

Einde loonmatiging?

Op 11 december 2001 presenteerde Rabobank Nederland haar Visie op 2002. Bij die gelegenheid werd onder meer de stelling geponeerd, dat loonmatiging voor ons land tegenwoordig geen reële beleids optie meer is. Deze stelling werd door een deel van de pers ten onrechte uitgelegd als een pleidooi voor een loongolf. Hiervan is echter geen sprake. Daarom zetten wij in dit Themabericht nogmaals uiteen waarom wij denken dat loonmatiging tegenwoordig geen reële optie meer is, maar dat ook een generieke loongolf uit den boze is.

Een korte geschiedenis

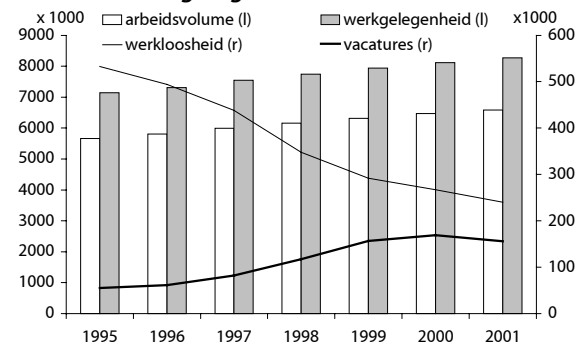
In 1982 sloten de organisaties van werkgevers en werknemers het fameuze Akkoord van Wassenaar. Hierin werd onder meer afgesproken de loonkosten te matigen. Dit akkoord werd afgesloten tegen de achtergrond van een diepe recessie, een slechte winstgevendheid van het bedrijfsleven, uit het lood liggende overheidsfinanciën en een snel stijgende werkloosheid. Het instrument van matiging van de loonkosten moest langs twee wegen de economie weer op de been helpen. Ten eerste zouden lagere relatieve loonkosten helpen de internationale concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven te verbeteren, wat de export zou ondersteunen. Ten tweede dragen lagere loonkosten bij aan een betere winstgevendheid van het bedrijfsleven, wat goed is voor het herstel van de investeringen. Het in 1982 ingezette beleid heeft in het algemeen goed gewerkt. Dankzij de gematigde ontwikkeling van de loonkosten kon de Nederlandse export goed gedijen. Ook de rentabiliteit van het bedrijfsleven herstelde in de loop der tijd. Loonmatiging werd daardoor in de ogen van velen synoniem met het economische succes van het poldermodel. Nu het economisch tij na een lange reeks van jaren van hoogconjunctuur weer tegenzit, wordt van vele zijden gepleit voor het uit de kast halen van het beproefde recept van loonmatiging.

Een ander tijdsgewricht

Het is echter geenszins zeker dat een beleid van loonmatiging vandaag de dag wederom succesvol kan

zijn. Om dit te begrijpen moet worden gekeken naar de grote verschillen tussen de crisis in het begin van de jaren '80 en de huidige laagconjunctuur. Eerstgenoemde crisis kwam na een periode waarin de economie op menig onderdeel was scheefgegroeid. De jaren '70 werden vanaf 1973 immers gekenmerkt door een hoge inflatie, vanaf 1978 in rap tempo verslechterende overheidsfinanciën, een tamelijk lage economische groei, met een zeer zwakke toename van de werkgelegenheid in de marktsector, en een na verloop van tijd snel oplopende werkloosheid.

Grafiek 1 Werkgelegenheid en werkloosheid



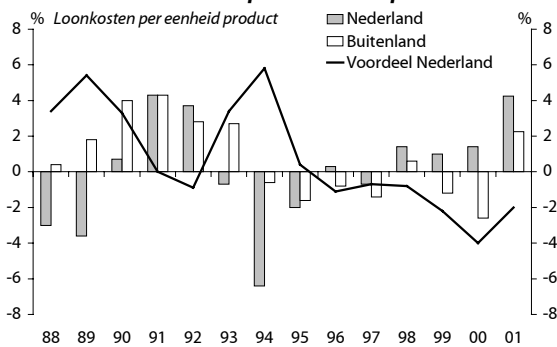
Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)

De huidige periode van laagconjunctuur speelt zich af tegen een geheel andere achtergrond. De jaren 1994 – 2000 vormden één van de langste periodes van hoogconjunctuur van na de Tweede Wereldoorlog. Hierdoor staat het bedrijfsleven er vandaag de dag aanmerkelijk beter voor dan twintig jaar geleden. Ook de overheidsfinanciën, die vrijwel in evenwicht zijn, bevinden zich in een veel betere conditie dan indertijd. Het welvaartsniveau is anno 2002 daarbij hoger dan ooit tevoren. Het allergrootste verschil met het begin van de jaren tachtig kan echter worden gevonden op de arbeidsmarkt.

