

Cao-overleg en overheidsbeleid

DRS. F. A. VAN DIJK*

De loonpauze maakt eens te meer de vraag actueel of er een ingebouwd conflict bestaat tussen het arbeidsvoorwaardenbeleid van sociale partners en het sociaal-economische beleid van regeringen. In dit artikel wordt uiteengezet aan welke voorwaarden moet worden voldaan om overeenstemming tussen regering en met name vakbeweging mogelijk te maken. Aan die voorwaarden is thans niet voldaan. Die situatie zal waarschijnlijk aanleiding geven tot een langdurig ingrijpen van de regering in het arbeidsvoorwaardenbeleid.

Inleiding

De verwachting dat het, nu onderbroken, cao-overleg tot resultaten zou leiden die strijdig zijn met het overheidsbeleid, heeft het kabinet-Van Agt ertoe genoopt een crisismaatregel te nemen. De afgekondigde loonpauze moet alle partijen de tijd geven om zich te bezinnen op de verslechterde economische vooruitzichten. Blijkbaar verkeert de regering in de veronderstelling dat haar eigen beleid, traditiegetrouw gebaseerd op de vijf naoorlogse doelstellingen, economische groei, volledige werkgelegenheid, stabiel prijsniveau, extern evenwicht en een rechtvaardige inkomensverdeling, gefrustreerd wordt door de cao-eisen van de vakbeweging. Eens te meer staat de verhouding tussen cao-overleg en overheidsbeleid centraal, en wel speciaal de vraag of er een ingebouwd conflict tussen beide bestaat 1).

Het arbeidsvoorwaardenbeleid van de vakbeweging

Het arbeidsvoorwaardenbeleid van de grootste Nederlandse vakcentrale, de FNV, dat van doorslaggevende betekenis is voor de uitkomsten van het cao-overleg, heeft drie bijzondere kenmerken:

- een sterke *centralisatie*, vooral wat betreft de materiële arbeidsvoorwaarden. Het zogenaamde gecoördineerde arbeidsvoorwaardenbeleid vertoont meestal een concrete coördinatie op het materiële vlak, terwijl de andere punten op bedrijfstak- of ondernemingsniveau verder worden ingevuld;
- het principe van *solidariteit*; er wordt geen verschil gemaakt tussen sterke en zwakke bedrijfstakken, vanwege het beginsel dat gelijk werk gelijk beloond dient te worden. Dit heeft er in Nederland niet toe geleid dat de situatie in de sterke bedrijfstakken maatgevend is voor de looneisen, doch men baseert zich op gemiddelde produktiviteitscijfers. Waarom dit principe de afgelopen maanden wat onder vuur is komen te liggen, hoop ik in het onderstaande duidelijk te maken;
- de *meervoudige doelstelling* die het arbeidsvoorwaardenbeleid heeft; via het arbeidsvoorwaardenoverleg probeert men een betere inkomensverdeling, zowel personeel (over individuen) als functioneel (verdeling tussen arbeid en overige inkomens zoals winsten enz.) tot stand te brengen. Dat eerste geschiedt via het leggen van vloeren in verhogingen, en het verbinden van maxima aan de prijscompensatie, het tweede is vooral in de jaren zestig gebeurd, via

het realiseren van looneisen die boven de produktiviteitsstijging uitgaan. Een doelstelling die vooral de laatste jaren centraal is komen te staan is de werkgelegenheidsdoelstelling; deze doelstelling beïnvloedt de looneisen. Tevens wordt getracht op bedrijfs(tak)niveau tot werkgelegenheidsafspraken te komen.

De invloed van het arbeidsvoorwaardenbeleid

Slechts een minderheid van de Nederlandse werknemers is georganiseerd in een vakbond. De invloed van de cao's, afgesloten door de vakbonden, is echter veel groter. Wettelijke bepalingen, zoals het verbindend verklaren van cao's, dragen er zorg voor dat ook niet-georganiseerde werknemers onder de werkingssfeer van afgesloten cao's vallen. Wellicht is dit laatste feit een van de oorzaken van de relatief lage organisatiegraad. De uitkomsten van het cao-overleg in Nederland hebben dus een zodanige invloed op het totale economische gebeuren, dat een regering het zich niet kan veroorloven eraan voorbij te gaan bij het formuleren van haar eigen beleid. Dat wél doen zou hetzelfde zijn als te proberen in een auto zonder remmen te rijden: heuvelopwaarts is er geen probleem, maar als je naar beneden moet rijden. . .

