

Lost produktieheffing de werkloosheid op?

In ESB van 4 mei 1994 pleit P. Van Elswijk voor een produktieheffing, als oplossing voor de vicieuze cirkel tussen oplopende werkloosheid en stijgende loonkosten. Volgens R. Leering leidt dit systeem tot onterechte lastenverzwaring en houdt het gevaren in voor de concurrentiepositie. Bovendien biedt het geen oplossing voor de slechte werking van de arbeidsmarkt.

Het voorstel van Van Elswijk houdt in dat de sociale zekerheid gefinancierd wordt met een heffing op de toegevoegde waarde, in plaats van op arbeid zoals nu het geval is. Deze verschuiving heeft tot gevolg dat de relatieve prijs van arbeid ten opzichte van kapitaal daalt. Dit moet ertoe leiden dat vaker gekozen wordt voor de inzet van arbeid in de produktie in plaats van kapitaalgoederen. Zo zal de premiedruk afnemen en de werkloosheid dalen.

Het plan oogt op het eerste gezicht aantrekkelijk, maar een produktieheffing heeft schadelijke bij-effecten die de werkgelegenheid op lange termijn in gevaar brengen. In deze bijdrage worden de belangrijkste van deze lange-termijneffecten behandeld. Daarna volgen enige opmerkingen over de relatie tussen de voorgestelde stelselwijziging en de werking van de arbeidsmarkt.

Economische structuur

Het eerste schadelijke effect bestaat uit de gevolgen voor de economische structuur. Die zal meer arbeids- en minder kapitaalintensief worden. Dat lijkt goed voor de werkgelegenheid, maar is het waarschijnlijk niet. Immers, ook al zou het stelsel van Van Elswijk de werkloosheid geheel doen verdwijnen en daarmee de premiedruk van de sociale zekerheid minimaliseren, dan nog zijn onze netto-lonen hoger dan de totale loonkosten in bijvoorbeeld Oost-Europa en Zuid-oost Azië.

Om tegenwicht te blijven bieden aan de hoge loonkosten, zal Nederland haar voorsprong in arbeidsproductiviteit moeten behouden. Dat be-

tekent dat constant efficiëntere produktietechnieken in gebruik genomen moeten worden. Dit zal veelal met kapitaalintensivering gepaard gaan. De produktieheffing beoet deze kapitaalintensivering en vermindert daarmee de overlevingskansen van het Nederlandse bedrijfsleven op de huidige afzetmarkten.

Daarnaast zal Nederland meer produkten van een technologisch hoogwaardiger niveau moeten gaan voortbrengen. Ook dit gaat veelal met kapitaalintensivering gepaard, zodat de produktieheffing ook hier een noodzakelijk ontwikkeling afremt.

Vestigingsplaats Nederland

Hogere lasten op kapitaal en lagere lasten op arbeid maken het moeilijker voor een bedrijf om de kosten terug te dringen, omdat de uitstoot van arbeid minder besparing oplevert. Weliswaar levert de uitstoot van kapitaal dan meer op, maar het is de vraag is of er makkelijk op kapitaal bespaard kan worden. Het wordt dus moeilijker om het rendement van een onderneming te verbeteren. Dat kan zeer nadelige gevolgen hebben. Kapitaal is internationaal mobieler dan arbeid: is het rendement in Nederland te laag, dan zullen kapitaalverschaffers hun middelen liever elders investeren. Deze voor de werkgelegenheid ongunstige ontwikkeling kan alleen voorkomen worden indien ook het buitenland een produktieheffing invoert.

Lastenverzwaring

Alhoewel de produktieheffing volgens het voorstel van Van Elswijk bij

invoering niet tot lastenverzwaring leidt, zullen sommige bedrijven enige tijd na invoering wel met hogere lasten geconfronteerd worden, zonder dat dit de bedoeling is.

De hoogte van de produktieheffing neemt namelijk toe als de toegevoegde waarde stijgt, ook wanneer dit een gevolg is van stijging van de afzetprijs. Een bedrijf wordt dan in feite, ten onrechte, aangemerkt alsof het kapitaalintensiever is gaan produceren. Dit komt omdat de arbeidsinkomensquote impliciet als maatstaf voor de arbeidsintensiteit wordt gebruikt. Prijschommelingen vertekenen namelijk het beeld dat de arbeidsinkomensquote geeft van de arbeidsintensiteit.

Bij sommige bedrijven zal de produktieheffing dus de winstvoet aantasten. Daarmee is de werkgelegenheid niet gebaat, aangezien de broodnodige uitbreidingsinvesteringen in sterke mate van de winstvoet afhankelijk zijn: 70% van de investeringen in Nederland wordt uit eigen vermogen gefinancierd¹.

