



Matigen loont: akkoord?

Auteur(s):

Straaten, P. van der,
Camps, M.R.P.M.

Pieter van der Straaten en Maarten Camps zijn respectievelijk beleidsmedewerker en directeur van de directie Algemene Sociaal Economische Aangelegenheden van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Zij danken Adrie Moons en Tjerk Kroes voor commentaar.

pvdstraaten@minszw.nl

Verschenen in:

ESB, 87e jaargang, nr. 4385, pagina 843, 22 november 2002

Rubriek:**Trefwoord(en):**

loonmatiging

Het kabinet spreekt met de sociale partners over een sociaal akkoord. Juist nu is een beheerste loonontwikkeling van groot belang in de strijd tegen oplopende werkloosheid.

Nederland kampt met een combinatie van relatief hoge inflatie en tegenvallende economische groei. Dat is niet voor het eerst. Rond 1975, 1981 en 1993 maakte de economie vergelijkbare ontwikkelingen door. In die perioden was er net als nu sprake van relatief hoge inflatie, verslechterde winstgevendheid, oplopende werkloosheid en tegenvallende groei van de wereldhandel. Het is daarom interessant te onderzoeken hoe het beleid van destijds ook vandaag kan worden gebruikt om de economische groei op peil te brengen en oloop van de werkloosheid te voorkomen.

Historisch overzicht

Als we informatie uit de jaren zeventig, tachtig en negentig en uit de huidige periode met lage groei combineren, valt op dat zulke periodes vaak worden ingeleid met oplopende inflatie¹. Als dat leidt tot verhoogde prijscompensaties in contractlonen, stijgen de arbeidskosten per eenheid product. Daardoor verslechtert de winstgevendheid van het bedrijfsleven en loopt de arbeidsinkomensquote (aiq) op. Dit gaat gepaard met dalingen van de economische groei.

Op lange termijn kunnen (stijgingen van) de arbeidskosten per eenheid product worden gematigd door de arbeidsproductiviteit van de beroepsbevolking te verhogen, bijvoorbeeld door gericht te investeren in onderwijs en scholing of door organisatorische vernieuwing in het bedrijfsleven. Op korte termijn is de ontwikkeling van de arbeidskosten per eenheid product echter vooral afhankelijk van de loonontwikkeling.

In de afgelopen twee jaar stegen die arbeidskosten relatief sterk, als gevolg van hoge loonstijgingen die samenhangen met de krapte op de arbeidsmarkt. Zowel de lonen als de prijzen stegen sneller dan in de rest van het eurogebied. Nederlandse producten zijn daardoor onaantrekkelijker geworden voor burgers en bedrijven uit andere eurolanden. Deze combinatie van factoren heeft geleid tot een afname van de economische groei die vergelijkbaar is met de afname in 1975, 1981 en 1993.

Jaren zeventig

In de eerste helft van de jaren zeventig was er sprake van gunstige groeicijfers en krapte op de arbeidsmarkt. De werkloosheid was voor hedendaagse begrippen buitengewoon laag. Het werkloosheidspercentage varieerde van 1,0 procent in 1970 tot 2,4 procent in 1974. Deze krapte leidde, net als nu, tot hoge loonstijgingen. Hier bovenop kwam nog een aanzienlijke stijging van de belastingen en premies. Gecombineerd had dit hoge arbeidskosten en een oplopende arbeidsinkomensquote tot gevolg.

Na de eerste oliecrisis in 1973 probeerde de overheid diverse keren via een looningreep de Nederlandse concurrentiepositie, en daarmee de winstgevendheid van het bedrijfsleven, te verbeteren. Al deze pogingen liepen spaak, omdat de ingrepen via incidentele loonstijgingen werden ontdoken. In de concurrentiestrijd op de krappe arbeidsmarkt bleven werkgevers hun werknemers hoge lonen bieden. Vanaf 1975 ontvingen werknemers gedurende negen jaar meer dan negentig procent van alle bedrijfsopbrengsten als loon.

Jaren tachtig

De aanhoudend slechte winstgevendheid van het bedrijfsleven in combinatie met internationale ontwikkelingen leidde begin jaren tachtig tot het diepste dal dat de Nederlandse economie in de afgelopen dertig jaar heeft gekend. De groei van de consumptie zakte volledig in elkaar. Een aantal bedrijfstakken, zoals de scheepsbouw en de textiel, kon onder deze omstandigheden niet of nauwelijks in stand worden gehouden. Begin jaren tachtig had dat ingrijpende koude saneringen tot gevolg. In twee jaar tijd nam het aantal werklozen met 240.000 mensen toe. Als gevolg hiervan was het consumentenvertrouwen buitengewoon laag.

