

Indexering in België: beleidsaanbevelingen van de voornaamste internationale instellingen

In de loop van de jaren hebben verschillende internationale instellingen, zoals de OESO en het IMF, het in België bestaande systeem van (loon-)indexering behandeld in hun regelmatige analyses van de Belgische economie en op basis daarvan een aantal beleidsaanbevelingen geformuleerd. Meer recent gebeurt dat ook door de Europese Commissie. Deze sectie bevat een summiere bespreking van deze analyses en aanbevelingen, zoals ze sedert het begin van de jaren 1980 op diverse tijdstippen werden geformuleerd.

Vooreerst wordt een bondig overzicht verschaft van de aanbevelingen tijdens een aantal periodes waarin de competitiviteit van de Belgische economie een belangrijk onderwerp was: meer bepaald gaat het om de periodes rond de devaluatie van de Belgische frank in 1982, de verankering van de frank aan de Duitse mark in 1990 en de toetreding tot de Economische en monetaire unie (EMU) in 1999. In een tweede subsectie worden de meest recente aanbevelingen van de internationale instellingen besproken.

1. Aanbevelingen tijdens een aantal cruciale periodes in het verleden

1.1. PERIODE VAN DE DEVALUATIE IN 1982

Op regelmatige basis maakt de OESO een grondige analyse van de economische situatie van elk van haar lidstaten. Reeds in 1981 maakte de OESO, in haar landenstudie met betrekking tot België, opmerkingen bij de algemene indexering van de inkomens (OECD, 1981). Terwijl dit systeem door de overheid en door de sociale partners aangezien wordt als een garantie voor de sociale vrede, stelde de OESO vast dat het de noodzakelijke aanpassing van de gezinsinkomens aan de duidelijke verslechtering van de ruilvoet en de vertraging van de productiviteit afremde. De toename van het aandeel van de lonen in het nationale inkomen sedert de eerste olieschok was, ten nadele van dat van de winsten, in België bij de grootste van alle OESO-lidstaten, bij een loonkostenniveau dat initieel reeds zeer hoog lag. Hierdoor werd de verdwijning van (niet-rendabele) activiteiten versneld en werden in snel tempo herstructureringen doorgevoerd, met grote gevolgen voor de werkgelegenheid.

In 1982, net na de devaluatie van de Belgische frank, stelde de OESO dat het zeer belangrijk zou een prijs- en inkomensbeleid te voeren waardoor het relatieve prijsvoordeel voor in het binnenland geproduceerde goederen niet verloren zou gaan door binnenlandse inflatie (OECD, 1982). De toenmalige tijdelijke wijziging van het indexeringsstelsel zou volgens de OESO gedurende een langere periode moeten worden toegepast, aangezien het voor de aan concurrentie blootgestelde ondernemingen noodzakelijk was dat de reële lonen minder sterk stegen dan de productiviteit.

Ook het IMF wees in 1983, in de jaarlijkse aanbevelingen in het kader van de article IV-consultatie, op de gevaren van de terugkeer naar de praktijk van de volledige indexering (IMF, 1983). Door de indexering kunnen de uiteenlopende economische omstandigheden in de diverse bedrijfstakken van de economie onvoldoende worden opgevangen, verkleint de mogelijkheid om de industriële winstgevendheid - die nog niet volledig was hersteld - te verbeteren, dient de industriële sector de volledige last van externe schokken te dragen en wordt deze sector volledig blootgesteld aan de inflatoire druk vanuit de bedrijfstakken die niet aan internationale concurrentie onderhevig zijn. Het IMF riep de sociale partners dan ook op te zoeken naar een meer flexibel systeem.

In 1984 beval ook de OESO aan het loonvormingsproces meer flexibel te laten verlopen en, daartoe, het indexeringsstelsel te herbekijken en minstens aan te passen (OCDE, 1984). Zo pleitte de OESO ervoor bepaalde factoren uit het indexeringsmechanisme te halen, zoals de indirecte fiscaliteit en aanpassingen van de ruilvoet. Tevens suggereerde de OESO om de indexering niet meer toe te passen voor bepaalde groepen werknemers, zoals de jongeren die een eerste baan zoeken, waarvoor de werkloosheid heel hoog ligt.

1.2. PERIODE VAN DE KOPPELING AAN DE DEM IN 1990

De koppeling van de frank aan de Duitse mark in 1990 zou het risico van ingevoerde inflatie aanzienlijk moeten drukken (OCDE, 1990). Niettemin moest vermeden worden dat de sterke stijging van de olieprijs tot een structureel hogere inflatie zou leiden; volgens de OESO bemoeilijkte het systeem van automatische en volledige indexering van de lonen deze taak.