Uitvoeringsproblemen

Om het stelsel kostenneutraal in te voeren, zal het heffingspercentage aanvankelijk per bedrijf verschillend zijn: hoog voor de arbeidsintensieve, laag voor de kapitaalintensieve bedrijven. Bij de overgang naar een meer arbeidsintensieve produktie zien de kapitaalintensieve bedrijven hun lastendruk in eerste instantie dalen. Maar als ze na verloop van tijd tot een arbeidsintensievere categorie gaan behoren, lijkt het onrechtvaardig hen niet het (hogere) heffingspercentage op te leggen dat bedrijven die die mate van arbeidsintensiteit bij invoering van het stelsel al hadden, reeds vanaf het begin moesten betalen. Als dat gebeurt, worden hun lasten verzwaard. Bedrijven zullen dit zien aankomen, waardoor de beoogde arbeidsintensivering van de produktie twijfelachtig wordt. Bovendien heeft de differentiatie ook praktische bezwaren, want welk percentage krijgt een nieuw bedrijf toebedeeld dat met een nieuw produkt op de markt komt?

1. OESO, *Economic Surveys 1990-1991*, Nederland, 1990-1991.

Arbeidsmarktwerking

Een productieheffing zou ertoe moeten leiden dat de negatieve spiraal tussen loonkosten en werkloosheid doorbroken wordt. Echter, uitstoot van arbeid zal blijven bestaan, alleen al omdat er in periodes van (internationale) laagconjunctuur altijd een groep bedrijven failliet gaat. Het systeem van productieheffing zal de uitstoot van arbeid slechts kunnen afremmen en de instroom van arbeid (in goede tijden) kunnen bevorderen, zodat de negatieve spiraal afgeremd wordt en kan (maar niet zeker!) omslaan in een positieve spiraal.

Essentieel is dat dit stelsel niets verandert aan het reactievermogen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, terwijl daar toch een deel van de oorzaak van de werkloosheid ligt. Uit empirische studies is gebleken dat de vraag naar arbeid in Nederland zwak reageert op veranderingen in het produktieniveau². Eén van de verklaringen daarvoor is een beperkt reactievermogen aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt. Aan het einde van de jaren tachtig en in de eerste jaren negentig werd duidelijk dat het arbeidsaanbod zich niet snel genoeg aanpast. In deze periode steeg het aantal openstaande vacatures enorm, ondanks een aanzienlijk aanbodoverschot van arbeid op macro-niveau.

Deze slechtere aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt was ten eerste het gevolg van verouderde en tekortschietende kwalificaties van het arbeidsaanbod. Daarbij gaat het niet alleen om (langdurig) werklozen; ook de kwalificaties van nieuw arbeidsaanbod sluiten vaak slecht aan op de soorten arbeid die gevraagd worden. Schaarsteverhoudingen op de verschillende delen van de arbeidsmarkt lijken een te geringe rol te spelen bij de scholingskeuze³.

Ten tweede waren tekorten op delen van de arbeidsmarkt het gevolg van een geringe mobiliteit van de werkenden. Enerzijds kwam dit voort uit een gebrek aan financiële prikkels. De verschuivingen in de vraag naar arbeid vertaalde zich te weinig in wijzigende (bruto) beloningsverhoudingen tussen verschillende beroepen. Ook de zeer hoge marginale belastingdruk heeft bijgedragen aan het tekortschieten van de financiële prikkels. Anderzijds zijn er meer autonome factoren in het spel. Uit onderzoek van Vissers e.a. blijkt dat de in-

terregionale mobiliteit van het arbeidsaanbod in Nederland laag is, zodat regionale verschuivingen in de vraag naar arbeid tot plaatselijke tekorten respectievelijk overschotten hebben geleid⁴.

Tot besluit

De eenmalige lastenverschuiving van arbeid naar kapitaalgoederen leidt voor bedrijven die arbeidsintensiever gaan produceren tot een betere prijsconcurrentiepositie, waardoor ze zich langer staande kunnen houden in de strijd met de lage-lonenlanden. Maar wanneer de lage-lonenlanden hun produktiviteitsachterstand inhalen zonder dat dit tot evenredige loonstijgingen leidt (wat zeer wel mogelijk is vanwege de zwakke positie van de vakbonden), komen de lonen in Nederland opnieuw onder druk te staan. Dan zal alsnog besloten moeten worden of de concurrentie aangegaan wordt door de lonen te verlagen, of dat omgeschakeld wordt naar technologisch meer hoogwaardige producten welke (nog) niet voortgebracht kunnen worden door de lage-lonenlanden. Een keuze voor het laatste zal dan wel moeilijker zijn, omdat de hierbij horende kapitaalintensivering ontmoedigd wordt door de productieheffing.

