

Does it make sense to regionalize labour market institutions? If so, how?

Enkele commentaren

Koen Algoed

(HUBrussel en Vives KULEUVEN)

[Gevraagd: een nieuwe staatshervorming]

In een opgemerkte vrije tribune hebben de twee belangrijkste regionale ministers van Arbeid in dit land, Frank Vandenbroucke en Jean-Claude Marcourt, een oproep gelanceerd voor een institutionele hervorming van het arbeidsmarktbeleid. Ze willen een versterking van het regionaal arbeidsmarktbeleid door de Gewesten volledig bevoegd te maken voor de begeleiding en actieve opvolging van werkzoekenden (dus ook voor het alternerend leren en werken en het betaald educatief verlof). Ze stellen ook voor te onderzoeken of de PWA, outplacement, begeleiding van werknemers in het kader van een herstructurering en tijdelijke arbeidsvergunningen niet beter gewestelijke bevoegdheden worden.

Die versterking (in meerdere of mindere mate) van de bevoegdheden van de Gewesten moet voor hen gepaard gaan met een financieringsmechanisme dat impulsfinanciering en responsabilisering verenigt. Arbeidsrecht, de loonpolitiek en de financiering van de sociale zekerheid moeten daarentegen een federale aangelegenheid blijven.

In een opmerkelijk "[E-book n°2. Does it make sense to regionalize labour market institutions?](#)", geven een aantal academici hun commentaar op de voorstellen van de Vlaamse en Waalse minister van Arbeid en meer bepaald op de wenselijkheid van een (verdere) regionalisering van de arbeidsmarktinstituties in ons land. De bijdragen van B. Cockx en B. Vanderlinden, P. Van Rompuy en M. Dewatripont munten uit door hun analyse alsook door het formuleren van concrete voorstellen. Of de voorstellen op zich uitmuntend zijn (voor de federale overheid en de sociale zekerheid), is een andere vraag en maakt het voorwerp uit van deze bijdrage.

[Het waarom van een nieuwe staatshervorming]

Het hier gehanteerde uitgangspunt is dat in ons land de sociale zekerheid, in het bijzonder de wettelijke pijlers, wordt uitgehold, en wellicht nog des te meer in het licht van de meerkosten van de vergrijzing (en de technologische vooruitgang in de gezondheidszorg). De vervangingsratio van de wettelijke pensioenen is nu al laag voor heel wat werknemers. Ook in de gezondheidszorg nemen aanvullende verzekeringen aan belang toe.

Het is noch efficiënt noch rechtvaardig dat de wettelijke sociale zekerheid verwordt tot een systeem van minimale uitkeringen en vergoedingen.

De vraag is dus of verdere stappen in de staatshervorming kunnen bijdragen tot een efficiëntere en meer rechtvaardige sociale zekerheid. Een belangrijk, zoniet het belangrijkste, antidotum tegen de (verdere) uitholling van de wettelijke sociale zekerheid is het verhogen van de

werkzaamheidsgraden in ons land. Zoals bekend, scoort in een Europees perspectief Vlaanderen middelmatig inzake arbeidsmarktprestaties, Wallonië en Brussel daarentegen ondermaats.

[Het hoe van een nieuwe staatshervorming]

De vraag wordt dus of een nieuwe staatshervorming kan bijdragen tot hogere werkzaamheidsgraden in ons land. Dat lijkt evident vermits in de huidige toestand de kosten van arbeidsbemiddeling regionaal zijn terwijl de baten grotendeels federaal zijn. Bijgevolg investeren volgens de hogergenoemde auteurs de Gewesten (Gemeenschappen) te weinig in een performant arbeidsmarktbeleid (opleiding en vorming). Behalve wat sleutelen aan een aantal uitgavenbevoegdheden (bv. tijdelijke loonkostensubsidies horen beter op regionaal vlak thuis) zijn de auteurs het dan ook eens over de noodzaak van een financiering van de Gewesten op basis van een expliciet 'incentive scheme'.