Deze beelddispraak geeft aan dat juist in tijden van recessie de belangstelling van de regering voor het cao-overleg toeneemt. Een eng geïnterpreteerd inkomensbeleid, dat uitsluitend matiging van cao-inkomens omvat en nauwelijks enige aandacht heeft voor de inkomensverdeling, staat al jaren centraal in het overheidsbeleid. Deze interpretatie van inkomensbeleid, waarvan de loonpauze een voorbeeld is, ligt volkomen in het verlengde van de *Bestek*-filosofie, die momenteel overigens, in meerdere of mindere mate, door de meeste regeringen van de geïndustrialiseerde westerse landen, verenigd in de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), wordt aangehangen. Te hoge loon(kos-

* De auteur is werkzaam bij de Trade Union Advisory Committee (TUAC) te Parijs. Het artikel is geschreven op persoonlijke titel.
1) Het onderwerp „Collective bargaining and government policies” is onderwerp van een aantal recente OECD-publikaties en -conferenties. Voor dit artikel is gebruik gemaakt van: *Collective bargaining and government policies*, OECD, Parijs 1979; *Collective bargaining and government policies in ten OECD countries*, OECD, Parijs, 1979; *Wage policies and collective bargaining developments in Finland, Ireland and Norway*, OECD, Parijs, 1979; *Socially responsible wage policies and inflation*, OECD, Parijs, 1975.

ten)stijgingen bevorderen de inflatie en hebben aldus een remmende invloed op de economische groei, terwijl zij tevens de winsten doen afnemen en daarmee de investeringen en de werkgelegenheid negatief beïnvloeden. In die filosofie is het volkomen logisch dat men probeert inflatoire invloeden van buitenaf, zoals de olieprijsstijgingen, buiten de compensatiemechanismen te houden.

De Phillips-curve

Iets meer dan twintig jaar geleden introduceerde A.W. Phillips zijn theorie dat „veranderingen in de nominale lonen verklaard kunnen worden door de hoogte van de werkloosheid”. De veronderstelde wisselwerking tussen inflatie en werkloosheid werd door de meeste regeringen binnengehaald als het instrument waarmee de economie nauwkeurig kon worden „afgeregeld”. Dreigde er een oververhitting — zich uitend in toenemende inflatie — dan was het voldoende om korte tijd een restrictief beleid te voeren. De resulterende werkloosheid zorgde voor lagere looneisen en de inflatie was aldus beteugeld.

De discussie onder economen over de houdbaarheid van de theorie van Phillips is nog steeds niet geluwd, maar is inmiddels wel overschaduwd door de gebeurtenissen in de jaren zeventig, waarbij stijgende inflatie hand in hand ging met stijgende werkloosheid. De Phillips-curve, zo zij al bestaat, is naar rechtsboven verschoven. Omvang en duur van de werkloosheid, die nodig zijn om de inflatie te beteugelen, lijken te zijn toegenomen. De sociale kosten, in termen van werkloosheid, van het bestrijden van inflatie d.m.v. het voeren van een restrictief beleid zijn zo hoog geworden, dat de meeste regeringen, inclusief het kabinet-Van Agt, hun toevlucht zoeken tot directe, inkomenspolitieke maatregelen om het inflatiegevaar te beteugelen.

De keuze voor een wettelijk opgelegd inkomensbeleid is dus in feite een negatieve keuze. Alternatieven om de werkloosheid te bestrijden en de economische groei weer tot aanvaardbare percentages op te krikken, worden verworpen vanwege het latente inflatiegevaar. Eens te meer wordt duidelijk dat het zwaartepunt van het Nederlandse economische beleid is verschoven van het keynesiaanse effectieve-vraagbeleid naar een neoklassiek (kosten)aanbodbeleid.

Het verzet van de Nederlandse vakbeweging tegen de afgekondigde loonpauze maakt duidelijk dat men van die kant totaal anders tegen het inflatieprobleem aankijkt dan de regering. Dat maakt de vraag interessant met welk regeringsbeleid een dwangmaatregel zoals de loonpauze had kunnen worden vermeden. Alle partijen zullen het namelijk met elkaar eens zijn dat een consensus momenteel verre te prefereren is boven de huidige conflictsituatie.