Dit en bovengenoemde bezwaren maken het niet waarschijnlijk dat invoering van een productieheffing de werkgelegenheid op lange termijn bevordert.

Raoul Leering

De auteur is als macro-economisch beleidsmedewerker werkzaam bij de Industriebond FNV. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven. Met dank aan C. Driessen, J. Urlings en T. Wennekus voor hun bijdrage aan eerdere versies van dit artikel.

2. Zie SER, Commissie van Economisch Deskundigen, *Rapport flexibiliteit van de arbeidsmarkt en werkloosheid*, Publikatie nr. 6, 1987.

3. Aan het einde van de jaren tachtig was algemeen bekend dat er een tekort was aan personeel met een exacte beroepsopleiding. Toch is het leerlingenaantal van deze opleidingen in de daaropvolgende periode niet toegenomen. Zie: de Volkskrant, 10 september 1991.

4. A.M.C. Visser, A.M. de Vries en A.G. ter Huurne, *Verandering van baan: een lonende zaak?*, OSA, Den Haag, 1989.

Naschrift

Veel van de kritiek van Leering is gebaseerd op het zwaarder belasten van kapitaal c.q. kapitaalgoederen. De berekeningsgrondslag van de door mij voorgestelde financiering van de sociale zekerheid is echter de netto toegevoegde waarde. Afschrijvingen, en ook inkopen van grondstoffen en dergelijke, worden dus niet belast. Wel belast worden alle inkomens. Dat houdt een uitbreiding van de heffingsgrondslag in: niet alleen inkomsten uit arbeid worden belast maar ook die uit rente, huur en winst.

Het bedrag dat organisaties op basis van hun netto toegevoegde waarde (tegen factorkosten) zouden moeten betalen, wordt verminderd met een aftrek per medewerker. In de economische afweging worden zo de loonkosten drastisch verminderd, ruwweg met meer dan de helft, zonder dat de netto lonen worden aangetaast. Op de vraag hoe dat kan, kom ik aan het slot nog terug. Hieronder ga ik allereerst in op de kritiekpunten van Leering.

Verzwakking van de economische structuur

Het belangrijkste bezwaar ziet Leering in een mogelijke daling van de arbeidsproductiviteit. Daarbij gaat hij echter uit van de verhouding tussen loon en arbeidsproductiviteit van een individuele werknemer, terwijl macro-economisch de arbeidsproductiviteit berekend wordt door het nationaal produkt te vergelijken met de totale loonkosten, inclusief de sociale lasten!

Aangezien een uitkering lager is dan loon, zal een toename van de werkgelegenheid bij gelijkblijvende produktie de arbeidsproductiviteit iets doen dalen. Het is echter waarschijnlijk dat de produktie niet gelijk blijft maar toeneemt, omdat de extra ingezette arbeid wel degelijk productief is.

Bij voorbeeld doordat met deze extra arbeid op de inzet van andere produktiefactoren bespaard kan worden. Zo is het ontwikkelen, invoeren en bijhouden van een energiebesparingsprogramma arbeidsintensief, maar 'bespaart' een bedrijf zo op milieuvervuiling en grondstofkosten. Op dezelfde manier zijn de produktiewijzen 'just in time', het maken van kleinere series, het snel inspelen op

specifieke klantenwensen, de servicegerichte fabriek, de lerende organisatie, allemaal innovaties die vooral arbeid vragen. Niet zozeer bij de productie zelf, maar wel bij de sturing en ondersteuning (de 'overhead') van het voortbrengingsproces. Al deze ontwikkelingen worden met een productieheffing veel eerder economisch aantrekkelijk.

Daardoor zal inderdaad de arbeidsproductiviteit iets dalen, maar complementair daaraan zal de kapitaalproductiviteit stijgen. Daardoor neemt de totale productiviteit van een onderneming toe, en zullen de kostprijzen dalen. Het is op basis van deze kostprijzen, dat de concurrentie met de lage-lonenlanden plaatsvindt.

Vestigingsplaats Nederland

Met een productieheffing stijgt het rendement van kapitaal, omdat voor dezelfde productie (dezelfde winst) in verhouding minder kapitaal nodig is. Als bovendien de totale productiviteit toeneemt, en de winst stijgt, krijgt de kapitaalproductiviteit nog een extra stimulans. Dit is zeer aantrekkelijk voor kapitaalverschaffers. Wel kan door de naar verhouding iets minder sterke vraag naar kapitaal de rente dalen.

