

Johan Van Overtveldt, Geert Janssens en Serge Huyghe

De AZERTY-toets

**Internationale lessen voor het
Belgisch overlegmodel**

De AZERTY-toets

Internationale lessen voor het Belgisch overlegmodel

Johan Van Overtveldt, Geert Janssens en Serge Huyghe

Auteurs

Johan Van Overtveldt is directeur van VKW Metena

Geert Janssens is project manager van VKW Metena

Serge Huyghe is project manager van VKW Metena

ISSN nummer 1780-9525

Johan Van Overtveldt, Geert Janssens en Serge Huyghe

De AZERTY-toets. Internationale lessen voor het Belgisch overlegmodel

Beleidsnota nr. 12 B / April 2006

Wettelijk depot D/2006/10.346/3

Inhoudstafel

Auteurs

Synopsis	4
1 Inleiding	5
2 Ierland	7
2.1 Het economisch mirakel	7
2.2 De verklaringen	7
2.3 Het sociaal overleg in vogelvlucht	8
2.4 Forse daling loonkosten	9
2.5 Het (verrassende) succes verklaard	9
2.6 Conclusie	11
3 Duitsland	13
3.1 De derde weg	13
3.2 Geleidelijke ontsporing	15
3.3 Versnelde ontsporing	16
3.4 Revolte van de basis	16
3.5 Conclusie	17
4. Zweden	18
4.1 Tewerkstelling staat centraal	18
4.2 Het sociaal overleg: variaties op het thema “strak”	19
4.3 Een ontnuchterende crisis	20
4.4 Conclusie	22
5. Denemarken	23
5.1 Gecoördineerde decentralisering	23
5.2 Loonmatiging?	24
5.3 ‘Flexicurity’	25
5.4 Conclusie	26
6. Besluiten	27
Referenties	31

Synopsis

In Beleidsnota 12A kwamen we tot de conclusie dat het Belgisch sociaal-economische overlegmodel nogal wat gelijkenissen vertoont met het QWERTY-toetsenbord, nl. langer overlevend in zijn huidige vorm dan op basis van objectieve prestaties en maatschappelijke meerwaarde te verrechtvaardigen valt. Vooral inzake tewerkstelling en impact op de publieke financiën scoort het Belgische model slecht.

De analogie met de wereld van de toetsenborden doortrekkend, trachten we in voorliggende beleidsnota tot de AZERTY-toets te komen. Dit betekent dat we op basis van een analyse van buitenlandse voorbeelden tot inzichten trachten te komen welke nuttig zouden kunnen zijn voor de bijsturing van het Belgisch overlegmodel. Onze buitenlandse verkenningen spitsten zich finaal toe op vier landen, nl. Ierland, Duitsland, Zweden en Denemarken. De keuze van Ierland vloeide voort uit het spectaculaire succes de jongste tijd geboekt door deze kleine, zeer open economie. De drie andere modellen, ooit alle drie lichtende voorbeelden, drongen zich op omwille van de ingrijpende wijzingen welke er de voorbije jaren plaatsgrepen.

De ervaring in elk van deze vier landen brengt een aantal verhelderende inzichten naar boven inzake, bijvoorbeeld, het geëigende niveau van de onderhandelingen (nationaal, sectoraal, bedrijfsniveau), de hantering van een loonnorm, de omgang met institutionele kenmerken van de arbeidsmarkt zoals ontslagregelingen en de aanpak van inkomens- en tewerkstellingsvallen. Het ideale, perfecte voorbeeldmodel, zo moeten we concluderen, bestaat vandaag niet.

In de besluiten van deze beleidsnota trachten we dan tot een bundeling te komen van de inzichten verworven uit de AZERTY-toets. Centraal daarin staat dat beleidsmakers betrokken bij het sociaal-economisch overlegmodel keuzes dienen te maken. We trachten de essentie van dat keuzeprobleem weer te geven onder de vorm van een trilemma, zijnde een driehoek met budgettaire discipline, loongelijkheid en jobcreatie op de hoekpunten. Het trilemma bestaat erin dat deze drie objectieven nooit alle drie tegelijk kunnen worden nagestreefd. Elk koppel van twee objectieven kan wel aanleiding geven tot een coherent en realiseerbaar beleid. Eén van de drie aangegeven objectieven moet dus relatief gezien altijd naar de achtergrond verdwijnen.

1. Inleiding

Met sociaal-economische modellen is het een beetje zoals met de mode: wat vandaag *in* is, oogt morgen hopeloos *out*. Hoeveel buitenlandse modellen passeerden de voorbije jaren al niet de revue in de discussie omtrent de richting waar we met het Belgische model zouden heen moeten? Het Britse model, het Scandinavische model, het poldermodel, het Rijnlandmodel, ..., ze kwamen en ze gingen, niet zelden even snel in beide richtingen. Wat wel vaak opviel in de debatten rond zulke voorbeeldmodellen was dat de discussie zich sterk op het ideologische niveau afspeelde. Meer marktgerichte analisten en politici verdedigden eerder het Angelsaksische model terwijl vanuit linkse hoek de voorkeur veel meer naar de meer interventionistisch geïnspireerde modellen uitging.

Ondanks die ervaring uit het verleden en ondanks de wetenschap dat zelfs binnen het kleine Europa culturele, maatschappelijke en historische verschillen soms zeer diep kunnen gaan, blijft het ons inziens de moeite om te trachten lering te trekken uit buitenlandse voorbeelden. Het is deze oefening die we in voorliggende beleidsnota willen doen. Het ligt daarbij helemaal niet in onze bedoeling om het overigens voor een groot deel achterhaalde ideologische debat nog maar eens over te doen. Wat kunnen we inhoudelijk leren uit buitenlandse voorbeelden inzake sociaal-economische modellering? Welke institutionele kenmerken van sociaal overleg werken het meest positief in op sociaal-economische ontwikkelingen? Dit is het type van vragen waar we een begin van antwoord op zullen trachten te geven.

Deze beleidsnota vormt het logische vervolg op de vorige, nl. Beleidsnota 12A, waarin we het over de Belgische situatie hadden in termen van het QWERTY-model. Vermits QWERTY staat voor achterhaald en niet meer echt efficiënt kunnen we deze logica doortrekken en inzake de zoektocht naar efficiëntere modellen gewagen van de AZERTY-toets. Het zou, zo komt ons voor, onverstandig zijn om voorbeelden die voor één of meerdere onderdelen van de AZERTY-toets succesvol blijken niet mee te nemen in beschouwingen omtrent de verandering welke onvermijdelijk aan het QWERTY-model zullen moeten worden aangebracht.

Uiteraard dienden we ons inzake buitenlandse voorbeelden te beperken. De keuze viel uiteindelijk op vier landen: Ierland, Duitsland en het Scandinavische duo Zweden en Denemarken. Het was er ons niet om te doen een omstandige analyse van het sociaal-economische wel en wee van elk dezer landen neer te zetten. De nadruk ligt op het sociaal overleg als onderdeel van het breder sociaal-economisch model vigerend in elk van die landen en de impact ervan op belangrijke parameters als werkloosheid, armoede, economische groei, inflatie, publieke financiën, ...

Ierland weerhielden we omdat het land op niet eens 15 jaar opklom van één der armste landen van de Europese Unie (versie EU-15) tot één van de rijkste. In diezelfde periode toverde het land een werkloosheid van 15% om in volledige tewerkstelling en bracht het de overheidsschuld van ruim 100% van het BBP terug tot onder de 30%. Het ligt bijna voor de hand dat België van een dergelijke ervaring wel iets zou kunnen opsteken.

Duitsland, Zweden en Denemarken kwamen bovendrijven omwille van twee redenen. Ten eerste, in nogal wat milieus vormde elk van hen, individueel of in onderlinge combinatie, jarenlang het referentiepunt bij uitstek wanneer het om ideale voorbeelden van sociaal overleg ging.

Ten tweede, in elk van deze drie landen rijpte de voorbije jaren de overtuiging dat de sociaal-economische moeilijkheden waarmede men zich geconfronteerd zag in belangrijke mate hun oorsprong vonden in de kenmerken van het sociale overlegmodel dat men al decennia lang hanteerde. In de *slipstream* van dit besef volgden een aantal ingrepen die ons méér dan boeiend lijken voor de Belgische situatie.

We sluiten deze paper af met een aantal conclusies en aanbevelingen waarin we de bevindingen van deze beleidsnota en die van de voorgaande rond het Belgische model trachten te bundelen. Centraal daarin staat het gegeven dat beleidsverantwoordelijken en de betrokkenen bij het sociaal overleg keuzes dienen te maken die niet altijd even makkelijk of evident zijn. Meer nog, soms overheerst de indruk dat men zich zelfs niet bewust is van de noodzaak tot het maken van keuzes.

2. Ierland

Ligt de keuze van Ierland als opener bij deze oefening inzake internationale lessen voor ons sociaal overleg misschien niet direct voor de hand, minstens twee redenen onderbouwen deze keuze. Ten eerste, niemand kan voorbij aan het overweldigend economisch succes van Ierland in de voorbije 15 jaar. Het land klom uit de categorie van de *kneuzen van Europa* ongewoon snel op tot één der meest welvarende eurolanden. Ten tweede, economisch onderzoek geeft aan dat het gehanteerde overlegmodel een belangrijke rol speelde (en nog steeds speelt) in de Ierse *successstory*. Bovendien vertoont het Ierse model nogal wat aanknopingspunten met het Belgische. Het Ierse sociaal overlegmodel wordt sinds 1987 niet alleen sterk centraal aangestuurd, ook wordt er telkenmale – net zoals in eigen land – een loonnorm voor meerdere jaren afgesproken. Verder is Ierland, net zoals België, een relatief kleine en grondstofarme open economie die sterk afhangt van de export.

2.1 Het economisch mirakel

De Ierse economie presteerde de voorbije periode fabuleus. Tabel 1 zet de prestaties van het land in de verf aan de hand van een vergelijking met België en het EU15-gemiddelde. De argumentatie dat het Ierse succes eigenlijk te reduceren valt tot een versnelde inhaalbeweging gaat niet op. Het land staat op basis van nagenoeg alle parameters vandaag aan de Europese top. Niet enkel de forse economische groei valt op maar ook de sterke werkgelegenheidsprestaties – Ierland was eind 2005 al een heel eind op weg naar de 70%-norm welke volgens het Lissabon-evangelie inzake tewerkstellingsgraad zou moeten gehaald worden – en de grondige sanering van de publieke financiën. Het gevolg van dit alles is dat Ierland op 20 jaar tijd evolueerde van één van de armste naar één van de rijkste landen van Europa. Enkel Luxemburg en Noorwegen bereikten in 2004 een hoger BBP per capita dan Ierland.¹

2.2 De verklaringen

Nogal wat theorieën circuleren voor de verklaring van het Iers mirakel. We zetten er zes op een rijtje:

- Ierland genoot gedurende lange tijd een aanzienlijk pakket Europese subsidies die ongetwijfeld hebben bijgedragen tot, o.m. de uitbouw van een adequate basisinfrastructuur². Participatie aan de huidige wereldeconomie vereist, zeker voor een klein land een goed uitgebouwde infrastructuur.
- Ierland zag grote stromen buitenlandse investeringen binnenvloeden. Deze investeringen werden aangetrokken door middel van een gunstig fiscaal regime met lage tarieven in de vennootschapsbelasting en directe financiële steun aan buitenlandse bedrijven. Echter, buitenlandse investeringen waren reeds van voor de Ierse economische ommekeer massaal aanwezig en kunnen dus niet de hoofdoorzaak van het meer recente succes zijn geweest.³
- Ierland beschikt over een voordelige handelspositie die samenhangt met een grote mate van openheid zowel tegenover de VSA alsook binnen de EU. Het feit dat Ierland tot de EU en de eurozone toetrad, maakte het land tot een ideale uitvalsbasis voor Amerikaanse bedrijven die in Europa activiteiten wensen te ontplooien.
- Het Ierse onderwijsstelsel werd beter afgestemd op de noden van het bedrijfsleven. Verdere uitbouw van competenties en de kwaliteit van de arbeidskrachten in het algemeen kreeg van opeenvolgende regeringen veel aandacht.
- In het kader van de sanering van de openbare financiën koos Ierland voor een offensieve strategie. Via besparingen en privatiseringen werd niet enkel het begrotingstekort

² Volgens McCarthy (2001) vertegenwoordigden de structuurfondsen van de EU 1,5% van het Iers BBP in de jaren tachtig en 2,6% in de jaren negentig. Bradley et al. (1997) schatten het lange termijn effect van de Europese subsidies op 2% extra groei van het BBP. De steun kan volgens hen slechts een beperkt deel van de uitzonderlijk hoge Ierse economische groei verklaren.

³ Baccaro en Simoni (2004) berekenden dat het aantal buitenlandse vestigingen in de verwerkende nijverheid in 1998 niet hoger lag dan in 1985. De vestigingen waren wel groter geworden waardoor hun bijdrage tot de rechtstreekse tewerkstelling was gestegen van 76.000 naar 115.000 jobs.

¹ Zie OESO (februari 2006) via <http://www.oecd.org/dataoecd/48/5/34244925.xls>

	Ierland	België	EU-15	Ierland	België	EU-15	Ierland	België	EU-15	Ierland	België	EU-15	Ierland	België	EU-15
	1974-'85			1986-90			1991-'95			1996-'00			2001-'05		
Economische groei	3,8	1,9	2,0	4,6	3,1	3,2	4,7	1,6	1,6	9,8	2,7	2,8	5,1	1,5	1,6
Arbeidsproductiviteit	3,7	2,3	2,0	3,5	1,9	1,7	2,9	1,6	2,3	3,8	1,4	1,6	2,3	1,0	0,9
Tewerkstellingsgroei	0,3	-0,3	0,1	1,0	1,2	1,6	2,0	-0,1	-0,4	5,5	1,1	1,6	2,7	0,5	0,8
Tewerkstellingsgraad	55,6	56,0	60,9	51,6	54,3	60,0	52,8	55,5	60,9	60,3	62,5	62,3	65,9	58,7	65,4
Werkloosheidsgraad	10,6	7,6	/	15,5	8,5	/	14,5	8,3	9,3	7,8	8,7	9,0	4,3	7,6	7,7
Overheidsontvangsten (% BBP)	35,2	47,0	41,7	42,2	47,8	44,1	41,7	48,1	44,8	37,7	50,0	46,7	34,6	50,7	45,5
Begrotingstekort/ overschot (% BBP)	-9,9	-9,0	-3,7	-5,9	-7,9	-3,3	-2,5	-6,5	-5,1	+2,1	-1,4	-1,6	+0,3	0,1	-2,3

Tabel 1:
Het Iers wonder, 1974-2005.

Bron: Eurostat

weggewerkt maar tevens de ruimte gecreëerd voor een daling van de belastingdruk⁴. Conform met de resultaten van nogal wat economisch onderzoek ter zake⁵, versterkte dit de aanbodzijde van de economie aanzienlijk met alle positieve gevolgen van dien op, onder meer groei en tewerkstelling.

