

# Werkgelegenheid en economische groei: waarom blijft de eurozone achterop?

Dhont, T. & Heylen, F. (2004). *Fiscal policy, employment and growth: Why is the Euro Area lagging behind?* Working Paper 2004/275 – revised version, SHERPPA, UGent [www.sherppa.be].

***De kernlanden van de eurozone presteren relatief zwak inzake economische groei en werkgelegenheid. Populaire verklaringen als hoge belastingen en rigide arbeidsmarkten overtuigen niet. Op basis daarvan kan men immers de sterke prestaties van de Scandinavische landen niet verklaren. Dit artikel beklemtoont de rol van het begrotingsbeleid, in het bijzonder de samenstelling van de overheidsuitgaven. Hoge belastingen hoeven niet op de groei en de werkgelegenheid te wegen wanneer ze vooral gebruikt worden voor productieve overheidsuitgaven (bijvoorbeeld onderwijs, onderzoek en ontwikkeling). Worden belastingen – zoals in de eurozone – evenwel veeleer gebruikt om transfers te betalen aan structureel niet-werkenden, dan treffen ze de groei en de werkgelegenheid dubbel.***

## **Zwakke werkgelegenheid en groeiresultaten in de eurozone**

Het voorbije decennium toont een opvallende kloof inzake economische groei en werkgelegenheidscreatie tussen de kernlanden van de eurozone (Duitsland, Frankrijk, België, ...) en de Verenigde Staten. Ter verklaring van dit verschil wordt in de gangbare wetenschappelijke literatuur gewezen op: (i) een veel hogere belastingdruk en rigide arbeidsmarkten in Europa (Prescott, 2004); (ii) een hogere voorkeur voor vrije tijd in Europa (Blanchard, 2004; Alesina e.a., 2005); (iii) een veel minder uitgesproken verschuiving van traditionele

huishoudelijke taken naar de markt in Europa (Freeman & Schettkat, 2005). Als verdere verklaring voor (ii) en (iii) wijzen sommigen op de rol van sterke vakbonden en – opnieuw – gereguleerde arbeidsmarkten. De beleidsconclusie is dan evident. Willen de landen van de eurozone hun groei en werkgelegenheid aanwakkeren, dan moeten ze hun belastingen verlagen en hun arbeidsmarkten flexibeler maken.

Of is dit toch niet zo evident? Een ernstig probleem voor bovenstaande verklaringen is dat ze de macro-economische prestaties van de Scandinavische landen niet kunnen vatten. Landen zoals Dene-

marken, Noorwegen en Zweden hebben ook een hoge belastingdruk, sterke vakbonden en 'rigide' arbeidsmarkten, maar toch zijn hun macro-economische prestaties veel beter dan in de kernlanden van de eurozone. Zoals blijkt uit tabel 1, had Scandinavië over de periode 1995-2004 een beduidend hogere werkzaamheidsgraad, zowel in uren als in hoofden, en een hogere economische groei per capita. Ook wanneer we kijken naar de evolutie sinds de jaren '60 en de beginjaren '70, dan zien we dat deze duidelijk beter (minder ongunstig) is in Scandinavië. De macro-economische ontwikkelingen in Scandinavië zijn ook erg behoorlijk in vergelijking met de Verenigde Staten, zeker wat de groei be-

treft. Enkel de werkzaamheidsgraad in uren was een stuk lager dan in de Verenigde Staten.

## De theorie...

We bestuderen het verband tussen inkomensbelastingen (inclusief sociale bijdragen), overheidsuitgaven, werkgelegenheid en economische groei in een endogeen groeiemodel met endogeen arbeidsaanbod. De precieze aard van de overheidsuitgaven speelt een centrale rol, zeker met het oog op een verklaring van de sterk verschillende macro-economische prestaties binnen Europa. Zo onderscheiden we productieve uitgaven, bijvoorbeeld uitgaven voor onderwijs, actief arbeidsmarktbeleid en financiering van onderzoek en ontwikkeling, en niet-productieve uitgaven. Tot deze laatste behoren in ons model transfers aan structureel niet-werkenden, zeg maar uitkeringen voor langdurig werklozen en

brugpensioenen. Een ernstige uiteenzetting van het model zou ons hier veel te ver leiden. Wel willen we een aantal centrale mechanismen toelichten.