Het ontwerp van een dergelijk schema is cruciaal. De auteurs geven aanzetten voor een concrete invulling van een dergelijk incentive scheme. Ze stellen voor (veranderingen in) de (regionale) werkzaamheidsgraad als performantie-indicator te gebruiken. Met de werkloosheidsgraad als performantie-indicator zouden de Gewesten een prikkel krijgen om werklozen te 'verkassen' naar stelsels van inactiviteit. Op basis van een benchmark, meer bepaald de evolutie van de werkgelegenheidsgraden in een aantal buitenlandse landen (regio's), kan dan worden nagegaan of de prestaties van de eigen regio voorop dan wel achterop blijven en dus aanleiding kunnen geven tot een bonus voor de betrokken regio. Of er ook een malus moet zijn, is al minder duidelijk. De auteurs benadrukken immers dat de staatshervorming een win-win situatie moet inhouden voor alle betrokken overheden. Dewatripont in het bijzonder pleit voor een malus onder de vorm van een gedwongen verhoging van de regionaal arbeidsmarktingaven in plaats van een financiële korting op de huidige dotatie aan de Gewesten. De auteurs willen ook de uitgangssituatie op de arbeidsmarkt op het moment van de invoering van het nieuwe systeem als uitgangspunt nemen, dat is hun definitie van een neutrale beginsituatie ('bygones are bygones'). Belangrijke vraag is ook welke regio moet worden beloond (bestraft) voor de creatie (vernietiging) van tewerkstelling in een andere regio. Gelet op de grote pendel naar Brussel vanuit Vlaanderen en Wallonië lijkt dat een pertinente vraag. Cockx ea. stellen een pragmatische 50-50 regeling voor.

Zoals M. Dewatripont terecht opmerkt, 'the devils will be in the details (of the incentive scheme)'. Maar vooraleer hier dieper op in te gaan, willen we eerst tot de kern van de zaak komen.

[Het gevaar van een nieuwe staatshervorming]

Het regionaliseren van een aantal arbeidsmarktinstuties is niet het panacee om tot hogere werkzaamheidsgraden in ons land te komen. Cockx ea. poneren terecht dat andere hervormingen, meer bepaald de hervorming van het stelsel van de opzegvergoedingen en een restrictiever gebruik van stelsels van vervroegd uittreden, hiervoor prioritair zijn. Het debat over het regionaliseren van een aantal arbeidsmarktinstuties dreigt, zoals het Zilverfonds heeft gedaan mbt de versnelde afbouw van de overheidsschuld (van Entiteit I) (maar in feite ook met de aanpassingen van de arbeidsmarktinstuties), die andere hervormingen te verdringen. Politici kunnen met andere woorden nog maar eens kiezen voor de vlucht vooruit van een staatshervorming om op die manier een nog heikeler debat te ontwijken.

[Nood aan een vernieuwende staats hervorming]

Incentive contracts kunnen, afhankelijk van de invulling (zie verder), een stap in de goede richting zijn, namelijk het expliciet verrekenen van externaliteiten van beleidsacties van de regionale overheden. Maar het is niet alleen de verdeling van de arbeidsmarktbevoegdheden tussen de diverse overheden in ons land die voor externaliteiten zorgt. Ook het onderwijsbeleid van de Gemeenschappen heeft externaliteiten voor andere overheden. De initiële vorming en opleiding (of gebrek eraan) bepalen immers de inzetbaarheid op de eigen of andere arbeidsmarkten.

Ook en vooral aan de inkomstzijde zijn er pecuniaire externaliteiten, enerzijds het gevolg van (quasi) niet-overlappende belastingbevoegdheden tussen de federale overheid en de regionale overheden, anderzijds van de dominante dotatiefinanciering.

De belastingen van de regionale overheden kunnen zowel verticale¹ als horizontale² externaliteiten hebben en die werken mekaar tegen. Nu spelen vooral alleen de horizontale (negatieve) externaliteiten inzake de expliciete Gewestelijke Belastingen. De Gewesten delen quasi³ geen belastbare basissen met de federale overheid.