- *Last but not least* behoort ook het gehanteerde sociaal overlegmodel tot de sleutelementen van het Ierse succes. Ierland is een voorbeeld van een land waar centrale loononderhandelingen uitzonderlijk succesvol blijken te zijn geweest. Terwijl in de meeste Europese landen centrale loononderhandelingen aan belang hebben ingeboet, werd deze vorm van onderhandelen in Ierland sinds 1987 de hoeksteen van het sociaal overleg. Voordien kende Ierland twee periodes, één met centrale loononderhandelingen van 1970 tot 1981 en één met decentrale loononderhandelingen van 1981 tot 1987. Vanaf 1987 werd opnieuw overgeschakeld op centrale loononderhandelingen, telkens voor een periode van drie jaar. Volgens heel wat waarnemers is het geen toeval dat de introductie van centrale loononderhandelingen min of meer samenvalt met het begin van de economische heropleving.⁶

Het spreekt voor zich dat de zes hierboven kort aangeduide verklaringen voor het grote sociaal-economische succes van Ierland mekaar niet uitsluiten. Integendeel zelfs, het argument dat ze mekaar versterkten en ondersteunden, klinkt heel overtuigend.

2.3 Het sociaal overleg in vogelvlucht

Bij nader toezien kan het niet echt verbazen dat 1987 een scharnierjaar was voor Ierland. Ondanks een redelijke economische groei vertoefde het land toch in crisis met een snel oplopende werkloosheid en een overheidsschuld die aanzwol tot een recordhoogte van 114% van het BBP. Het *Programme for National Recovery* (PNR) van 1987 luidde de ommekeer in. Met dit akkoord verbond het *Irish Congress of Trade Unions* (ICTU) – een nationaal overlegorgaan van de vakbonden – zich ertoe om de looneisen te matigen. Meer bepaald zouden loonstijgingen voor elk van de volgende drie jaren gelimiteerd blijven tot 3% voor de eerste £120 per week en 2% voor het gedeelte van het loon boven de £120.⁷ Het ICTU verbond er zich tevens toe geen stakingen of acties uit te lokken die de kosten voor de werkgevers zouden opdrijven. Naast deze afspraken tussen werkgevers en vakbonden kwam ook de overheid over de brug. Belastingskorting en zouden er voor zorgen dat het nettoloon zou stijgen en verder zou de reële koopkracht van sociale uitkeringen niet worden aangetast.

De modaliteiten van het PNR kwamen niet uit de lucht gevallen. De onderhandelingen werden zorgvuldig voorbereid door een tripartiete studie- en overlegorgaan. De *National Economic and Social Council* (NESC) zou vanaf 1987 elk sociaal akkoord zorgvuldig voorbereiden en strategisch omkaderen. NESC was een adviesraad dat reeds in 1973 was opgericht met als voornaamste taak de overheid te adviseren inzake de ontwikkeling van de nationale economie en het nastreven van sociale rechtvaardigheid.⁸ Bij de voorbereidingen

⁴ Van 41,6% van het BBP in 1988 ging de belastingdruk in Ierland naar 35,41% in 2005.

⁵ Zie vooral Alesina and Perotti (1997), Alesina and Ardagna (1998), en, Alesina et al. (1999).

⁶ Zie NESC (1986, 1993, 1996, 1999), O'Connell (1999), Auer (2000).

⁷ Noteer dat de inflatie in de periode 1988-1990 ongeveer 3,4% op jaarbasis bedroeg zodat de reële loonkosten daalden.

⁸ De NESC bestaat uit 5 vertegenwoordigers van de vakbonden (via ICTU), 5 vertegenwoordigers van de werkgevers, 5 vertegenwoordigers uit de landbouworganisaties, 10 personen uit het overheidsapparaat. In 1997 werden 5 vertegenwoordigers uit de welzijns- en vrijwilligersector opgenomen.

van de sociale onderhandelingen voor de periode 1988-1990 vertrok de NESC vanuit het streven naar een stabiel macro-economisch klimaat met een daling van de overheidsuitgaven en een stabiel wisselkoersbeleid als hoekstenen. Het nastreven van kostencompetitiviteit van sectoren blootgesteld aan internationale concurrentie gold als topprioriteit. Om die kostencompetitiviteit goed te kunnen inschatten werd een vergelijking van de gemiddelde loonkost ten opzichte van een gewogen gemiddelde van die van Ierland's belangrijkste handelspartners goed opgevolgd. De ondertekening van het PNR door alle sociale partners, ook de vakbonden, gaf aan dat alle sociaal-economische actoren dezelfde visie en analyse deelden.

Het valt moeilijk exact te achterhalen in welke mate de puike prestaties van de Ierse economie in de jaren volgend op het PNR voortvloeiden uit de bereikte sociale akkoorden, temeer daar alle landen van de EU destijds een hoogconjunctuur kenden. Ook na de pan-Europese hoogconjunctuur bleef de Ierse machine echter doorstomen. Het sociaal partnership groeide uit tot één van de fundamenteën van het Ierse sociaal-economisch beleid. Op basis van een strategisch rapport van de NESC zou men om de drie jaar komen tot nieuwe loonafspraken en andere sociaal-economische maatregelen. Kostencompetitiviteit zou daarbij het centrale aandachtspunt blijven. Dat laatste nam niet weg dat er vanaf 1991 werd voorzien dat de loonstijgingen op bedrijfsniveau naar boven konden afwijken. Alhoewel hiermee een zekere mate van decentralisering van het loonbeleid werd ingevoerd, zou deze vrijheid later regelmatig ingeperkt worden door te voorzien in strengere plafonds (*Programme for Competitiveness and Work* (PCW) in 1994). Ook zien we dat de nadruk in de akkoorden zich geleidelijk verlegde van puur macro-economische naar sociaal-maatschappelijke aspiraties. Sociale uitsluiting kreeg in het akkoord van 2000 (*Programme for Prosperity and Fairness*, PPF) veel aandacht en dit nadat welzijnsorganisaties mee aanschoven aan de onderhandelings-tafel. Ook werd in het akkoord PPF aandacht gevraagd voor aanbodfactoren zoals vaardigheden en opleiding, infrastructuur in wegen en openbaar vervoer, kinderopvangmogelijkheden,... Opvallend tenslotte was dat in december 2000 de loonafspraken werden heronderhandeld nadat was gebleken

dat de inflatie de kop op stak. Er werden op nationaal niveau additionele loonstijgingen toegestaan en ook decentrale afwijkingen werden voorzien. Deze herzieningen vormden voor velen een teken aan de wand in de zin dat de limiet van de loondiscipline in Ierland blijkbaar stilaan in zicht komt. Er wordt dan ook met veel spanning uitgekeken naar de resultaten van de huidige onderhandelingsronde die bij het ter perse gaan van deze beleidsnota nog niet was afgelopen.

2.4 Forse daling loonkosten

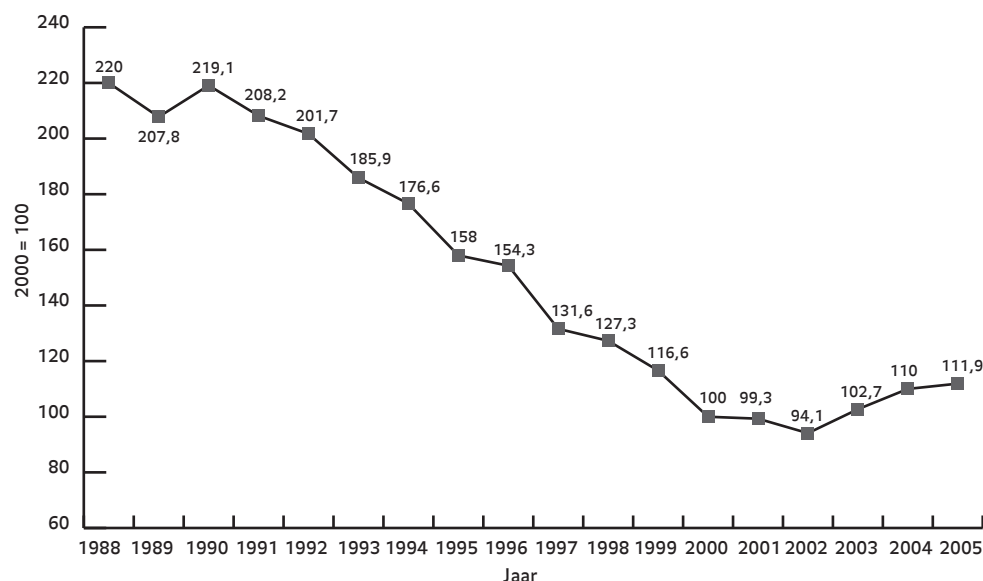
Welke impact ging er nu uit van de akkoorden bereikt in het kader van het Iers sociaal overleg? Baccaro en Simoni (2004) bestudeerden de loonevolutie in Ierland en kwamen tot een zeer opvallende conclusie⁹. Cruciaal voor het succes van de Ierse loononderhandelingen is dat men – in tegenstelling tot eerder – vanaf 1987 het loonvormingsproces is gaan afstemmen op de minst goed presterende industriële sectoren in plaats van op de sterkst presterende. Hiermee voerde men eigenlijk een nieuwe 'loonnorm' in. Het gevolg is een enorme competitiviteitswinst voor de economie als geheel en voor de hoogproductieve sectoren in het bijzonder. Loonkosten per eenheid product daalden tussen 1988 en 2002 met 57%, zo concluderen Baccaro en Simoni.

Bijkomende evidentie voor een gematigde loonontwikkeling in Ierland sinds 1987 vinden we terug in figuur 1 (blz. 10) waar de relatieve loonkosten per eenheid product worden weergegeven op basis van OESO cijfers. We zien heel duidelijk hoe deze relatieve kosten per eenheid product in de verwerkende nijverheid sinds 1987 systematisch daalden. Na 2000 stellen we echter vast dat de Ierse loondiscipline het enigszins laat afweten en de relatieve kostenstructuur in het nadeel van Ierland evolueert. Volgens insiders heeft het één en ander ook te maken met de structurele tekorten aan arbeidskrachten die op heel wat segmenten van de Ierse arbeidsmarkt de kop op steken.

2.5 Het (verrassende) succes verklaard

Het Ierse sociaal-economisch overlegmodel slaagde er dus duidelijk in om de ondernemingen competitieve loonkosten en een gunstig sociaal klimaat mee te geven. Dit succes oogt ietwat verrassend daar van minstens twee kenmer-

⁹ Baccaro en Simoni (2004).



Noot: eenheidskosten in \$ in de verwerkende nijverheid op basis van dubbele exportgewichten met 42 landen.

Figuur 1:

Relatieve loonkosten per eenheid product, Ierland

Bron: OESO, *Economic Outlook* 78

ken van het Ierse model zou mogen verwacht worden dat zij averechtse effecten met zich meebrengen. De eerste anomalie betreft het feit dat centraal loonoverleg normaal gezien niet tot bedrijfsvriendelijke resultaten leidt in een omgeving waar overheidsvakbonden de plak zwaaien en het loonoverleg quasi-volledig aansturen¹⁰. In een dergelijke omgeving zullen centrale loononderhandelingen normaal gesproken niet uitmonden in een gematigde loonevolutie gericht op internationale competitiviteit. In het geval van Ierland lukte dit nochtans wel. Ondanks het feit dat overheidsvakbonden veel sterker waren dan deze in de private sector, stuurde precies de eerste groep aan op centrale loonakkoorden. Vakbonden uit de private sector toonden zich initieel zelfs tegen centrale akkoorden omdat ze van mening waren op sectoraal of bedrijfsniveau meer in de wacht te kunnen slepen. Het was precies onder druk van de overheidsvakbonden dat men in 1987 uiteindelijk toch tot succesvolle centrale onderhandelingen kwam. Aan dit nieuw sociaal partnerschap kleefde echter ook een prijskaartje. De loonevolutie in de publieke sector overtrof ruimschoots deze in de private sector en ook in vergelijking met andere landen van de OESO stegen de overheidslonen in Ierland beduidend sneller.¹¹ Alzo kocht men als het ware de steun van de overheidsvakbonden af. Omdat de lonen in de private sector gelieerd werden aan de productiviteit in de minst dynamische industrietakken,

konden de overheidslonen sneller stijgen zonder de competitiviteit van de Ierse economie ten gronde aan te tasten. De vraag rijst evenwel hoe lang dit nog vol te houden valt.

Een tweede anomalie heeft te maken met de geringe organisatiegraad van vakbonden en werkgevers. Opdat nationale akkoorden gerespecteerd zouden worden zonder al te opvallende afwijkingen op sectoraal of bedrijfsniveau – de bekende loondrift – zou men op zijn minst mogen verwachten dat er een centraal gezag toekijkt op de naleving. Het Iers vakbondslandschap ligt er echter zeer gefragmenteerd bij met +/- 50 vakbonden geaffilieerd aan de ICTU. Het lijkt haast onmogelijk om in een dergelijke omgeving te komen tot centrale akkoorden, laat staan ze te laten respecteren. Ook langs werkgeverzijde is er weinig coördinatie of centralisatie. Bovendien heeft het ICTU geen enkele formele bevoegdheid om centrale akkoorden af te dwingen. De organisatorische structuren in het Iers sociaal landschap veranderen nauwelijks in vergelijking met de jaren 1970 toen nationale akkoorden weinig of niet succesvol bleken te zijn. In dat verband moet ook gewezen worden op het uitblijven van sectorale loondrift. Vaak zijn het sectorale extra's die maken dat er naar boven wordt afgeweken van centraal genegotieerde loonmarges. Ierland kende sinds 1987 evenwel slechtst een beperkte loondrift.

¹⁰ Baccaro en Simoni (2004), Franzese (2001), Crouch (1988).

¹¹ OESO (2001).

Ook langs de kant van verklaringselementen voor het succes vallen twee elementen sterk op. Ten eerste wijzen diverse auteurs er op dat de vakbonden vlot instemden met de centrale akkoorden omdat deze akkoorden de loonwaaier ongemoeid lieten¹². Merkwaardig genoeg was het Ierse sociaal partnerschap er niet meteen op gericht om de ongelijkheid uit te bannen. Loonakkoorden waren niet van het egalitair karakter zoals we ze vaak terugvinden in Scandinavische landen. De Euromod-cijfers inzake inkomensongelijkheid bevestigen deze these¹³. Met een Gini-coëfficiënt van 32,4 – zowel voor als na belastingen en sociale transfers – scoort Ierland hoog op de ladder van de ongelijkheid. Binnen de EU-15 kennen enkel Portugal, Griekenland en Italië een meer ongelijke verdeling van de (netto-)inkomens. Omdat bestaande loonverschillen door centrale akkoorden niet worden ongedaan gemaakt, wordt het voor beroeps- of vakcentrales in meer productieve sectoren gemakkelijker om deze centrale akkoorden te laten aanvaarden door hun achterban. In het andere geval zouden hogere looneisen op tafel kunnen komen met een concurrentieondermijnende loondrift tot gevolg.

