

Werkgelegenheidseffecten van lagere indirecte loonkosten voor werkgevers

Inleiding

In alle ontwikkelde landen maakt loonbelasting een substantieel deel van de totale arbeidskosten uit. Verlaging van de belasting op arbeid, met name aan werkgeverszijde, zou een manier kunnen zijn om meer werkgevers ertoe aan te zetten om personeel waarvan het dienstverband anders niet zou worden verlengd in dienst te houden. Subsidies voor het in dienst nemen van nieuwe medewerkers werken op een soortgelijke wijze, door het voor werkgevers aantrekkelijker te maken om nieuwe banen te scheppen. Beide typen maatregelen – werkgelegenheidssubsidies voor werkgevers en verlaging van de indirecte arbeidskosten – zijn sinds het begin van de crisis in een groot aantal EU-lidstaten ingezet, hetzij als algemene maatregel om de vraag naar arbeid te stimuleren, hetzij om de werkgelegenheid voor specifieke categorieën werknemers te bevorderen. Dit zijn vaak groepen met zwakke banden met de arbeidsmarkt, zoals jongeren, laagopgeleide of slecht betaalde werknemers en langdurig werklozen.

Het hoofddoel van dit verslag is het beoordelen van de doeltreffendheid van stimuleringsmaatregelen voor werkgevers die ten doel hebben om positieve arbeidsmarktresultaten te genereren. In het verslag wordt een samenvatting gegeven van de huidige stand van de kennis over de doeltreffendheid van op het creëren van werkgelegenheid gerichte beleidsinterventies, zoals verschuivingen in socialezekerheidsbijdragen en loonbelastingen en andere, functioneel gelijkwaardige stimuleringsmaatregelen voor werkgevers. De beoordeling omvatte een review van 68 methodologisch robuuste evaluaties van specifieke beleidsmaatregelen, inclusief een gedetailleerde meta-analyse. De betreffende evaluaties hadden grotendeels betrekking op beleid dat vanaf 2000 in EU-lidstaten is toegepast. Ook biedt het verslag een overzicht van meer recentelijk (2008-2014) in verschillende lidstaten toegepaste beleidsmaatregelen.

Beleidscontext

In een tijd van hoge werkloosheid, hoge belastingdruk en lage groei hebben EU-beleidsmakers het belang van groei- en werkgelegenheidsvriendelijke beleidshervormingen – waaronder hervorming van de belasting op arbeid – onderstreept. Dit is een vast thema van het EU-beleidscoördinatieproces in het kader van het Europees Semester. De afgelopen jaren zijn in landspecifieke aanbevelingen aan een groot aantal lidstaten specifieke aanwijzingen voor de hervorming van de belastingheffing op arbeid opgenomen, met een nadruk op het verschuiven van belastingen op arbeid naar andere belastinggrondslagen, zoals onroerende zaken, consumentenbestedingen en milieuverontreiniging. In een context van een verminderde vraag naar arbeid, met name in de periode van 2011 tot 2013-2014, lag de beleidsfocus op het verminderen van de belastingdruk voor werkgevers. Zoals blijkt uit de beleidsevaluatie, is er een grotere neiging dan voorheen om maatregelen te richten op specifieke categorieën – ook al zijn dat niet altijd de categorieën die volgens de evaluatieliteratuur de meeste kans op positieve werkgelegenheidseffecten bieden.

Hoofdconclusies

Gemeten over alle bestreken evaluatiestudies zijn de werkgelegenheidseffecten van lagere socialezekerheidsbijdragen van werkgevers of functioneel gelijkwaardige maatregelen, zoals loonsubsidies, over het algemeen bescheiden. In iets meer dan 40% van de in de meta-analyse gemaakte schattingen van werkgelegenheidseffecten werd geen significant positief effect vastgesteld. Als het beleid werkt, is het echter ook doeltreffend: wanneer er een positief werkgelegenheidseffect was, was dit effect sterk.