In 1982 was bij iedereen het besef doorgedrongen dat de werkloosheid moest worden aangepakt, en dat de winstgevendheid van het bedrijfsleven moest worden hersteld. Onder leiding van Kok (fnv), Van Veen (vno) en de net aangetreden minister-president Lubbers werden hierover afspraken gemaakt tussen de sociale partners en het kabinet. Deze afspraken mondden uit in het Akkoord van Wassenaar, dat aan de basis stond van de loonmatiging in Nederland. De contractloonstijgingen bleven in de jaren 1984-1989 beperkt tot gemiddeld 1,2 procent. Dat was een tiende procent lager dan de gemiddelde inflatie in die periode. De loonsom bleef daarmee geruime tijd achter bij de loonruimte.

Het loonmatigingsbeleid wierp in 1989 in volle omvang zijn vruchten af. De arbeidskosten per eenheid product zakten dat jaar met meer dan drie procent, de economische groei bedroeg voor het eerst in dertien jaar bijna vijf procent en voor het eerst sinds 1981 zakte de werkloosheid weer onder de acht procent.

Jaren negentig

De hausse van 1989 hield niet lang aan. De economische voorspoed leidde al snel tot hogere loonstijgingen en licht oplopende inflatie. In 1993 was de groei weer ingezakt tot 0,8 procent, wat onder meer te wijten was aan achterblijvende consumptie en dalende exportgroei. De winstgevendheid van het bedrijfsleven kwam onder druk te staan en het aantal werklozen, dat toch al op een hoog niveau lag, liep weer op met vele tienduizenden per jaar. Hoewel de concurrentiepositie op dat moment geen gevaar liep, was iedereen het er over eens dat actie moest worden ondernomen om de economie weer op gang te helpen.

Onder aanvoering van mensen als Rinnooy Kan, Stekelenburg, Blankert en Westerlaken sloten de sociale partners eind 1993 een nieuw akkoord over loonmatiging. In een advies van de Stichting van de Arbeid met de titel Een nieuwe koers deden zij de aanbeveling dat 'eventuele' initiële loonstijgingen 'uiterst beperkt' moesten blijven. Dit had effect. In de periode 1994-1997 bedroeg de gemiddelde stijging van contractlonen 1,8 procent, 0,4 procent lager dan de inflatie. In 1994 daalden arbeidskosten per eenheid product zelfs met meer dan zes procent. De export trok onmiddellijk sterk aan.

In de jaren 1994 tot en met 2000 was sprake van een gunstige conjunctuur met een gemiddelde economische groei van 3,4 procent. De werkloosheid nam af van 8,7 procent naar 3,3 procent en het aantal mensen met een baan nam met 1,4 miljoen toe. Dit succes had onder meer krachte op de arbeidsmarkt en steeds hogere loonstijgingen tot gevolg. In combinatie met de btw-verhoging van 1 januari 2001 en met de prijsverhogingen rond de invoering van de euro leidden de loonstijgingen tot een aanzienlijk inflatieniveau (meer dan vier procent in 2001 en 33/4 procent in 2002).

Na de eeuwwisseling

Uit de bovenstaande analyse blijkt dat een gematigde loonontwikkeling in het verleden een noodzakelijke voorwaarde was voor herstel. Via lagere arbeidskosten per eenheid product leidde dit tot verbetering van de concurrentiepositie en herstel van de winstgevendheid van het bedrijfsleven. Zulke omstandigheden bleken in de afgelopen dertig jaar van groot belang in de strijd tegen werkloosheid. Het aantal werklozen alleen substantieel daalde in perioden met meer dan drie procent economische groei, zoals eind jaren tachtig en eind jaren negentig. Aan deze perioden ging telkens een akkoord over loonmatiging vooraf (1982 en 1994).

Sinds enkele jaren is geen sprake meer van een gematigde loonontwikkeling. De stijging van de arbeidskosten per eenheid product is in Nederland over de periode 1996-2003 ongeveer tien procentpunt hoger dan gemiddeld in het eurogebied. De loonsom per werknemer steeg in de periode 1998-2001 in Nederland bovendien met gemiddeld 3,6 procent per jaar, tegen 2,3 procent voor de concurrenten in het eurogebied ². Tegelijkertijd steeg de arbeidsproductiviteit in de Nederlandse industrie minder snel dan in het eurogebied (2,7 procent tegen 3,0 procent). De recente 'loongolf' ging dus niet gepaard met een evenredig grote stijging van de arbeidsproductiviteit, laat staan met een productiviteitsprong.

Heden

In 2001 eindigde de hausse van de jaren negentig. Een lastenverlichting van 3,5 miljard euro kon niet verhinderen dat de economische groei inzakte tot 1,3 procent. Bovendien leidde een stijging van het btw-tarief, waarvoor consumenten via andere belastingmaatregelen werden gecompenseerd, tot relatief hoge looneisen en daarmee tot bestending van een relatief hoog inflatiepeil. In de eerste twee kwartalen van 2002 belandde de economie op de rand van een recessie, met groeicijfers van -0,1 en 0,0 procent. In het derde kwartaal bedroeg de economische groei slechts 0,3 procent.