Het grote gewicht van dotaties in de financiering van G&G (100% in geval van Gemeenschappen) geeft ook aanleiding tot negatieve externaliteiten, in dit geval voor de federale overheid ('raiding of the fiscal commons'). Wanneer de bevoegdheden van de regionale overheden (grotendeels) worden gefinancierd uit federale middelen, zijn de inkomsten van de federale overheid als een gemeenschappelijke pool waaruit de regionale overheden zoveel mogelijk proberen te vissen. Die middelen worden immers maar in beperkte mate door belastingen van eigen

¹ *Verticale distorties* kunnen ontstaan wanneer belastingen van regionale overheden oversijpelings effecten hebben op de inkomsten van de federale overheid. Een verhoging van een deelstaatbelasting kan immers tot een kleinere belastbare basis leiden, ook voor de federale overheid. Dat is de zogenaamde 'over-exploitation of shared tax bases'. Door de eigen belastingen te verhogen, reduceert de deelstaat dus de belastingopbrengsten van de federale overheid. Hoe gevoeliger de belastbare basis voor belastingverhogingen is, hoe groter het effect. Indien met die externaliteit geen rekening wordt gehouden, worden de deelstaatbelastingen te hoog gezet.

² *Horizontale distorties* kunnen ontstaan wanneer deelstaten verwikkeld raken in een neerwaartse belastingsspiraal. Wanneer kapitaal en arbeid mobiel zijn, zullen belastingen geheven in de deelstaten, de allocatie van de productiefactoren bepalen tussen de deelstaten. Door belastingverlagingen kunnen deelstaten kapitaal/arbeid trachten aan te trekken (Anwar Shah geeft enkele voorbeelden van een dergelijke race to the bottom. Zo speelde Toyota een aantal zuidelijke staten van de VS tegen elkaar uit door de lokatiebeslissing van zijn assemblagefabriek te laten afhangen van de belastingconcessies. Ford deed hetzelfde door aan te kondigen een assemblagefabriek in Canada te openen maar nog niet te weten waar. Gevolg was dat provincies tegen mekaar begonnen op te bieden.). Maar een dergelijke 'beggar-thy-neighbour' (pest je buur) belastingcompetitie kan zijn doel voorbij schieten in de zin dat belastinginkomsten verloren gaan wegens te lage (en weinig progressieve) belastingvoeten zonder op het eind van de dag een competitief belastingvoordeel over te houden. Er dreigt dan vanuit welvaartsstandpunt een te laag niveau van publieke goederen- en dienstenvoorziening te ontstaan. Zie ook Boadway (2006): 'if provinces could coordinate their tax policies, they would all agree to higher tax rates'.

³ Uitzondering is hier de personenbelasting. Dat instrument is beperkt en wordt alleen door Vlaanderen toegepast, en dan nog om de eigen inkomsten te verlagen.

inwoners gefinancierd. Ook verhoogt een beperkte fiscale autonomie een bail-out door de federale overheid in geval van financiële moeilijkheden.

De afruil tussen de diverse externaliteiten aan de inkomstzijde lijkt dan ook voor verbetering vatbaar. Het debat over meer fiscale autonomie voor G&G, en hoe dat concreet in te vullen (samengevoegde dan wel gedeelde belastingen, welke belastbare basissen (personenbelasting, indirecte belastingen?)) is niet uitgeput in ons land, integendeel. Het is eigen aan een federale staat dat die wordt gekenmerkt door overlappende (uitgaven)bevoegdheden (en dus externaliteiten)⁴. Logisch gevolg voor Bordignon is dan ook dat 'in such a world, the source of financing for local governments also needs to overlap, presenting a continuum from own taxation to grants from the central level'. Hierbij onderstreept hij dat 'local taxation may play an important role in curbing expectations of soft budget constraints'.

Het schort bij ons niet zozeer aan een overlapping inzake uitgavenbevoegdheden maar aan een gebrek aan overlapping inzake middelenbevoegdheden. Alleen de Gewesten hebben nu een beperkte fiscale autonomie: eigen gewestelijke belastingen en een beperkte samengevoegde personenbelasting. De totaal uiteenlopende situatie inzake schuldpositie van de diverse overheden in dit land zijn een indicatie van de gevolgen van ons financieringsstelsel voor G&G ('budgettair federalisme op zijn Belgisch').