Het tweede verklaringselement voor het succesvol sociaal overleg in Ierland situeert zich meer langs de kant van de werkgevers. Naast de belangrijke loonmatiging manifesteren zich ook schaalvoordelen en kostenbesparingen inzake onderhandelingen. Immers, met een algemeen aanvaard centraal akkoord in de hand hoeven bedrijven het ganse proces van sociale- en vooral loononderhandelingen niet opnieuw te doorlopen met de vakbonden binnen het eigen bedrijf. De loonmarges worden immers voor iedereen gelijktijdig en in één beweging vastgelegd. Dit geldt zeker in een omgeving waar vertegenwoordigers van de vakbonden de centrale afspraken respecteren op de bedrijfsvloer. Verder tonen de werkgevers zich ook zeer opgetogen met de loonvoorspelbaarheid. Het op voorhand kunnen inschatten van de loonkosten maakt dat men zich kan concentreren op andere elementen zoals marketing, innovatie en opleiding. Turlough O'Sullivan, directeur van de *Irish Business and Employers Confederation* (IBEC), merkte hierover op dat de arbeidskosten vrij goed kunnen ingeschat worden omdat de akkoorden

steeds goed worden opgevolgd. Daarmee kunnen bedrijven zich concentreren op andere zaken zoals marketing en innovatie. Ook mag het bereiken van sociale vrede als een belangrijke verworvenheid beschouwd worden.

2.6 Conclusie

Steun vanuit de Europese structuurfondsen, een gunstig fiscaal en reglementair kader als grote aantrekkingspolen voor buitenlandse investeringen, een offensieve saneringsstrategie voor de publieke financiën en zeker ook een behoorlijk functionerend sociaal overleg vormden de basiselementen voor het onwaarschijnlijke succes van de *Celtic tiger*. Een Wereldbank-analyse leidde tot de conclusie dat van alle goede dingen die Ierland de afgelopen jaren ten tonele bracht, het sociaal partnership wellicht nog het best van al door andere landen te kopiëren valt.¹⁴ Een noodzakelijke voorwaarde is wel eensgezindheid vanwege alle sociale partners en maatschappelijke groeperingen over de richting waarin men wil gaan. Andere analisten onderlijnen de noodzaak aan politieke alertheid en moed om tot strategisch belangrijke, niet-opportunistische beslissingen te komen¹⁵. Ongeacht de samenstelling van de regering in Dublin bleef de voorbije twee decennia deze politieke alertheid en moed vrij consequent aanwezig in de Ierse politiek.

Het Ierse model slaagde erin om een werkbaar evenwicht te vinden tussen enerzijds een gematigde loonevolutie en anderzijds voldoende inkomensvoortgang voor iedereen om verdelingsconflicten te vermijden. In deze context is het wel erg noodzakelijk dat een duidelijke meerderheid de gevolgen van het participeren aan de internationale economie volledig accepteert. Wie beseft dat, op uitzonderingen van de echte nichespelers na, bedrijven in een kleine open economie moeilijk kunnen ontsnappen aan de status van prijsnemer, moet meteen ook aanvaarden dat kostencompetitiviteit een *conditio sine qua non* uitmaakt voor een goede gang van zaken in het geheel van de sociaal-economische huishouding. Het is verder belangrijk te erkennen dat nationale regeringen ondanks de globalisering blijven beschikken over een gans arsenaal aan instrumenten die een significante invloed kunnen uitoefenen op de welvaart van het land. Vooral

¹² Baccaro & Simoni, 2004.

¹³ EUROMOD (2003, 2005).

¹⁴ McCarthy (2001)

¹⁵ O'Donnell in O'Connell (1999), blz 52-70.

aanbodgerelateerde maatregelen gericht op flexibiliteit en competitiviteit staan ter beschikking. Zo slaagde men er in om, vooral via immigratie en een verhoogde toetreding van vrouwen, het arbeidsaanbod min of meer in lijn met de behoeften te laten groeien.

De Ierse beleidsverantwoordelijken handelden tegen de achtergrond van bovengaande analyse behoorlijk consequent. Volgende passage uit het NESC rapport van 1996 vat één en ander gepast samen:

‘It suggests that once such a consensus is in place, and is reflected in government policy, wage bargaining and management, there is little value in active discussion of macroeconomic matters, or in agonising over the transition to, or terms of, European monetary union. The main focus of policy analysis and development should be the supply-side measures that influence competitive advantage, and the institutional arrangements which encourage discovery and implementation of such measures (NESC, 1996a, 1996b).’

3. Duitsland

Het klinkt voor mensen onder de 30 jaar allicht wat vreemd in de oren maar tot, pakweg, het midden van de jaren 1990 gold het Duitse sociaal-economische model voor velen als hét lichtend voorbeeld, niet in het minst op het vlak van sociaal overleg en de relaties tussen werkgevers en werknemers. Zelfs de heroïsche opdracht van de eenmaking met het door 45 jaar communistische mismeestering sterk achtergebleven Oost-Duitsland leek tot een goed einde te kunnen worden gebracht door de gedisciplineerde, hardwerkende en onderling solidaire Duitsers.

De voorbije jaren spatte die illusie van het Duitse model als een zeepbel uit elkaar¹⁶. Zelfs binnen het qua economische groei op veteranentempo voortpeddelende Europese peleton zit Duitsland nu al jaren helemaal achteraan. Inzake inkomen per hoofd van de bevolking situeerde Duitsland zich in 1995 nog 30% boven het EU15-gemiddelde terwijl men nu spartelt om nog net op dat EU15-gemiddelde uit te komen. De werkloosheid treft méér dan 5 miljoen Duitsers. Eén op de vijf jongeren onder de 16 leeft in gezinnen met een inkomen onder de grens van wat ernstige risico's op armoede inhoudt¹⁷. Delocalisatie van ondernemingen is zo mogelijk nog meer aan de orde dan in België. De regering in Berlijn slaagt er ondanks torenhoge belastingsdruk niet in om de begrotingsdeficits onder de 3% van het BBP te houden.

Kortom, op goed tien jaar tijd sloeg de reputatie van Duitsland om van *lichtend voorbeeld* tot *zieke man van Europa*¹⁸. Het spreekt voor zich dat het sociaal-economisch overlegmodel tegen de achtergrond van zulk een negatieve evolutie steeds meer onder vuur kwam. Meer nog, een groeiende schare analisten schuiven dat overlegmodel zelf naar voren als het belangrijkste onderdeel van de structurele crisis die de Duitse economie de jongste jaren zwaar treft¹⁹.

3.1 De derde weg

Het Duitse *Rijnlandmodel* kreeg in vele kringen, niet in het minst bij de Duitsers zelf, de omschrijving *sociale markteconomie* mee. "*Sociale Marktwirtschaft*" is een institutionele ordening die tot verzoening tracht te komen van, enerzijds, individuele vrijheid en keuzemogelijkheden en efficiëntie via gedecentraliseerde autonomie in een competitieve omgeving en, anderzijds, billijkheid en sociale bescherming", zo schrijft *Horst Siebert*, president emeritus van het vermaarde *Kiel Institute for World Economics* en dé *éminence grise* onder de Duitse economen²⁰.

Het ontstaan van het concept van de sociale markteconomie gaat terug tot het jaar 1948 toen de toenmalige minister van Economische Zaken *Ludwig Erhard* de moeilijke uit de miserie van de Tweede Wereldoorlog weggomende West Duitse economie verlostte van het juk van een alles omvattende controle op de prijzen. Samen met, o.m., de keuze voor de *Deutschmark* als een stabiele en convertibele munt schoot deze liberaliseringspolitiek het *Wirtschaftswunder* op gang²¹. Bijgaande tabel 2 zet het concept *Wirtschaftswunder* in perspectief. Inzake productie, tewerkstelling en productiviteit scoorde West Duitsland internationaal zeer goed in de jaren 1950 en 1960.

Gegeven de Orwelliaanse ervaring met het Nazi-regime, de afkeer voor communistische regimes en de druk van de geallieerden onder leiding van de Amerikanen wensten de naoorlogse leiders in Duitsland geen enkel risico op nieuwsoortig extremisme te nemen. De nieuwe *Ordnung* zou dan ook moeten voorkomen dat excessen van de vrije markteconomie tot nieuwe polariserings binnen de Duitse maatschappij leidde. Vandaar ook dat van bij de aanvang veel aandacht uitging naar overleg en consensusvorming. Alhoewel,

¹⁶ De hiernavolgende cijfers komen allemaal uit de Eurostat-publicaties.

¹⁷ Voor een analyse van het fenomeen working poor in Duitsland, zie Strengmann-Kuhn (2003).

¹⁸ Enige relativering blijft aan de orde. Ondanks de eindeloze stroom negatieve berichten omtrent Duitsland mag niet uit het oog verloren worden dat onze oosterburen met bijna 1 000 miljard dollar aan exports de sterkst exporterende natie ter wereld blijven.

¹⁹ Een minderheid blijft het structurele karakter van de Duitse economische neergang ontkennen. Zij leggen de nadruk op macro-economisch mismanagement. Zie bijvoorbeeld Hein & Truger (2005).

²⁰ Siebert (2005), p. 24.

²¹ Zie bijvoorbeeld Röpke (1958) en Siebert (2005).

	PRODU CTIE		TEWERKSTELLING		PRODUCTIVITEIT	
	1958-60	1967-69	1958-60	1967-69	1958-60	1967-69
	t.o.v.	t.o.v.	t.o.v.	t.o.v.	t.o.v.	t.o.v.
	1950-52	1958-60	1950-52	1958-60	1950-52	1958-60
West-Duitsland	7,5	5,1	2,2	0,3	5,2	4,8
VS	2,8	4,6	0,5	2,1	2,3	2,4
België	2,5	4,5	0,2	0,6	2,4	3,8
Frankrijk	4,3	5,5	0,0	0,7	4,4	4,8
Nederland	4,5	5,5	0,0	0,6	3,1	4,3

Tabel 2:

Wirtschaftswunder (gemiddelde jaarlijkse veranderingspercentages)

Bron: OESO

zoals we verderop zullen argumenteren, de ingrepen allicht het verst gingen op de arbeidsmarkt, ontstond ook in vele andere domeinen van het maatschappelijk verkeer een sterke voorkeur voor besluitvorming via vaak eerder informeel overleg in beperkte groep. De ziekteverzekering, het onderwijssysteem en de hele financiële sector vormden typische voorbeelden van deze aanpak *op zijn Duits*²².

Aan de principes van vrijheid en concurrentie inzake het economische verkeer diende dus in ieder geval een stevige sociale correctie te worden aangebracht²³. Met deze insteek konden de naoorlogse beleidsarchitecten overigens naadloos aansluiten bij het begin van het sociaal zekerheidsregime opgezet in de jaren 1880 door *Bismarck*. Het nieuwe Duitse model zou economische efficiëntie moeten verhuwelijken met sociale vooruitgang via kanalen als de *Mitbestimmung* (de participatie van werknemers aan het ondernemingsbeleid) en het sterk georganiseerde en centraal gesuperviseerde sociaal overleg.

Met het Duitse Rijnland-model leek de derde weg tussen aan de ene kant het individualistische, sterk op de wetten van de vrije markteconomie gebaseerde Angelsaksische model en aan de andere kant de collectivistische planeconomie van de communistische regimes gevonden. Behoorlijke economische groei, lage werkloosheid, sterke toename van de inkomens, lage inflatie en beheerste ontwikkeling van de openbare financiën vormden tot het begin van de jaren 1970 de basiskensmerken van het Duitse model. Gegeven het zo mogelijk nog grotere succes van de Japanse economie leek het er op alsof de twee grote verliezers van de Tweede Wereldoorlog zich nauwelijks een kwarteeuw na het einde van het strijdgewoel mochten kronen als de grote winnaars van het mondiale economische gevecht dat zich in de periode na 1945 ontspoon.

De beleidsverantwoordelijken in het naoorlogse Duitsland beseften echter van bij de aanvang zeer goed dat de basisprincipes van de *Sociale Marktwirtschaft* voeding voor permanente conflictstof leverden. Een sterk centraal georganiseerd sociaal overleg vormde in hun ogen het beste mechanisme om op consensusbasis tot oplossing – of beter nog, voorkoming van conflicten in de sociaal-economische sfeer – te komen. Het alzo geconcipeerde sociaal model leidde tot een regulering van de arbeidsmarkt die uit drie basis-elementen bestond (en nog steeds bestaat):

- De toekenning van onderhandelings- en beslissingsmacht aan de werkgevers- en werknemersfederaties over de loonvorming. De alzo centraal bereikte akkoorden golden voor alle werknemers, ook de niet-gesyndiceerde.
- Van overheidswege opgezette verzekeringsschema's voor werklozen, zieken en gehandicapten.
- Wetgeving ter voorkoming van ontslagen.

Wat de loononderhandelingen betreft, ontwikkelde zich al snel het volgende principe²⁴. Eén van de grote vakbonden, meestal de *IG Metall*, negotieerde een akkoord in een subsector (vaak de *engineering*-branche) of bij een groot bedrijf en dit akkoord werd dan de norm voor de rest van de economie. Het opvallende is dus dat in Duitsland de centralisatietenden inzake loonvorming gevoed werd vanuit het particuliere, nl. één of enkele specifieke akkoorden die de algemene norm werden. In het zog van deze loonrondes speelden zich dan ook onderhandelingen af omtrent het niveau van het minimumloon, de arbeidstijd en andere aspecten van de arbeidsomstandigheden.

In hoge mate parallel met de ervaring in België²⁵, werkte dit sterk gecentraliseerde sociale overleg behoorlijk in

22 Voor meer achtergrond hieromtrent, zie bijvoorbeeld Siebert (2004).

23 De belangrijkste denker in dit verband was allicht Walter Eucken, zie Eucken (1952).

24 Voor alle duidelijkheid, Duitsland heeft nooit het principe van de automatische loonindexering gekend.

25 Zie Beleidsnota nr. 12A, vooral het derde hoofdstuk.

Duitsland gedurende pakweg de eerste kwarteeuw volgend op het einde van de Tweede Wereldoorlog. Diverse elementen speelden hier een belangrijke rol:

- De collectieve wil van het Duitse volk om via hard werken en gedisciplineerd optreden de oorlogsmiserie definitief van zich af te schudden.
- De nagenoeg schokvrije internationale economische context (ondanks de Koude Oorlog) gekenmerkt door een door de Amerikanen gedragen vrijmaking van handels- en investeringsstromen.
- De toevoer van goedkope arbeidskrachten vanuit oostelijk en zuidelijk Europa voorkwam een oververhitting van de arbeidsmarkt.
- Een stabiele macro-economische omgeving waarin de onafhankelijke *Bundesbank* met haar solide anti-inflatierепутatie een centrale rol speelde²⁶.
- De toonaangevende productietechniek was die van de massaproductie. Dit maakte het mogelijk om het geheel van de beroepsbevolking op een relatief homogene manier inzake verloning en arbeidsvoorwaarden te behandelen.

3.2 Geleidelijke ontsporing

Vanaf het einde van de jaren zestig begonnen er stilaan ontsporingen te komen. Omtrent de oorzaken daarvan verdienen hier drie elementen bijzondere aandacht. Ten eerste ontsnapte ook Duitsland, net zoals andere Westerse landen, niet aan de jongerenrevolte van de jaren 1960. Vanuit de historische ervaringen, erg begaan met polarisering binnen de maatschappij, reageerden de toenmalige bewindvoerders vooral vanuit de bekommernis om de onvrede en de conflicten tussen verschillende groepen binnen de maatschappij niet te laten escaleren. De overheidsuitgaven gingen fors de hoogte in, gevolgd door de belastingen. Tijdens loononder-

handelingen en andere negotiaties tussen de sociale partners stelden vooral de werknemersorganisaties zich scherper, meer ideologisch geprofileerd op. Loonkosten gingen de hoogte in, arbeidstijden werden versneld naar beneden bijgesteld en het globale kader van de arbeidsmarkt raakte alsmear meer verstarde, o.m. door verder verstrenging van de ontslagmodaliteiten.