Dankzij de achter ons liggende jaren van hoge economische groei en het succesvolle gerichte arbeidsmarktbeleid van de Paarse kabinetten heeft ons land de officiële werkloosheid feitelijk opgelost. In de periode 1995 – 2001 zijn er in Nederland ruim 900.000 voltijdsbanen bij gekomen en vonden in totaal meer dan 1 miljoen mensen een betrekking. Hierdoor is niet alleen het aantal werklozen scherp

teruggelopen, ook is de arbeidsparticipatie van vrouwen de laatste jaren sterk gestegen. Weliswaar is ook vandaag de dag nog steeds sprake van enige werkloosheid, maar daarbij gaat het in veel gevallen om een harde kern van moeilijk plaatsbare werklozen. Daarnaast bestaat er verborgen werkloosheid in de WAO, al valt de precieze omvang daarvan niet of nauwelijks in te schatten. Ook bestaat nog enige frictiewerkloosheid, dat zijn mensen die zich als het ware tussen twee banen in bevinden. Dat ons land op macro-niveau feitelijk geen werkloosheid meer kent, moge blijken uit het feit, dat ondanks de huidige laagconjunctuur het aantal openstaande vacatures nog steeds op vrijwel hetzelfde niveau ligt als het aantal werklozen. Voor iedere werkloze staat in principe een baan open, zij het dat vraag en aanbod op de arbeidsmarkt in kwalitatieve zin niet altijd goed op elkaar aansluiten. Arbeid, vooral hoogopgeleide arbeid, is een schaars goed geworden. Dit geldt niet alleen voor de marktsector. Ook in de publieke sector is nog steeds behoefte aan personeel. Men hoeft in deze context alleen maar te denken aan het onderwijs, de zorg of de krijgsmacht.

Grafiek 2 Loonkosten per eenheid product



Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)

Het einde van de loonmatiging

Onder invloed van de schaarste aan geschoolde arbeidskrachten zijn de lonen de laatste jaren onder opwaartse druk gekomen. Daardoor stijgen de loonkosten in Nederland de laatste tijd al sneller dan die bij onze handelspartners. Dit is slecht voor de concurrentiepositie, al moet dit niet worden overdreven. Ons land heeft ondanks de stijging van de loonkosten nog steeds een zeer groot overschot in de handel met het buitenland. De concurrentiepositie moge dan verslechteren, deze is nog altijd sterk.

De schaarste aan arbeid lijkt een structureel fenomeen te zijn. Op grond van demografische ontwikkelingen mag worden verwacht, dat de groei van de beroepsbevolking de komende jaren aanmerkelijk lager zal zijn dan in het verleden. Nu ook het reservoir aan beschikbare werklozen verregaand is uitgeput en een verdere stijging van de participatiegraad (ofschoon hiervan wellicht nog enig soelaas mag worden verwacht) ook steeds moeilijker wordt, zal arbeid de komende jaren schaars en daarmee duur blijven. Een oproep tot loonmatiging getuigt tegen deze achtergrond van weinig realiteitszin. Dezelfde werkgever die in het openbaar oproept tot matiging van de lonen zal naar zijn personeel met geld over de brug moeten komen, wil hij voorkomen dat dit wegloopt naar een beter betaalde betrekking elders.

Pleidooi voor een loongolf?

Tegenover het pleidooi voor loonmatiging staan meerdere partijen die juist pleiten voor een loongolf. Allereerst is daar de vakbeweging die kans ziet om in de huidige gespannen arbeidsmarkt voor Nederlandse begrippen hoge looneisen te stellen. Hierbij moet overigens wel meteen worden opgemerkt dat de Nederlandse vakbeweging zich in het algemeen zeer verantwoord opstelt en dat de looneisen geenszins extreem kunnen worden genoemd. Wel voelt de leiding van de vakbeweging de druk vanuit delen van de achterban om de krapte op de arbeidsmarkt als het ware via een contractloonstijging te “verzilveren”. Zou de vakbeweging dit niet doen en vasthouden aan loonmatiging, dan zal de spanning op de arbeidsmarkt via het spel van vraag en aanbod tot uiting komen in een grote incidentele loonstijging (dit is het verschil tussen de feitelijke stijging van de lonen en de stijging van de contractlonen).

Een meer principieel pleidooi tegen loonmatiging komt van de hoogleraar Kleinknecht. Deze pleit al jaren voor een forse loongolf, omdat loonmatiging ertoe leidt dat ondernemers niet worden gedwongen om te investeren in betere productieprocessen en producten, waardoor zwakke bedrijven te lang overeind blijven. Loonmatiging sust als het ware ondernemers in slaap, waardoor zij in innoverend vermogen achterblijven bij hun concurrenten. De onlangs weer opgelaaide discussie over de ten

opzichte van het buitenland achterblijvende groei van de arbeidsproductiviteit in ons land lijkt Kleinknecht tot op zekere hoogte gelijk te geven.

