

Coördinatie van loonvorming in Nederland

B. van Riel en M. Wilke*

De loonstijging binnen een sector heeft niet alleen gevolgen voor de betreffende werkgevers en werknemers, maar voor de gehele economie. Om die reden is het gewenst dat de loonvorming centraal gecoördineerd wordt. Daarbij mogen de looneisen niet zo hoog zijn, dat het rendement van de 'open' sectoren wordt aangetast. Ten einde dit euvel van de huidige loonruimteformule te ondervangen, wordt in dit artikel een alternatieve formule gepresenteerd.

De conjuncturele inzinking in de Europese economieën, waaronder ook de Nederlandse, heeft de discussies over loonmatiging en loonmaatregelen een nieuwe impuls gegeven. Dit is frappant te noemen, aangezien een grote meerderheid van economen en politici al jarenlang pleit voor decentralisatie van arbeidsverhoudingen, met als hoofdkenmerk een loonontwikkeling die door marktbevingen wordt gestuurd. Deze meerderheid heeft overigens recent haar gelijk gekregen: het centraal akkoord dat begin november tussen de sociale partners is afgesloten, bevestigt het belang van een loonbeweging die door marktvervingen beheerst wordt en heeft de loonmaatregel van het kabinet afgewend.

In het kader van het debat over decentralisatie van loonvorming en arbeidsverhoudingen, vindt binnen FNV-bonden een discussie plaats over de wijze waarop deze de loonontwikkeling pogen te coördineren. Eén van de centrale thema's van deze discussie is de wijze waarop de loonruimte als basis voor de onderhandelingen wordt vastgesteld. Hierbij is het de vraag in hoeverre de tot op heden gehanteerde loonruimteformule nog toekomst heeft.

Met dit artikel willen we deze discussie toelichten en commentariëren. Eerst gaan we in op de noodzaak van effectieve looncoördinatie in de Nederlandse economie. Vervolgens wordt de functie van de FNV-loonruimteformule besproken en kritisch commentarieerd. Aangezien we menen dat coördinatie van loonvorming in Nederland een goede zaak is, sluiten we af met een alternatieve loonruimteformule die bonden in Nederland kunnen hanteren bij de looncoördinatie.

De noodzaak van looncoördinatie

Voordat ingegaan wordt op een alternatieve formule voor de berekening van de loonruimte, willen we stilstaan bij de noodzaak van looncoördinatie als zodanig. Naar onze mening is deze noodzaak, ondanks

de tendens tot decentralisatie van de onderhandlungsstructuur in Nederland, alleen nog maar toegenomen¹.

Een standaard argument ten gunste van looncoördinatie is het bestaan van negatieve externe effecten van sterke loonstijgingen. Dit argument is reeds terug te vinden bij Beveridge en ligt ook ten grondslag aan het invloedrijke model van Calmfors en Driffill². Een negatief extern prijseffect is er bij voorbeeld wanneer looneisen in laag-productieve sectoren die boven de sectorale produktiviteitsgroei uitgaan, aanleiding geven tot prijsverhogingen in deze sector die de koopkracht van andere werknemers bedreigen en welke tot verdere loon- en prijsstijgingen (of tot rendementsverlies) aanleiding kunnen geven. Wanneer bonden het van te voren eens worden over de verdeling van de produktiviteitsgroei in de economie, kunnen loon- en prijsverhogingen uit hoofde van inhaalbewegingen vermeden worden. Een dergelijke inhaalbeweging is met name de laatste jaren in Nederland niet geheel uitgebleven en het huidige mechanisme van coördinatie is dan ook voor verbetering vatbaar.