Het tweede ontsporingsgegeven kwam aanwaaien vanuit de internationale oliemarkten. Zowel in 1973-74 als in 1980-81 deed zich een drastische verhoging van de olieprijs voor. Dit leidde wereldwijd tot *stagflatie*, zijnde de tot dan toe als onmogelijk gewaande combinatie van recessie en inflatie²⁷. Deze diepgaande schokken voor het economische systeem deden de perverse effecten ingebouwd in vele sociale correctiemechanismen geleidelijk aan de oppervlakte komen²⁸. Inkomens- en tewerkstellingsvallen kwamen nadrukkelijker bovendrijven. Net zoals in België ontstond er binnen het sociaal overleg in Duitsland een sterke tendens tot bescherming van de *insiders* op de arbeidsmarkt tegenover de *outsiders* (werklozen, jongere nieuwkomers, buitenlandse werknemers, ...). De uitholling van het productieve sociaal-economische weefsel greep sluipend doch zeer reëel om zich heen. In elk van de drie recessies welke zich in de laatste drie decennia van de 20^{ste} eeuw voordeden, steeg de werkloosheid in westelijk Duitsland telkens afgerond met 1 miljoen eenheden zonder dat de daaropvolgende herneming voor ernstige wedertoename van de tewerkstelling zorgde.

Het derde element dat hier aan de orde dient te komen omschrijven we als de diepgaande wijzigingen in het economisch landschap. Meer concreet bedoelen we hiermee dat de techniek van de massaproductie als dominant gegeven steeds minder de boventoon voerde. Nieuwe technologieën eisten nieuwe, voortdurend wijzigende vaardigheden en vooral een veel grotere flexibiliteit inzake bedrijfs- en arbeidsmarktorganisatie. Het vigerende model van sociaal

²⁷ Er dient hier wel te worden aan toegevoegd dat Duitsland het eerste land was waar men zich op beleidsniveau realiseerde dat het Keynesiaanse recept om uit de stagflatie te geraken, nl. een expansief budgettair en monetair beleid, geen zoden aan de dijk zou zetten.

²⁸ Zie Beleidsnota nr. 12A voor een aantal referenties inzake het onderzoek gericht omtrent dit fenomeen. Specifiek voor Duitsland, zie Siebert (2003) en Boss & Elender (2005).

²⁶ Zie hieromtrent bijvoorbeeld Iversen (1999).

overleg was, eufemistisch uitgedrukt, niet direct ideaal uitgerust om hiermee om te gaan.

In termen van het sociaal overleg versterkten de oliecrisis en het wijzigende economische landschap de gevolgen van de revoltesfeer uit de jaren 1960. Werkgevers- en werknemersfederaties konden alsmaar moeilijker tot redelijke loonakkoorden komen. Met name de IG Metall besteedde steeds meer aandacht aan het uitzoeken van het “ideale” slachtoffer om de eerste, trendsettende loonakkoorden af te sluiten op een zo hoog mogelijk niveau²⁹. De overheid zette de geldkraan open om sociale akkoorden mogelijk te maken en werkte ijverig mee aan de creatie van vervroegde uittredingsmechanismen om de zichtbare werkloosheid zo laag mogelijk te maken. De belastingsdruk ging voortdurend omhoog, net zoals de reguleringsdrang om te vermijden dat er structureel zou moeten ingegrepen worden.

3.3 Versnelde ontsporing

De hereniging van Duitsland in 1989-90 zorgde aanvankelijk voor veel euforie en een krachtige economische expansie. Gedurende de periode 1989-92 groeide de Duitse economie met gemiddeld 4,4 % per jaar, bijna het dubbele van het EU15-gemiddelde. De hereniging ging echter ook gepaard met een aantal ingrepen die, hoewel vanuit politiek standpunt begrijpelijk en zelfs misschien tot op zeker hoogte onontkoombaar, de structurele scheefgroeiën binnen het Duitse sociaal-economische model tegen een hogere snelheid zichtbaar maakten.

Drie van die herenigingsingrepen springen hierbij in het oog:

- De gelijkstelling van de *ostmark* met de *westmark* was een economische absurditeit. In de realiteit vertegenwoordigde de Oost-Duitse munteenheid in reële waarde nauwelijks de helft van de West Duitse mark. Voor het geheel van de Oost-Duitse industrie, die sowieso al niet een toonbeeld van efficiëntie en moderne technologie was, vormde deze de facto revaluatie met +/- 50% een moordende klap inzake internationale competitiviteit.

- Ten tweede, de integrale overplanting van het West Duitse sociale model naar Oost-Duitsland toe maakte dat de inkomens- en tewerkstellingsvallen die zich ook meer en meer manifesteerden in West Duitsland (cfr supra) bijna van de ene dag op de andere schering en inslag werden in Oost-Duitsland.
- Ten derde, de subsidiestroom die vanuit het Westen naar het Oosten vloeiende en nog steeds onverminderd doorgaat – tot op de dag van vandaag gaat het om ruim 1300 miljard euro – vormde veel méér een bijdrage aan verstarring en berusting dan wel aan vernieuwing en ontwikkeling op lange termijn.

De herenigingsmaatregelen en –problematiek werkten als een krachtige katalysator voor de vele scheefgroeiën welke vooral sedert het einde van de jaren 1960 de weerbaarheid van het Duitse model geleidelijk doch zeer nadrukkelijk ondergroeven. Het vermogen van dit Duitse model om voor welvaart en welzijn te zorgen, om jobs te creëren en om de financiële staatshuishouding op een beheersbaar traject te houden, begon voor een groeiende schare Duitsers steeds meer in vraag te staan. Qua economische groei is het van ... 1994 geleden dat Duitsland nog eens beter scoorde dan het gemiddelde van euroland. De werkloosheid lijkt enkel maar te kunnen stijgen, zelfs nu ze reeds meer dan 5 miljoen Duitsers treft en inzake begrotingsdeficits sloot Duitsland sedert 2002 elk jaar af met deficit groter dan de 3%-norm voorzien in het *Stabiliteitspact*. Duitsland gleed de 21^{ste} eeuw in met een sedert de Tweede Wereldoorlog ongekend malaise-gevoel.

3.4 Revolte van de basis

Er bestaat een groeiende consensus rond het gegeven dat de werkloosheidsproblematiek vandaag de kern van de Duitse ziekte uitmaakt³⁰. Vermits het sociaal overleg een erg belangrijke rol speelt in de ontwikkelingen op en rond de arbeidsmarkt, kan het moeilijk verbazing wekken dat de instituten verbonden met dit sociaal overleg meer onder uur kwamen te liggen naarmate de in hoge mate sociaal-economisch geïnspireerde maatschappelijke malaise in

29 Het Britse weekblad *The Economist* omschreef dit mechanisme als “national peak-level bargaining”. Zie *The Economist* (2006).

30 Meer specifiek nog hinkt ten aanzien van de meeste andere ontwikkelde landen Duitsland zeer sterk achterop inzake jobcreatie in de dienstensector.

Duitsland om zich heen greep. Niet in het minst de vakbonden kregen de zwarte piet doorgeschoven. Zo zag de *Deutsche Gewerkschaftsbund*, het overkoepelende orgaan van de Duitse vakorganisaties, zijn ledenaantal op goed 15 jaar tijd teruglopen van 12 miljoen tot beneden de 7 miljoen mensen.

De regering van *Gerhard Schröder* speelde in op die brede maatschappelijke onvrede en lanceerde diverse initiatieven om het in het kader van haar *Agenda 2010* hervormingen door te drukken. Zo poogde men via diverse *Hartz-wetten*³¹ tot flexibilisering van de arbeidsmarkt te komen via, o.m., lastenverlaging, vermindering van de jobprotectie en krachtigere aansporingsmechanismen voor de aanvaarding van een job. Over de finale effectiviteit van deze wetten om het Duitse tewerkstellingsprobleem op te lossen heerst op dit ogenblik nog een stevig debat waarin de sceptici voorlopig nog aan het langste eind lijken te trekken³².

De doorsnee Duitse werknemer bleef echter niet bij de pakken zitten, zeker daar waar het management van ondernemingen met inspirerende voorstellen op tafel kwam. Onder druk van de eigen mensen negocieerden steeds meer vakbondsafgevaardigden en nieuw gevormde personeelsdelegaties op het niveau van de individuele onderneming. Met veel creativiteit werd daarbij naar oplossingen gezocht die de behoeften van de werknemers poogden te verzoenen met de beperkte middelen van de onderneming. Enkele voorbeelden van de vele bedrijfsspecifieke akkoorden die also tot stand kwamen:

- Grote ondernemingen als, o.m., *Siemens*, *Volkswagen*, *Continental* en *Porsche* kwamen tot akkoorden die vooral via verlenging van de arbeidstijd voor hetzelfde loon de eenheidsloonkost drukten.
- *SEW Eurodrive* en *Bosch Rexrod*, beide producenten van transmissies en versnellingsbakken, kwamen met hun personeel verregaande systemen van *tijdsrekeningen* overeen waardoor het gebruik van overuren sterk terugviel zonder de productiecapaciteit te schaden.

- De familiale cementproducent *Spanner* uit Erwitte nabij Dortmund garandeerde de 230 werknemers jobzekerheid voor drie jaar in ruil voor de prestatie van 40 gratis overuren per jaar.
- De Duitse engineeringgroep *Linde* zag in 2004 af van de bouw van een nieuwe eenheid in Oost Europa nadat via langere werktijden en looninleveringen een kostenbesparing van 15% werd gerealiseerd.

3.5 Conclusie

Met de hereniging als een krachtige katalysator raakte het Duitse model verstrikt in de gegevenheden van de moderne welvaartsstaat. De uitgaven samenhangend met de expansie van deze welvaartsstaat maakten een forse verhoging van de belastingen onvermijdelijk. Als % van het brutoloon stegen de afdrachten voor de sociale zekerheid van 20% in 1950 naar 26,5% in 1970, 35,5% in 1990 en 42% in 2004. Deze evolutie van de loonkosten verplichtte de Duitse firma's tot sluitingen en afslankingen en werkte erg remmend op de tewerkstelling in arbeidsintensieve sectoren. Tevens zwengelden hogere belastingen activiteiten in de zwarte sector van de economie aan. Het resultaat van al deze ontwikkelingen is een groter beroep op de diverse kassen van de sociale zekerheid en dus een tendens tot verdere lastenverhogingen.

Werknemers reageerden finaal op deze ontwikkelingen door in belangrijke mate de eigen vakorganisaties de rug toe te keren. Zeker voor de buitenwereld op een haast geruisloze manier – vele van de afgesloten deals bleven uit de publieke spots³³ – verplaatsten belangrijke onderdelen van het sociaal overleg zich in één ruk van het sterk gecentraliseerde niveau naar het individuele bedrijf. Honderdduizenden Duitsers maakten zonder veel poeha duidelijk dat jobbehoud een belangrijkere prioriteit vormde dan alsmaar hogere lonen en de klassieke vakbondseisen in het algemeen. Het valt te bezien welke finaal de gevolgen van één en ander zullen zijn voor het gecentraliseerde sociaal overleg zoals het ruim een halve eeuw het Duitse sociaal-economisch model sterk domineerde.

³¹ Zo genoemd naar Peter Hartz, de personeelschef van Volkswagen, die de voorzitter was van de commissie welke de hervormingen voorbereidde.

³² Zie bijvoorbeeld de argumentatie in Boss & Elander (2005).

³³ Niet in het minst op aandringen van de lokale werknemersvertegenwoordigers die de hogere regionen uit de vakbondsconstellatie niet tegen zich in het harnas wilden jagen.

4. Zweden

De uitdrukking *het Zweeds model* gaat terug tot de jaren 1960. Het verwijst naar de uitzonderlijke situatie waarbij het in stand houden van een hoge economische welvaart verzoenbaar leek met een stevige sociale bescherming en een grote inkomensgelijkheid. Zweden was wellicht het enige land dat er ooit in slaagde het fenomeen van armoede quasi volledig uit te bannen. De Zweedse maatschappij werd tegelijk één van rijkste en meest egalitaire in de wereld en bood volgens heel wat waarnemers de echte, ultieme gulden middeleg tussen het extreem liberale kapitalisme en het weinig productieve communisme.

Inmiddels weten wij, en vooral de Zweden, beter. Het Zweeds model heeft heel wat van zijn pluimen moeten laten, vooral nadat begin van de jaren 1990 een diepe crisis het land teisterde. Deze crisis vormde voor de Zweden echter het sein om hun model grondig bij te stellen en lessen te trekken uit het verleden. In elk geval is Zweden erin geslaagd om opnieuw aan te knopen met schitterende arbeidsmarktprestaties. De tewerkstellingsgraad is ten opzichte van de jaren 1970 en 1980 weliswaar 10 volle procentpunten gedaald maar ligt nog steeds benijdenswaardig hoog. Anno 2005 was 72,8% van de Zweedse beroepsbevolking aan de slag, ten opzichte van 58,7% voor België en 65,8% in de EU15³⁴. De oprisping van de werkloosheid aan het begin van de jaren negentig bleek zeer tijdelijk. De werkloosheid (Eurostat-definitie) ligt inmiddels met 5,8% opnieuw ruim onder het Belgische cijfer (8,0%) en het EU15-gemiddelde (7,9%).

4.1 Tewerkstelling staat centraal

Zo er ergens een geboortewieg van de Westerse welvaartsstaat te vinden valt, dan is het wel in Zweden. Alhoewel het zeker overdreven zou klinken te gewagen van een groots, consistent gevolgd *master plan* inzake *social engineering*, vloeit het Zweeds sociaal model toch wel voort uit een reeks consistente sociale, economische en culturele elementen die samengenomen een behoorlijk coherent systeem vormen.

De hoge belastingsvoeten, de lage werkloosheid, de grote loongelijkheid, de hoge arbeidsparticipatie, het genereus sociaal vangnet, subsidies voor kinderopvang,...: ze passen allemaal in de grote Zweedse puzzel³⁵. De rode draad die door het systeem loopt, is de hoge graad van tewerkstelling. Een uitermate belangrijke bijdrage daaraan komt van het gegeven dat de Zweedse sociale zekerheid zodanig is opgevat dat men eerst moet werken om er van te kunnen genieten. In de Zweedse welvaartsstaat gaat het gros van de bijstand naar het tewerkstelbaar maken en houden van mensen. Zowat alle uitkeringen en voordelen hangen op één of andere manier samen met het hebben van werk of het actief zoeken naar werk. Sprekend in dat verband is dat aan het begin van de jaren negentig de uitgaven voor ouderschapsverlof en subsidies voor kinderopvang samen opliepen tot 3,5% van het BBP. Dit kwam omgerekend neer op \$10.000 per kind op niet schoolbare leeftijd. Het ligt voor de hand dat dit gegeven sterk samenhangt met de hoge arbeidsdeelname van vrouwen³⁶.