Nadelen van loonmatiging

Aan een langdurig volgehouden beleid van loonmatiging kleven inderdaad enkele nadelen. Afgezien van de kanttekeningen van Kleinknecht geldt, dat lonen vanuit een macro-economisch perspectief niet alleen als een kostenpost mogen worden benaderd, maar ook als bestedingspotentieel. Zo heeft een gematigde loonontwikkeling ook repercussies voor de koopkracht van de werknemers en daarmee voor de binnenlandse vraag. Een klein land als Nederland, dat sterk afhankelijk is van zijn buitenlandse afzet, kan tamelijk ongestraft langdurig een loonmatigingsbeleid voeren. Zo'n beleid is effectief zolang de positieve gevolgen op de uitvoer opwegen tegen de directe negatieve gevolgen voor de binnenlandse vraag. Voor een groot land, dat voor zijn groei per definitie sterker afhankelijk is van het verloop van de binnenlandse bestedingen, ligt dit echter al anders. Zou in geheel Europa een stringent loonmatigingsbeleid worden gevoerd dan zou dat stevige repercussies op de conjunctuur hebben. Het succes van het Nederlandse beleid van loonmatiging kan dan ook voor een deel worden teruggevoerd op het feit dat andere landen zo'n beleid juist niet hebben gevoerd, zodat onze uitvoer optimaal kon profiteren van het opgedane kostenvoordeel. Een laatste punt van kritiek komt van Michael Porter. Deze stelde onlangs op de Innovation Lecture 2001 onomwonden dat loonmatiging nooit een doel op zichzelf mag zijn. Als tijdelijk middel om werkloosheid te bestrijden voldoet het uitstekend, maar het kan toch niet de bedoeling zijn dat een land er naar streeft om structureel armer te zijn dan zijn buurlanden? Uiteindelijk gaat het erom een zo hoog mogelijke welvaart en dus zo hoog mogelijke lonen te bewerkstelligen, aldus Porter. Om onze concurrentiepositie en welvaartsgroei op peil houden, heeft ons land daarom een forse versnelling van de groei van de arbeidsproductiviteit nodig. Alleen dan kunnen de loonkosten per eenheid product laag worden gehouden; daarbij is de groei van de productiviteit de motor van welvaartsgroei bij uitstek.

Gevaren van een loongolf

Ons betoog, dat een langdurig volgehouden beleid van loonmatiging in het huidige tijdsgewricht niet meer haalbaar is, mag echter op geen enkele wijze worden gelezen als een pleidooi voor een generieke loongolf. Ook aan een loongolf kleven namelijk de nodige nadelen. Vanuit het micro-economische perspectief van een werkgever worden de uitgaven aan lonen wel degelijk gezien als een kostenpost. De afweging hierbij is of de kosten van een medewerker worden goed gemaakt door zijn of haar productiviteit. Zodra de bruto loonkosten de productiviteit te boven gaan zal de baan in principe worden opgeheven. Een door middel van een CAO afgedwongen algemene contractloonstijging kan er daardoor al spoedig toe leiden, dat voor groepen van medewerkers de loonkosten boven hun arbeidsproductiviteit uitstijgen, waardoor hun baan op de tocht zal komen te staan. Niet alleen zullen gezonde bedrijven laagproductieve medewerkers gaan ontslaan om hun winstgevendheid op peil te houden, ook zullen zwakkere bedrijven versneld failliet gaan. Het zullen met name de banen zijn van laagopgeleide werknemers die in de gevarezone zullen geraken. Juist waar de Paarse kabinetten de afgelopen jaren zo succesvol in zijn geweest, het creëren van banen voor laagopgeleide en/of laagproductieve werknemers, zou een loongolf een groot deel van het succes weer teniet doen.

Gedifferentieerde loonvorming als remedie

In de hierboven geschetste context moge het duidelijk zijn dat de in de afgelopen jaren gerealiseerde toename van het aantal banen slechts kan worden geconsolideerd als wordt geaccepteerd, dat de beloning van arbeid zich richt op de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit op microniveau. Dit betekent ook, dat de loonontwikkeling een steeds grotere diversiteit zal laten zien.

De loonvorming, die in de achter ons liggende decennia al verregaand is gedecentraliseerd, zal nog verder moeten worden gedifferentieerd, per sector, maar wellicht zelfs per regio of per individueel bedrijf. Ook zal de differentiatie tussen de beloning van (groepen van) individuele medewerkers nog groter kunnen worden, als dit de verschillen in productiviteit weerspiegelt.