Op zich beschouwd ondermijnen inkomensbelastingen de werkgelegenheid en de economische groei. Wanneer de overheid belastingen heft, neemt ze immers een deel van de opbrengst af die economische agenten verwerven door te werken en te sparen (investeren). Rationele agenten zullen dan minder werken en minder investeren, wat slecht is voor de economische groei. Wanneer de overheid haar belastinggelden evenwel productief besteedt (bijvoorbeeld ter financiering van onderwijs en opleiding), dan zal ze meteen het enthousiasme van economische agenten om te werken en te investeren – en dus de economische groei – weer aanmoedigen. Productieve overheidsuitgaven verhogen immers de productiviteit van arbeid en kapitaal en daardoor ook de opbrengst hiervan

**Tabel 1.**  
Werkgelegenheid en groei: Europa versus de Verenigde Staten

	Werkzaamheidsgraad in hoofden (%)		Werkzaamheidsgraad in uren (%)		Reële economische groei per capita (% per jaar)	
	niveau	$\Delta^a$	niveau	$\Delta^a$	niveau	$\Delta^b$
	1995-2004		1995-2004		1995-2004	
België	58,9	-0,8	48,2	-10,2	1,8	-2,7
Frankrijk	61,0	-5,9	48,1	-17,7	1,8	-2,5
Duitsland	65,6	-3,1	50,3	-18,1	1,4	-2,5
Nederland	71,0	7,1	50,3	-8,0	2,2	-1,1
Italië	54,6	2,3	45,8	-3,8	1,4	-3,2
<b>Gemiddelde</b>	<b>62,2</b>	<b>-0,1</b>	<b>48,5</b>	<b>-11,6</b>	<b>1,7</b>	<b>-2,4</b>
Finland	65,8	-6,4	59,9	-13,1	2,2	-1,6
Denemarken	76,3	1,5	58,6	-13,7	1,9	-1,5
Noorwegen	78,0	9,8	56,0	-6,1	2,7	-0,8
Zweden	74,3	-0,5	62,4	-3,0	1,9	-1,7
<b>Gemiddelde</b>	<b>73,6</b>	<b>1,1</b>	<b>59,2</b>	<b>-9,0</b>	<b>2,2</b>	<b>-1,3</b>
<b>VS</b>	<b>75,1</b>	<b>8,7</b>	<b>71,3</b>	<b>5,6</b>	<b>1,9</b>	<b>-0,6</b>

Noot: a verandering 1995-2004 versus 1970-1973; b verandering 1995-2004 versus 1961-1973.

De werkzaamheidsgraad in uren is bepaald als de verhouding  $[(hL/N)/1920]$ , met h het gemiddeld aantal uren dat een werknemer per jaar presteert, L de totale werkgelegenheid in hoofden en N de bevolking op beroepsactieve leeftijd.  $(L/N)$  is dus de werkzaamheidsgraad in hoofden. Het 'maximaal' aantal uren per jaar werd op 1920 gezet, d.w.z. 48 weken van 40 uur per week. De cijfers voor de economische groei betreffen de zogenaamde potentiële groei, d.w.z. de groei gezuiverd voor conjunctuurbewegingen.

**Bron:** OECD, 2005, Statistical Compendium on CD Rom.

vóór belastingen. Zolang de belastingen niet te hoog worden, is de kans reëel dat dit tweede (positieve) effect dominant is. Dan kan tevens een positieve spiraal ontstaan. Een verhoging van de werkgelegenheid komt immers ook de productiviteit van kapitaal ten goede, en vice versa. Werkgelegenheid en kapitaalvorming gaan elkaar dan versterken. De stijgende productiviteit maakt bovendien ook mogelijk dat hoge lonen en hoge werkgelegenheid hand in hand gaan.