Wij vermoeden echter dat het geheel loslaten van looncoördinatie leidt tot hogere inflatie en rendementsverlies. De reden hiervan is dat in Nederland de bonden in de meeste sectoren van de economie vertegenwoordigd zijn. Daarom zullen grote sectorale loonverschillen inhaalbewegingen tot gevolg hebben en is een looncoördinatie welke alle sectoren

* Bart van Riel is als wetenschappelijk medewerker verbonden aan de Technische Hochschule Darmstadt (BRD). Marco Wilke is hoofd van de beleidsafdeling van AbvaKabo. 1. Zie bij voorbeeld L. Calmfors en J. Driffill, Centralization of wage bargaining, *Economic Policy*, 1988, blz. 13-61; D. Soskice, Wage determination: the changing role of institutions in advanced industrialized countries, *Oxford Review of Economic Policy*, nr. 4, 1990, blz. 36-61.

2. W. Beveridge, *Full employment in a free society*, Londen, 1944, blz. 199 ev.; L. Calmfors en J. Driffill, op.cit., 1988.

van de economie omvat eerder noodzakelijk. Dit is een duidelijk verschil met bij voorbeeld Japan waar de segmentatie van de arbeidsmarkt een hoge spreiding van de lonen toelaat, welke de laatste jaren zelfs nog verder is toegenomen³. In Japan is de coördinatie van de loonvorming beperkt tot de hoogproductieve sectoren waar vakbonden voet aan de grond gezet hebben (zie verderop). De onderhandelingspositie van werknemers in laag-productieve sectoren is vaak te zwak om aansluiting te vinden bij de looneisen in de vakbondsector⁴.

Mogelijkheden voor looncoördinatie

Coördinatie van de loonvorming kan bereikt worden door centralisatie van de onderhandelingsstructuur van bij voorbeeld bedrijfs- naar sectoraal naar nationaal niveau. In het model van Calmfors en Driffill is dit zelfs de enige manier om tot een coördinatie van de loonvorming te komen welke de negatieve externe effecten van loononderhandelingen internaliseert⁵.

Maar ook zonder vergaande centralisatie is een coördinatie van de loonvorming mogelijk. De vakbondsector in Japan is hiervan een voorbeeld. Hier wordt jaarlijks in het z.g. 'Shunto' (lente)-offensief in onderhandelingen tussen werkgevers en bonden uit de exportsector een voorbeeld voor de loongroei vastgelegd dat als referentiepunt dient in verdere onderhandelingen op bedrijfsniveau⁶. Deze coördinatie van de loonvorming, die oorspronkelijk bedoeld was om de zwakte van de bonden op bedrijfsniveau te compenseren, heeft ook geleid tot een verdere coördinatie tussen de werkgevers. Zo geeft de Japanse werkgeversorganisatie jaarlijks richtlijnen uit aan haar leden over de te volgen loonpolitiek.

Decentralisatie van de onderhandelingsstructuur (zoals die in de jaren tachtig in Nederland waar te nemen is) leidt in het model van Calmfors en Driffill ceteris paribus tot een vergroting van de negatieve externe effecten en daardoor tot hogere lonen. Calmfors en Driffill wijzen echter ook op een tegengedens: door decentralisatie wordt de onderhandelingsmacht van de vakbonden verminderd waardoor lagere lonen tot stand komen. Als gevolg van de gekozen model-parameters domineert deze tegengedens het externalisatie effect. Vanuit deze achtergrond bepleiten zij voor landen met sectorgewijze onderhandelingen (zoals Nederland) een verdere decentralisatie van de onderhandelingsstructuur.

In de verdere discussie is erop gewezen dat de tegengedens maar in beperkte mate op zal treden in een open economie⁷. Immers, in een open economie zullen de afwentelingsmogelijkheden van bedrijven in de exportsectoren beperkt zijn, ongeacht de mate waarin de onderhandelingsstructuur gecentraliseerd is. Op een meer empirisch niveau kan verwezen worden naar de Britse ervaring, waar duidelijk wordt dat een decentrale onderhandelingsstructuur op zich niet tot een zwakke positie van vakbonden en lagere lonen hoeft te leiden. Er zijn naar onze mening voldoende redenen om de veronderstelling dat decentralisatie van de onderhandelingsstructuur tot lagere lonen voert, in twijfel te trekken.

