

HOE PERVERS IS ONS SYSTEEM VAN WERKLOOSHEIDSUITKERING EN WAT STELT EEN BASISINKOMEN DAAR TEGENOVER ?

Prof. em. Stefan Kesenne
Departement Economie
Universiteit Antwerpen

I. Inleiding

Een van de hardnekkigste sociaal-economische problemen van België is de hoge werkloosheidsgraad. In allerlei internationale studies wordt de beschuldigende vinger meestal uitgestoken naar ons, in vergelijking met andere landen, royale systeem van werkloosheidsuitkering waarbij vooral de duurtijd van het recht op uitkering het moet ontgelden (zie bijv. Heylen, 1993). Het systeem blijkt op basis van economische wetmatigheden voor een aantal perverse effecten te zorgen. Met pervers bedoelen we hier dat het systeem van aard is om de officiële werkloosheidscijfers kunstmatig de hoogte in te jagen en de kosten van het systeem te verzwaren. Het weze echter van bij de aanvang duidelijk dat we geenszins de steen willen werpen naar de werklozen. Immers economen vertrekken steevast van de hypothese dat mensen rationeel handelende wezens zijn, zij kunnen het de werklozen dan ook niet ten kwade duiden dat zij rationeel reageren op de mogelijkheden en kansen die de maatschappelijke systemen hen bieden. Het is het systeem zelf, en niet zij die ervan gebruik maken, dat in belangrijke mate moet verantwoordelijk worden gesteld voor de hoge graad van werkloosheid in België. We houden misschien wel een steen achter de hand voor diegenen die weigeren hervormingen van het systeem in overweging te nemen.

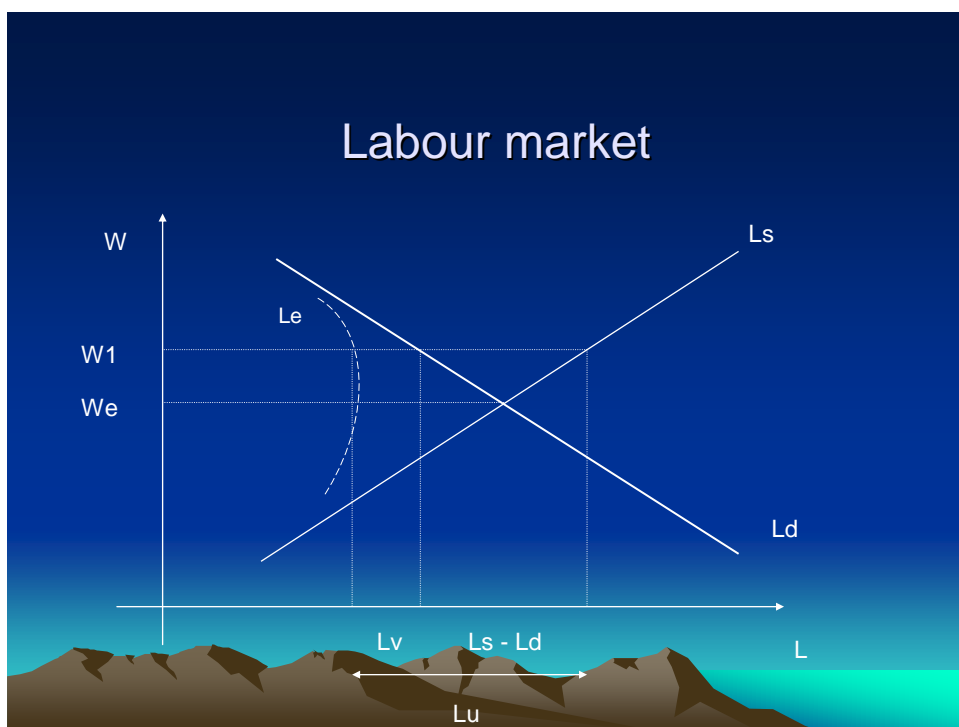
In deze bijdrage bespreken we vooreerst een aantal van de mechanismen die vanuit de eigenheid van de werkloosheidsverzekeringssysteem leiden naar een verhoging van de werkloosheid. Hierbij willen we uiteraard geen afbreuk doen aan de verdiensten van de werkloosheidsverzekering in de mate dat het een aangepast vervangingsinkomen verschaft aan de uitkeringsgerechtigde werklozen. In tweede instantie gaan we na in welke mate van een systeem van basisinkomen kan worden verwacht dat de aangehaalde perverse effecten op de werkloosheid niet optreden. Hierbij willen we niet blind zijn voor de problemen en nadelen van een basisinkomen, het is enkel onze bedoeling de verdien-