De hoge tewerkstellingsgraad gecombineerd met hoge belastingen op arbeid zorgde voor een aanzienlijke pot overheidsgeld die op zijn beurt gebruikt kon worden voor de betaling van een breed gamma aan sociale voorzieningen. De jobs die de private sector te kort kwam om volledige tewerkstelling te bereiken, werden aangevuld met overheidstewerkstelling. Vooral de laaggeschoolden kwamen daar goed aan de bak. Om, tenslotte, de cirkel rond te maken en de nagestreefde egalitaire maatschappij te verwezenlijken, ging veel aandacht naar het minimaliseren van de loonverschillen en dit zowel tussen de private en de publieke sector als tussen hoog- en laaggeschoolden binnen de private sector. Per-Anders Edin en Robert Topel spreken in dat verband van een loonvormingsproces dat evolueerde van 'gelijk loon voor gelijk werk' naar simpelweg 'gelijk loon'³⁷. Om deze sterke samendrukking van de loonwaaier te realiseren, drong zich in de Zweedse gedachtegang terzake een strak centraal en gecoördineerd sociaal overleg op.

³⁵ Voor een gedetailleerde beschrijving van het Zweeds model en de oorzaken van het falen ervan gedurende de jaren 1990, zie Freeman, Topel and Swedenborg, (1997).

³⁶ In de categorie 25-54 jaar werkte in 2004 80,8% van de Zweedse vrouwen. In België was dit 68,8%, het EU15 gemiddelde bedroeg 69,2%. Deze cijfers komen van de OESO, Employment Outlook 2005.

³⁷ Per-Anders and Topel (1997), blz. 15.

³⁴ Eurostat (2005).

4.2 Het sociaal overleg: variaties op het thema “strak”³⁸

Zweden kende tot begin jaren 1990 een vrij strak centraal sociaal overleg. Deze manier van werken gaat eigenlijk terug tot 1938 toen in het zogenaamde *Saltsjöbaden*-akkoord een aantal regels voor sociale onderhandelingen kwamen vast te liggen. Het basisakkoord van 1938 werd afgesloten tussen enerzijds de koepel van Zweedse werkgevers (SAF of *Svenska Arbetsgivareföreningen*) en anderzijds de Zweedse Confederatie van vakbonden (LO of *Landsorganisationen i Sverige*)³⁹. Beide koepels toonden zich grote voorstanders van een gecoördineerde loonpolitiek en schuwden elke vorm van overheidsinterventie.

Voor de werkgevers vormde centralisatie van sociale onderhandelingen een ideale manier om opbod onder de vakbonden de pas af te snijden. De vakbonden zagen centralisatie van het sociaal overleg als het ideale middel om tot een egalitaire inkomensverdeling te komen. Cruciaal daarbij was de handhaving van de lonen van (hoger) geschoolde arbeid op een kunstmatig laag niveau. In feite lag de loonkost van geschoolde arbeid daardoor jarenlang onder de gerealiseerde productiviteit. Het maakte dat loonverschillen tussen verschillende beroepsgroepen, sectoren en scholingsniveaus relatief beperkt bleven⁴⁰.

De mate van coördinatie en centralisatie is evenwel niet steeds even sterk geweest. Vooral vanaf de jaren 1970 ontstonden er geregeld barsten in het schild van het sterk centraal gestuurd sociaal overleg. Vooral de komst van het bediendekartel PTK zorgde regelmatig voor een doorbreking van de eensgezindheid. In de loop van de jaren 1980 misluk-

ten diverse centrale loononderhandelingen. Daardoor kon de loonongelijkheid ietwat toenemen al bleef deze klein in internationaal perspectief. Het zou tot 1990 duren vooraleer er echt schot kwam in de decentralisatie van het sociaal overleg. Het was de werkgeverskoepel SAF die de kat de bel aanbond door weg te blijven van de onderhandelingstafel. In werkgeverskringen won snel de mening veld dat overleg op lokaal of bedrijfsniveau de bedrijfsbelangen het best zou dienen. Loonvorming op maat van het bedrijf werd het nieuwe motto. Deze decentralisatie bracht echter niet wat men ervan had verwacht. Een loon-prijsspiraal haalde de concurrentiekracht van de economie tegen het midden van de jaren 1990 onderuit en het gebrek aan spelregels gaf niet meteen uitzicht op een betere situatie (zie figuur 2 op blz. 20).

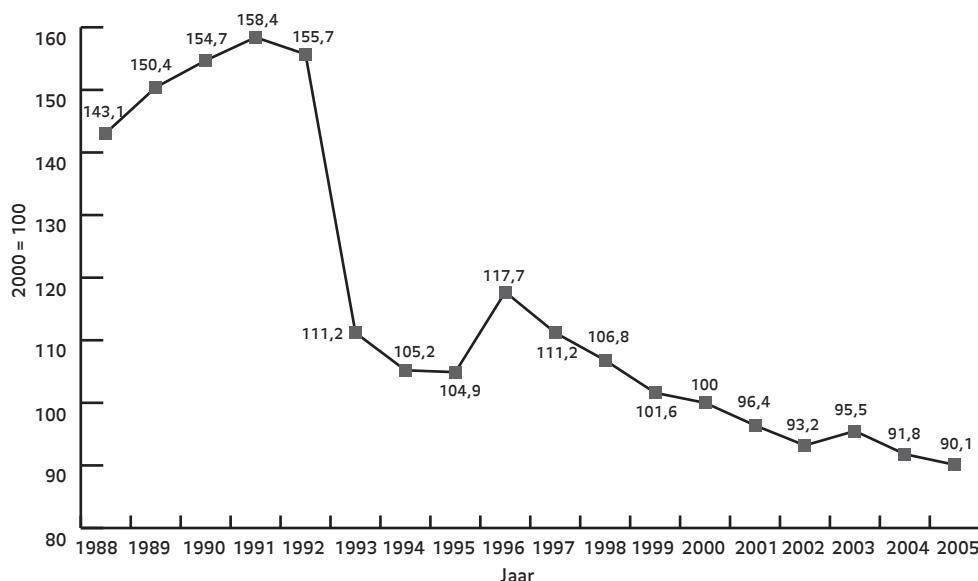
Toen bleek dat de sociale partners niet meer in staat waren om de nodige loondiscipline op te brengen, besloot de Zweedse overheid om zelf in te grijpen⁴¹. Aanvankelijk probeerden de sociale partners deze demarche te counteren door middel van een nieuw sociaal akkoord. De *Industriavtalet* van 1997 vormde een ‘industriële akkoord’ afgesloten tussen 12 werkgevers- en 8 vakbondsorganisaties en omvatte 20% van de Zweedse werknemers. Een belangrijke innovatie was dat er voortaan zou gewerkt worden met onpartijdige, in gezamenlijk overleg aangeduide onderhandelaars. Doordat het *Industriavtalet* verder bouwt op de *Saltsjöbaden*-principes van 1938 alsook vrij gedetailleerde onderhandelingsprocedures uitzet om te komen tot sectorale akkoorden, tekende men gelijk een kader uit voor toekomstige sociale onderhandelingen. De overheid gaf aan de sociale onderhandelaars ook uitdrukkelijk mee dat zij bij het bepalen van de loonmarges

38 Meer informatie over het Zweeds sociaal overlegmodel kan u vinden bij het European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Zie <http://www.eurofound.eu.int>

39 Zowel SAF als LO zijn ‘piekorganisaties’ die een overkoepelende rol toebedeeld krijgen. SAF overkoepelt 38 sectorale werkgeversorganisaties wat overeenkomt met 46.000 werkgevers. In april 2001 werd SAF opgeheven en samen met de Federatie van Zweedse industrieën omgevormd tot een nieuwe associatie, namelijk *Svenskt Näringsly* (The Confederation of Swedish Enterprise). LO is een federatie van 18 sectorale vakbondskoepels die vooral handarbeiders vertegenwoordigen, zowel in de private als publieke sfeer. LO vertegenwoordigt ongeveer de helft van alle Zweedse werknemers. Naast LO zijn er nog TCO en SACO, deze laatste zijn vooral bediendevakbonden. Tenslotte is er nog de PTK (soort kartel voor bedienden) die eerder een alliantie is tussen sectorale vakbonden die behoren tot verschillende federaties.

40 Met een score van 24,1 kende Zweden in 1998 de laagste Gini-coëfficiënt van de EU-15 inzake bruto beloning. Voor België bedroeg deze 28, 2 en voor de EU-15 30,6. Zie Mantovani en Sutherland (2003); Verbist (2005).

41 Zie ook Bergström (2002), Ohlsson (2003).



Noot: eenheidskosten in \$ in de verwerkende nijverheid op basis van dubbele exportgewichten met 42 landen. Noteer ook dat in de periode 1992-1993 de Zweedse Kroon werd losgekoppeld van de ECU.

Figuur 2:

Relatieve loonkosten per eenheid product, Zweden.

Bron: OESO, *Economic Outlook* 78

rekening dienden te houden met het algemeen economisch belang, de vlotte industriële ontwikkeling, de winstgevendheid en de competitiviteit. Verder dragen de deelnemers een verantwoordelijkheid met betrekking tot het realiseren van sociale vrede. In 1998 bewees de *Industriavtalet* zijn deugdelijkheid. Voor het eerst sinds vele jaren verliepen de sociale onderhandelingen gesmeerd en kwamen redelijke loonstijgingen uit de bus. Met behulp van onpartijdige onderhandelaars kwamen 25 sectorale akkoorden tot stand. De Zweedse economie kon in ieder geval haar concurrentiepositie ook in de tweede helft van de jaren 1990 verder verbeteren.

Ondanks die successen ging de bijsturing van het Zweeds sociaal model onverminderd door. In 2000 keurde het Zweeds Parlement nieuwe regels goed aangaande 'sociale bemiddeling'. Deze regels vertrekken van het basisprincipe dat de verantwoordelijkheid voor de loonvorming bij de sociale partners ligt maar spelen ook de staat een belangrijke rol toe. Een "bemiddelingsagentschap" zou voortaan het loonvormingsproces op de voet volgen en consultatie met de sociale partners opstarten indien de loonevolutie daarom zou vragen. In de praktijk betekent dit dat het sociaal overleg toekomt aan de sociale partners maar dat de overheid de competitiviteit van de economie bewaakt.

Het feit dat de voorbije 15 jaar Zweden regelmatig terugviel op meer decentrale loononderhandelingen heeft in elk geval tot gevolg gehad dat de loonongelijkheid in Zweden bedeutend toenam. Met de centrale akkoorden is er meer ruimte vrijgemaakt om de verschillen inzake beloning te laten oplopen. Uit een recente studie van de Zweedse Confederatie van vakbonden (LO) blijkt in elk geval dat geschoolde arbeid in 2004 gemiddeld 43% meer loon ontving dan ongeschoolde arbeid⁴². In 1994 bedroeg dit verschil slechts 34%. In wat volgt zullen we zien dat de toename van de loonongelijkheid een deel van de oplossing van het Zweeds probleem is geweest.

4.3 Een ontvullende crisis

Met drie opeenvolgende jaren negatieve groei vatten de Zweden het laatste decennium van de vorige eeuw desastreus aan. De werkloosheid, die jarenlang rond de 2% schommelde, liep plots op tot méér dan 7%. De haast spreekwoordelijke begrotingsoverschotten sloegen om in deficits tot boven de 10% van het BBP. Alhoewel het in mekaar klappen van de Zweedse economie aan het begin van de jaren 1990 voor velen als een complete verrassing kwam, stond het volgens critici in de sterren geschreven dat dit vroeg of laat zou gebeuren. Zij meenden dat Zweden zich als exportafhankelijk land te weinig rekenschap gaf van haar competitieve positie. Hoe dan ook, reeds lang voor de crisis uitbarstte, dienden

42 Ländsorganisationen i Sverige (2005).

zich heel wat vege voortekens aan. Freeman et. al berekenen halfweg de jaren 1990 dat het Zweedse BBP per capita in relatieve termen al méér dan 20 jaar bezig was aan een terugval⁴³. In 1970 lag het Zweedse BPP per capita nog 8% boven het OESO-gemiddelde. Tegen 1990 was het echter al 2% onder dit gemiddelde weggezakt en in 1993 lag het zelfs 12% lager. Andere indicatoren die wezen op een structureel probleem waren de lage productiviteitsgroei, de hoge prijs- en looninflatie gevolgd door regelmatige muntdevaluaties en de zwakke investeringsgroei.

Wat het finaal zo moeilijk maakte om beleidsmatig te anticiperen op de crisis is het haast geruisloze karakter van dit relatieve verval. De voor ons meest interessante vraag luidt uiteraard of de Zweedse problemen samenhangen met de specifieke kenmerken van het Zweeds model zoals hierboven beschreven. De allicht meest volledige analyse terzake komt van Freeman, Topel en Swedenborg. Zij brachten in hun boek verslag uit van de werkzaamheden van een team Amerikaanse en Zweedse economen. Hun voornaamste bevindingen vallen samen te vatten in vijf punten:

- De ineensstorting van het Zweeds model heeft veel zo niet alles te maken met haar hoge budgettaire lasten en tal van verborgen economische kosten. Vooral in een klimaat met zwakke economische groei en hoge werkloosheid wordt het gewicht van een uitgebouwde welvaartsstaat heel vlug ondraaglijk zwaar. Het terugdringen van de overheid in de economie en het BBP was dan ook één van de meest opmerkelijke veranderingen die Zweden de laatste 15 jaar heeft doorgemaakt. In 1993 bedroegen de totale overheidsuitgaven nog 73,0% van het BBP tegenover 57,2% in 2005.
- De hoge belastingvoeten werkten duidelijk negatief in op het arbeidsaanbod. Geschoolde arbeiders hielden in 1990 na het betalen van alle belastingen nog slechts een consumeerbaar inkomen over gelijk aan 21% van hun indivi-

duële productiviteit⁴⁴. Omdat de voordelen van het sociaal systeem sterk verbonden zijn met het hebben van een job of het beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt gingen individuen hun arbeidsaanbod - als reactie op deze hoge belastingvoeten - terugschroeven in het aantal gewerkte uren, eerder dan zich volledig terug te trekken uit de arbeidsmarkt.

- Het centraal loonvormingsproces was gericht op loongelijkheid maar gaf tal van verkeerde signalen inzake motivatie en vorming. Een cruciaal element in het loonvormingsproces was dat de lonen van (hoger) geschoolde arbeid op een kunstmatig laag niveau werden gehandhaafd. De minder rooskleurige inkomensvooruitzichten voor geschoolden op termijn hebben echter geleid tot minder investeringen in human capital. Het aantal inschrijvingen aan universiteiten en hogescholen daalde in de jaren 1970 dramatisch. Toen de loonverschillen tussen geschoolde en ongeschoolde arbeid in de jaren 1980 opnieuw wat groter werden, herstelde het aantal inschrijvingen zich enigszins maar onvoldoende. De kwaliteit van de arbeidsreserve lag gedurende de jaren 1990 beduidend onder het potentieel niveau, i.e. wanneer de loonverschillen meer marktconforme niveaus zouden hebben bereikt.
- De overmatige sociale bescherming genereerde tal van andere perverse effecten zoals bijvoorbeeld in de ziekteverzekering. Misbruiken wogen zwaar op de begroting en leidden tot heel wat verloren arbeidstijd. Internationale vergelijkingen wezen uit dat Zweedse ondernemingen met veel meer ziekte-dagen diende te leven dan onder andere financieringssystemen het geval zou zijn geweest⁴⁵.
- Een ander veel voorkomend probleem was dat vele welvaartsprogramma's nauwelijks beoordeeld werden op basis van een kosten/baten analyse. Een typisch voorbeeld terzake vormen de activeringsprogramma's inzake te-

43 Freeman, Topel and Swedenborg, (1997).

44 Per-Anders and Topel (1997).

45 Aronsson and Walker (1997).

werkstelling⁴⁶. In de periode 1993-1994 besteedde Zweden 2,9% van haar BBP aan actieve arbeidsmarktprogramma's. Helaas heeft die forse stroom middelen niet geleid tot een daling van de werkloosheid. De tewerkstellingprogramma's leidden immers al te vaak tot substitutie-effecten. Jobs en zelfbedruipende activiteiten in de private sector werden beconcurrerd door met overheidsgeld gesubsidieerde tewerkstellingsprojecten. Ook gingen de activeringsprogramma's de beste vissen in de pool met werklozen afromen waardoor een harde kern langdurige werklozen – voor wie de programma's eigenlijk bedoeld waren – met lege handen achterbleef.