Totaal anders is het wanneer de overheid haar belastingen in belangrijke mate besteedt aan transfers naar structureel niet-werkenden. Het ongunstige basiseffect van belastingen wordt dan niet meer te-

gengewerkt, maar versterkt. Wie werkt en investeert, wordt ontmoedigd omdat de overheid een deel van hun opbrengst afroemt. Wie structureel niet werkt, wordt daarentegen door (ruime) transfers beter vergoed. De boven beschreven positieve spiraal manifesteert zich nu omgekeerd als een vicieuze cirkel van minder kapitaalvorming, minder werkgelegenheid en neerwaartse druk op de lonen.

## Begrotingsbeleid: Europa versus de Verenigde Staten

Ons theoretisch model kan de verschillen inzake werkgelegenheid en economische groei zowel bin-

**Tabel 2.**

Begrotingsbeleid: Europa versus de Verenigde Staten (1973-1999)

	Belastingen (% v/h BBP)	Transfers		Productieve overheidsuitgaven (% v/h BBP)		
	Gemiddelde	Werkloosheidsuitkering 4-5 jaar (vervangingsratio, %)	ELI	Onderwijs	Actief arbeidsmarktbeleid	R&D gefinancierd door overheid
	niveau 1973-99	niveau 1973-99	niveau 1973-99	niveau 1973-99	niveau 1985-99	niveau 1981-99
België	31,7	39,3	3,2	5,4	1,3	0,5
Frankrijk	28,0	12,5	2,1	5,5	1,1	1,0
Duitsland	27,0	23,1	1,8	4,7	1,3	0,9
Nederland	31,6	25,5	2,2	6,6	1,5	0,9
Italië	25,4	0,0	2,4	4,4	1,0	0,6
<b>Gemiddelde</b>	<b>28,7</b>	<b>20,1</b>	<b>2,4</b>	<b>5,3</b>	<b>1,2</b>	<b>0,8</b>
<b>Gemiddelde zonder Italië</b>		<b>25,1</b>				
Finland	27,6	20,8	2,0	6,2	1,5	0,6
Denemarken	30,4	31,9	1,6	7,5	1,8	0,8
Noorwegen	26,2	5,7	1,3	6,8	1,1	0,7
Zweden	36,8	0,0	1,3	7,7	2,3	1,0
<b>Gemiddelde</b>	<b>30,3</b>	<b>14,6</b>	<b>1,6</b>	<b>7,1</b>	<b>1,7</b>	<b>0,8</b>
<b>Gemiddelde zonder Denemarken</b>		<b>8,8</b>				
<b>VS</b>	<b>22,1</b>	<b>5,1</b>	<b>1,5</b>	<b>6,1</b>	<b>0,2</b>	<b>1,1</b>

Noten: De gerapporteerde belastingcijfers omvatten belastingen op inkomens uit arbeid, kapitaal en eigendom alsook sociale zekerheidsbijdragen. Wat betreft de werkloosheidsuitkeringen en ELI: zie toelichting in de tekst.

Bron: OECD, Statistical Compendium on CD Rom (Taxing Wages/Social Expenditure Database/Main Science and Technology Indicators); OECD Database on Benefit Entitlements and Gross Replacement Rates; OECD, Employment Outlook, 1990-2002; UNESCO, www.uis.unesco.org, Institute for statistics.

nen Europa als tussen Europa en de Verenigde Staten verklaren. De Scandinavische landen vallen op door relatief hoge productieve overheidsuitgaven en lage transfers aan structureel niet-werkenden. De kernlanden van de eurozone vertonen veeleer het omgekeerde patroon. De Verenigde Staten hebben zowel lage belastingen als lage overheidsuitgaven. Tabel 2 vat een aantal belangrijke gegevens in verband met het begrotingsbeleid samen. Ten eerste toont deze tabel een vergelijkbaar hoog niveau van inkomensbelastingen in Scandinavië en de landen van de eurozone. Ook blijkt dat het belastingniveau in Europa een stuk hoger ligt dan in de Verenigde Staten.<sup>1</sup>

