

# De noodzaak van regionale loononderhandelingen

Analyse van de mogelijke effecten van regionale loondifferentiatie in België – eindverhandeling Universiteit Gent

*De Belgische arbeidsmarkt kent al een paar decennia lang een toenemende spreiding van de regionale werkloosheidsgraden. Begin jaren tachtig bedroeg het verschil tussen Vlaanderen en Wallonië nauwelijks 1,6 procentpunt (ppn), iets meer dan twintig jaar later komen we uit op 9,4 ppn (MTA, 2004). Daarnaast bestaan er sinds lange tijd aanzienlijke verschillen in de participatie- en de werkzaamheidsgraad. In 2002 lag het aandeel van de bevolking op beroepsactieve leeftijd dat participeert op de arbeidsmarkt bijna 2 ppn hoger in Vlaanderen dan in Wallonië. Wat de werkzaamheidsgraad betreft, tekenen we in 2002 een verschil op van bijna 7,5 ppn. Ook de opsplitsing van de productiviteitsontwikkeling toont een sterke regionale dynamiek: een gecumuleerde toename van 50,9% van de reële productie per werknemer in Vlaanderen tegenover 38,5% in Wallonië over de periode 1979-2000 (IMF, 2003).*

Deze ontwikkelingen hebben aanzienlijke macro-economische implicaties. Een van de belangrijkste betreft de vraag of een gecentraliseerd (nationaal) arbeidsmarktbeleid voldoende rekening kan houden met deze regionale verschillen. Is een nationaal interprofessioneel loonoverleg wel in staat deze discrepanties in rekening te brengen bij de tweejaarlijkse onderhandelingsrondes?

## Nationale loononderhandelingen

De aanbevelingen van het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Organisatie voor Economische

Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) liegen er al een aantal jaren niet om: België moet dringend werk maken van een grotere differentiatie in de lonen en de vervangingsinkomens, wil het de structurele werkloosheids- en arbeidsmarktparticipatieproblemen wegwerken. Hierbij wordt de nadruk gelegd op de grote regionale discrepanties die sinds begin jaren tachtig continu zijn toegenomen.<sup>1</sup> Aanbevelingen die niet helemaal in dovemansoren zijn gevallen en die de discussie over regionaal loonoverleg in België op gang hebben gebracht.

De huidige organisatie van het sociaal overleg in België behelst drie onderhandelingsrondes: eerst op

nationaal interprofessioneel niveau, nadien op sectoraal en ten slotte op bedrijfsniveau. In termen van centralisatie spreken we van een gematigd gecentraliseerd loonoverleg. De bevindingen van Calmfors en Driffill uit 1988 leren ons dat deze graad van centralisatie relatief gemakkelijk tot loonontsporing leidt en aldus de minst optimale is voor de creatie van werkgelegenheid. Bovendien blijkt zowat 90% van de actieve beroepsbevolking gebonden door de akkoorden tussen werkgevers en vakbonden op het nationale en sectorale niveau. De onderhandelde collectieve arbeidsovereenkomsten (CAO) zijn aldus de fundamentele basis van de evolutie van de lonen in België.

Andere institutionele kenmerken zijn de automatische loonindexering en de concurrentiewet met bijhorende loonnorm. De indexering zorgt er aan de ene kant voor dat bij de onderhandelingen de verwachte inflatie buiten beschouwing kan gelaten worden en dat de koopkracht van de werknemers gevrijwaard blijft, maar maakt langs de andere kant reële loonmatiging (bijvoorbeeld in sectoren in moeilijkheden) bijna onmogelijk. De loonnorm van haar kant dwingt het Belgische overleg ertoe de evolutie bij onze belangrijkste handelspartners te volgen. De openheid van de Belgische economie en de ontsporingsdrift van de lonen de voorbije decennia (of met andere woorden de falende verantwoordelijkheid van de sociale partners) zijn de verantwoordelijkheid geweest waarmee de loonnorm in 1996 werd ingevoerd. Ondanks het bestaan van de loonnorm bleven de loonkosten niet altijd even mooi in het gareel lopen met die in het buitenland. De toegenomen regeringsinmenging die hieruit volgde, zorgde voor een groter besef van de noodzaak de concurrentiekracht te vrijwaren, maar heeft anderzijds ook een aantal ongewenste neveneffecten gehad. De sectorale en regionale loonstructuren kampen met een zeer grote rigiditeit. Het in rekening brengen van de lokale en sectorale arbeidsmarktsituatie is quasi onbestaande.