4.4 Conclusie

Het is een *understatement* van formaat te stellen dat het Zweedse sociaal overlegmodel de voorbije twee decennia ingrijpende wijzigingen onderging. Aan de basis daarvan lag een diepe economische crisis die in belangrijke mate mede veroorzaakt was door een aantal kenmerken van het originele Zweedse model met zijn sterke nadruk op, o.m., gelijkheid in de loonvorming. Er kan moeilijk worden naast geken dat het herstel van het Zweeds sociaal-economisch bestel sterk samenhangt met een meer genuanceerde visie op ongelijkheid.

Wat de concrete organisatie van het sociaal overleg betreft evolueerde Zweden van strak centraal gestuurde negotiaties over minder strak naar terug strakker. Nadere analyse toont aan dat elk vorm van onderhandelen uiteindelijk voor- en nadelen opleverde. De Zweden, zoveel werd wel duidelijk, bezitten ook niet het finale geheim om tot een voor eens en altijd soepel en efficiënt draaiend sociaal overleg te komen.

⁴⁶ Forslund and Krueger (1997).

5. Denemarken

Terwijl Zweden als rolmodel uit de gratie viel, namen de Scandinavische broeders uit Denemarken de fakkel over. Vandaag hebben experts en onderzoekers inzake arbeidsmarktbeleid de mond vol van de wonderbaarlijke Deense *flexicurity* waarbij een genereuze sociale bescherming (*security*) verzoend wordt met een hoge arbeidsflexibiliteit (*flexibility*). Andere enthousiastelingen voegen hier nog een actief arbeidsmarktbeleid als derde dimensie aan toe. De Deense gouden driehoek is alzo compleet.

Alhoewel het Deense sociaal model vandaag in de kijker staat, leek het eind jaren 1980 serieus de mist in te gaan. Op 6 jaar tijd steeg de Deense werkloosheid van 5,0% (1987) tot 9,6% (1993)⁴⁷. De reactie bleef evenwel niet uit. Een hele reeks hervormingen van het arbeidsmarktbeleid gericht op meer flexibiliteit leidden uiteindelijk tot een spectaculaire daling van de werkloosheid. Eind 2005 stond de teller van de Deense werkloosheid op 4,6% van de beroepsbevolking, het laagste cijfer van Europa. Tegelijk evolueerde het Deens sociaal overleg van een zeer sterk centraal aangestuurd model naar een voor ons Belgen zeer herkenbare intermediaire structuur.

In wat volgt bekijken we eerst hoe het sociaal overleg evolueerde naar deze meer gedecentraliseerd structuur. Vervolgens gaan we dieper in op de gevolgen die dit had voor de loondiscipline. We eindigen met een overzicht van de belangrijkste aanpassingen in het arbeidsmarktbeleid die maken dat we vandaag kunnen spreken van de Deense *flexicurity*.

5.1 Gecoördineerde decentralisering

Net zoals in Zweden en andere Scandinavische landen verliep het sociaal overleg in Denemarken van in den beginne sterk gecentraliseerd. Maar net zoals in Zweden zien we ook in Denemarken vanaf de jaren 1980 een vraag naar meer decentralisering opduiken. Decentralisering houdt daarbij in dat arbeidsvoorwaarden op een lager niveau (sector, bedrijf,

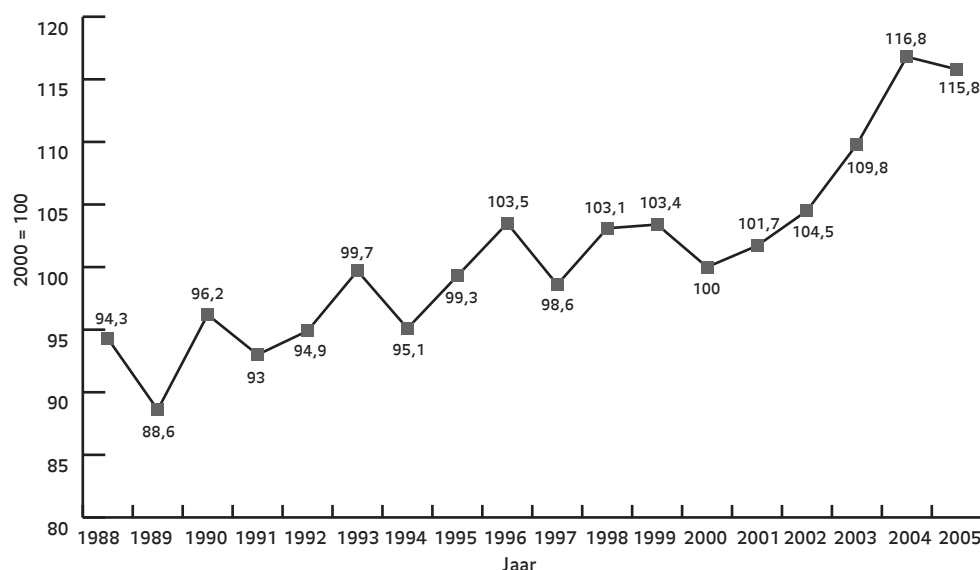
individu) tot stand komen en niet louter van bovenaf worden opgelegd. De vraag naar deze grotere onderhandelingsvrijheid kwam er vooral van werkgeverszijde en werd aanvankelijk eerder schoorvoetend ingelost. Het zou tot 1989 duren vooraleer we kunnen spreken van een echte golf van decentralisatie. Het keerpunt kwam er met het afsluiten van een sectoraal loonakkoord tussen *DI* en *CO-metal*⁴⁸. Dit was de aanzet tot tal van andere sectorale akkoorden waarbij de diversiteit inzake beloning, arbeidsduur, arbeidsvoorwaarden, e.d. steeds groter werd. Gedurende de jaren 1990 zette deze trend naar meer verscheidenheid zich verder door.

De fundamentele wijzigingen die het Deens sociaal overlegmodel gedurende de jaren 1990 onderging, maken dat we het systeem zoals het vandaag bestaat kunnen typeren als een vorm van gecoördineerde decentralisering. Dit betekent letterlijk dat de decentralisering gestuurd wordt van bovenaf. Er zijn verschillende redenen waarom deze connotatie past bij het Deens model:

- De collectieve akkoorden bleven bestaan maar gingen zich meer en meer beperken tot een aantal zeer algemene aspecten zoals de officiële arbeidsduur, regels voor overuren en atypische werkschema's, minimumlonen,...
- Het initiatiefrecht tot staking of sociaal conflict handhaafde zich ondanks de decentralisering op het centrale onderhandelingsniveau. Op lokaal of lager gelegen niveau kan of mag men deze dreiging niet autonoom gebruiken.
- Leden van de werkgeversorganisatie DA kunnen geen collectieve arbeidsovereenkomsten afsluiten zonder eerst de goedkeuring van de top van de federatie verkregen te hebben.
- Een officiële bemiddelaar blijft vanuit een centraal niveau opereren en heeft ruime onderhandelingsbevoegdheden in het geval van conflicten of het uitblijven van een akkoord.

⁴⁷ Eurstat-definitie; Eurostat (2005)

⁴⁸ DI is een werkgeversorganisatie die vooral bedrijven uit de verwerkende nijverheid vertegenwoordigt. DI opereert onder de ruimere paraplu van DA dat optreedt als coördinator en woordvoerder van de werkgevers op nationaal niveau. CO-metal is een vakbondsconglomeraat voor de verwerkende nijverheid en opereert op haar beurt onder de ruimere paraplu van de LO, de Deense Confederatie van werknemersorganisaties.



Noot: eenheidskosten in \$ in de verwerkende nijverheid op basis van dubbele exportgewichten met 42 landen.

Figuur 3:

Relatieve loonkosten per eenheid product, Denemarken.

Bron: OESO, *Economic Outlook 78*

Hij kan desgevallend de agenda van de onderhandelingen naar zijn hand zetten en een stemronde over een compromis van sociaal akkoord afkondigen.

Alhoewel de hier geformuleerde restricties ten aanzien van het decentraal niveau als zeer stroef overkomen, moet toch gezegd worden dat ze steeds minder strikt worden opgevolgd. In die zin evolueert het Deens sociaal overleg meer in onze richting.

5.2 Loonmatiging?

Het model van gecoördineerde decentralisering bleek niet echt in staat de Deense loonkosten te matigen (figuur 3)⁴⁹. Tot +/- het jaar 2000 lukte het nog enigszins maar nadien raakte de competitieve positie zoals gemeten aan de hand van de loonkosten per eenheid product steeds meer ondermijnd. Een eerste mogelijke verklaring is dat de decentralisering de loondiscipline ondermijnt. Een tweede mogelijke verklaring is dat de forse daling van de werkloosheid stilaan leidt tot een problematische arbeidskrapte die vroeg of laat moet uitmonden in looninflatie. Het valt af te

wachten of een verdere loonontsporing kan ingedijkt worden. Vooral moet daarbij uitgekeken worden naar de rol van het centrale overlegniveau als stabilisator⁵⁰.

De continue bezorgdheid voor de Deense concurrentiepositie is ingegeven door het besef dat binnen een Europese geïntegreerde ruimte al te grote afwijkingen inzake loonkosten op langere termijn grote negatieve gevolgen zal hebben voor de tewerkstelling. Centrale coördinatie wordt daarbij gezien als een onderdeel van het impliciet of zelfs expliciet sociaal contract waarbij de ontwikkeling van een welvaartsstaat voorop staat maar wel zonder uit het oog te verliezen dat men opereert in een open economie. Vooralsnog slaagt het centrale niveau er niet in deze bekommernissen hard te maken⁵¹.

Als gevolg van de tendens naar decentrale loononderhandelingen ontstond er meer speelruimte op sector- of bedrijfsniveau. Door het loslaten van het streven naar absolute loongelijkheid werd de Deense loonwaaier gedurende de jaren 1990 lichtjes opengetrokken. De loon- en inkomens-

⁵⁰ Andersen (2003)

⁵¹ Een recent rapport van de Deense regering (The Danish Government, 2005) uit enige bezorgdheid over de impact van de loonpolitiek op het prijsniveau. Vooral nog ziet men echter geen gevaar voor een overmatige loonstijgingen.

⁴⁹ Opmerkelijkwaardig is dat Denemarken nauwelijks sociale zekerheidsbijdragen kent zoals die bij ons gebruikelijk zijn. De financiering van de sociale zekerheid gebeurt in hoge mate vanuit de directe personenbelasting.

gelijkheid was in Denemarken, net zoals in Zweden, zeer groot⁵². Deze loongelijkheid had veel te maken met zeer rigide loonsystemen uit het verleden (*Normallønssystemet* en *minimallønssystemet*) die de loonevolutie voor verschillende beroeps categorieën in een strak keurslijf duwden. In de jaren negentig stapte men echter meer en meer af van deze rigiede beloningssystemen en kwam er meer ruimte voor individuele beloningsvormen gebaseerd op functie, ervaring, kwalificaties,... Bingley en Westergaard-Nielsen stellen in hun empirisch onderzoek vast dat loonverschillen tussen bedrijven in Denemarken klein blijven maar gedurende de jaren 1990 wel toenamen⁵³. Dit wijst er op dat de decentralisering van het loonoverleg de loonwaaier geleidelijk aan doet opengaan. Dit proces zou ook deels kunnen verklaren waarom de loondiscipline is uitgebleven.

5.3 “Flexicurity”

Dat de hogere loonkosten per eenheid product de Deense economie nog niet de das omdeden, heeft veel te maken met tal van hervormingen die op andere domeinen werden doorgevoerd. Naast grotere loonongelijkheid werden bijvoorbeeld ook meer en meer afwijkingen in arbeidstijd en uurschema's toegestaan. In 1998 werkte 90% van de werknemers onder een collectieve arbeidsovereenkomst die flexibiliteit inzake arbeidstijd toestond en dit over een periode van een gans jaar⁵⁴. Verder werden de aanwervings- en ontslagprocedures aanzienlijk vereenvoudigd. Gemeten volgens een ruime waaier aan indicatoren scoort de Deense arbeidsmarkt systematisch hoog inzake flexibiliteit⁵⁵. Het bijzondere daaraan is de combinatie van hoge mobiliteit tussen jobs, een lage werkzekerheid en hoge werkloosheidsvergoedingen. Deze cocktail maakt dat men kan spreken van een unieke vorm van ‘flexicuriteit’.

Deze flexibiliteit kan echter niet los gezien worden van een zeer zorgvuldig uitgebouwd actief arbeidsmarktbeleid⁵⁶. Wat hier opvalt is niet zo zeer het pak geld dat er tegenaan wordt gegooid maar veeleer de filosofie die men hanteert. In Denemarken staat alles in het teken van de ‘tewerkstelbaarheid’. Tegenover de relatief grote werkonzekerheid stellen de Denen een grote mate van *employability*. Een goed uitgebouwd onderwijssysteem in combinatie met permanente vorming en bijscholing zullen er voor zorgen dat de kansen van zowel werkenden als werklozen op tewerkstelling continu gemaximaliseerd worden. Wie zijn job verliest hoeft niets te vrezen, want binnen afzienbare tijd duikt een nieuwe uitdaging op.

De lakmoesproef voor de werking van het Deens activeringsbeleid is en blijft de werkloosheidsreglementering. De hervorming ervan speelde een uitermate belangrijke rol in het Deens activeringsproces. Daar waar aanvankelijk de nadruk lag op inkomensbescherming werd begin jaren 1990 overgeschakeld op het zoeken en vinden van werk. Cruciaal was dat men voortaan alle vacatures zo snel mogelijk zou invullen⁵⁷. Jonge werklozen kregen een veel dynamischer zoekgedrag opgelegd. Jobaanbiedingen konden enkel tijdens de eerste 12 maanden dat men werkloos was, geweigerd worden. Nadien is men verplicht ze te aanvaarden. Verder werd beslist de tijd gedurende dewelke men deelneemt aan activeringsprogramma's niet te laten meetellen bij de berekening van de periode dat men effectief heeft gewerkt. In Denemarken dient men minimaal 26 weken gedurende de laatste 3 jaren gewerkt te hebben om in aanmerking te kunnen komen voor een werkloosheidsvergoeding.