Het blijft verrassend dat politici steeds vragende partij zijn voor meer uitgavenbevoegdheden of bijkomende middelen vanwege de federale overheid ('Bruxellae refundendae sunt') maar de bijhorende (gedeeltelijke) verantwoordelijkheid voor de inkomsten steeds weer op de federale overheid proberen af te wentelen. Behalve economische zijn er ook politieke redenen voor het verharderen van de budgetbeperking van de regionale overheden (G&G). Nu is er sprake van 'representation without taxation' (wat leidt tot een 'accountability gap'). Meer fiscale verantwoordelijkheid voor G&G zou de transparantie en de 'accountability' verhogen vermits er dan een directere link is tussen inkomsten en uitgaven. De kiezers kunnen de beleidsmakers beter ter verantwoording roepen voor het gevoerde beleid inzake inkomsten én uitgaven.

[The devils are in the details]

We maken volgende bedenkingen (6) bij de concrete voorstellen voor een incentive scheme in het E-book.

⁴ (Oates) The organization of territorial governments in any country reflects more history and geography than abstract economic reasoning. Traditioneel worden drie taken voor een overheid voorzien (zie Musgrave): de allocatieve functie, de inkomensherverdelingsfunctie en de macroeconomische stabilisatiefunctie. Op papier zouden omwille van spill-over effecten subnationale overheden zich alleen met de allocatieve functie moeten inlaten (en die publieke goederen en diensten ter beschikking stellen waar de gebruikers samenvallen met de burgers die over die goederen beslissen en ervoor betalen (equivalentiebeginsel van Oates). De inkomensherverdelingsfunctie en de macroeconomische stabilisatiefunctie zijn voor de centrale overheid (naast de nationale publieke goederen). Maar in werkelijkheid zijn ook subnationale overheden betrokken bij inkomensherverdeling wanneer bevoegd voor onderwijs en gezondheidszorg. In de praktijk hebben de subnationale overheden dus ruimere bevoegdheden dan het ter beschikking stellen van publieke goederen en diensten (allocatieve functie). Veel van hun bevoegdheden overlappen ook met bevoegdheden van de centrale overheid.

a) Het voorgestelde incentive scheme responsabiliseert de Gemeenschappen niet. Nochtans dragen die een belangrijke verantwoordelijkheid inzake inzetbaarheid op de arbeidsmarkt. Volgens Ires zijn de mensen langdurig werkloos omdat ze minder kansen hebben op de arbeidsmarkt (omwille van gebrekkige opleiding/vorming). Het ander effect, mensen hebben minder kansen op de arbeidsmarkt omdat ze langdurig werkloos zijn, speelt ook maar in mindere mate. Vermits Gemeenschappen verantwoordelijk zijn voor initiële vorming/opleiding, lijkt dan ook logischer dat ook de Gemeenschappen voor de uitgaven voor langdurig werklozen worden geresponsabiliseerd.

Met de voorstellen die hier voorliggen, kunnen de Gewesten met andere woorden budgettair voordeel halen uit het falen van Gemeenschapsbeleid.

b) Het gezamenlijk probleem op de regionale arbeidsmarkten in dit land is een te lage activiteitsgraad. Misschien is de niet-werkzaamheidsgraad ('non-employment rate', zie Blanchard) dan ook een zinvolle performantie indicator. Een focus op de werkzaamheidsgraad kan immers ook leiden tot weinig zinvolle tewerkstelling (verdoken werkloosheid), zoals blijkt uit de ervaring van de jaren zeventig.

c) Boni alleen zullen wellicht niet volstaan (of te duur uitvallen voor het budget van federale overheid).

Een vergelijking kan worden gemaakt met de huidige regeling om langer werken te stimuleren. In het pensioenstelsel van werknemers en ambtenaren worden uitsluitend boni, geen mali, voorzien voor wie langer dan 60 jaar werkt.