Wanneer deze tegengedens zich dus niet of in onvoldoende mate doorzet, kan geconcludeerd worden dat decentralisatie van de onderhandelingsstructuur tot het domineren van negatieve externe effecten kan leiden, met overeenkomstige gevolgen voor inflatie en rendementen. Dat deze in Nederland in de tachtiger jaren niet of in beperkte mate zijn opgetreden, heeft naar onze mening te maken met de nog steeds bestaande coördinatie van de loonvorming en met de werkloosheid, welke laatste de looneisen wél heeft afgeremd.

De loonruimteformule

In Nederland coördineren FNV-bonden hun arbeidsvoorwaardeneisen met een loonruimteformule. Deze formule stelt dat de beschikbare ruimte om arbeidsvoorwaarden te verbeteren, gelijk staat aan de som van de geraamde procentuele prijsstijging van consumptiegoederen en de per sector geraamde procentuele stijging van de arbeidsproductiviteit⁸. De uitkomst van deze formule fungeert als norm voor de inzet bij onderhandelingen. De definitie van deze loonruimteformule heeft daarmee grote gevolgen voor de loonvorming, die het resultaat is van de looncoördinatie.

Het effect op de loonvorming moet echter niet worden overschat. In de onderhandelingspraktijk per cao heeft de loonruimteformule geen of nauwelijks directe invloed. Daar waar de raming voor de prijsontwikkeling nog een centraal en min of meer controlebaar gegeven is, geldt dit absoluut niet voor de raming van de produktiviteitsontwikkeling voor de bedrijfstak of onderneming waarvoor een cao wordt

3. B. Rowthorn, Corporatism and labour market performance, in: J. Pekkarinen, M. Pohjola, B. Rowthorn (red.), *Social corporatism: a superior economic system*, Oxford, 1992.

4. Zo valt voor Japan uit de National Accounts van de OESO te berekenen dat in de sectoren "community, social and personal services" (waaronder ook de horeca valt), de lonen in 1977 76% van het gemiddelde in de verwerkende industrie bedroegen en in 1989 nog maar 72%. Dit terwijl het aandeel van deze sektor in de totale werkgelegenheid over dezelfde periode van 14% naar 20% steeg.

5. Zie L. Calmfors en J. Driffill, op.cit., blz. 17, 34. Ook in R. Berndsen, Loonvorming en prijsstabiliteit, *ESB*, 27 oktober 1993, blz. 980-984, wordt bepleit om dat deel van de loonmutatie dat externe effecten met zich meebrengt, op centraal niveau vast te leggen. Hoewel analytisch een interessante optie, denken wij niet dat een dergelijke suggestie in het huidige stelsel van de Nederlandse arbeidsverhoudingen enige kans maakt. Bovendien verwachten we dat ook van de reële component van de loonmutatie, die volgens Berndsen op decentraal niveau moet worden vastgelegd, externe effecten uit kunnen gaan.

6. Zie verder K. Kshiro, Development of collective bargaining in postwar Japan, in: T. Shirai (red.), *Contemporary industrial relations in Japan*, Wisconsin, 1983; A. Takahashi et al. (red.), *Shunto wage offensive*, The Japan Institute of Labour, Tokio, 1989. Eigen berekeningen laten een nauwe correlatie ($R^2 = 0,86$) tussen de groei van de lonen in de verwerkende sector en de Shunto loonsverhogingen zien.

7. Zie R. Layard, S. Nickell, R. Jackman, *Unemployment*, Oxford, 1991, blz. 134-137.

8. Het betreft het 'geschoonde' cijfer prijsindex gezinsconsumptie, zoals gepubliceerd door het CPB.

afgesloten. Bovendien tellen in de onderhandelingspraktijk zoveel andere factoren mee, dat de uitkomsten van de formule niet direct gebruikt worden⁹.