We kunnen dan ook gewag maken van een overleg dat op heden vooral de gemiddelde regio en de gemiddelde sector dient, maar te nauw is om de structurele problemen aan te pakken. De feiten liegen er nochtans niet om: de werkzaamheidsgraad in België ligt 4,5 procentpunt lager dan gemiddeld in de EU, de participatiegraad 5,5 procentpunt. Het onvermijdelijke gevolg zijn hoge fiscale lasten op de lonen, ongeveer 44% op dit moment (voor de lage lonen zelfs 49%). Een verschil van 10 procentpunt met het gemiddelde in de andere Europese landen. De sociale zekerheid lijkt echter enkel op deze wijze financierbaar.

## **Regionale onevenwichten**

---

De foto voor gans België verbergt echter belangrijke regionale discrepanties binnen onze landsgrenzen. De rigiditeit van het bestaande systeem zorgt voor toenemende ongelijkheid tussen de regio's. In de inleiding gaven we reeds een kort overzicht van

de grote verschillen die er nu reeds bestaan. We kunnen deze aanvullen met de frappante vaststelling dat de geografische spreiding van de werkloosheidsgraden groter is binnen België (provincies) dan binnen de EU (lidstaten). Uit analyse blijkt tevens dat de verandering in werkloosheidsgraad over de periode 1989-2002 in de regio's niet dezelfde oorzaak heeft: de veel lagere groei van de werkgelegenheid in Wallonië (bijna vijf procentpunt minder) was de voornaamste reden voor de ongelijke evolutie.

De bijzonder zwakke arbeidsmarktprestaties, gekoppeld aan een lagere groei van de arbeidsproductiviteit, voeden het vermoeden dat de evolutie van de lonen vooral in Wallonië niet van die aard is geweest om de schokken op te vangen. De statistieken bevestigen dit grotendeels: de lonen stegen iets sneller in Vlaanderen en ook het niveau ligt net iets hoger dan in Wallonië, maar de verschillen compenseren de afwijkingen inzake arbeidsproductiviteit zeker niet. Op vrij eenvoudige wijze kan men dan ook aantonen dat de lagere werkgelegenheid en hogere werkloosheid in Wallonië structurele problemen geworden zijn door het ontbreken van een adequate aanpassing van de lonen aan de arbeidsmarktsituatie en de arbeidsproductiviteit. Willen bedrijven immers de ongelijkheid tussen de loonkost van de werknemers en hun arbeidsproductiviteit herstellen (waarbij een verlaging van het loon geen optie is), dan zit er weinig anders op dan de minst productieve arbeid uit te stoten, met alle gevolgen van dien.

Verder stellen we vast dat de intergewestelijke arbeidsmobiliteit in België bijzonder laag is. Enkel Brussel trekt heel wat pendelaars aan, terwijl de stromen tussen Vlaanderen en Wallonië verwaarloosbaar klein zijn. Een aanpassing via dit kanaal ligt dan ook niet voor de hand. De verklaringen hiervoor situeren zich in eerste instantie bij het taalgrenseffect en de vastgoedprijzen, maar ook bij het feit dat migreren financieel te weinig lonend is. De marginale verschillen in de lonen, gecombineerd met relatief genereuze werkloosheidsuitkeringen, zijn niet van die aard om de werkloze beroepsbevolking aan te zetten tot een grotere mobiliteit. Uit deze vaststellingen volgt onvermijdelijk de vraag of een regionale loondifferentiatie in België een zinvolle en haalbare oplossing zou zijn om de bestaande problemen weg te werken.

## Waarom regionale lonen onderhandelen?

---

Een regionaal onderhandelingsniveau kan best aanzien worden als een alternatief voor het nationale of Europese niveau wanneer deze er niet in slagen voldoende flexibiliteit in te bouwen om aan verschillende regionale dynamieken te beantwoorden.

Vertrekkend vanuit de 'optimum currency area'-theorie blijken verschillen inzake regionale arbeidsproductiviteit dé interne drijfveer voor het opsplitsen van het loonoverleg naar de regio's. Toch is het zeker niet de enige determinant. Ook de mobiliteit van de arbeidskrachten, de graad van divergentie of convergentie tussen de regio's en de organisatie en homogeniteit van het bestaande systeem spelen een rol. Deze laatste factoren bepalen in het bijzonder de uitvoerbaarheid van een dergelijke regionalisering.