sten van dit alternatief na te gaan op die punten waar het huidig systeem duidelijk faalt.

II. De negatieve arbeidsmarkteffecten van de werkloosheidsverzekering

In deze paragraaf doen we een poging om de voornaamste arbeidsmarkteffecten van ons systeem van werkloosheidsverzekering te analyseren, zowel m.b.t. het arbeidsaanbod als de vraag en de loonvorming. We baseren ons hierbij vooral op recente ontwikkelingen in de economische theorie van de arbeidsmarkt en vertrekken van een eenvoudige definitie en voorstelling van de werkloosheid als het verschil tussen het arbeidsaanbod (of de totale beroepsbevolking) en de tewerkstelling (of het totaal aantal werkenden). We splitsen hierbij de totale werkloosheid op in evenwichts- en onevenwichtswerkloosheid.

Figuur 1.



Onevenwichtswerkloosheid ontstaat als er een onevenwicht is op de arbeidsmarkt d.i. als het arbeidsaanbod groter is dan de arbeidsvraag. Dit onevenwicht is het gevolg van rigide lonen die zich boven het evenwichtsniveau bevinden. Op de arbeidsmarkt in figuur 1 met een positief geïnclineerde aanbodscurve (L_s) en een negatief geïnclineerde vraagcurve (L_d) in functie van het loon (W) kan deze onevenwichtswerkloosheid worden gemeten als het verschil tussen L_s en L_d op de horizontale as. Deze werkloosheid is het gevolg van de hoogte van het loon W_1 dat zich boven het evenwichtslaan W_e bevindt.

Evenwichtswerkloosheid is er altijd zelfs als de arbeidsmarkt in evenwicht is.

De arbeidsmarkt is in evenwicht als het aanbod gelijk is aan de vraag. Vermits het aanbod

bestaat uit het aantal werkenden opgeteld met het aantal werklozen en de vraag bestaat uit hetzelfde aantal werkenden opgeteld met het aantal vacante betrekkingen dan is het duidelijk dat de evenwichtswerkloosheid precies zo groot als het aantal vacante betrekkingen. In figuur 1 kan deze evenwichtswerkloosheid worden gezien na het bijtekenen van de zgn. tewerkstellingscurve (L_e). Deze curve die het aantal werkenden meet, ligt uiteraard altijd links van zowel de vraag- als de aanbodcurve omdat het aantal werkenden nooit groter kan zijn dan de beroepsbevolking of het aantal jobs. Bij een loonhoogte van W_1 is de evenwichtswerkloosheid in figuur 1 zo groot als het verschil tussen L_d en L_e . De totale werkloosheid is dan het verschil tussen het aanbod L_s en de tewerkstelling L_e .

Welke effecten op de werkloosheid kunnen nu worden afgeleid indien in deze eenvoudige voorstelling van de arbeidsmarkt een systeem van werkloosheidsverzekering wordt geïntroduceerd?

Aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt kan algemeen worden gesteld dat het aanbod van arbeid kunstmatig wordt verhoogd door de (te) strenge koppeling van arbeid en inkomen en de voorwaardelijkheid van de werkloosheidsuitkering. Voor wie niet over kapitaal beschikt is het deel uitmaken van het arbeidsaanbod, d.w.z. het hebben van of het zoeken naar een reguliere baan, de enige manier om een eigen inkomen te verwerven. Het voorwenden van werkwillegheid om de werkloosheidsuitkering te ontvangen is dan ook velen een grote verleiding. Vele niet-werkenden willen in feite geen job maar streven wel naar financiële zelfstandigheid via een eigen inkomen. Een gehuwde of een alleenstaande jonge moeder bijv. kan op deze manier de werkloosheidsuitkering ophalen als haar sociaal-pedagogische toelage. Dit arbeidsaanbod is echter geen effectief aanbod, het oefent ook geen neerwaarse druk uit op de lonen maar het verhoogt wel de officiële werkloosheidscijfers. We kunnen dit bestempelen als het niet-effectieve aanbod.

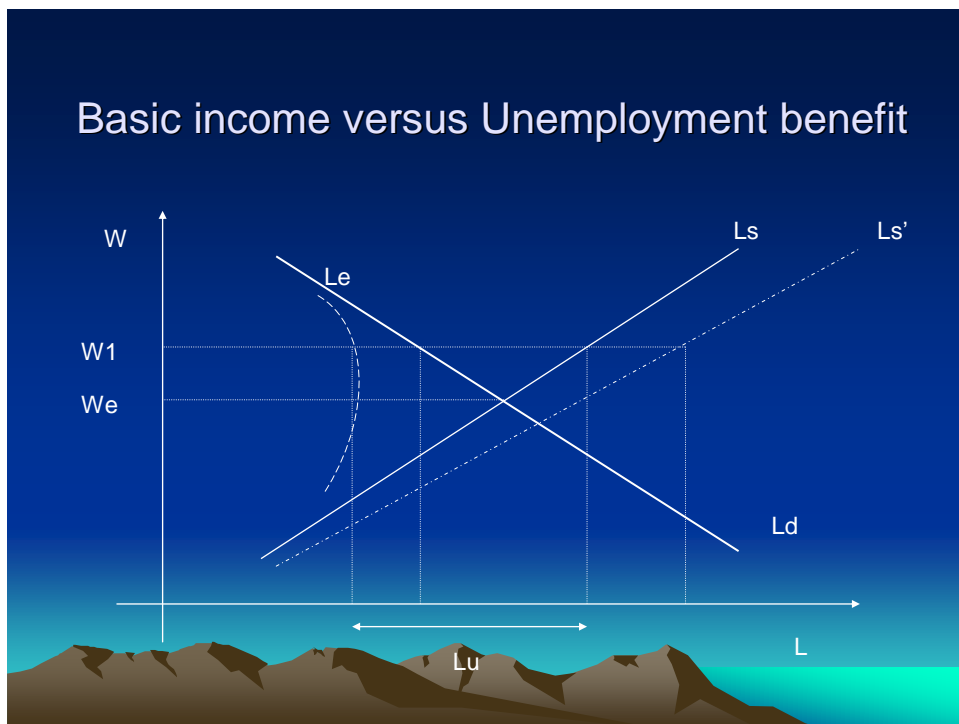
Daarnaast zijn er de negatieve effecten op het effectieve arbeidsaanbod of de werkwillegheid die inherent zijn aan het bestaande systeem van werkloosheidsverzekering. Zo is er op de eerste plaats de welbekende werkloosheidsval (unemployment trap). De uitkeringsgerechtigde werklozen zijn niet geneigd een job te zoeken of te aanvaarden omdat zij bij het minste verdiende looninkomen meteen hun volledige uitkering verliezen. Hun inkomenssituatie gaat er op achteruit bij het opnemen van een deeltijdse baan en verbetert slechts in geringe mate bij een laagbetaalde voltijdse job. De controle op de werklozen die inherent is aan een voorwaardelijke uitkering verlamt tegelijk de werkzoekenden om de handen uit de mouwen te steken en zich via informeel werk nuttig te maken. Elk activiteit die ook maar een schuchter begin zou kunnen zijn van wat tot een zelfstandige zaak zou kunnen uitgroeien wordt van bij de aanvang ontmoedigd door de kans 'gepakt' te worden en zo de uitkering te verliezen. Het uitkeringsstelsel dwingt de werkloze bijgevolg tot nutteloos nietsdoen en bevordert het passief wachten tot er een job uit de lucht valt.

