7.2 Technische gebreken

De ondermijnende conceptuele gebreken van de Wet Vrijwaring Concurrentievermogen worden versterkt door de *gebrekkige technische kwaliteit* van de wet.

Wat nu wel of niet een "loonkost" is die op de maximale loonmarge moet worden toegerekend, en hoe het respect van die marge moet worden berekend in een gegeven onderneming, zijn mysteries waarover menige specialist zich vergeefs het hoofd heeft gebroken (De Vos, 1996). De sociale inspectie, wier taak ook het toezicht op de naleving van de loonnorm behelst, laat deze materie dan ook wijselijk rusten. Het oncontroleerbare *kan niet worden gecontroleerd*. Daarmee staat natuurlijk de werkbaarheid van het hele systeem op de helling.

Daarenboven *ondermijnt de overheid zelf het stelsel* van de loonnorm door bijzondere loonvoordelen uit de norm te houden, bijvoorbeeld in de context van financiële participatie en aanvullende pensioenen. Dergelijke uitzonderingsstatuten eroderen de concurrentievrijwarende werking van de loonnorm op een dubbele wijze. Enerzijds wordt de berekeningsbasis van de loonnorm minder representatief voor de reële loonkosten. Anderzijds zorgt de mogelijkheid van loonsverhoging buiten de loonnorm voor een bijkomende opwaartse druk op de collectieve loononderhandelingen.

7.3 Falende praktijk

Haar intrinsieke en technische gebreken hebben er mee voor gezorgd dat de *praktijk van de Wet Vrijwaring Concurrentievermogen mijlenver van haar theorie verwijderd staat*. De wetgever wil een systeem van dwingende loonnormen, met bovenaan een alles overheersende interprofessionele norm die bij voorkeur bij CAO in de Nationale Arbeidsraad wordt vastgelegd. De praktijk geeft een indicatieve en flexibele loonmarge die in de zogenaamde Groep van Tien wordt overeengekomen en die ruimte laat voor sectorale af-

wijkingen. De wetgever wil een waterdicht systeem voor het corrigeren en bijstellen van loonontwikkeling die buitensporig blijkt, inclusief een interventiemogelijkheid voor de overheid. In de praktijk hebben noch de loononderhandelaars, noch de overheid, ooit ingegrepen toen tussentijdse studies of opeenvolgende verslagen van de CRB de verdere ontsporing van de loonkosten vaststelden. Hoogstens een enkele sector heeft de moed tot loonkostencorrectie betoond. Wat de absolute en dwingende regel moest zijn, is een zeldzame en vrijwillige uitzondering gebleken.

De slotsom is alarmerend: de Wet Vrijwaring Concurrentievermogen werkt niet, de loononderhandelaars kunnen of willen niet, en de regering durft niet. De loonnorm is verwaterd tot een macro-economisch symbool waarmee onderhandelaars in bedrijfssectoren kunnen zwaaien om looneisen te staven of te verwerpen. Op het microniveau van de onderneming, waar loonvoorwaarden *finaliter* worden bepaald, plaatst de loonnorm geen noemenswaardig obstakel tegen de wet van vraag en aanbod. Ingehaald als het ultieme panacee tegen de Belgische loonkostenhandicap, is het systeem van loonnormen uitgedraaid op een placebo waaraan alleen nog idealistische onderhandelaars therapeutische waarde toeschrijven.

Als instrument tot matiging van loonkostenontwikkeling kent de Wet Vrijwaring Concurrentievermogen belangrijke intrinsieke handicaps. Daarenboven is de technisch-juridische kwaliteit van de wet ondermaats, waardoor afdwinging en controle onmogelijk zijn. Bedoeld als dwingende richtsnoeren, zijn de loonnormen louter indicatieve en flexibele symbolen gebleken. Het empirische falen van de Wet Vrijwaring Concurrentievermogen is de kroniek van een aangekondigde dood.