Onderschatting van het effect van de loonruimteformule zou echter ook niet juist zijn. De formule als legitimatie gebruikend, stellen FNV-bonden dat er een 'x-percentage ruimte is voor verbetering van de arbeidsvoorwaarden'; of dat er een 'y-percentage looneis is die als alleszins redelijk mag worden gehouden gezien de x-percent ruimte'. Dit heeft minstens drie effecten:

- Als een FNV-bond een dergelijke ruimte of een daarvan afgeleide loonontwikkeling opeist, gaat deze eis voor alle sectoren waar de bond opereert als een norm gelden, waarvan nauwelijks afgeweken kan worden;
- Voor een belangrijk deel communiceert een bond met de (niet kader)leden en met de niet-leden via de media. Loonruimtepercentages of looneisen spelen daarbij een grote rol. Bonden kunnen een zeer afgewogen discussie hebben gehad over een totaal pakket van arbeidsvoorwaarden ligt, vaak zijn de media enkel geïnteresseerd in 'de looneis';
- De ruimte die een FNV-bond stelt, heeft ook doorwerking naar concurrerende bonden in het eigen werkveld en naar bonden in andere sectoren. Met name het laatste punt is van groot belang. Verbetering van arbeidsvoorwaarden wordt immers voor een belangrijk deel relationeel beleefd.

Concluderend kan gesteld worden dat de loonruimteformule van belang is bij 'het percentage' (ruimte dan wel looneis) dat voor enig jaar gaat gelden als referentiekader, waaraan het presteren van bonden wordt afgemeten. In de onderhandelingspraktijk speelt het die rol, en verder ook niet meer.

Kritiek op de FNV-loonruimteformule

De huidige loonruimteformule is gebaseerd op de gedachtengang dat realisatie van eisen die eruit volgen niet leidt tot aantasting van het winstaandeel (en daarmee ruwweg het rendement) van de Nederlandse economie. Dit wordt door FNV-bonden van belang geacht vanwege de werkgelegenheidsontwikkeling.

De formule is regelmatig bekritiseerd¹⁰. Als argumenten worden ondermeer genoemd:

- Incidentele loonontwikkeling wordt niet meegenomen, maar betekent wel een loonkostenstijging;
- Mutaties werkgeverspremies (althans in opwaartse zin) worden niet meegenomen en zijn eveneens kostenstijgingen;
- Er wordt niet gecorrigeerd voor prijsontwikkelingen die veroorzaakt worden door buitenlandse invloeden en wisselkoersbewegingen; ondernemingen hebben hiermee wel te maken;
- De loonruimteformule is te grof en differentieert onvoldoende naar de bedrijfstak- of ondernemings-specifieke positie.

Het laatste punt is ongetwijfeld waar, maar is minder relevant gezien de rol die de formule vervult (zie eerder). Mutaties van werkgeverspremies zijn de afgelo-

pen jaren structureel positief noch negatief (wellicht met uitzondering van de vut-premie). Bovendien valt er een tendens waar te nemen dat werkgeverspremies verdwijnen¹¹. Het punt van de incidentele loonontwikkeling is vanuit economisch perspectief juist. Men zou echter kunnen betogen dat de loonruimteformule alleen een eis weergeeft. Vanzelfsprekend is dit nog geen onderhandelingsuitkomst. De kostenontwikkeling als gevolg van incidentele loonontwikkeling zal ongetwijfeld één van de elementen zijn die de werkgeversvertegenwoordiging bij de onderhandelingen in zal brengen. In het door ons gepresenteerde alternatief zullen we ingaan op de effecten van 'buitenlandse ontwikkelingen'.

Een fundamenteeler probleem van de huidige FNV-formule is dat hoog-productieve sectoren zichzelf een structureel hogere ruimte kunnen aanmeten dan laagproductieve sectoren. Zoals hierboven al beweerd is, beleven mensen verbetering van arbeidsvoorwaarden relationeel. Zeker in een klein land als Nederland met een relatief overzichtelijke arbeidsmarkt hebben loonmutaties de neiging te convergeren naar het hoogste niveau¹². De resulterende norm zal derhalve vaak rond het niveau van de som van de consumptieprijsstijging en de produktiviteitsmutatie in de 'open sector' van de Nederlandse economie liggen.