Ook een hoge vervangingsratio, d.i. de verhouding tussen de gemiddelde werkloosheidsuitkering en het gemiddelde loon, en dit gekoppeld aan de lange duur van het recht op uitkering, zet menig rationele werkzoekende ertoe aan zich in het werkloosheidssysteem te nestelen. Vooral voor de minder aangename en minderbetaalde jobs zullen zich spontaan weinig gegadigden aandienen.

Eén en ander heeft tot gevolg dat, na invoering van een systeem van werkloosheidsuitkering, een onderscheid moet worden tussen het effectieve (L_s) en het hogere niet-effectieve arbeidsaanbod (L_s') zoals op de arbeidsmarkt getekend in figuur 2. Bij een

zelfde loonhoogte van W_1 betekent dit dat de werkloosheid toeneemt van $(L_s - L_e)$ tot $(L_{s'} - L_e)$ en dit ten gevolge van het bestaan van een systeem van werkloosheidsuitkering.

Figuur 2.



De zgn. zoektheorie van de arbeidsmarkt, die stelt dat een rationele werkzoekende opbrengsten en kosten van het zoekproces tegen elkaar afweegt, toont aan dat het uitkeringssysteem de werkloosheid verhoogt. Het zoekproces naar werk wordt stopgezet en de openstaande betrekking wordt aanvaard als de verwachte marginale opbrengsten van het zoekproces gelijk geworden zijn aan de marginale kosten. De werkloosheidsuitkering nu is van aard dat de marginale kosten van het zoekproces aanzienlijk worden verlaagd zodat de zoekduur wordt verlengd. Dit heeft tot gevolg dat het aantal openstaande betrekkingen minder snel worden opgevuld, de tewerkstellingscurve in figuur 2 schuift op naar links en de evenwichtswerkloosheid neemt toe. Bij een loonhoogte van W_1 groeit de werkloosheid verder aan.

Een systeem van werkloosheidsverzekering laat ook het proces van loonvorming en dus de vraag naar arbeid of de jobcreatie niet ongemoeid. Indien de lonen in België hoofdzakelijk tot stand komen via collectieve onderhandelingen tussen werknemers- en werkgeversorganisaties dan stellen de economische loononderhandelingsmodellen (evenals de efficiëntieloon-modellen overigens) dat de afstand tussen het inkomen van werkenden en het inkomen van werklozen van cruciaal belang is voor de loonhoogte. De invoering van een royaal systeem van werkloosheidsuitkeringen zal dit verschil evident

verkleinen zodat de onderhandelde bruto-lonen de hoogte ingaan. Gezien de vraag negatief reageert op hogere loonkosten zal dit ook de werkloosheid verhogen. Hier kan evenwel tegelijkertijd een compenserend positief effect op de vraag naar arbeid optreden via de verhoging van de vraag naar goederen ten gevolge van de gestegen koopkracht van de werklozen. Lagere inkomenstrekkers als werklozen hebben immers een hogere consumptiequote dan de rest van de bevolking zodat de inkomensherverdeling, teweeggebracht door de werkloosheidsuitkering, de vraag naar goederen verhoogt.

Er is helaas een tweede nadelig effect op de loonkosten dat het gevolg is van de financiering van de werkloosheidsuitkering. In de mate dat de werkgeversbijdragen aan de Sociale Zekerheid en andere heffingen op arbeid ten laste van de werkgevers moeten instaan voor de financiering van het systeem van werkloosheidsverzekering zullen de arbeidskosten de hoogte ingaan. Hier dreigt een perverse spiraal te ontstaan van hogere werkloosheid, hogere arbeidskosten, minder jobs en terug hogere werkloosheid. Het blijft een merkwaardig fenomeen dat iets dat maatschappelijk zo hoog gewaardeerd wordt als arbeid tegelijk zo zwaar parafiscaal wordt belast, alsof men de jobcreatie bewust wil afremmen. Indien de werkloze beweert zo graag een job te willen en de werkgever beweert deze job zo graag te willen creëren indien de arbeidskosten lager zouden zijn, waarom mag deze werkloze zijn uitkering dan niet inruilen tegen een job bij de werkgever van zijn keuze. De huizehoge arbeidskosten die het systeem van werkloosheidsuitkering teweeg brengt, werkt negatief in op de vraag naar arbeid en de jobcreatie. In figuur 3 kan dit worden bijgetekend door de loonkosten te verhogen van W_1 naar W_2 zodat de werkloosheid (L_u) verder aangroeit tot ($L_{s'}-L_{e'}$).