De vertraging van de economische groei is in eerste instantie door werkgevers aangepakt om hun personeelsbestand op peil te brengen, ook al stegen de contractlonen relatief sterk: ter compensatie van hogere inflatie en vanwege krachte op de arbeidsmarkt. Deze arbeidsvoorraadvorming heeft ertoe geleid dat dezelfde hoeveelheid werk wordt verricht door méér werkenden. Dit had de hoogste stijging van de arbeidskosten per eenheid product in meer dan 25 jaar tot gevolg: 4,9 procent. Gemiddeld bedroeg de stijging in die periode 0,8 procent.

De stijging van de arbeidskosten, die zich in alle sectoren voordoet, heeft de grootste invloed op de sectoren die blootstaan aan buitenlandse concurrentie. Enerzijds kunnen de aanbieders in deze sectoren de hogere loonkosten niet via hogere prijzen doorberekenen aan afnemers. Anderzijds kampen de aanbieders met hogere inkoopkosten voor diensten die niet internationaal verhandelbaar zijn. Dit resulteert niet alleen in een relatief sterk verslechterde winstgevendheid in vergelijking met sectoren zonder buitenlandse concurrentie, maar ook in een relatief groot verlies aan banen.

Pensioenfondsen

De lagere economische groei is hand in hand gegaan met een verslechtering van het beursklimaat. Voor pensioenfondsen heeft dat grote gevolgen. Hun aandelenkapitaal is in waarde verminderd. Bij een aantal fondsen heeft dat geleid tot onderdekking. Met premieverhogingen dan wel extra bijdragen van werkgevers zullen zij aan die situatie een eind moeten maken. Dit leidt hoe dan ook tot hogere loonkosten, terwijl de hoge loonstijgingen op zichzelf ook al tot aanzienlijk hogere premies leiden.

Hoe groot het dekkingsprobleem van pensioenfondsen precies is, kan nog niet exact worden aangegeven. De toezichthouder op pensioengebied, de Pensioen- en Verzekeringskamer (pvk), heeft hierover slechts twee tentatieve berekeningen gepubliceerd. Volgens de pvk zou een verlies op aandelen van twintig procent, waarbij de aex-index op vierhonderd punten staat, leiden tot een tekort van twee miljard euro. Een verlies van veertig procent, waarbij de aex-index is gedaald tot driehonderd punten, leidt zelfs tot een tekort van € 23 miljard. Ter vergelijking: de som van alle pensioenpremies bedroeg vorig jaar elf miljard euro en de aex opende afgelopen dinsdag

19 november op 342 punten.

Slot

De economie vraagt om bijzondere maatregelen. Een duidelijke afspraak over loonmatiging kan helpen voorkomen dat hoge loon- en prijsstijgingen onze concurrentiepositie verder onder druk zetten. Recente ontwikkelingen op het vlak van de pensioenen maken de urgentie daarvan extra groot. Hier ligt een grote verantwoordelijkheid voor de sociale partners. Zowel dekkingstekorten als loonstijgingen leiden immers tot hogere premies.

Een groot winstpunt ten opzichte van voorbeelden uit het verleden is dat er nog geen groot verlies van werkgelegenheid is geweest. Door beperking van contractloonstijgingen kunnen we een halt toeroepen aan de stijging van de arbeidskosten per eenheid product, die in Nederland sinds 1995 gemiddeld een procentpunt hoger is dan in het eurogebied en twee procentpunt hoger dan in Duitsland.

Werkgevers en werknemers hebben nu de dure plicht overeen te komen dat de contractloonstijging in een jaar ten hoogste gelijk is aan de inflatie in dat jaar, gedurende een reeks van jaren. Naar huidige inzichten leidt dat in 2003 tot een loonstijging van maximaal 2,5 procent. In sectoren die aan buitenlandse concurrentie blootstaan, kan het bovendien wenselijk zijn dat de loonstijging nog lager blijft. Het reële koopkrachtverlies dat hiervan het gevolg is, moet worden gezien als kost die voor de baat van werkgelegenheidswinst uitgaat. Een historische vergelijking toont dat de huidige hoge loonstijgingen een sta-in-de-weg vormen in de strijd vóór economische groei en tégen de werkloosheid. Als de arbeidskosten in het huidige tempo blijven stijgen, zal de winstgevendheid van het bedrijfsleven voor lange tijd onder druk komen te staan. Loonmatiging is hét instrument dat we daartegen in kunnen zetten. Als werknemers, werkgevers en kabinet nu de handen ineen slaan, kunnen we voorkomen dat kostbare jaren verloren gaan.

1 Dit artikel is gebaseerd op cijferreeksen van het Centraal Planbureau die zijn bijgewerkt tot en met de Macro Economische Verkenning 2003. Deze reeksen kunnen worden verkregen via www.cpb.nl/nl/data.

2 Centraal Planbureau, [Macro Economische verkenning 2001](#), Den Haag, 2000, blz. 24.