De keuze (gesteld dat die er is) is bijvoorbeeld tussen stoppen op 60 jaar of langer werken. De huidige verdisconteerde waarde van de pensioenuitkeringen op de leeftijd van 60 jaar verandert niet bij afwezigheid van expliciete mali, alleen de huidige verdisconteerde waarde van pensioenuitkeringen in geval van langer werken verandert als gevolg van boni. Maar zelfs met boni kan de balans nog altijd overhellen in het voordeel van stoppen op 60 jaar, of, anders gesteld, grotere boni zullen nodig zijn om balans te herstellen dan wanneer er ook met mali wordt gewerkt.

Bij gebrek aan stok kan de status-quo aan huidig arbeidsmarktbeleid in regio's onbestraft behouden blijven. Anders gesteld, misschien is een (te) dikke wortel nodig om de Gewesten tot een meer actief arbeidsmarktbeleid aan te sporen. De budgettaire winst voor Entiteit I van hogere werkzaamheidsgraden zou in dat geval beperkt zijn. Maar het is precies Entiteit I die de budgettaire winsten nodig heeft om de meerkosten van de vergrijzing te kunnen betalen (cf Studiecommissie voor Vergrijzing: besparing van 0,7% van het BBP inzake budget van RVA in 2030 ivm 2007)

d) Neutrale uitgangspositie: spons over het verleden?

De keuze voor de huidige werkgelegenheidsgraden om de performantie aan te toetsen, is niet neutraal.

De analogie met het terugdringen van vervuiling ligt voor de hand. Ook in dat geval is er sprake van een (negatieve) externaliteit. De marginale kosten voor het terugdringen van de vervuiling zijn vaak

negatief gecorreleerd met de mate van vervuiling. In dat geval is het met andere woorden goedkoper voor een grote vervuiler de vervuiling terug te dringen in vergelijking met een kleine vervuiler. Ook hier is de kost van het verhogen van de werkzaamheidsgraad met 1 procentpunt wellicht lager bij een initiële werkzaamheidsgraad van 55% in vergelijking met een initiële werkzaamheidsgraad van 65% (in elk geval is het niet moeilijker om aan 'cherry picking' te doen met een groter reservoir aan werklozen). Werken met een voor de regio's identieke bonus is moeilijk te verdedigen.

Voor het terugdringen van vervuilende activiteiten kan zowel met belastingen als met subsidies worden gewerkt. In termen van efficiëntie maakt dat geen verschil uit, in termen van inkomensverdeling zijn vervuilers natuurlijk beter af met een subsidie voor het terugdringen van vervuiling in vergelijking met het belasten van vervuilende activiteiten. Naar analogie hiermee zijn voorstellen om voor het gewestelijk arbeidsmarktbeleid alleen met boni en niet met mali te werken, niet neutraal inzake inkomensverdeling tussen Entiteit I (federale overheid en sociale zekerheid) en de gewestelijke overheden.

Naar analogie met verhandelbare emissierechten zou kunnen worden gedacht aan het toekennen van werkloosheidsrechten aan de Gewesten. De federale overheid zou die rechten kunnen veilen, de Gewesten zouden onderling rechten kunnen verkopen. Indirect zouden er ook prikkels zijn voor mobiliteit over de eigen gewestgrenzen en samenwerking tussen de verschillende regionale arbeidsbemiddelingsdiensten.

e) Boni alleen volstaan niet in een systeem van sharing of risks. De werkgroep sociale zekerheid 2002 formuleerde indertijd een voorstel tot risicodeling tussen de betrokken overheden. Dat voorstel ging door zijn symmetrie in feite verder dan huidige voorstellen (zie Box).

Voorstel Vlaamse onderzoeksgroep Sociale Zekerheid 2002 in een formeel jasje gestoken

De Vlaamse onderzoeksgroep stelde voor de financiële middelen van de Gewesten te verhogen met bijvoorbeeld tien procent van de gemiddelde uitkeringen aan werklozen van het betrokken Gewest. Als tegenprestatie worden de Gewesten verantwoordelijk voor tien procent van de toekomstige uitkeringen aan de werklozen van het Gewest. Indien de Gewesten erin slagen de uitkeringen beneden het vroegere gemiddelde te houden, dan volgt hieruit een winst voor zowel de federale als de gewestelijke budgetten. In geval van hogere uitkeringen draaien zowel de federale overheid als de Gewesten hiervoor op. Het voorstel impliceert een vorm van co-verzekering in goede en slechte tijden.