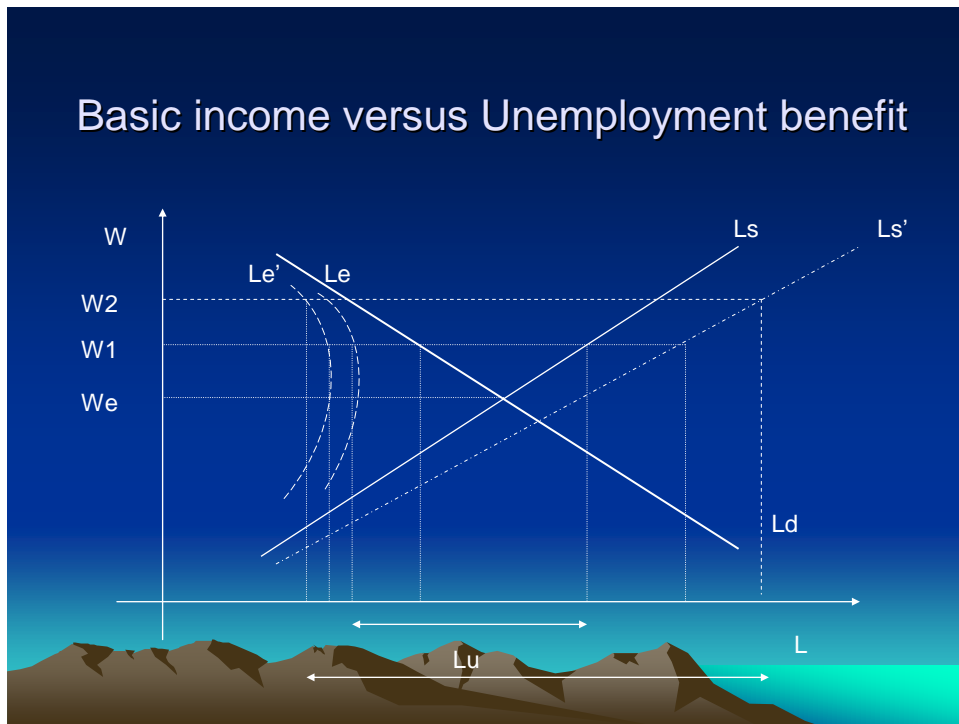
Samenvattende kunnen we stellen de werkloosheid door de diverse negatieve effecten van het systeem van werkloosheidsuitkering is aangegroeid van (L_s-L_e) tot ($L_{s'}-L_{e'}$). De vraag die hierbij moet gesteld worden is of er geen alternatieve systemen denkbaar zijn en of er geen hervormingen aan het bestaande systeem kunnen worden aangebracht waarbij deze ongewenste negatieve effecten achterwege blijven.

III. Wat stelt een basisinkomen daar tegenover?

Een basisinkomen is een universele en onvoorwaardelijke uitkering aan elke individuele burger van een land ongeacht zijn leeftijd, geslacht, inkomen of beroepsactiviteit. Het wordt beschouwd als een fundamenteel burgerrecht dat aan eenieder bij zijn geboorte wordt toegekend door de gemeenschap waartoe hij behoort. Deze uitkering moet worden gefinancierd via een verhoging van de belastingsdruk. Naast het preventief bestrijding van de armoede wordt een basisinkomen ook naar voor geschoven als een maatregel ter bestrijding van de langdurige werkloosheid.