Lastenverzwaring

Leering veronderstelt dat er op den duur sprake zal zijn van een onbedoelde lastenverzwaring, omdat bij een stijging van de afzetprijzen de winsttoename die hiervan het gevolg is, voor een deel wordt opgesoupeerd door de heffing. Maar is dat erg? De bedrijven die hun afzetprijzen kunnen verhogen hebben vaak een monopoliepositie en voor hun 'concurrentiepositie' hoeft niet te worden gevreesd. Tegelijkertijd betekent dit effect dat een bedrijf dat, vanwege de concurrentie, de prijzen moet verlagen, hierdoor ook minder afdracht gaat betalen. Dit bedrijf zal de concurrentie dus langer kunnen volhouden.

Daarbij komt dat het monopolistische bedrijf de lastenverzwaring kan voorkomen door de extra winst uit te gaan geven, bij voorbeeld aan onderzoek en ontwikkeling. Daarmee komt de prijsstijging ons allemaal ten goede.

Uitvoeringsproblemen

Verder voorziet Leering problemen als een kapitaalintensief bedrijf ar-

beidsintensiever wordt. Hij vermoedt dat de overheid het heffingspercentage na verloop van tijd gaat verhogen om het gelijk te stellen aan dat van andere arbeidsintensieve bedrijven. Ondernemingen zouden, uit angst daarvoor, geen extra arbeid willen inzetten.

De angst voor verhoging van de percentages is echter onterecht, omdat de lagere arbeidskosten ervoor zorgen dat de totale kosten van de sociale zekerheid zullen afnemen. Daarbij komt dat de verschillen in heffingspercentage niet zo groot hoeven te zijn: van 25% voor de procesindustrie tot 35% voor de dienstverlening. Elk bedrijf in dezelfde branche heeft hetzelfde percentage, en een bedrijf kan niet zomaar verschuiven van categorie. Een nieuw bedrijf zal op basis van produkt ingedeeld worden in een bepaalde branche.

Arbeidsmarktwerking

Leering stelt dat er essentieel niets verandert aan het reactievermogen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Hij concludeert verder dat daar een deel van de oorzaak van de werkloosheid ligt. Daar ben ik het niet mee eens. Een goede arbeidsmarktwerking zou ervoor moeten zorgen dat het aantal vacatures gering blijft, dat wil zeggen: dat in de vraag naar arbeid voorzien wordt. Maar een minder goed werkende arbeidsmarkt is niet de oorzaak van een achterblijvende vraag naar arbeid. Het is dus heel verkeerd om nu alle aandacht te vestigen op de werking van de arbeidsmarkt ten koste van de aandacht voor de werkelijke oorzaak van de geringe werkgelegenheid. Dat neemt overigens niet weg dat er aan de werking van de arbeidsmarkt nog veel verbeterd kan worden.

Tot besluit

Het is principieel onjuist dat een bedrijf dat mensen aanneemt en zo de werkloosheid verlaagt, naast het loon ook sociale lasten moet betalen. De sociale kassen ontvangen dan dus meer geld terwijl er voor minder mensen een uitkering nodig is. Omgekeerd worden de bedrijven gestimuleerd om mensen te ontslaan. Hierdoor neemt de werkloosheid toe, komen de sociale kassen met een tekort te zitten, en moeten de premies stijgen.

Het belangrijkste effect van de door mij voorgestelde productiehef-

ving is dat er een einde wordt gemaakt aan de maatschappelijke verspilling van dit moment: we geven ruim f 140 miljard uit aan de sociale zekerheid¹, en we verbieden in feite enige tegenprestatie. De productieheffing maakt de loonkosten voor bedrijven veel lager, waardoor bedrijven meer arbeid zullen inschakelen. De verhoging van de totale productiviteit maakt dat bedrijven internationaal scherper kunnen concurreren. Het milieu er ook nog mee gebaat, doordat de besparingsaandacht sterker wordt gericht op kostenposten als grondstoffen energie.

En die f 140 miljard van de sociale zekerheid wordt voor een belangrijk deel weer economisch productief.

Piet van Elswijk

Docent aan de economische faculteit van de Vrije Universiteit en organisatieadviseur bij IMEconsult.

1. Het is uit deze 140 miljard dat de kosten opgebracht moeten worden, zoals L. van der Geest zich afvraagt in het voorwoord Op zoek naar de nieuwe Keynes, *ESB*, 4 mei 1994, blz. 405.