Wat betreft de overheidsuitgaven, kunnen we wel duidelijke verschillen waarnemen binnen Europa. Twee variabelen vatten de hoogte van niet-productieve transfers. De eerste is de verhouding van de werkloosheidsuitkering aan langdurig werklozen tot het vroeger loon, de zogenaamde vervangingsratio. We beschouwen enkel uitkeringen gedurende het vierde en vijfde jaar werkloosheid als uitkeringen aan structureel niet-werkenden. We gaan er vanuit dat gedurende de eerste jaren mensen nog steeds heel actief op zoek gaan naar een job. De tweede variabele (ELI) is een samenvattende proxy voor het geheel van financiële stimuli om vervroegd de arbeidsmarkt te verlaten.<sup>2</sup> Tot deze stimuli behoren o.a. brugpensioenen en allerhande invaliditeitssystemen. Concreet hebben we ELI berekend als de ratio van de participatiegraad op de arbeidsmarkt onder 25 tot 54 jarigen tot de participatiegraad onder 55 tot 64 jarigen. Hoe hoger deze ratio, hoe sterker de prikkels vermoedelijk zijn om de arbeidsmarkt vervroegd te verlaten. De data in tabel 2 tonen een opvallend verschil tussen Scandinavië en de kernlanden van de eurozone. Zowel de uitkeringen aan langdurig werklozen als de prikkels om de arbeidsmarkt vervroegd te verlaten zijn hoger in de eurozone. Hoewel een eerste blik op de uitkeringsdata anders doet vermoeden, is Finland de enige uitzondering op deze regel. Denemarken en Italië zijn dat niet. Een aantal bronnen uit de literatuur tonen aan dat de kloof tussen de werkloosheidsuitkeringen in Italië en in de andere kernlanden van de eurozone veel kleiner is dan zou blijken uit tabel 2, aangezien er in Italië een aantal alternatieven bestaan voor deze werkloosheidsuitkeringen. Het Deense beleid ten aanzien van werkloosheidsuitkeringen ligt dan weer in de lijn van Noorwegen en Zweden als men ook de voorwaarden tot het

verwerven van een uitkering in rekening brengt. Deze zijn immers een stuk strenger in Denemarken. Rekening houdend met deze uitzonderingen, hebben we in tabel 2 ook gemiddeldes opgenomen zonder Italië en Denemarken. Het verschil tussen Scandinavië en de kernlanden van de eurozone is nu nog sterker.

## Voorspellingen van het model versus de realiteit

---

Gegeven dat de Scandinavische landen een vergelijkbaar belastingniveau vertonen als de kernlanden van de eurozone, maar lagere transfers aan structureel niet-werkenden, is een eerste voorspelling van ons model dat de productieve overheidsuitgaven hoger zijn in Scandinavië. Deze voorspelling wordt bevestigd door de data in tabel 2. Scandinavië heeft over de periode 1973-1999 beduidend hogere onderwijsuitgaven en uitgaven voor actief arbeidsmarktbeleid. De uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling zijn vergelijkbaar met de kernlanden van de eurozone. Ook de evolutie sinds de jaren '70 is beduidend beter in de Scandinavische landen. Mochten we ons concentreren op een recentere periode, bijvoorbeeld 1995-2000 of later, dan vertellen de data een gelijkwaardig verhaal, zij het dat de Scandinavische landen dan ook inzake overheidsfinanciering van onderzoek en ontwikkeling voorop liggen.

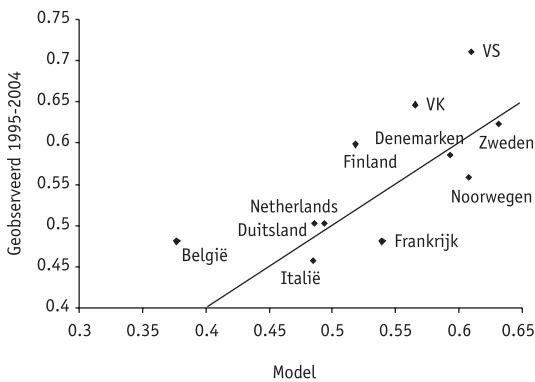
Als belangrijke tweede test voor de kwaliteit en de relevantie van ons model, confronteren we in figuur 1 de door het model voorspelde werkzaamheidsgraad met de geobserveerde werkzaamheidsgraad over de periode 1995-2004. De voorspelde waarden zijn gebaseerd op de theoretische mechanismen die eerder werden beschreven en op reële data over het begrotingsbeleid (belastingen, transfers aan langdurig werklozen – cf. tabel 2). Alle landen, met uitzondering van de Verenigde Staten en België, liggen behoorlijk dicht bij de 45°-lijn. De correlatie tussen de geobserveerde en de door het model voorspelde werkzaamheidsgraad in figuur 1 is dan ook vrij hoog ( $R = 0.71$ ). Deze sterke relatie toont aan dat ons model vrij goed is in het voorspellen van de structurele werkgelegenheidsverschillen tussen de individuele landen.

