

De loonruimte: mythe of baken?

F.A.G. den Butter*

De loonruimte vervult in Nederland de rol van baken voor de loononderhandelingen. Over de lange termijn gezien is deze loonruimte steeds opgevuld, onder druk van stakingsdreiging. Op sectoraal niveau zijn er echter verschillen. De industrie en transportsector richten zich naar de landelijke loonruimte, terwijl de loononderhandelingen in de dienstensector en de bouw voornamelijk op basis van de sectorale loonruimte worden gevoerd. Uit een oogpunt van evenwichtige economische ontwikkeling is een definitie van de loonruimte gewenst die uitgaat van het gelijik blijven van de looninkomensquote.

Voor het verloop van onderhandelingen is het goed wanneer deze gebaseerd zijn op een door alle onderhandelaars aanvaard helder analysekader en op een gemeenschappelijk uitgangspunt. Traditioneel heeft de loonruimte, en de erachter liggende gedachte van een evenwichtige economische ontwikkeling, deze rol in de loononderhandelingen in Nederland vervuld. Toch ontbrandt van tijd tot tijd een discussie over de merites van het begrip loonruimte in de loononderhandelingen, waarbij de discussie natuurlijk door die partij wordt aangezwengeld, die zich bij de hantering van dit begrip in de onderhavige situatie in het nadeel acht. Op dit moment heeft het VNO het begrip loonruimte ter discussie gesteld, omdat het de rentabiliteit erin opgenomen wenst te zien.

Dit artikel bevat een aantal bespiegelingen over het begrip loonruimte vanuit een macro-economisch en een meso-economisch gezichtspunt. Er worden drie aspecten gezien. Eerst komt de empirie op macroniveau aan de orde, waarbij met name wordt ingegaan op de wisselwerking tussen de mate van opvulling van de loonruimte en de wijze waarop de werknemers (c.q. de vakbeweging) het stakingswapen hanteren. Ten tweede komt de empirie op sectorniveau aan bod. De vraag daarbij is in hoeverre de verschillende sectoren bij de loonvorming rekening houden met de sectorale dan wel met de landelijke loonruimte. Ten derde worden vanuit een macro-economisch gezichtspunt enige kanttekeningen bij de te hanteren definitie van de loonruimte gemaakt. Nadrukkelijk zij vermeld dat de in dit artikel beschouwde aspecten uitsluitend van empirische en dus van beschrijvende aard zijn. Er wordt niet gepoogd het begrip loonruimte een normatieve lading te geven zodat de uit beleidsoogpunt (bij voorbeeld anti-inflatie- of werkgelegenheidsbeleid) toegestane loonstijging hieruit direct zou zijn af te lezen. Zo'n politisering van de definitie van loonruimte is naar mijn mening ongewenst.