8. Aanbevelingen voor beleidsveranderingen

Zoals paragrafen 1 en 3 aantonen, is een wettelijk kader voor loonmatiging essentieel en noodzakelijk voor de economische ontwikkeling van België. De slechte ervaring met Wet Vrijwaring Concurrentievermogen moet de beleidsmakers inspireren tot een nieuw en efficiënter huiswerk. Dat huiswerk moet niet alleen verdere ontsporingen vermijden; het moet ook de ontsporingen uit het verleden rechtzetten. De voorliggende studie laat toe daarvoor een aantal belangrijke richtlijnen te formuleren.

- a. Beheersing van de loonkost is niet alleen een zaak van eigenlijke lonen, maar ook van *loonlasten*. De overheid moet doorgaan in haar beleid van loonlastenverlaging, maar moet tegelijkertijd verhinderen dat de vrijgekomen loonkostenbesparing nog kan gec recupereerd worden in collectieve loononderhandelingen. Daarvoor moet de overheid zelf haar verantwoordelijkheid nemen.
- b. Internationale loonkostenvergelijking is noodzakelijk, maar de *mechanische afstemming van de Belgische loonkost op de ontwikkeling in referentielanden is onzinnig*, en wel om verschillende redenen. De Wet Vrijwaring Concurrentievermogen heeft aan den lijve ondervonden dat wij de toekomst van andere landen niet kunnen voorspellen. De koppeling aan andere landen is daarenboven een alibi voor beleid-sarmoede in eigen land, zeker wanneer de loonkost in de referentielanden zelf ontspoot.

België heeft *sowieso* ook geen belang bij het imiteren van de loonkostenbeheersing in andere landen. Doordat de Belgische arbeidsproductiviteit al zeer hoog is, zeker in vergelijking met opkomende economieën, moeten onze lonen vaak trager stijgen omdat wij bij gelijke tred een gestegen arbeidskost minder kunnen compenseren met productiviteitsstijging. België zal overigens, zoals aangehaald, productiviteitsstijgingen broodnodig

hebben voor het genereren van meeropbrengsten voor de vergrijzing.

- Ten slotte is elke selectie van referentielanden zowel te ruim als te beperkt. Zij is te ruim omdat de verwijzing naar een groep referentielanden grote verschillen tussen die landen kan verbergen en dus onwerkzaam is voor sectoren die vooral met één of enkele van die landen concurreren. Zij is te beperkt omdat elke selectie steeds landen zal uitsluiten die bij uitstek relevant zijn voor bepaalde sectoren van de Belgische economie.
- c. Een *systematische, objectieve en onafhankelijke controle op de uitkomst van sectorale loononderhandelingen* is noodzakelijk. De sociale partners, zo blijkt ten overvloede uit de ervaring met de Wet Vrijwaring Concurrentievermogen, hebben niet het vermogen tot een graad van zelfdiscipline die spoort met de wisselende economische wetmatigheden. Collectieve loononderhandelingen zijn historisch instrumenten voor het bepalen van minimumlonen ter sociale bescherming van werknemers. De huidige wetgeving verwacht dat de loononderhandelaars zich transformeren in macro-economische agenten voor het bepalen van maximumlonen ter vrijwaring van het concurrentievermogen van ondernemingen op de vrije markt. Die cultuurschok hebben de Belgische sociale partners niet verteerd en daardoor zijn zij tegelijkertijd stroper en boswachter. De overheid moet opnieuw de fakkel overnemen.
 - d. De uniformering en centralisering van de loonnorm onder de Wet Vrijwaring Concurrentievermogen is contraproductief. Een eenheidsworst smaakt niemand. Loonmatiging moet meer kunnen afgestemd worden op *regionale en sectorale verschillen* in economische ontwikkeling en productiviteit. Loonmatiging moet functioneren als een objectieve en manipuleerbare sluis waarmee de overheid de re-

sultaten van loonoverleg flexibel kan kanaliseren, rekening houden met de lokale verschillen en met de wisselende concurrentiegegevens.

- e. Ook *flexibiliteit op het niveau van de individuele onderneming* is belangrijk. Door de internationalisering van de economie is het minder relevant om op Belgisch niveau gelijke loonvoorwaarden te realiseren wanneer de ondernemingen ook en vooral met buitenlandse concurrenten omgaan. Het huidige wettelijk kader voor CAO-onderhandelingen biedt onvoldoende ruimte om de toepassing van sectorale loon-CAO's af te stemmen op het niveau van de onderneming.
- f. Een *nieuwe wetgeving* moet de Wet Vrijwaring Concurrentievermogen vervangen en moet een recurrente evaluatie van haar werking inbouwen.