Ons model heeft iets meer moeite met het voorspellen van de lange termijn economische groei van de

individuele landen. De correlatie tussen de voorspelde groei per capita en de werkelijk geobserveerde groei over de periode 1995-2004 bedraagt 27%. Indien we ons evenwel toespitsen op de meest recente periode (2000-2004), dan stijgt de correlatie tot 45%. Een andere vaststelling – ook in overeenstemming met de realiteit – is dat ons model systematisch de hoogste groei voorspelt in Scandinavië.

**Figuur 1.**

Werkzaamheidsgraad in de individuele landen, 1995-2004



Noot: de toegevoegde lijn is de 45°-lijn.

Bron: OECD, 2005, Statistical Compendium on CD-Rom (Bewerking SHERPPA)

## Besluit en beleidsimplicatie

De macro-economische prestaties van de Scandinavische landen in het voorbije decennium vormen een groot probleem voor klassieke en populaire verklaringen voor de lage werkgelegenheid en de zwakkere economische groei in de kernlanden van de eurozone. Ook in Scandinavië zijn de belastingen en de loonkosten hoog. Ook in Scandinavië zijn de vakbonden sterk en is de arbeidsmarkt in meerdere dimensies rigide. Desondanks is de werkgelegenheid er hoog en behoort de economische groei er tot de beste in de OESO. Ons onderzoek wijst op het belang van de samenstelling van de overheidsuitgaven. Hoge belastingen hoeven de werkgelegenheid en de groei niet te schaden – integendeel zelfs – indien ze in de eerste plaats gebruikt worden voor het financieren van productieve overheidsuitgaven. Ander recent on-

derzoek toont aan dat hoge belastingen en hoge lonen dan ook kunnen samengaan met een hoge innovatiekracht en een hoge competitiviteit (zie World Economic Forum, 2005). Worden hoge belastingen daarentegen veeleer gebruikt ter financiering van transfers aan structureel niet-werkenden – zoals dat het geval is in de kernlanden van de eurozone – dan worden de werkgelegenheid en de economische groei dubbel geschaad.

Met het oog op het stimuleren van de werkgelegenheid en de economische groei op lange termijn is het in landen als België dan ook prioritair aangegeven om de transfers aan structureel niet-werkenden te verlagen, de voorwaarden tot het verwerven van uitkeringen te verstrengen en een veel groter deel van de overheidsgelden te besteden aan productieve overheidsuitgaven. Een beleid dat in de eerste plaats de belastingen en de loonkosten wil verlagen, maakt ons inziens minder kans op succes op lange termijn.

Tine Dhont

Freddy Heylen

SHERPPA

Faculteit Economie en Bedrijfskunde, UGent

## Noten

1. De data in tabel 2 betreffen gemiddelde aanslagvoeten. Schaars aanwezige data voor marginale aanslagvoeten tonen een gelijkaardig patroon (zie Dhont & Heylen, 2005).
2. ELI staat voor “early leave incentive”.

## Bibliografie

- Alesina, A., Glaeser, E. & Sacerdote, B. (2005). *Work and leisure in the US and Europe: Why so different?* NBER Working Paper no. 11278.
- Blanchard, O. (2004). *The economic future of Europe*. NBER Working Paper no. 10310.
- Freeman, R.B. & Schettkat, R. (2005). Marketization of household production and the EU-US gap in work. *Economic Policy*, January, pp. 6-50.
- Prescott, E.C. (2004). Why do Americans work so much more than Europeans? *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, 28, pp. 2-13.
- World Economic Forum (2005). *Global Competitiveness Report*. September [www.weforum.org].