Uitgaande van de negatieve effecten op de werkloosheid en de kosten van het uitkeringssysteem zoals geschetst in de vorige paragraaf gaan we in deze paragraaf na of deze effecten ook optreden indien de bestaande werkloosheidsverzekering zou worden vervangen door een systeem van basisinkomen. Deze verwachte effecten zijn gebaseerd op de voorspellingen van economische modellen die een weerspiegeling zijn van de recente economische theorieën terzake. De hoogte van het basisinkomen in deze simulatie is precies gelijk aan de hoogte van de gemiddelde werkloosheidsuitkering.

Figuur 3



Een eerste en meteen belangrijk effect van de invoering van een basisinkomen is dat het genoemde niet-effectieve arbeidsaanbod grotendeels verdwijnt. Met een onvoorwaardelijk basisinkomen wordt het voorwenden van werkwillegheid immers overbodig. De officiële werkloosheidsstatistiek worden meteen uitgezuiverd van al werklozen die niet echt een job ambiëren maar wel een minimuminkomen wensen. Deze gedeeltelijke loskoppeling van arbeid en inkomen leidt tot een zuivere en doorzichtige situatie. Moeilijke en dure administratieve controles op werkwillegheid worden overbodig hetgeen ook extra-middelen vrijmaakt voor de financiering van het systeem. Deze reductie van het arbeidsaanbod en de werkloosheid zal ook geen inflatoire looneffecten veroorzaken omdat enkel het effectieve arbeidsaanbod druk op de lonen uitoefent.

Een systeem van basisinkomen vertoont eveneens een aantal karakteristieken die tot gevolg hebben dat het effectieve arbeidsaanbod toeneemt. Zo verdwijnt met de instelling van een basisinkomen de werkloosheidsval omdat het verwerven van een inkomen uit arbeid niet langer tot gevolg heeft dat de uitkering wegvalt, het basisinkomen is immers onvoorwaardelijk. Het totale netto-inkomen gaat dus quasi verhoudingsgewijs de hoogte in bij elke arbeidsinspanning hoe beperkt die ook is. Tegelijk valt ook de negatieve invloed op het effectieve arbeidsaanbod weg die uitgaat van de hoge vervangingsratio. Deze vervangingsratio is bij een systeem van basisinkomen (bi) immers lager dan bij een systeem van werkloosheidsuitkering (ub), vermits het basisinkomen ook bij het verwerven van een looninkomen (w) integraal behouden blijft. Indien de gemiddelde extra-belasting

(t) die nodig is om het basisinkomen te financieren kleiner is dan de hoogte van het basisinkomen zelf, zoals uit alle simulaties blijkt, dan geldt dat:

$$b_i/(b_i+w-t) < u_b/w \quad (1)$$

Anderzijds stelt de economische theorie dat de toekenning van een onvoorwaardelijke uitkering gekoppeld aan een verhoging van de belastingdruk negatieve effecten op het effectieve arbeidsaanbod veroorzaakt. Het gaat hier immers om een verhoging van het niet-looninkomen gekoppeld aan een verlaging van het netto-loon. Alle empirisch onderzoek evenals de experimenten met negatieve inkomensbelasting in de USA. wijzen op een reductie van het arbeidsaanbod. Dit is inderdaad één van de hoofdbekommernissen bij economen; de verwachte terugloop van het arbeidsaanbod zal de economische activiteit terugschreeven waardoor de belastingbasis versmalt en een hogere belastingdruk nodig zal zijn om eenzelfde basisinkomen te financieren. De relatie tussen de belastingdruk enerzijds en de hoogte van het basisinkomen dat met de belastingopbrengsten kan worden gefinancierd anderzijds is niets anders dan een variant van de welbekende Laffercurve. Dit negatieve effect op het aanbod van marktarbeid t.g.v. een systeem van basisinkomen kan niet worden genegeerd. Niettemin blijkt uit het empirisch onderzoek dat deze aanbodreductie zich vooral voordoet bij de tweede inkomensstrekker in een gezin (zie Késenne, 1990). De gehuwde of samenwonende vrouw kiest in combinatie met haar basisinkomen voor een deeltijdse i.p.v. een voltijdse baan, maar trekt zich niet volledig terug uit de arbeidsmarkt. Dit proces heeft het gunstige neveneffect dat extra-banen worden gecreeërd voor de werkzoekenden.