52 Voor een vergelijkend onderzoek in de tijd op basis van Gini-coëfficiënten moeten we nog even wachten. In elk geval stellen we vast dat ook in 1998 de Deense loongelijkheid nog steeds zeer groot was. De Gini-coëfficiënt inzake bruto beloning bedroeg 25,8. Enkel Finland en Zweden kenden een grotere loongelijkheid. Verwacht wordt dat de Gini-coëfficiënt voor Denemarken en Zweden de volgende jaren zal stijgen, wat wijst op meer loonongelijkheid.

53 Bingley and Westergaard-Nielsen (2002).

54 Andersen (2003).

55 Bredgaard, Larsen en Madsen (2003) gebruikten in hun onderzoek een ruime waaier aan indicatoren zoals arbeidstijdflexibiliteit, functionele flexibiliteit binnen bedrijven, loonflexibiliteit als reactie op aanbod en vraagfactoren op de arbeidsmarkt en numerieke flexibiliteit als maatstaf voor het gemak waarmee bedrijven hun personeelsbestand aanpassen in functie van de economische omstandigheden.

56 In Beleidsnota 12A konden we uit tabel 7 reeds afleiden dat Denemarken verhoudingsgewijs zowel inzake uitgaven voor een actief als passief arbeidsmarktbeleid de kroon spant.

57 Layard (2004).

5.4 Conclusie

Het sociaal overleg evolueerde in Denemarken van een zeer sterk centraal aangestuurd naar een meer intermediair/sectoraal niveau. Het is een structuur die gelijkenis vertoont met het Belgische model en valt onder de noemer 'gecoördineerde decentralisatie'. Het Deens decentraliseringsproces kwam er op vraag van de bedrijven en werd ingeroepen op basis van technologische veranderingen en de invloed van de globalisering, twee tendensen die nopen tot meer flexibiliteit en het op maat kunnen invullen van arbeidsvoorwaarden. Op het eerste zicht heeft de decentralisering niet geleid tot het behoud van internationale competitiviteit. De loonkosten per eenheid product lopen fors op. De alsmaar toenemende arbeidskrapte geldt echter als verzachtende omstandigheid. Meer nog, men zou kunnen stellen dat gegeven de grote arbeidskrapte het Deens sociaal overleg in staat bleek de looninflatie te beperken. Afwachten hoe dit verder gaat evolueren.

Veel belangrijker dan de discussie over het loonoverleg is dat de Denen hun competitieve positie hebben weten te bewaren door middel van een voor Europa uitzonderlijke vorm van flexibiliteit (*flexicurity*). Veel aandacht gaat naar

het 'tewerkstelbaar' maken en houden van mensen alsook het activeren van werklozen. Niet zozeer de jobzekerheid is belangrijk maar wel de zekerheid dat men een job zal vinden. De Deense ervaring toont ook aan dat het mogelijk is een grote mate van werkzekerheid te creëren zonder gebruik te maken van dure ontslagprocedures. Aanwervingen worden relatief weinig gehinderd door bekommernissen omtrent latere ontslagkosten.

Het valt moeilijk te ontkennen dat de hervormingen effectief hebben bijgedragen tot het Deens arbeidsmarktsucces. Het blijft een opmerkelijk feit dat de werkloosheid in Denemarken in de loop van de jaren 1990 spectaculair daalde tot één van de laagste niveaus in Europa. Het voorbeeld van Denemarken toont dan ook perfect aan dat een goed functionerende arbeidsmarkt binnen een monetaire unie cruciaal is voor de macro-economische stabiliteit en succes op lange termijn. Bedrijven krijgen door middel van de *flexicuriteit* stevige wapens in handen om zich te handhaven in een hypercompetitieve wereld. Het voorbeeld van Denemarken toont ook aan dat als een land zich wil onderscheiden men keuzes moet durven maken.

6. Besluiten

Voorliggende Beleidsnota 12B vormt, naar we durven hopen, een logisch geheel met Beleidsnota 12A. In deze laatste namen we het Belgische sociaal-economische model onder de loep, met daarbij speciale aandacht voor het sociaal overleg. We merkten op dat dit sociaal overleg tot voldoeninggevend, of in ieder geval toch geen destabiliserende, resultaten leidde tot ongeveer het begin van de jaren 1970. Vervolgens zorgden o.m. de erfenis van de veranderde mentaliteit ten aanzien van arbeidsethiek en van andere maatschappelijk waarden en diverse zware economische schokken onder de vorm van vooral de twee zware oliecrisissen ervoor dat de structurele scheeftrekkingen in het systeem steeds nadrukkelijker aan de oppervlakte kwamen.

Bovenop deze ingrijpende veranderingen en gebeurtenissen entte zich dan ook nog eens een sluipende maar zeer ingrijpende verschuiving in het sociaal-economische landschap. Van een model waarin voor de groei van de economie het zwaartepunt lag bij massaproductie volgens de principes van het *Ford-model*, evolueerden we in België en de rest van de ontwikkelde landen steeds meer in de richting van productie-activiteiten waarin nieuwe technologie, hoger ontwikkelde humane bekwaamheden en flexibele organisatie een meer vooraanstaande rol opeisten. Het sociale model uit de Ford-periode en dan met name de vrij homogene behandeling van de beroepsbevolking in termen van loonontwikkeling en arbeidsvoorwaarden vormde hoe langer hoe meer een anachronisme naarmate de 20^{ste} eeuw ten einde liep.

Anno 2006 dringt zich de conclusie op dat de bestaande instituties en overlegmechanismen die het wezen van het sociaal overleg in België uitmaken veel gemeen hebben met het QWERTY-toetsenbord, nl. veel langer overlevend dan op basis van objectieve prestaties en maatschappelijke meerwaarde te verrechtvaardigen valt. In het Belgische sociaal overleg zit, mede door het bestaan van het mechanisme van automatische loonindexering en door een zeer gebrekkig functionerende wet die het behoud van de internationale

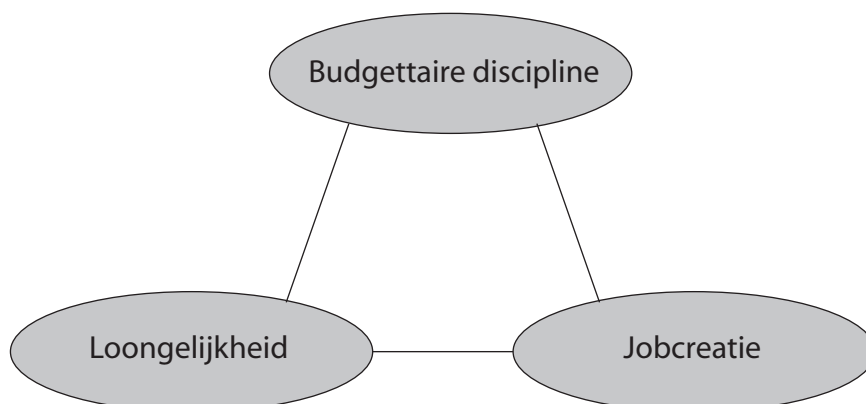
concurrentiepositie zou moeten garanderen, een structurele scheeftrekking in de richting van escalerende loonkosten ingebouwd. Vandaar dat België zo slecht presteert op het vlak van jobcreatie. Bovendien is ook inherent aan ons overlegmodel dat het voortdurend druk legt op de overheidsbegroting. De federale regering ziet zich immers geregeld verplicht om in de portemonnee te graaien teneinde een akkoord tussen werkgevers en werknemers mogelijk te maken. De ontsporing van de Belgische openbare financiën kan dan ook niet los gezien worden van het sociaal overleg.

Voor QWERTY kwam er in de wereld van de toetsenborden AZERTY. In Beleidsnota 12B gingen we op zoek naar buitenlandse voorbeelden die ons interessante lessen kunnen leren inzake verbeteringen welke we aan het Belgische model zouden kunnen aanbrengen teneinde de sociaal-economische effectiviteit ervan te verhogen. Om uiteenlopende redenen richtten we voor deze oefening de blik op Ierland, Duitsland, Zweden en Denemarken. Vooraleer in te gaan op meer specifieke lessen te trekken uit één of meerdere van de geanalyseerde voorbeelden dringt zich op basis van de eigen Belgische ervaring en de buitenlandse voorbeelden allereerst een algemene, naar onze mening erg fundamentele conclusie op die we formuleren onder vorm van een *trilemma*⁵⁸.

Bijgaande figuur bevat een driehoek die een keuzeschema weergeeft waar beleidsverantwoordelijkheden moeten mee omgaan inzake economisch beleid en het sociaal overleg in het bijzonder⁵⁹. De drie basiselementen van dit keuzeschema zijn *budgettaire discipline*, *loongelijkheid* en *jobcreatie*. Met dit laatste bedoelen we vooral de schepping van een ruim aanbod aan arbeidsplaatsen voor de niet- of weinig-gechoolden. Zoals voldoende bekend valt het werkloosheidsprobleem in België, net zoals in nagenoeg alle andere rijke Westerse landen, te reduceren tot een probleem inzake de tewerkstelling van die niet- of weinig-gechoolden. Het trilemma dat ons inziens naar de kern van zovele discussies in en rond het sociaal overleg gaat, bestaat er nu in dat het

58 Ons trilemma-model is een variatie op het model ontwikkeld in Iversen & Wren (1998).

59 Er kunnen uiteraard vanuit een trilemma-perspectief nog andere driehoeken rond onontkoombare beleidskeuze geconstrueerd worden maar we spitsen ons hier toe op voorliggende driehoek omdat die ons inziens een bijzondere relevantie heeft ten aanzien van het sociaal overleg.



Figuur 4:
Beleidstrilemma.

niet mogelijk is om alle drie de aangegeven objectieven tegelijkertijd te willen nastreven. Keuze voor een koppel uit de trilemmadriehoek houdt onvermijdelijk relatieve veronachtzaming van het derde objectief in. Laten we even de drie mogelijke combinaties overlopen.

Een eerste mogelijkheid bestaat erin te kiezen voor budgettaire discipline en loongelijkheid. Waarom wordt jobcreatie dan moeilijk? Omdat de creatie van voldoende arbeidsplaatsen voor niet- of weinig-geschoolden een loondifferentiatie vraagt die niet te rijmen valt met het streven naar loongelijkheid. Zo de loonkosten niet de kans krijgen om de lagere productiviteit van niet- of weinig-geschoolden te reflecteren, zullen de jobs voor deze kansarme groep binnen de maatschappij er niet komen. Zeker de voorbije jaren situeert het Belgische model zich duidelijk in deze eerste mogelijke optie binnen het trilemma.

De tweede mogelijkheid combineert budgettaire discipline met de voorkeur voor jobcreatie. De noodzaak aan de reeds aangehaalde loondifferentiatie maakt dat in deze tweede optie met een grotere loonongelijkheid vrede dient genomen te worden. Het Ierse model sluit sterk aan bij deze tweede mogelijkheid. Eén van de opmerkelijkste veranderingen in de Scandinavische modellen de voorbije periode betreft het loslaten van loongelijkheid als alles dominerend objectief van economisch beleid en sociaal overleg.

De derde optie welke uit onze trilemmadriehoek kan gepuurd worden, is de keuze voor loongelijkheid en jobcreatie. Waarom ondermijnt dit keuzekoppel de budgettaire disci-

pline? Omdat de keuze voor een hoge mate van loongelijkheid, met onvermijdelijk vooral opwaartse druk op de lagere loonniveau's, de privé-sector de mogelijkheid ontnemt om voor een voldoende volume aan jobs voor de niet- of weinig-geschoolden te zorgen. Deze jobs zullen met andere woorden door de overheidssector in het leven moeten geroepen worden. Zoals de geschiedenis, in Zweden maar ook in België, overvloedig aantoon, leidt het gebrek aan marktdiscipline binnen de overheidssector er onvermijdelijk toe dat deze optie uitmondt in ondermijning van de budgettaire discipline. Voor eigen land wordt dit geïllustreerd door de weg gevolgd in de jaren 1970 en het begin van de jaren 1980.

Uit bovengaande beschouwingen komt een eerste algemene conclusie naar voren die zeker niet tot het politiek correct denken binnen onze maatschappij behoort maar daarom niet minder relevant is, integendeel zelfs. Gegeven, enerzijds, de onontkoombaarheid van budgettaire discipline in België – denk aan de in de pijplijn zittende vergrijzingskosten, de nog altijd hoge overheidsschuld en de verstikkend hoge belastingsdruk – en, anderzijds, de even grote noodzaak aan meer jobs, vooral voor niet- en weinig-geschoolden, *zal het streven naar loongelijkheid naar de achtergrond moeten verdwijnen*. Anders uitgedrukt: *de behoorlijk samengeperste loonwaaier zou in België terug een meer opengetrokken karakter moeten krijgen*.

Deze stellingname mag in geen geval tot de conclusie leiden dat wij blind zouden zijn voor het feit dat een hogere mate van loonongelijkheid binnen de maatschappij ook een aantal problemen in het leven roept, niet in het minst van

ethische aard⁶⁰. Het punt is evenwel dat het mordicus vasthouden aan het streven naar loongelijkheid en de sterk gecomprimeerde loonwaaier ook ethische implicaties heeft, nl. de structurele marginalisering binnen de maatschappij van met name de niet- en weinig-geïnscholen die men immers alzo de kans op een job en een stuk maatschappelijke waardigheid ontnemt. De wrange realiteit is dat de vele jaren van mismanagement, o.m. vanuit het sociaal overleg, een situatie in het leven hebben geroepen die nog maar weinig alternatieven biedt voor het hier geschetste scenario. Zeker, de mogelijkheid blijft om, bij vasthouding aan het objectief van de loongelijkheid, toch nog voor jobcreatie te kiezen maar dan zouden de verdedigers van deze optie de intellectuele eerlijkheid moeten opbrengen om toe te geven dat deze keuze op termijn onvermijdelijk de budgettaire discipline op losse schroeven zal zetten.

De erkenning van de noodzaak aan meer loonongelijkheid lijkt ons zo fundamenteel dat de andere lessen voor het Belgisch sociaal overleg te trekken uit de buitenlandse voorbeelden ietwat in de schaduw komen te staan. Toch blijven ook deze conclusies erg belangrijk. We ballen ze samen in zes punten:

- Alhoewel voor een beperkt volume aan materies centralisatie van het sociaal overleg verdedigbaar blijft, lijkt een zekere mate van decentralisatie niet enkel onafwendbaar maar vanuit het algemeen sociaal-economisch belang ook wenselijk. De recente ervaringen in Duitsland, Zweden en Denemarken verlenen krachtige steun aan deze argumentatie. Voor eigen land mag in deze context niet uit het oog verloren worden dat vooral het gebrek aan regionale decentralisatiemogelijkheden hoe dan leidt tot een aantal inefficiënties. Het vasthouden aan regionale loongelijkheid uit zich in minder jobs, hogere werkloosheid en hogere publieke uitgaven. Een verder doorschuiven van het sociaal overleg naar het sectorale- en individuele ondernemingsniveau dient dan ook te worden nagestreefd.
- De wet van 1996 op het behoud van onze internationale concurrentiepositie heeft zijn versheidsdatum ver over-

schreden. Een algemene loonnorm per jaar of over meerdere jaren kan nog zinvol zijn maar dan moet het, primo, over een *all-in*-concept gaan en, secundo, eerder een indicatie van het maximaal haalbare geven. Meer concreet betekent dit laatste dat de loonnorm, naar lers voorbeeld, nadrukkelijk gebaseerd dient te zijn op de productiviteit van de minst goed presterende sectoren. Het lijkt onontkoombaar dat in deze context een grondige discussie over het behoud van het automatische loonindexeringsmechanisme of ten minste de toepassingsmodaliteiten ervan, dient te worden georganiseerd.