Abraham en Van Rompuy (1999) en Estevão (2002) hebben vroeger reeds onderzocht wat het belang en de impact zijn van de regionale dynamiek in België. Uit hun analyse blijkt in de eerste plaats dat vooral het sectorale niveau een prominente rol speelt bij de outputschokken in de Belgische economie. De invloed van het nationale en regionale niveau daarentegen is eerder beperkt, maar zeker niet verwaarloosbaar. Vooral in Vlaanderen vinden zij een belangrijke regionale dynamiek terug. Uit het onderzoek van Estevão bleek verder dat de Vlaamse arbeidsmarkt gevoeliger is dan de Waalse en dat de intraregionale migratie groter is ten noorden van de taalgrens. Een vaststelling waaruit hij onder andere concludeert dat de Belgische regio's nood hebben aan een eigen arbeidsmarktbeleid, inclusief loonvorming. Abraham en Van Rompuy stelden ook vast dat het absorptievermogen van de Belgische lonen zeer beperkt is (weinig differentiatie in groeivoeten tussen sectoren en tussen regio's) en dat er daardoor een onvermijdelijke reactie via de werkgelegenheid waarneembaar is. Een vaststelling die we ook hoger reeds konden maken. We kunnen dus besluiten dat het sectorale niveau dominant is, maar dat ook het regionale niveau een rol van betekenis speelt zonder dat dit tot uiting komt in de lonen en de loongroei.

Deze argumenten voor en tegen een regionaal loonoverleg zijn echter zeker niet de enige. Uit de discussie die het Vlaams Economisch Verbond

(VEV)<sup>2</sup> en het VBO in het voorjaar van 2003 voerden en uit het werk van auteurs die hierover vroeger reeds publiceerden, komen er nog meer naar voor. De belangrijkste argumenten *pro* regionale loonvorming zijn ongetwijfeld de (verwachte) betere werking van de regionale arbeidsmarkten en de afname van de interregionale transfers (voornamelijk via de sociale zekerheid). Argumenten *contra* deze aanpassing van het huidige systeem zijn onder andere het gevaar voor nog grotere loonstijgingen in Wallonië (door de grote vakbondsmacht aldaar), een fiscale concurrentieslag tussen de regio's, het verlies van een historisch gegroeide solidariteit en de dominantere sectorale dynamiek. Bovendien mogen we niet vergeten dat er tot op heden weinig regionaliseringsdrang is bij de sociale partners, zowel het VBO als de vakbonden lijken niet voor het idee gewonnen. Uiteraard speelt hier ook het afschermen van de eigen machtspositie mee. Het VEV is volmondig vóór een regionalisering. Ongetwijfeld zit hierachter een drang naar meer zeggenschap verscholen. Bij een invoering van regionale onderhandelingen zou het VEV zeker haar rol opeisen.

De opsomming van argumenten voor en tegen is uiteraard niet voldoende om een oordeel te kunnen vellen over de praktische haalbaarheid. Daarom zijn we in ons onderzoek dan ook aan de hand van een model op zoek gegaan naar de implicaties van een doorgevoerde regionalisering.

## Implicaties van een doorgevoerde regionalisering

---

Het *right to manage* loonoverlegmodel waarmee we gewerkt hebben, stelt een uitkomst voorop voor de hoogte van de onderhandelde reële lonen die afhankelijk is van drie factoren: de vakbondsmacht (relatief ten opzichte van de macht van de werkgever), de loongevoeligheid van de arbeidsvraag en de hoogte van de werkloosheidsuitkering. Het model veronderstelt immers dat deze uitkeringen een ondergrens vormen bij de onderhandelingen. Dit betekent dat er enkel onderhandeld wordt over de hoogte van de mark-up bovenop deze uitkeringen. Deze mark-up blijkt hoger naarmate de arbeidsvraag minder loongevoelig is (en loonstijging dus minder afgestraft wordt) en naarmate de vakbond sterker is.