Het voorstel van de Vlaamse onderzoeksgroep sociale zekerheid 2002 kan formeel als volgt worden vertaald. Stel dat in jaar $t=1$ de responsabilisering van start gaat en de uitgaven in jaar 0 voor werkloosheidsuitkering als uitgangspunt worden genomen. Het budget voor een Gewest g evolueert dan als volgt:

$$B_t^g = 0.9X_t^g + 0.10X_0^g \quad (1)$$

met B_t^g het budget voor Gewest g in jaar t, $t \geq 1$, (jaar 1 is dus het startjaar), X_t^g zijn de werkloosheidsuitkeringen in jaar t voor Gewest g.

Het vorderingsaldo voor Gewest g in jaar t is dan gelijk aan:

$$0.9X_t^g + 0.10X_0^g - X_t^g = 0.10 \cdot (X_0^g - X_t^g)$$

De uitgaven met betrekking tot de werkloosheid ten laste van de federale overheid evolueren als volgt:

$$X_t^f = \sum_g (0.10X_0^g + 0.9X_t^g) \quad (2)$$

met X_t^f de werkloosheidsuitgaven ten laste van federale overheid in jaar t;

als $X_0^g \geq X_t^g$ doen zowel het Gewest als de federale overheid een goede zaak (uitgaven voor federale overheid liggen dan lager in vergelijking met jaar 0, het budget voor het betrokken Gewest is ook hoger dan de uitgaven in jaar t)

f) Vergoeding voor pendelaars?

Minister Cerexhe koppelt een eventuele responsabilisering aan een voorafgaande herfinanciering van Brussel. Brussel creëert werk, voor honderduizenden pendelaars, maar volgens hem gaan de andere Gewesten met de financiële pluimen van die pendelaars lopen.

Of Brussel ondergefinancierd is, is bij gebrek aan een kosten-baten analyse moeilijk te zeggen. Wel kunnen we met (meer) zekerheid volgende zaken stellen:

1) De opbrengsten van de eigen Gewestelijke belastingen zijn relatief hoog in Brussel, precies omwille van de aanwezigheid van vele hoofdkwartieren van bedrijven. In die optiek kunnen we stellen dat de pendelaars al belastingen betalen, dat via de afwenteling door de ondernemingen. Als verschaffer van infrastructuur voor de ondernemingen is het meer aangewezen het Gewest een return te geven inzake de opbrengst van de vennootschapbelasting, in plaats van de personenbelasting, zeker ook omdat de relevante overheid voor de pendelaars de eigen overheid (want bevoegd voor vorming, arbeidsbemiddeling) is en niet de overheid van de plaats van tewerkstelling.

2) Er is geen correcte prijszetting van publiek en privaat verkeer in dit land (zie Proost ea.)). De negatieve externaliteit die pendelaars hebben, varieert met de gekozen vervoersmodus. Het probleem van negatieve externaliteiten inzake vervoer wordt beter aan de wortel aangepakt, dat bijvoorbeeld via rekeningrijden.

3) Een (zoveelste) herfinanciering van Brussel dreigt de noodzakelijke interne staatshervorming uit te stellen. Het Brussels Gewest is vooral ook het slachtoffer van een slechte bevoegdheidsverdeling⁵: Gemeenschappen zijn er bevoegd voor het onderwijs, het Gewest voor de arbeidsbemiddeling. Die twee bevoegdheden zouden beter in één hand komen.

4) Pendelaars zijn niet per definitie concurrenten van de Brusselse werknemers, integendeel.

De hoeveelheid arbeid in een economie zijn geen vaststaand gegeven, en wordt zelfs positief (op lange termijn) beïnvloed door het arbeidsaanbod.

⁵ alsook van het afwentelen van het financieren van bevoegdheden van de Franse Gemeenschap op het Brusselse Gewest