- Voldoende zorg voor behoud van competitiviteit inzake loonkosten vormt, zeker voor een zeer open economie, een noodzakelijk onderdeel van elk ernstig sociaal-economisch overlegmodel. Daarbij mogen kenmerken van de arbeidsmarktorganisatie die direct of indirect loonkostenverhogend (of – verlagend!) werken niet uit het oog worden verloren. Het kan zelfs gearchtueerd worden dat er een zekere mate van afruil bestaat tussen loonniveau en bepaalde institutionele kenmerken van de arbeidsmarkt. Zo biedt, bijvoorbeeld, een minder stringente regeling inzake ontslagvergoedingen mogelijkheid tot betere perspectieven inzake loonniveau. Hetzelfde geldt voor een flexibele houding ten aanzien van de concrete invulling van de te presteren globale arbeidstijd.
- Vermits er zich in termen van het geschoolde gedeelte van de beroepsbevolking nauwelijks een tewerkstellingsprobleem stelt, dient er vanuit het sociaal overleg ook meer aandacht besteed te worden aan onderwijs en training. Door de kwaliteit van de beroepsbevolking permanent te upgraden wordt in Denemarken alzo gewerkt aan de globale tewerkstelbaarheid. Voeg daarbij de hoge mate van flexibiliteit en het unieke recept van de alom geprezen ‘flexicuriteit’ krijgt vorm. Daarmee tonen de Denen de weg naar wat in eigen land op een nogal sloganachtige manier werd gedoopt tot ‘concurreren op kwaliteit’. Een land kan er inderdaad voor opteren om minder op prijs en meer op kwaliteit te concurreren (Cf kennis, vaardigheden, innovatie, productdifferentiatie, snelheid,...). Het

60 In een op stapel zijnde publicatie van VKW Metena staat de thematiek van de ongelijkheid centraal.

vergt dan wel dat men het daartoe benodigde kader op een consequente manier uittekent. Het model van ‘flexicurity’ werkt niet als men de vanuit beleidsoogpunt minder populaire kanten ervan opzij wil schuiven.

- De beste illustratie van deze nood aan beleidsdiscipline vinden we terug bij het onderdeel wegwerken van inkomens- en tewerkstellingsvallen. Grote zorg dient besteed te worden aan de negatieve impact welke van goedbedoelde uitkeringsmechanismen kan uitgaan op de werkmotivatie. Zoals de Scandinavische voorbeelden duidelijk aangeven, vormt een meer consistente en dwingende controle op de toegang tot een aantal statuten van non-activiteit een essentieel onderdeel van deze ingrepen. Finaal staat of valt het succes van het Zweeds en Deens model met het consequent en nauwgezet uitvoeren van de maatregelen gericht op activering.
- Vermits arbeid als minst mobiele productiefactor altijd het gros van alle belastingsvormen zal dragen, vormt het

principe van de alternatieve financiering van de sociale zekerheid via bijvoorbeeld hogere indirecte belastingen geen optie. Lastenverlaging op arbeid dient gecompenseerd te worden door vermindering van de uitgaven. Meer nog, de voorbeelden van Ierland, Zweden en Denemarken tonen elk op hun eigen manier aan dat het terugdringen van de overheid uit de economie meer expansieve dan restrictieve impulsen kan genereren. Ook de offensieve saneringsstrategie gevolgd in Ierland getuigt hiervan. Twee elementen spelen daarin een allesbepalende rol. Ten eerste, het afbouwen van overheidstewerkstelling genereert enerzijds middelen voor permanente vorming, innovatie en belastingsverlagingen en zorgt anderzijds voor een soepeler arbeidsaanbod zodoende een expansie in de private sector het verlies aan jobs bij de overheid kan compenseren. Ten tweede, het afbouwen van de belastingsdruk op arbeid maakt op zijn beurt ruimte vrij voor een meer ge-diversifieerde beloningsstructuur met alle positieve gevolgen van dien voor motivatie, arbeidsethiek en productiviteit.

Referenties

Alesina, A., Ardagna, S. (1998). Fiscal Adjustments: Why They can be expansionary. *Economic Policy*, 27 (October): 287-517.

Alesina, A., Ardagna, S., Perotti, R., Schiantarelli, F. (1999). Fiscal Policy, Profits and Investment. Cambridge: NBER Working paper 7207, july.

Alesina, A., Perotti, R. (1997). The Welfare State and Competitiveness, *American Economic Review*, 87(5): 921-939.

Andersen, T.M. (2003) Changes in the Danish Labour Market Bargaining – The Prototypical Case of Organised Decentralisation. In: **Dolvik, J.E., Englestad, F., eds.** National Regimes of Collective Bargaining in Transformation: Nordic Trends in Comparative Perspective. Makt- og demokratiutredningen Norge 1998-2003, Rapportserien No. 54. Aarhus: University, Department of Economics.

Aronsson, T., Walker, J.R. (1997). The Effects of Sweden's Welfare State on Labor Supply Incentives. In: **Freeman, R. B., Topel R., Swedenborg, B., eds.** The Welfare State in Transition, Reforming the Swedish Model, National Bureau of Economic Research, Conference Report. Chicago and London: The University of Chicago Press.

Auer, P. (2000). Employment Revival in Europe: Labour market success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands. Geneva: ILO.

Baccaro, L., Simoni M. (2004). The Irish social partnership and the 'celtic tiger' phenomenon. Geneve: International Institute for Labour Studies, discussion paper 154.

Barry, F., Crafts, N. (1999). Some Comparative Aspects of Ireland's Economic Transformation, *Irish Banking Review*, Autumn: 39-44.

Bergström, V. (2002). Monetary policy and wage formation in Sweden, Deputy Governor of the Sveriges Riksbank. Stockholm: Speech at the HSB Bank's Finansdag, 13 november.

Bertie Ahern, T.D., (2004). Mid-Term Review of Part Two of Sustaining Progress – Pay and the Workplace. Dublin: Departement of the Taoiseach, june.

Bingley, P., Westergaard-Nielsen, N. (2002). The Return to Firm-Specific Human Capital, Aarhus: University and Aarhus School of Business.

Boss, A., Elender, T. (2005). Incentives to Work: The Case of Germany. Kiel Institute for World Politics, working paper 1237, februari.

Bradley, J., Fitz Gerald, J., Honohan, P., Kearny, I. (1997). Interpreting the Recent Irish Growth Experience. In: **Duffy, D., Fitz Gerald, J., Kearny, I., Shortall, F., eds.** Medium Term Review: 1997-2003. Dublin: ESRI.

Bredgaard, T., Larsen F., Madsen P.M. (2005). The flexible Danish labour market – a review. Aalborg: University, CARMA Research Papers, april.

Crouch, C. (1988). Trade Unions in the Exposed sectors: Their influence on Neo-Corporatist Behavior. In: **Brunetta, R., Dell’Aringa, C., eds.** Labour Relations and Economic Performance, London: Macmillan: 6

Driffill, J. (2005). The Centralisation of Wage Bargaining Revisited. What have we learned? London: Birbeck College, november.

Enterprise Ireland. (2005). Ireland: Economic Profile, april. Dublin.

Eucken, W. (1952) Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Tübingen, Francke und Mohr Verlag.

European Economy. (2004). The EU Economy Review, 6.

Eurostat (2005), Statistical Annex of the European Economy, autumn.

Fitz Gerald, J. (1999). Wage formation in the Labour Market. In: **Barry F., eds.** Understanding Ireland’s Economic Growth. London: Macmillan: 137-66.

Forslund A., Krueger A.B. (1997). An Evaluation of the Swedish Active Labor Market Policy: New and Received Wisdom. In: **Freeman R. B., Topel R., Swedenborg, B., eds.** The Welfare State in Transition, Reforming the Swedish Model, National Bureau of Economic Research, Conference Report. Chicago and London: The University of Chicago Press.

Freeman R. B., Topel R., Swedenborg, B., eds. (1997). The Welfare State in Transition, Reforming the Swedish Model, National Bureau of Economic Research, Conference Report. Chicago and London: The University of Chicago Press.

Hazeu, C.A. (2005). Het voortdurende succes van het Ierse superpoldermodel. *ESB*, 17 juni.

Hein, E., Truger, A. (2005). A Different View of Germany’s Stagnation. *Challenge*, november/December.

Iversen, T. (1999). Contested Economic Institutions: The Politics of Macroeconomics and Wage Bargaining in Advanced Democracies, Cambridge: Cambridge University Press.

Iversen, T., Wren, A. (1998). Equality, Employment, and Budgetary Restraint: The Trilemma of the Service Economy. *World Politics*, no. 50.4.

Konings, J. (2004). De relatie tussen loonlastenverlaging en jobs. *Beleidsnota*, nr. 2. Antwerpen: VKW Denktank.

Konings, J. (2005). Loonkosten en jobcreatie: regionale en sectorale verschillen. *Beleidsnota*, nr. 5. Antwerpen: VKW Denktank.

Landsorganisationen i Sverige. (2005). Wage Report 2005 – Wages and wage development 1994-2004, Stockholm.

Layard R. (2004). Good Jobs and Bad Jobs, Centre for Economic Performance Occasional Paper No 19, april.

MacCoille C., McCoy, D. (2001). Smoothing adjustment through modified wage bargaining. *Irish Banking Review*, winter. Dublin.

Madsen, P.K. (2002). The Danish Model of 'Flexicurity' – A Paradise with some Snakes. Copenhagen: University, Department of Political Science.

Mantovani, D., Sutherland, H. (2003). Social indicators and other income statistics using the Euromod baseline: a comparison with Eurostat and National Statistics. EUROMOD: Working Paper No. EM1/03: July.

McCarthy, F. D., Desmond, F. (2001). Social Policy and Macroeconomics: The Irish Experience, Worldbank: Working paper: WPS2736.

National Competitiveness Council. (2005). The Competitiveness Challenge 2005. Dublin: Forfás.

NESC. (1986). A strategy for development, 1986-90, Dublin: NESC.

NESC. (1993). A Strategy for Competitiveness, Growth and Employment, Dublin: NESC.

NESC. (1996). Strategy into the 21st Century, Dublin: NESC, Report no. 99.

NESC. (1996). Strategy into the 21st Century: Conclusions and Recommendations. Dublin: NESC, Report no. 98.

NESC. (1999). Opportunities, Challenges and Capacities for Choice, Dublin: NESC.

O'Connel, P. J. (1999). Astonishing success : Economic growth and the labour market in Ireland. Geneva: ILO (Employment and Training Department), Employment and Training Papers no. 44.

OESO. (2001). Highlights of Public Sector Pay and Employment Trends. Paris: Public Management Committee.

OESO. (2005). Economic Outlook nr. 78, Parijs: OESO.

OESO. (2005). Employment Outlook, Parijs: OESO.

OESO. (2006). via <http://www.oecd.org/dataoecd/48/5/34244925.xls>

Ohlsson H. (2003). The Swedish Industrial Agreement. In: **Dølvik J. E., Engelstad, F., eds.** National regimes of collective bargaining in transformation: Nordic trends in a comparative perspective, Rapport 54, Makt- og demokratiutredningen. Oslo: Unipub.

Per-Anders, E., Topel, R. (1997). Wage Policy and Restructuring: The Swedish Labor Market since 1960. In: **Freeman R.B., Topel, R., Swedenborg, B., eds.** The Welfare State in Transition, Reforming the Swedish Model, National Bureau of Economic Research, Conference Report, Chicago and London The University of Chicago Press.

Ropke, W. (1958). Ein Jahrzehnt Sozialer Marktwirtschaft in Deutschland und seine Lehren, Köln-Marienburg: Verlag für Politik und Wirtschaft.

Sen, A. (1992). Inequality re-examined, New York: Russel Sage Foundation.

Siebert, H. (2003). The Failure of the German Labor Market. Kiel Institute for World Economics, working paper 1169, juni.

Siebert, H. (2004). Economic and Political Governance in Germany's Social Market Economy, Kiel Institute for World Economics, working paper 1207, april.

Siebert, H. (2005). The German Economy. Beyond the Social Market, Princeton: Princeton University Press.

Strengmann-Kuhn, W. (2003). Armut trotz Erwerbstätigkeit. Analysen und sozialpolitische Konsequenzen, Frankfurt: Campus.

The Danish Government. (2005). Denmark's National Reform Programme, Contribution to EU's Growth and Employment Strategy (The Lisbon Strategy), Copenhagen: Ministry of Finance, october.

The Economist. (2006). Waiting for a Wunder. A Survey of Germany. *The Economist*; vol. 378, 11 februari.

Verbist, G. (2005). Replacement incomes and taxes: A distributional analysis for the EU-15 countries. EUROMOD: Working Paper No. EM2/05: January.

Westergaard-Nielsen, N. (2001). Danish Labour Market Policy: Is it worth it? Aarhus: School of Business: Centre for Labour Market and Social Research, Working paper 01-10, November.

voorheen reeds verschenen in de reeks beleidsnota:**1. De concurrentiepositie van België anno 2004: het falen van de loonnorm**

door Marc De Vos, Geert Janssens, Johan Van Overtveldt

2. De relatie tussen loonlastenverlaging en jobs

door Jozef Konings

3. 'Duovaardigheid' bevorderen: op weg naar een organisatie die resultaatgerichtheid en aanpassingsvermogen met elkaar verzoent

door Julian Birkinshaw, Cristina Gibson, met Aimé Heene

4. Rusland na het communisme: een normaal land

door Andrei Shleifer en Daniel Treisman

5. Loonkosten en jobcreatie: regionale en sectorale verschillen

door Jozef Konings

6. Snelle jongens: Naar een betere intergratie van nieuwkomers in de onderneming

door Keith Rollag, Salvatore Parise, Rob Cross en ingeleid door Leon Vliegen

7. Vennootschapsbelasting in Europees perspectief

door Hylke Vandenbussche

8. Zin en onzin van fusies en overnames

door Herman Vantrappen, Koen Dejonckheere, Paul Van Hooghten

9. Mobiliteit, rekeningrijden en de prijsstructuur in de transportsector

door Bruno De Borger

10. Notionele interestaftrek: een nieuwe fiscale incentive

door Chris Vandermeersche

11. Leidt de EU-uitbreiding tot sociale afbouw?

door Filip Abraham

12 a. Het QWERTY-model. Sociaal-economisch overleg in België

door Johan Van Overtveldt, Geert Janssens en Serge Huyghe

Tegen de achtergrond van een dringende noodzaak tot restauratie van het Belgisch sociaal overlegmodel, gaat deze beleidsnota op zoek naar buitenlandse ervaringen en lessen. Er werd halt gehouden in Ierland, Duitsland, Zweden en Denemarken. De conclusie is verrassend simpel en tegelijk hoopgevend. Wat men in andere landen kan, moeten wij minstens even goed kunnen.

vw Metena

Vertrekkend vanuit een economische oriëntatie doet **vw Metena** aan onderzoekswerk dat betrekking heeft op brede maatschappelijke problemen en discussies.

verantwoordelijke uitgever

vw Denktank
Sneeuwbeslaan 20
2610 Wilrijk

www.vkwmetena.be
vkw.metena@vkw.be