En in 1992 stelde de OESO vast dat de indexering ertoe had bijgedragen dat de loongroei, ondanks een hoge werkloosheid, niet was gedrukt (OCDE, 1992). Het indexeringsmechanisme en de excessieve stijging van de reële lonen hebben in de nasleep van de twee olieschokken geleid tot een loon-prijsspiraal. Tevens wijst de OESO erop dat de toen al opduikende mismatches in bepaalde segmenten van de arbeidsmarkt daar tot een sterkere loongroei aanleiding kunnen geven, en dat deze ontwikkeling, via de indexering, ook tot een hogere loonstijging kan leiden in de andere sectoren van de economie.

Tijdens deze periode had het IMF geen specifieke aandacht voor de indexeringspraktijk in België (IMF, 1989, 1990 en 1991).

1.3. PERIODE VAN DE TOETREDING TOT DE EMU IN 1999

Met het oog op de toetreding tot de EMU kwam de OESO in 1997 tot de conclusie dat de loonkosten in België te hoog bleven om alle arbeidskrachten aan het werk te kunnen krijgen (OECD, 1997). Het loonvormingsproces leidt immers tot aanzienlijke rigiditeiten, en dus beval de OESO aan het dringend te versoepelen. In dat kader stelde de OESO o.a. voor de automatische indexering af te schaffen. In 1999, in de context van nagenoeg onbestaande inflatiedruk en een lopende rekening met een groot overschot, wordt deze aanbeveling niet herhaald (OCDE, 1999). Ook in de volgende landenstudie is dat het geval; de OESO beperkte er zich toe vast te stellen dat de sinds 1994 gebruikte

¹ In 1982 was er geen IMF-consultatie van België in het kader van de article IV-procedure; voor de voorgaande jaren zijn er geen documenten beschikbaar.

gezondheidsindex er grotendeels voor zorgde dat het ruilvoetverlies als gevolg van de stijgende petroleumprijzen niet automatisch tot uiting kwam in de binnenlandse lonen² (OCDE, 2001).

Voor wat de periode rond de toetreding van België tot de EMU betreft, bevatten de IMF-verslagen geen aanbevelingen inzake de indexering (IMF, 1999, 2000 en 2001).

1.4. DE MEEST RECENTE AANBEVELINGEN

In de landenstudie 2011 van de OESO over België (OECD, 2011a) komt de indexeringspraktijk in ons land aan bod. Hierbij wordt vooreerst vastgesteld dat de inflatie in België zeer sterk is versneld als gevolg van een snelle en sterke doorrekening van de gestegen energieprijzen. Door de automatische indexering van de lonen (evenals van uitkeringen en van een aantal dienstenprijzen), in combinatie met een geringe concurrentie in de energiemarkten, kan de kostencompetitiviteit worden aangetast, wat derhalve een risico vormt voor het Belgische concurrentievermogen.

De OESO analyseert dat het loonvormingssysteem, met een ex ante inschatting van de nominale loongroei in de buurlanden en van de verwachte inflatie, aanleiding geeft tot zeer rigide reële lonen, waarbij hoger dan verwachte inflatie door de indexering automatisch leidt tot een hogere nominale loongroei. Hierdoor wordt, enerzijds, dan wel de koopkracht van de werknemers beschermd, maar, anderzijds, leidde het systeem tot zeer hoge loonstijgingen tijdens periodes waarin de inflatie opliep. Bovendien worden de lonen, door de koppeling van de Belgische loonstijging aan die in de buurlanden, impliciet in sterke mate gekoppeld aan de productiviteitsstijging in die landen, wat nadelig uitviel voor de concurrentiekracht aangezien de productiviteit in België minder sterk toenam.

De OESO pleit derhalve voor een hervorming van het systeem van automatische loonindexering. In een eerste fase zou de gezondheidsindex geherdefinieerd kunnen worden, waarbij alle energiecomponenten en invloeden van hogere indirecte belastingen worden uitgesloten. Op middellange termijn beveelt de OESO aan dat de sociale partners de loonindexering geleidelijk laten verdwijnen zodat een grotere reële loonflexibiliteit mogelijk wordt. Finaal is het aangewezen te komen tot loonontwikkelingen die gebaseerd zijn op de productiviteitsontwikkelingen in de Belgische ondernemingen. De geleidelijke afschaffing van de loonindexering is ook opgenomen in de voornaamste prioriteiten die de OESO voor ons land ziet in het kader van haar Going for Growth-strategie (OECD, 2011b).