Een alternatieve formule

Uitgaande van enerzijds het belang van gecoördineerde loonvorming en anderzijds de kritiek op de huidige formule, stellen we een alternatief voor. Dit alternatief is gebaseerd op de gedachtengang dat de 'open sectoren' in de Nederlandse economie het meest kwetsbaar zijn voor prijsontwikkelingen op de wereldmarkt en voor wisselkoersaanpassingen. De loonruimte in de alternatieve formule wordt gedefinieerd als:

afzetprijsstijging in de open sectoren +
produktiviteitsstijging in de open sectoren

Deze ruimte gaat als norm dienen voor alle sectoren in de economie, hetzij open, hetzij afgeschermd.

Met behulp van een zeer beknopt model¹³ hebben we de effecten van het hanteren van deze formu-

9. In die zin denken wij dat Den Butter in zijn artikel De loonruimte: mythe of baken, *ESB*, 1991, blz. 272-275, het belang van de loonruimteformule op sectorniveau overschat.

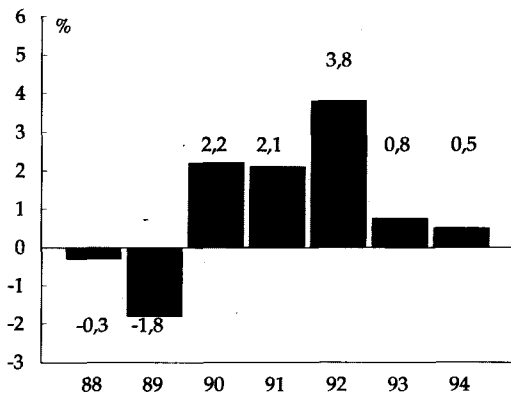
10. Zie bij voorbeeld G. Zalm, Mythen, paradoxen en taboes in de economische politiek, *ESB*, 1990, blz. 512-517.

11. Dit volgt ondermeer uit het wetsvoorstel rond afschaffing van de overhevelingstoelag door middel van een brutoering van de lonen, en in de gedachtengang rond de stelselherziening ziektekostenverzekering.

12. Zie voor empirische onderbouwing de bijzonder interessante studie van Hofman, Compajen en van Ours, *Sectorale Loondifferentiatie en werkgelegenheid in internationaal perspectief*, OSA-werkdocument 105, 1992.

13. Het model kan bij de auteurs worden opgevraagd. Het is gebaseerd op een artikel van A. Lindbeck, Imported and structural inflation and aggregate demand: the Scandinavian model reconstructed, in: A. Lindbeck (red.), *Inflation and employment in open economies*, Amsterdam, 1979.

Figuur 1. Het verschil tussen de huidige FNV-loonruimteformule en het alternatief, 1988 - 1994, % loonstijging



le vergeleken met de huidige formule zoals deze in de praktijk werkt (ruimte = consumptieprijsstijging + produktiviteitsstijging open sector). In het model is de mogelijkheid van een afzetprijsstijging in de open sectoren begrensd door de prijsbeweging op de wereldmarkt, gecorrigeerd voor wisselkoersmutaties. Producenten in deze sectoren hebben niet of nauwelijks de mogelijkheid om loonkostenstijgingen in hun prijzen door te berekenen. In het model berekenen producenten op de afgeschermd markt (loon)kostenstijgingen wel volledig in de prijzen door: de prijsvorming wordt hier bepaald door 'mark-up pricing'.

Voor zover we aannemen dat de geëiste ruimte inderdaad wordt geëffectueerd in loonkostenmutaties, leidt de uitwerking van de huidige formule tot rendementsaantasting in de open sector. Producenten in de afgeschermd sector (met een in het model veronderstelde lage produktiviteitsontwikkeling) kunnen de relatief hoge lasten van de effectivering van de loonruimte alleen financieren door deze in de prijs door te berekenen. Als gevolg hiervan zal de consumptieprijsmutatie boven de afzetprijsontwikkeling in de open sector liggen. Het effect van het opschroeven van de consumptieprijsontwikkeling wordt vermeden door het hanteren van het door ons voorgestelde alternatief.