████████████████████

De Wet Vrijwaring Concurrentievermogen is aan vervanging toe. De navelstreng met referentielidstaten moet worden doorgeknipt en de nieuwe wettelijke regeling moet de loonmatiging zowel systematischer als flexibeler maken.

████████████████████

9. Besluit

De Wet Vrijwaring Concurrentievermogen heeft de verdienste dat ze bestaat. Zonder enig wettelijk kader was de ontsporing van de loonkost en het verlies aan concurrentievermogen wellicht nog groter, en zeker nog meer onbeheersbaar geweest. Zowel gemeten aan de doelstellingen van de wet in 1996, en aan het Belgische parcours sindsdien, is de Wet Vrijwaring Concurrentievermogen evenwel een duidelijke mislukking. Dit rapport biedt een duidelijke diagnose van het falen van de loonnorm, zowel vanuit een empirische, conceptuele als technisch-juridische invalshoek.

De Belgische welvaartsstaat kan die mislukking niet laten voortduren. Het belang van de loonkost voor het behoud van welvaart en werkgelegenheid is essentieel en acuut, gelet op de toenemende globalisering, de uitbreiding van de Europese Unie en de historische uitdaging van een nakende vergrijzing. De lessen van dit rapport zijn hard voor de Belgische beleidsmakers, zeker nu net in de drie referentielanden, Duitsland, Frankrijk en Nederland, belangrijke nieuwe beleidsmaatregelen genomen werden en/of in de steigers staan om de welvaartsstaat meer marktconform en de arbeidsmarkt flexibeler te maken.

Referenties

- Abraham F., *Global and European labor costs*,
Faculty of Economics and Applied Economics, K.U.Leuven.
- Aidt, Toke, en Zafiris Tzannatos (2002), *Unions and Collective Bargaining: Economic Effects in a Global Environment*. Washington, DC: The World Bank.
- European Commission, Economic and Financial Affairs Department, *Price and cost competitiveness*, 2002.
- Turner Ph. And J. Van 't dack, *Measuring international price and cost competitiveness*,
Bank for International Settlements, Economic Papers, no. 39, november 1993.
- De Vos, Marc (1996), *Interpretatiekwesties bij de preventieve matiging van de loonkostenontwikkeling*,
Oriëntatie, 217-244.
- EEAG (2004), *Report on the European Economy 2004*, CESifo.
- Hill (1982), *Multilateral Measurements of PP and real GDP*, Eurostat Luxembourg
- Hirsch, Barry T. (1997), *Unionization and Economic Performance: Evidence on Productivity, Profits, Investment, and Growth*. Public Policy Sources 3. Vancouver, BC: The Fraser Institute.
- Hoge Raad voor de Werkgelegenheid (2004), *Verslag 2004*.
- Hoge Raad van Financiën (2004), *Studiecommissie voor de vergrijzing, Jaarlijks verslag*.
- Hooper P.M. and E. Vrankovich (1997), *Quiet pioneering: Robert M. Stern and his international Economic Legacy*.
Ann Arbor: The University of Michigan Press, p. 231
- Institut der deutschen Wirtschaft (2003), *Arbeitskosten im internationalen Vergleich*.
- Konings J. en F. Roodhooft (1997), *How elastic is the demand for labour in Belgian enterprises?*,
Results from firm level accounts data, 1987-1994, *De Economist* 145, 229-241.
- OESO (2004), *Economic Outlook*, no. 75, june 2004
- OESO (2003), *Taxing Wages*.
- OESO (2004), *Employment Outlook*.
- Van Ark B. en E. Monnikhof, *Productivity and unit labor cost comparisons: a data base*,
Employment paper 2000/5, International Labour Office, Geneva

Vertrekkend vanuit een economische oriëntatie
doet de VKW Denktank aan onderzoekswerk
dat betrekking heeft op
brede maatschappelijke problemen en discussies

VKW Denktank • Sneeuwbeslaan 20, 2610 Antwerpen-Wilrijk