De toepassing van dit model op de Belgische situatie leidde tot enigszins verrassende conclusies. Veronderstellen we immers dat de loongevoeligheid van de arbeidsvraag in Vlaanderen en Wallonië gelijkwaardig is, dat de werkloosheidsuitkeringen nationaal bepaald worden en uniform zijn voor het hele land (cf. de huidige situatie) en dat de vakbondsmacht in Wallonië iets groter is, dan voorspelt het model bij regionale loononderhandelingen iets hogere lonen in Wallonië dan in Vlaanderen. Verrassend te noemen in de zin dat we uit de voorgaande vaststellingen en analyses leerden dat er zeker economische verantwoording te vinden is voor de omgekeerde situatie: hogere lonen in Vlaanderen dan in Wallonië. Doch, niet zo verrassend binnen de context van dit model en wel om de specifieke reden dat de werkloosheidsuitkeringen niet gedifferentieerd zijn. Een verduidelijking: starten de onderhandelingen in beide regio's met dezelfde ondergrens (de uitkering) en zijn de andere determinanten quasi gelijk, dan is het onmogelijk tot een sterk gedifferentieerde regionale loonstructuur te komen. Wat natuurlijk ook impliceert dat het volgende geldt: willen we wél een differentiatie van de lonen, dan moeten we de werkloosheidsuitkering regionaal laten verschillen. Lagere Waalse lonen zullen dus enkel de uitkomst kunnen zijn van Waals loonoverleg indien de werkloosheidsuitkering in Wallonië lager ligt dan in Vlaanderen. Of anders gezegd, indien de onderhandelingen met een lagere bodem kunnen starten. Een vaststelling die haaks staat op de argumentatie van het VBO: zij stellen dat binnen het huidige bestel (dus mét behoud van nationaal overleg en uniforme uitkeringen) er voldoende ruimte is voor regionale flexibiliteit. In dat hypothetische geval zou de financiële werkloosheidsval nog toenemen in het zuiden van ons land. Geen comfortabele gedachte gezien de huidige hoge werkloosheidsgraden in de Waalse provincies.

De splitsing van minstens een deel van de sociale zekerheid blijkt aldus een voorwaarde voor regionaal gedifferentieerde lonen. Een conclusie die politiek bijzonder gevoelig ligt. Toch mag men niet vergeten dat er vroeg of laat een onhoudbare situatie zal ontstaan op de Waalse arbeidsmarkt indien de huidige divergentie voortduurt. Volgens bepaalde instanties (in casu de OESO, het IMF en de Europese Commissie) is *laat* eigenlijk al bijna *té laat*. De vrees bestaat immers dat een aanzienlijk deel van de be-

volking op arbeidsleeftijd in die mate ontmoedigd is dat een geleidelijke aanpak van het probleem geen effect meer heeft of zal hebben in de toekomst. Een vrij drastische omvorming van het arbeidsmarktbeleid met inbegrip van de loonvorming en de vervangingsinkomens lijkt dan ook een *conditio sine qua non* voor het wegwerken van de structurele arbeidsmarktdiscrepancies in België. Niet enkel een differentiatie van de lonen zal volstaan, er is ongetwijfeld ook noodzaak aan een nauwgezetere opvolging en begeleiding van werklozen.

## Besluit

---

Concluderend denken we dat regionale loondifferentiatie verantwoord en noodzakelijk is, op voorwaarde dat ze kadert binnen een groter geheel van maatregelen om de zwakte van onze arbeidsmarkt aan te pakken. De concurrentie met andere lidstaten en regio's binnen Europa zal ongetwijfeld nog toenemen. De nood aan een slagkrachtig arbeidsmarktbeleid is dus hoog, maar daarvoor moeten de instrumenten eerst op het juiste niveau worden geplaatst.

*David Strobbe*  
*Thesisstudent Universiteit Gent*

## Noten

1. Zie hiervoor o.a. IMF Country Report Belgium no. 03/50 (2003) en OECD Economic Survey Belgium (2003).
2. Tegenwoordig beter bekend onder de naam VOKA.

## Bibliografie

- Abraham, F. & Van Rompuy, J. (1999). Is Belgium ready for EMU? A look at national, sectoral and regional developments. In: *De Economist*, vol. 147, nr. 3, pp. 337-352.
- Calmfors, L. & Driffill, J. (1988). Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance. In: *Economic Policy*, nr. 6, pp. 13-61.
- Decressin, J. & Fatas, A. (1994). *Regional labour market dynamics in Europe*, [CEPR Discussion paper series] nr. 1085.
- Estevão, M. (2002). *Regional Labor Market Disparities in Belgium*, [IMF Working Paper] nr. 134.

International Monetary Fund (IMF) (2003). *Belgium, Selected Issues: Regional Economic Development in Belgium (Part III)*, IMF Country Report, nr. 03/50.

Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid (MTA) (2004). *Werkloosheid: Statistieken*, [12/02/04, <http://>].

OECD (2003). *Belgium: Assessment and recommendations*, [OECD Economic Survey] February 2003.