Voor de vakbeweging betekent dit een hard gelag. Deze wordt immers gevraagd om zich, met het oog op de dreigende afbraak van laagproductieve banen, nog terughoudender op te stellen bij hun centrale adviezen ten aanzien van de looneisen. Tegelijkertijd ziet zij dat op grote delen van de arbeidsmarkt de lonen onder forse opwaartse druk staan, terwijl de verleiding verregaand zal moeten weerstaan om te trachten deze loondruk voor haar volledige achterban te verzilveren. De achterban zal deze terughoudende opstelling in veel gevallen niet weten te waarderen.

Aanval op poldermodel of nieuw sociaal akkoord?

In een aantal perscommentaren is onze visie op de loonmatiging geïnterpreteerd als een aanval op het poldermodel. Zo schreef De Telegraaf op 13 december 2001 "Het poldermodel kan (volgens de Rabobank (WB)) ten grave worden gedragen". Dit is geen correcte uitleg van onze visie. In de context van een structureel gespannen arbeidsmarkt, waarin het voor de vakbeweging relatief eenvoudig is om hoge contractloonstijgingen af te dwingen, is overleg tussen de sociale partners juist van groot belang. Men neme de situatie kort na de Duitse Eenwording als voorbeeld van hoe het juist niet moet. De Duitse economie draaide indertijd op volle toeren en de arbeidsmarkt was gespannen. De vakbonden dwongen zeer hoge CAO-loonstijgingen af, hetgeen mogelijk werd gemaakt door werkgevers die grif met de geldbuidel rammelden om aan personeel te komen. De gevolgen waren desastreus. Kort daarop raakte Duitsland in de diepste recessie van na de Tweede Wereldoorlog. Bij de sanering die toen werd doorgevoerd gingen honderdduizenden banen verloren. De Duitse arbeidsmarkt liep klappen op waarvan zij nu, circa tien jaar later, nog steeds niet is hersteld. Overleg tussen de sociale partners en de regering heeft derhalve juist nu een belangrijke rol te spelen. Enerzijds dient dit er voor te zorgen dat de CAO-loonstijgingen gematigd blijven, waarbij een structureel forsere incidentele loonstijging voor lief moet worden genomen. Dit betekent een verdere uitholling van de centrale loonvorming. Anderzijds kunnen vakbonden hun onderhandelingskracht aanwenden om betere opleidingsfaciliteiten af te dwingen, zodat werknemers hun productiviteit - en daarmee hun potentiële inkomen - via bijscholing

kunnen opkrikken. Daarnaast kunnen betere faciliteiten voor kinderopvang wellicht bijdragen aan een verdere stijging van de participatiegraad. Ook kan worden getracht om via inkomenspolitieke maatregelen, bijvoorbeeld in de fiscale sfeer, tot verbetering van de koopkracht van de laagstbetaalden te komen, om ook deze te laten meeprofiteren van de gemiddelde welvaartstijging.

Alleen via een dergelijk samenhangend beleid kan worden voorkomen dat de structurele krapte op grote delen van de arbeidsmarkt uitmondt in een te uitbundige stijging van de CAO-lonen, met als gevolg verlies van banen aan de onderkant.

Tot besluit

In het voorgaande is betoogd dat als gevolg van een structurele schaarste aan geschoolde arbeid matiging van de loonkosten moeilijk te realiseren zal zijn. Tegelijkertijd is gesteld dat ook een generieke loongolf grote schade zou aanrichten, omdat met name aan de onderkant van de arbeidsmarkt veel werkgelegenheid verloren zou gaan. De vakbeweging moet dus, wil zij de afbraak van werkgelegenheid voorkomen, ondanks de structurele spanning op de arbeidsmarkt, een nóg grotere differentiatie in inkomensontwikkeling accepteren.

Het overleg tussen de sociale partners en de regering dient dus gericht te zijn op beheersing van de CAO-loonstijging, investeringen in betere onderwijs- en opleidingsmogelijkheden, nog betere faciliteiten voor kinderopvang en verbetering van de koopkracht aan de onderkant van de arbeidsmarkt via maatregelen in de fiscale of premiesfeer. Voorts dienen de voorwaarden te worden geschapen waarbinnen het bedrijfsleven een versnelling van de groei van de productiviteit kan bewerkstelligen, ter bescherming van de concurrentiepositie en ons welvaartsniveau. Juist nu moet worden voorkomen dat een forse contractloonstijging de kiem legt voor een structurele werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Daarbij kan het sociale overleg, als het kenmerk van het Nederlandse poldermodel bij uitstek, zijn waarde bewijzen.

Januari 2002

Wim Boonstra (030-2162629)
W.W.Boonstra@rn.rabobank.nl