Indien het systeem van basisinkomen het effectieve aanbod van marktarbeid van de werkenden zou reduceren dan staat daar tegelijk tegenover dat de informele werkzaamheden en de huishoudelijke arbeid toenemen. Volgens het zgn. Household Model van Gronau (1977) wordt de productiviteit van het huishoudelijk werk afgewogen tegen de netto-beloning van marktarbeid. De introductie van een systeem van basisinkomen zal de optimale verdeling tussen marktarbeid en informeel huishoudelijk werk wijzigen omdat het netto-loon door de extra-belasting wordt verlaagd waardoor informele werkzaamheden relatief aantrekkelijker worden. De afname van het aanbod van marktarbeid wordt dus geheel of gedeeltelijk gecompenseerd door een toename van informele werkzaamheden (zie Késenne, 1991, 1994). Deze zijn niet à priori minder welvaartsbepalend.

De zoektheorie van de arbeidsmarkt voorspelt dat onder een systeem van basisinkomen, in tegenstelling tot een werkloosheidsuitkering, de zoekduur niet wordt verlengd omdat een basisinkomen, ook als men het zoekproces stopzet, behouden blijft. Een basisinkomen verlaagt niet de marginale kosten van het zoekproces, wel de gemiddelde kosten, zodat een rationeel handelende werkzoekende zijn zoekproces niet verlengt indien hij van een basisinkomen geniet. De evenwichtswerkloosheid gaat dus niet de hoogte in omdat vacante betrekkingen vlugger worden opgevuld dan bij een systeem van werkloosheidsuitkering.

Ook langs de vraagzijde van de arbeidsmarkt scoort een systeem van basisinkomen ook beter i.v.m. een systeem van werkloosheidsuitkering. Een eerste loonmatigend effect van een basisinkomen gaat uit van de versoepeling van de reglementering inzake minimumlonen. De relatief hoge minimumlonen en de sociale zekerheidsbijdragen van de werkgever worden medeverantwoordelijk gesteld voor de hoge graad van werkloosheid in België, vooral van laaggeschoolden en minder productieve arbeidskrachten. Een deel van de werkwillige actieve bevolking haalt niet de vereiste productiviteit die overeenkomt met deze hoge arbeidskost. De introductie van een basisinkomen, in tegenstelling tot de werkloosheidsuitkering, laat de beleidsmakers toe deze hoge minimumlonen te verlagen zonder aan sociale afbraak te doen en de laaggeschoolden in de armoede en de marginaliteit te duwen. Heelwat extra banen zullen worden gecreëerd in dusver verwaarloosde marktsegmenten die voorheen niet rendabel konden worden geëxploiteerd, zoals in de arbeidsintensieve verzorgende (kwartaire) sector, waar tot nog toe de beperkte private jobcreatie de uitstoot uit de secundaire en tertiaire sectoren niet kan opvangen.

Uitgaande van de recente collectieve onderhandelingsmodellen kan worden afgeleid dat een systeem van basisinkomen ook een matigend effect heeft op de looneisen van de vakbonden. Deze looneisen blijken o.m. afhankelijk te zijn van de kans op werkloosheid en de hoogte van de terugvalpositie bij jobverlies. Hoe kleiner de spanning tussen het inkomen van de werkenden en het inkomen van de werklozen hoe hoger de looneisen. Door de onvoorwaardelijkheid van een basisinkomen zal deze spanning groter zijn zoals eenvoudig uit de vervangingsratio's in (1) kan worden afgeleid. Indien lagere lonen de werkgelegenheid bevorderen zal dit de vraag naar arbeid verhogen en de werkloosheid reduceren. Het basisinkomen zorgt zodoende ook voor een gewenste inkomenshervreiding tussen werkenden en werklozen. Dit laatste kan dan ook weer de vraag naar goederen gunstig beïnvloeden, in de mate dat lage inkomenstrekkers een hogere consumptiequote hebben dan hoge inkomenstrekkers, zodat de arbeidsvraag een bijkomende impuls krijgt.