Inflatie

Het fenomeen inflatie is tegenwoordig niet meer te definiëren met eenvoudige omschrijvingen als „demand-pull” of „cost-push”. Inflatie ontstaat uit een complex van factoren zoals het door de overheid gevoerde fiscale en monetaire beleid, het arbeidsvoorwaardenbeleid, het prijsbeleid, speculatie op de valutamarkten enz. Zonder al te diep in te gaan op alle factoren die de inflatie beïnvloeden, wil ik hier toch één factor uitlichten die in de ogen van de vakbeweging een uiterst belangrijke rol speelt in het inflatieproces: de prijsvaststelling door het bedrijfsleven.

De veronderstelling van volkomen concurrentie, waarbij vraag- en aanbodfactoren de prijs bepalen, is in toenemende mate een mythe geworden. De schaalvergroting en de toenemende concentratie in het bedrijfsleven hebben ertoe geleid dat de marktform in overwegende mate monopolistisch c.q. oligopolistisch is geworden. Het zijn niet langer marktfactoren die de prijs bepalen, doch managementbeslissingen. Daarbij spelen afzetverwachtingen een ondergeschikte en

cash-flow- en winstverwachtingen een dominerende rol. Het zijn vooral verwachtingen omtrent de toekomstige hoogte van de inflatie die bepalend zijn voor het huidige prijsniveau. Het spreekt vanzelf dat die verwachtingen zich zelf dan realiseren.

Deze ontwikkeling heeft de vakbeweging ervan overtuigd dat een succesvol anti-inflatiebeleid dient te beginnen met een stringent prijsbeleid. De loonindexering *achteraf* leidt dan onvermijdelijk tot lagere nominale loonbewegingen. Impliciet is hiermee de eerste voorwaarde geformuleerd waaronder overeenstemming tussen regering en vakbeweging mogelijk zou zijn, n.l.:

- *een realistische analyse van de oorzaken van inflatie, alvorens tot dwangmaatregelen zoals een loonpauze te komen.*

Een dergelijke analyse zou aantonen dat in de jaren zeventig vooral stijgende grondstoffenprijzen (m.n. die van olie) debet waren aan de prijsverhogingen. Dit roept twee discussiepunten op:

- a. in principe betekenen hogere grondstofprijzen een ruilvoetverslechtering voor die landen die zelf geen grondstoffen hebben. Nu is het geenszins het privilege van de grondstoffenexporterende landen om de ruilvoet vast te stellen. Als de grondstoffenimporterende landen hun exportprijzen verhogen is daarmee de oude ruilvoetverhouding hersteld, en is slechts de mondiale inflatiegraad verhoogd. In dat geval is een volledige prijscompensatie zeker terecht. Worden de grondstoffenimporterende landen er echter toe gedwongen om, zoals in het geval van de olieprijsen, een verslechtering van de ruilvoet te accepteren, dan komen we op het tweede punt, nl.
- b. wie draagt deze ruilvoetverslechtering? In principe zijn er vele mogelijkheden: de loontrekkers, de overige-inkomenstrekkers of er vindt één of andere vorm van lastenverdeling plaats. In Nederland spelen daarbij de aardgasbaten van de overheid ook een rol. Het „schonen” van de olieprijsverhoging uit de prijscompensatie is een politieke keuze vóór de overige inkomens en tégen de looninkomens, die eens te meer volstrekt in overeenstemming is met de *Bestek*-filosofie, maar wordt voorgesteld als enig overblijvende mogelijkheid. Welnu, een andere mogelijkheid is er wel, maar behelst een politieke keuze en geen economische.

Een tweede belangrijke kostenverhogende factor in de jaren zeventig zijn de toenemende eisen die aan het bedrijfsleven worden gesteld met betrekking tot het milieubehoud en de veiligheid. Als derde factor kunnen we de loonkosten noemen, waarbij vooral de indirecte loonkosten (premies e.d.) een grote rol hebben gespeeld. Beide elementen dienen in de discussie rond een inflatiebeleid een rol te spelen.