Recentelijk heeft de Europese Commissie in het kader van het Europese Semester voor alle lidstaten en voor de hele Unie aanbevelingen bekendgemaakt die ervoor moeten zorgen dat het economisch beleid in de lidstaten beter op elkaar wordt afgestemd en crisissen zoals in Ierland, Griekenland en Portugal in de toekomst worden vermeden (EC, 2011). De Commissie stelt vast dat de lonen in België over de periode 2005-2010 sterker zijn gestegen dan in de drie buurlanden, terwijl het omgekeerde gold voor de productiviteitsgroei. Hierdoor zijn de loonkosten per eenheid product in België veel sterker opgelopen, wat vooral problematisch is aangezien ons land relatief gespecialiseerd is in goederen van een geringe technologische inhoud, waarvoor sterke concurrentie bestaat met landen waar de kosten veel lager liggen.

Volgens de EC kan de loonnorm verbeterd worden door rekening te houden met verschillen in productiviteitsgroei en door in een effectievere regeling te voorzien om ex post correcties door te voeren indien de loonstijging in de buurlanden wordt overschreden. De Commissie beveelt aldus aan om, in overleg met de sociale partners en in overeenstemming met de nationale gebruiken, het loonvormingssysteem en het systeem van loonindexering te hervormen, opdat de loongroei meer de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit en van de concurrentiekracht zou weergeven. Deze aanbeveling werd in 2012 herhaald, en tevens werd aanbevolen om het gebruik te vergemakkelijken

² M.a.w. zorgde de invoering van de gezondheidsindex ervoor dat het ruilvoetverlies gedeeltelijk in loonmatiging resulteerde.

van "opt-out"-clausules uit sectorale cao's, zodat de loongroei op lokaal niveau beter afgestemd wordt op de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit (EC, 2012).

Ten slotte pleit ook het IMF, in het meest recente verslag van de jaarlijkse Article IV-consultatie, voor een aanpassing van het systeem van automatische loonindexering, met het oog op een grotere flexibiliteit bij de loononderhandelingen en om tweederonde-effecten van hogere energieprijzen te vermijden (IMF, 2011). Het IMF geeft echter niet concreet aan welke aanpassingen wenselijk zouden zijn.

Bibliografie

EC (2011), *Recommendation for a Council recommendation on the National Reform Programme 2011 of Belgium and delivering a Council opinion on the updated Stability Programme of Belgium 2011-2014*, SEC(2011) 802 final, Brussels.

EC (2012), *Recommendation for a Council Recommendation on Belgium's 2012 national reform programme and delivering a Council Opinion on Belgium's stability programme for 2012-2015*, SEC(2012) 314, Brussels.

IMF (1983), *Belgium - Staff Report for the 1983 Article IV Consultation*, Washington.

IMF (1989), *Belgium - Staff Report for the 1989 Article IV Consultation*, Washington.

IMF (1990), *Belgium - Staff Report for the 1990 Article IV Consultation*, Washington.

IMF (1991), *Belgium - Staff Report for the 1991 Article IV Consultation*, Washington.

IMF (2000), *Belgium - Staff Report for the 1999 Article IV Consultation*, Washington.

IMF (2001), *Belgium - Staff Report for the 2000 Article IV Consultation*, Washington.

IMF (2011), *Belgium - Staff Report for the 2010 Article IV Consultation*, Washington.

OCDE (1984), *Études économiques de l'OCDE - Belgique-Luxembourg - Décembre 1984*, Paris.

OCDE (1990), *Études économiques de l'OCDE - Belgique-Luxembourg - 1990/1991*, Paris.

OCDE (1992), *Études économiques de l'OCDE - Belgique-Luxembourg - 1991/1992*, Paris.

OCDE (1999), *Études économiques de l'OCDE - Belgique-Luxembourg - 1998/1999*, Paris.

OCDE (2001), *Études économiques de l'OCDE - Belgique-Luxembourg - 2000/2001*, Paris.

OECD (1981), *OECD Economic Surveys - Belgium-Luxembourg - March 1981*, Paris.

OECD (1982), *OECD Economic Surveys - Belgium-Luxembourg - April 1982*, Paris.

OECD (1997), *OECD Economic Surveys - Belgium-Luxembourg - 1997*, Paris.

OECD (2011a), *OECD Economic Surveys: Belgium - 2011*, Paris.

OECD (2011b), *Economic Policy Reforms 2011: Going for Growth*, Paris.