Rest tenslotte de vraag naar de financierbaarheid van een basisinkomen dat aan heel de bevolking op actieve leeftijd wordt verstrekt en niet enkel aan de actieve bevolking. De bezorgdheid is dat het basisinkomen ofwel sociaal onaanvaardbaar laag zal zijn ofwel onfinancierbaar hoog. Zonder dieper op de financieringsproblemen te willen ingaan, vermelden we toch dat een macro-economische simulatie van de lange-termijn effecten van een basisinkomen door het Nederlands Planbureau (De Jager N. e.a., 1994), waarbij heelwat van de genoemde invloeden op arbeidsaanbod en loonvorming zijn ingebouwd, hebben aangetoond dat de invoering van een basisinkomen van 900 Gulden per maand voor de Nederlandse economie alvast geen onoverkomelijke financieringsproblemen stelt. De belastingdruk zal hiervoor wel moeten oplopen tot een uniform tarief van 55%. Dit systeem van basisinkomen levert overwegend gunstige economische effecten op vooral met betrekking tot de arbeidsparticipatie aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Het globale arbeidsaanbod daalt wel in termen van uren maar niet in termen van personen. De globale werkgelegenheid daalt nauwelijks en de werkloosheid van de laaggeschoolden gaat spectaculair naar beneden.

IV. Conclusie

Samenvattend kan dus van een systeem van basisinkomen worden verwacht dat het heel wat gunstiger scoort op de arbeidsmarkt dan een systeem van werkloosheidsverzekering dat medeverantwoordelijk kan worden gesteld voor de hoge werkloosheidsgraad. Met een basisinkomen verdwijnt het niet-effectieve arbeidsaanbod, de vraag naar arbeid neemt toe en de zoekduur naar een job wordt ingekort. Als 'springplank' voor zowel formele als informele werkzaamheden functioneert een basisinkomen heelwat doelmatiger dan de 'hangmat' die de werkloosheidsuitkering onder de arbeidsmarkt heeft gespannen. Een bijkomend psychologisch voordeel van een universeel en onvoorwaardelijk basisinkomen, dat aan iedereen wordt uitgekeerd i.t.t. de selectieve en voorwaardelijke werkloosheidsuitkering, is dat het stigma dat een uitkeringsgerechtigde werkloze vaak krijgt opgekleefd achterwege blijft. Het probleem voor vele uitkeringsgerechtigde werklozen blijkt immers veel meer de houding te zijn die de samenleving tegenover de werklozen aanneemt en de maatschappelijke perceptie van het werkloosheidsprobleem dan wel het niet-hebben van een reguliere baan. Onze samenleving heeft veel meer nood aan een vernieuwde visie op arbeid dan aan het krampachtig en kunstmatig opvijzelen van het aantal jobs.

REFERENTIES

Gronau, R., 1977, Leisure, Home Production and Work, the theory of the allocation of time revisited, *Journal of Political Economy* 1, 1099-1123.

Heylen F., 1993, Labour Market Structures, Labour Market Policy and Wage formation in the OECD, *Labour* 2, 25-51.

Késenne, S., 1990, Basic Income and Female Labour Supply, an empirical analysis, *Cahiers Economiques de Bruxelles* 125, 81-92.

Késenne, S., 1991, Basic Income as Unemployment Policy, in De Neubourg C. ed., *The Art of Full Employment*, (North Holland, Amsterdam), 225-233.

Késenne, S., 1994, Can a Basic Income cure Baumol's Disease?, *Journal of Cultural Economics* 2, 93-100.

De Jager, N., Graafland J., Gelauff G., 1994, A Negative Income Tax in a Mini Welfare State: a simulation with MIMIC, Research Memorandum, Centraal Planbureau, Den Haag