Op een specifieke groep gericht beleid was doeltreffender dan algemeen of niet-gericht beleid. De doelgroepen met de grootste kans om van dit type maatregelen te profiteren zijn langdurig werklozen en werknemers met een tijdelijk contract (conversie naar vast contract). Op jongere en oudere werknemers gerichte hervormingen waren minder effectief, evenals maatregelen die waren gericht op specifieke groepen bedrijven (gecategoriseerd per sector, bedrijfsgrootte of regio).

Uit de meta-analyse komt naar voren dat positieve werkgelegenheidseffecten zich eerder op de korte dan op de middellange of lange termijn voordoen, wat erop kan duiden dat werkgelegenheidseffecten in de loop der tijd wegebben.

Ook wordt in het verslag gewezen op potentiële negatieve gevolgen die de effectiviteit van deze maatregelen beperken. In het bijzonder waren er zorgen over verspilling of inefficiëntie bij de uitvoering, opportunistisch gedrag van de zijde van begunstigde bedrijven, en het potentieel in tegengestelde richting werkende of versturende effect op niet-deelnemende bedrijven of economische spelers. Elk daarvan kan de kosteneffectiviteit van de maatregelen ondergraven of de verwezenlijking van beleidsdoelstellingen bemoeilijken. Met name de zogeheten “buitenkanseffecten” (gecreëerde banen die zonder de subsidie ook zouden zijn gecreëerd) kunnen aanzienlijk zijn, hoewel goed gerichte maatregelen deze effecten vaak kunnen beperken.

Beleidsadviezen

- In een meerderheid, maar niet een overgrote meerderheid, van de individuele evaluaties werd vastgesteld dat stimulansen voor werkgevers vanuit een werkgelegenheidsperspectief succesvol waren.
- Sterk positieve werkgelegenheidseffecten waren vaker het gevolg van beleid op basis van lagere socialezekerheidsbijdragen van werkgevers (vergeleken met andere maatregelen, zoals loonsubsidies) en van beleid dat was ingebed in een pakket hervormingsmaatregelen (vergeleken met zelfstandige maatregelen). Over het geheel genomen zijn er weinig aanwijzingen dat van al het onderzochte beleid één specifiek beleid systematisch tot betere werkgelegenheidsresultaten leidde.
- Lagere werkgeversbelastingen en hogere subsidies moeten worden gefinancierd. De vereisten van begrotingsneutraliteit, een bijzonder belangrijke restrictie in een tijd van aanzienlijke beperkingen op de overheidsuitgaven, kunnen het nodig maken om nieuwe belastingen in te voeren, bijvoorbeeld op consumentenbestedingen. Secundaire werkgelegenheidseffecten van deze maatregelen zouden de positieve gevolgen van het verlagen van werkgeversbelastingen teniet kunnen doen.
- Deze potentieel in tegengestelde richting werkende effecten – evenals buitenkans- en verdringingseffecten – zijn niet gemakkelijk te schatten, maar zijn van cruciaal belang bij het maken van een doeltreffende kosten-batenanalyse van beleidsinterventies. Slechts een zeer beperkt aantal evaluaties bevat dit soort berekeningen.
- Een positieve macro-economische context lijkt de kans te vergroten dat maatregelen om de kosten van werkgevers te verlagen het doel van werkgelegenheidsbevordering verwezenlijken.

Dit laatste punt zou een argument kunnen vormen tegen het gebruik van deze maatregelen wanneer ze in theorie het meest passend en in de praktijk het meest noodzakelijk zijn – in perioden met een ingezakte vraag naar arbeid tijdens of na een recessie. Ook impliceert dit dat deze maatregelen in tijden als de huidige – met licht aantrekkende productie- en werkgelegenheidsgroei – doeltreffender zijn.

Aanvullende informatie

Het verslag *Employment effects of reduced employer non-wage labour costs* (Werkgelegenheidseffecten van lagere indirecte loonkosten voor werkgevers) is beschikbaar op <http://www.eurofound.europa.eu/publications>

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met John Hurley, onderzoeksleider, via joh@eurofound.europa.eu.