De tweede belangrijke voorwaarde die overeenstemming tussen regering en vakbeweging mogelijk maakt is de volgende:

- *een regeringsbeleid dat rekening houdt met de principes van centralisatie en solidariteit die de vakbeweging in het arbeidsvoorwaardenbeleid huldigt.*

Het moge duidelijk zijn dat bij een centralistisch arbeidsvoorwaardenbeleid, dat is gebaseerd op macro-economisch vastgestelde gemiddelde produktiviteitscijfers, een belangrijke inflatieimpuls achterwege blijft, namelijk het haasje-overeffect dat optreedt als de produktiviteitsstijging in een sterke bedrijfstak maatgevend wordt voor de rest van het bedrijfsleven. Een combinatie van een lage organisatiegraad en een centralistisch arbeidsvoorwaardenbeleid legt echter een tijdbom onder een dergelijk beleid, tenzij er een compenserend regeringsbeleid tegenover staat. Is dat niet het geval dan kunnen we constateren dat de werknemers in bedrijven met een lager dan gemiddelde produktiviteitsstijging met werkloosheid worden bedreigd, terwijl werknemers in bedrijfstakken waar het omgekeerde het geval is, worden geconfronteerd met stijgende bedrijfswinsten en, ondanks hun matige eisen, een toenemende landelijke werkloosheid.

Die tijdbom is in de afgelopen maanden in Nederland tot ontploffing gekomen. Het resultaat kan zijn dat er, inhoudelijk gezien, een einde komt aan het gecoördineerde arbeidsvoorwaardenbeleid, waardoor via het haasje-over-effect grotere loonstijgingen gerealiseerd worden dan de regering wenselijk acht. Een compenserend overheidsbeleid, dat een dergelijke gang van zaken kan voorkomen, bestaat in grote trekken uit een collectieve vermogensaanwasdeling en een selectief steunbeleid. Slechts op die manier kan worden voorkomen dat de werknemers in de relatief sterke bedrijfstakken het (terechte) gevoel krijgen dat zij hun looneisen matigen ten behoeve van de winsten.

De derde voorwaarde die kan worden geformuleerd is, politiek gezien, waarschijnlijk het moeilijkst te realiseren. Deze voorwaarde luidt:

- *de regering dient het wettelijk kader te scheppen waarbinnen het voor de werknemers mogelijk wordt volwaardig mee te beslissen over de investeringen die er in het bedrijfsleven worden gedaan.*

Deze voorwaarde vloeit rechtstreeks voort uit de aard en inrichting van ons productieproces en uit de meervoudige doelstelling die de vakbeweging met haar arbeidsvoorwaardenbeleid nastreeft. De stelling dat investeringsbeslissingen in Nederland, in een kapitalistisch stelsel, voornamelijk winstgericht zijn is wellicht een oversimplificatie. In beginsel is de stelling echter niet onjuist en dat is belangrijk. Zowel absoluut als relatief zijn de winsten in de afgelopen jaren in de knel gekomen. Daarvoor zijn vele oorzaken aan te wijzen: overcapaciteit op mondiaal niveau in een aantal bedrijfstakken, veroorzaakt door overinvesteringen in de jaren zestig; concurrentie uit lage-lonenlanden; verschuiving van productiepatronen in een voor Nederland ongunstige richting; lasten die op het bedrijfsleven worden gelegd i.v.m. met veiligheids- en milieueisen enz. Eén van de oorzaken is echter ook het beleid dat de vakbeweging heeft gevoerd om de verhouding loonsom/winsten, om te buigen in een, in haar ogen, rechtvaardiger richting.

Dat beleid is met succes bekroond, alhoewel in veel mindere mate dan zou blijken uit de spectaculaire stijging van de arbeidsinkomensquote, een variabele met een statistische, doch met een geringe verklarende waarde. Het teruglopen van de winsten maakt het investeren onaantrekkelijk. Een vergelijking tussen het investeringsniveau in de jaren zestig en dat in de jaren zeventig maakt duidelijk, dat de groei tot staan is gekomen, en in sommige gevallen zelfs negatief geworden 2). Bij een groeiende beroepsbevolking is werkloosheid de ijzeren consequentie van nulgroei van de investeringen. Daar komt dan nog bij dat indien de vakbeweging succesvol blijkt te zijn in haar beleid de inkomensverdeling rechtvaardiger te maken, de investeringen voornamelijk een arbeidsbesparend karakter zullen dragen.

