

Loonbeleid

In toenemende mate is de laatste jaren de loonontwikkeling met argusogen gevolgd. Dat is begrijpelijk omdat het loonniveau een van de belangrijkste sleutelvariabelen in de gehele macro-economische ontwikkeling is. De concurrentiepositie, de hoogte van de winsten, de investeringsactiviteit, de werkgelegenheid, de collectieve uitgaven, dit alles en nog veel meer wordt in hoge mate afhankelijk geacht van het niveau van de overeengekomen cao-lonen in het bedrijfsleven. Onder druk van de verslechterde economische situatie en op basis van de theoretische verbanden die daaromtrent worden verondersteld, was het geen wonder dat een matigingsbeleid werd ontwikkeld gericht op het beperken van de loonstijging. Zo belangrijk werd de heilzame werking van loonmatiging geacht dat herhaaldelijk de onderhandelingsvrijheid van de sociale partners aan banden is gelegd. Ook thans ligt in de Tweede Kamer voor dat doeleen Machtigingswet klaar.

Eens te meer is onder de huidige omstandigheden de vraag actueel hoe nu eigenlijk de effectiviteit van het in de laatste jaren gevoerde loonbeleid moet worden beoordeeld tegen de achtergrond van de verschillende doelstellingen die daarmee door regering en sociale partners zijn beoogd. Met andere woorden, wat betekent het loonbeleid voor de allocatie op de arbeidsmarkt, het streven naar rechtvaardige inkomensverhoudingen en het verbeteren van de macro-economische situatie (de ontwikkeling m.b.t. groei, werkgelegenheid, prijspeil en betalingsbalans)? Kan het loonbeleid een bijdrage leveren tot het simultaan verwezenlijken van deze doelstellingen of wordt daarmee een te zware hypotheek gelegd op het gebruik van één enkel instrument? Dat zijn de vragen die in dit nummer van ESB vanuit verschillende invalshoeken aan de orde worden gesteld.

Allereerst de betekenis van het loonbeleid voor de situatie op de arbeidsmarkt. De bezorgdheid over de slechte aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt is de laatste jaren snel toegenomen. Er blijken zich vele knelpunten voor te doen waarvoor maar geen oplossing schijnt te kunnen worden gevonden. Het is bekend dat het overleg tussen regering en sociale partners over dit onderwerp volkomen in een impasse is geraakt. Voor een deel wordt het slechte functioneren van de arbeidsmarkt geweten aan de starre loonstructuur die bemlemmend zou werken op de (geografische en beroeps-) mobiliteit van werknemers. Er gaan stemmen op voor een grotere differentiatie van de lonen om het allocatieproces beter te doen verlopen. Erg veel heil kan daar echter niet van worden verwacht. De Galan laat daarover in zijn bijdrage aan dit nummer weinig twijfel bestaan: „De realiseerbaarheid (van loondifferentiatie) is gering door economische en institutionele factoren en omstandigheden. In het verleden is loondifferentiatie herhaaldelijk nagestreefd, maar zelden gelukt. Criteria voor differentiatie zijn moeilijk te vinden en ook is het lastig concreet aan te geven waarnaar moet worden gestreefd. De effecten op de allocatie zullen gering en nauwelijks meetbaar zijn. Er kleven bovendien nadelen en risico's aan de gedifferentieerde loonvorming”. Niettemin heeft het streven naar differentiatie veel bijval gevonden. Toen vorig jaar het arbeidsvoorwaardenbeleid voor 1980 werd uitgestippeld, spraken alle grote politieke partijen zich uit voor het extra belonen van vuil en zwaar werk; de leus vond zelfs haar weg naar de troonrede. Ook in de loonmaatregel die nu op stapel staat, wil minister Albeda voor dit doel ruimte reserveren. Te ge-

makkelijk echter lijkt eraan voorbij te worden gegaan dat een relatief hogere beloning voor bepaalde soorten werk in een situatie waarin de lonen op de nullijn zijn gefixeerd een gelijktijdige verlaging van de beloning voor ander werk impliceert. Bovendien is de interpretatie van het begrip vuil en zwaar werk uitermate rekbaar. In een artikel in *NRC Handelsblad* van 10 november vorig jaar werd er al voor gewaarschuwd dat bij het ontbreken van een behoorlijk systeem van functieclassificatie en -waardering de willekeur vrijspel dreigt te krijgen en dat het arbeidsvoorwaardenbeleid 1980 wel eens „graaien onder het vaandel 'vies en zwaar werk'” zou kunnen worden.

Biedt het loonbeleid voor het verbeteren van de werking van de arbeidsmarkt thans dus uitermate weinig perspectieven, hetzelfde lijkt te gelden voor het streven naar verandering van de inkomensverhoudingen. Het zou onjuist zijn de kracht waarmee deze doelstelling wordt nagestreefd te onderschatten. Nog steeds bestaat er een grote opwaartse druk op het loonpeil die voortkomt uit het verlangen van werknemers om door middel van loonsverhogingen hun relatieve inkomenspositie te verbeteren en „vooruit te komen” in de maatschappij. Driehuis zet in zijn artikel uiteen hoezeer vanwege verschillende factoren de „vooruitgang” van de lagere-inkomenstrekkers op dit punt in de jaren zeventig in werkelijkheid is tegengevallen, ook al wijzen de cijfers die de ontwikkeling van de beschikbare inkomens weergeven op een duidelijke invellering. Nu er nationaal niets extra te verdelen valt, dreigt de spanning hoog op te lopen. Zo hoog, dat deze ook door de top van de vakbeweging haast niet meer in goede banen valt te leiden, zoals het afgelopen jaar herhaaldelijk is gebleken.

Nu dus van het loonbeleid voor het verbeteren van de situatie op de arbeidsmarkt en voor het vervullen van wensen op het gebied van de inkomensverdeling geen noemenswaardige bijdrage uitgaat, is de vraag des te klemmender of met het loonbeleid dan wel successen zijn behaald bij het verbeteren van de macro-economische ontwikkeling. Ook wat dit betreft heeft het loonbeleid de schijn tegen zich. De economische vooruitzichten zijn allens verslechterd in de periode dat het matigingsbeleid van kracht was. Ook al zou het onjuist zijn daar al te gemakkelijk causale relaties te veronderstellen, dan moet toch worden vastgesteld dat deze ontwikkeling niet heeft bijgedragen tot de geloofwaardigheid van het matigingsbeleid en daarmee tot de bereidheid dit vol te houden ten koste van de andere doelstellingen. Ook van een wettelijk afgedwongen loonmatiging dreigt onder die omstandigheden de effectiviteit maar zeer beperkt te zijn. Via incidentele of zwarte lonen of via een inhaalvraag achteraf zijn altijd wel uitwijkmogelijkheden te vinden.

De conclusie kan niet anders luiden dan dat van het loonbeleid te veel tegelijk is — en wordt — verwacht. Een krachtiger ondersteuning dan tot nu toe heeft plaatsgevonden, door middel van andere instrumenten is onmisbaar. Welke instrumenten dat zijn, daarover lopen de meningen uiteen, zoals uit lezing van de in deze ESB opgenomen artikelen zal blijken: van herstel van de marktwerking (Goedhart en Siddré) tot ordening en planning op verschillende terreinen (Akkerboom), tot het aanbrengen van institutionele verbeteringen (Van Voorde). Maar een beleid dat te sterk leunt op beheersing van de cao-lonen in bedrijven alleen, is in elk geval gedoemd te mislukken.

L. van der Geest