Betogd zou kunnen worden dat de afgeschermd sector een eigen 'ruimtenorm' zou moeten hanteren, gebaseerd op de prijsontwikkeling in de eigen sector. Een belangrijk nadeel hiervan is dat bij het hanteren van verschillende ruimtenormen, er waarschijnlijk toch weer een opwaartse convergentie plaatsvindt, met alle gevolgen voor de rendementsontwikkeling in de open sector en van dien¹⁴.

In figuur 1 wordt, op basis van CPB-gegevens uit het Centraal Economisch Plan 1993, het verschil in loonruimte weergegeven voor de periode 1988-1994, dat voortvloeit uit hantering van de huidige respectievelijk alternatieve formule. Zeker in de periode 1990-1992 zou er volgens ons alternatief een veel lagere loonruimte moeten zijn vastgesteld dan de door ons geïnterpreteerde versie van de huidige formule impliceert.

Kritiek op dit alternatief zou kunnen zijn, dat het een nogal centralistische gedachtengang herbergt: de loonruimte wordt immers voor alle sectoren op dezelfde cijfers gebaseerd. In de eerste plaats stellen we dat we een bepaalde mate van centralisme in dit verband ook juist beogen. Het centralistische karakter van de looncoördinatie moet de bovengenoemde negatieve effecten voorkomen. Ook op andere plaatsen hebben we betoogd dat een bepaalde wijze van centralistisch, of gecoördineerd loonbeleid gunstig kan uitpakken voor variabelen als de werkgelegenheidsontwikkeling¹⁵.

Daarnaast willen we nogmaals wijzen op de rol van een loonruimteformule en de hieruit voortvloeiende 'norm'. Deze norm is niets meer of minder dan een algemeen richtsnoer voor het decentrale cao-overleg. Zoals al gesteld heeft de loonruimtenorm alleen indirecte betekenis bij de daadwerkelijke cao-onderhandelingen, die vervolgens sector- of ondernemings specifieke zaken kunnen regelen.

Conclusie

Indien arbeidsvoorwaardenvorming decentraal plaatsvindt, kan de loonvorming negatieve externe effecten met zich meebrengen. Dit heeft in eerste instantie gevolgen voor de rendementen van ondernemingen of bedrijfstakingen, maar op termijn natuurlijk ook voor de werkgelegenheid. Om die reden bepleiten we een effectieve coördinatie van de loonvorming. In inzet van de bonden in de onderhandeling moet gebaseerd zijn op een loonruimteformule die de rendementen van de 'open' sectoren niet aantast. De formule die de FNV-bonden op dit moment hanteren, doet dat in de praktijk wel en heeft dus, zeker in een kleine open economie als Nederland, duidelijk nadelen.

Daarom stellen we een alternatieve formule voor, waarin een soort centraal geldende loonruimte gebaseerd is op de som van de gemiddelde afzetprijsstijging in de open sectoren en de produktiviteitsstijging in deze sectoren. Het hanteren van een dergelijke formule draagt bij aan het totstandkomen van een structureel verantwoorde loonkostenontwikkeling.

Bart van Riel
Marco Wilke

14. Volgens de gedachtengang van 'mark-up pricing' is de afzetprijsontwikkeling van een producent de resultante van andere variabelen. In deze situatie ligt het dan ook voor de hand dat de afgeschermd sector de consumptieprijsstijging als (nominaal) uitgangspunt voor de ruimtenorm zal nemen.

15. Zie bij voorbeeld M. Wilke, *Corporatism and the stability of capitalist democracies*, Frankfurt am Main, 1991; M. Wilke, *Recentralisatie van arbeidsverhoudingen*, *Zeggenschap*, 1992/2, blz. 42-45; B. v. Riel, *Coordinated systems of industrial relations and unemployment performance*, (nog te verschijnen).