De vakbewegingsdoelstellingen van een rechtvaardiger inkomensverdeling en volledige werkgelegenheid komen hier dus met elkaar in strijd, omdat in een kapitalistisch systeem de vakbeweging wel zeggenschap over de lonen heeft, maar niet over de investeringen, die bepalend zijn voor de werkgelegenheid. Het medebeslissingsrecht over investeringen, zodat deze niet louter aan de hand van winstcriteria worden beoordeeld, doch ook op hun effect op de werkgelegenheid, is noodzakelijk om deze tegenstelling op te heffen. Een dergelijk medebeslissingsrecht dient uiteraard een wettelijke basis te hebben.

In het bovenstaande zijn de drie belangrijkste voorwaarden geformuleerd waaraan een overheidsbeleid moet voldoen om het arbeidsvoorwaardenbeleid van de vakbeweging te kunnen laten sporen met het overheidsbeleid. Er kunnen echter nog twee aanvullende eisen geformuleerd worden. Het is namelijk voor een regering noodzakelijk om aan de vakbeweging, om wier medewerking wordt gevraagd, duidelijk te maken waar de verbindingslijnen liggen tussen het overheidsbeleid en het cao-overleg. Een beroep op onze gezamenlijke problemen is niet voldoende.

In de tweede plaats zou een overheidsbeleid dat de pogingen van de vakbeweging steunt om te komen tot een betere verdeling van het beschikbare werk, sterk bijdragen aan het verkrijgen van de medewerking van de vakbeweging. Die steun zou zowel op wettelijk terrein als op financieel terrein moeten liggen. Een wettelijke regeling die bedrijven verplicht om de plaatsen die vrijkomen, b.v. door vervroegde pensionering, op te vullen, zal leiden tot een vermindering van de uitgaven voor sociale zekerheid en daarmee ruimte scheppen voor financiële overheidssteun voor bedrijven die problemen hebben met de aanvankelijke financiering van arbeidstijdverkortingen.

Overeenstemming een droombeeld?

In de huidige politiek-economische situatie lijkt het bereiken van een overeenstemming tussen overheidsbeleid en arbeidsvoorwaardenbeleid schier onmogelijk. De hierboven geformuleerde voorwaarden zijn echter lang niet zo irrealistisch als ze op het eerste gezicht lijken. Gaan we namelijk acht jaren terug dan zien we dat in 1972 wél aan deze voorwaarden werd voldaan, met als resultaat dat een sociaal contract werd afgesloten. Dat contract had de volgende inhoud:

- a. de vakbeweging zou haar looneisen matigen;
- b. de werkgevers zouden prijsstijgingen beperken;
- c. de regering zou een aantal maatregelen nemen op het gebied van belastingen, werkgelegenheid, investeringen, huizenbouw en onderwijs.

Een belangrijk onderdeel van het contract was de overeenkomst dat de arbeidstijd zou worden teruggebracht tot 40 uren per week en dat de vakantie tot 20 dagen per jaar zou worden uitgebreid. Het is duidelijk dat een evaluatie van iets, wat slechts één jaar heeft standgehouden, een hachelijke zaak is. In sommige opzichten kan echter van een succes gesproken worden. Hoewel het inflatiepeil dat was afgesproken, werd overschreden, is de inflatie laag te noemen als de van buiten komende inflatoire invloeden mede in beschouwing worden genomen. De reële lonen ontwikkelden zich zoals afgesproken.

De actualiteit

De vraag of overeenstemming tussen overheidsbeleid en arbeidsvoorwaardenbeleid wenselijk is, kan nauwelijks discussie oproepen. Het is duidelijk dat dit onder de huidige omstandigheden verre te prefereren is boven dwangmaatregelen, die op de lange duur geen enkel, of zelfs een averechts effect sorteren. De vraag of overeenstemming mogelijk is kan worden beantwoord aan de hand van een vergelijking tussen de hierboven geformuleerde voorwaarden en het actuele overheidsbeleid.

Er is dan maar één conclusie mogelijk: er bestaat in Nederland momenteel een ingebouwd conflict tussen overheidsbeleid en arbeidsvoorwaardenbeleid, een conflict dat waarschijnlijk tot een langdurig ingrijpen van de regering aanleiding zal geven.

F. A. van Dijk

2) *OECD economic outlook*, OECD, Parijs, december 1979, tabel 6.