Empirie op macroniveau

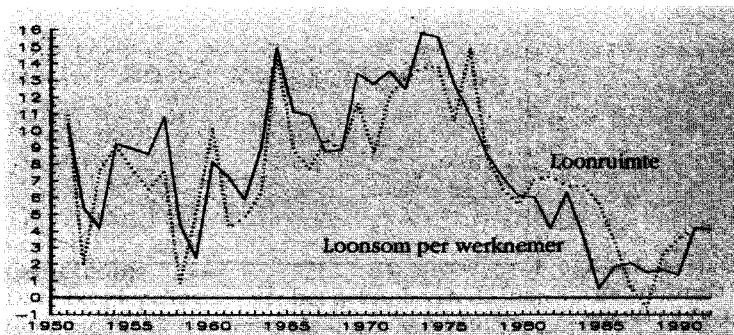
In Nederland zijn in de naoorlogse loonvorming vier regimes te onderscheiden. Het eerste regime loopt van 1945 tot 1959 en kan worden gekarakteriseerd als een periode van strikt geleide loonpolitiek waarbij de lonen landelijk werden vastgesteld. In het tweede regime, van 1960 tot 1969, is de loonpolitiek enigermate gedifferentieerd. Dit is een overgangperiode waarbij de loonvorming afwisselend werd bepaald door vrije onderhandelingen en door ingrijpen van de overheid. In deze periode werden de lonen niet langer uniform vastgesteld, maar konden in beginsel verschillen al naar gelang een divergerende produktiviteitsontwikkeling in de sectoren. In het derde regime, van 1970 tot 1982, is er formeel sprake van een vrije loonpolitiek, maar wanneer de uitkomsten van de vrije loononderhandelingen niet in overeenstemming waren met het regeringsbeleid, kondigde de overheid de zogeheten loonpauzes af. Momenteel bevinden we ons in het vierde regime, dat in 1983 is begonnen. Na het centraal akkoord van 1982 heeft de overheid zich formeel onthouden van ingrijpen in de loononderhandelingen. Desalniettemin speelt de door de regering wenselijk geachte loonstijging op de achtergrond mee bij de onderhandelingen, omdat de regering in noodsituaties dreigt in te grijpen en verder de koppeling tussen lonen en uitkeringen als stok achter de deur houdt. Daarom zou ik de huidige periode willen karakteriseren als een van vrije loonpolitiek met overheidscommentaar. Uit deze beschouwing blijkt dat de Ne-

* De auteur is hoogleraar Algemene Economie en coördinator van de onderzoeksgroep Toegepaste Arbeidseconomie (ALERT), Vrije Universiteit, Amsterdam. Dit artikel is geschreven naar aanleiding van het symposium over "De mythe van de loonruimte" op dinsdag 12 februari 1991 te Amsterdam. De schrijver dankt P.S. Hofman, J.A. Vijlbrief en R.F. van de Wijngaert voor hun nuttige bijdrage aan de gedachtenvorming over dit onderwerp.

derlandse overheid steeds een belangrijke vinger in de pap van de loonvorming heeft gehad.

Omdat de loonruimte voor de overheid altijd een belangrijke indicator voor de gewenste loonvorming is geweest, heeft dit begrip ook in de loononderhandelingen zelf in ons land steeds een belangrijke rol gespeeld. In figuur 1 is de loonontwikkeling te zamen met de loonruimte in de naoorlogse periode getekend. De loonontwikkeling wordt daarbij gekarakteriseerd door de jaarlijkse procentuele groei van de loonsom per werknemer, terwijl de loonruimte gedefinieerd is als de som van de procentuele prijsstijging, gemeten aan de consumptieprijnsindex, en de procentuele toename van de arbeidsproductiviteit. De figuur laat zien dat de loonruimte in Nederland, volgens de gehanteerde definitie, gemiddeld genomen, dat wil zeggen over de lange termijn, is opgevuld. Daarentegen is er op de korte termijn veelal geen sprake geweest van een volledige opvulling van de loonruimte. Met name aan het eind van de jaren zestig en in het begin van de jaren zeventig hebben loonstijgingen plaatsgevonden die de loonruimte in belangrijke mate overtroffen, terwijl met name aan het begin van de jaren tachtig, de loonruimte niet volledig is opgevuld.

Empirisch onderzoek naar de relatie tussen lonen en loonruimte bevestigt dat er inderdaad op de lange termijn, zoals figuur 1 suggereert, een evenwichtsverband bestaat tussen lonen en loonruimte (technisch gesproken: lonen en loonruimte blijken 'gecoïntegreerd')¹. Dit betekent dat het verschil tussen lonen en loonruimte niet steeds groter zal worden, maar het laat onverlet dat er op de korte termijn afwijkingen tussen lonen en loonruimte kunnen ontstaan. Omdat er op de lange termijn een tendentie naar evenwicht tussen lonen en loonruimte bestaat, zijn deze afwijkingen tussen lonen en loonruimte wel van belang voor de loonvorming op korte termijn. Het gaat hierbij om een zogeheten 'fouten-correctiemechanisme': indien de andere determinanten die van belang zijn voor de loonvorming, neigen tot een loonontwikkeling die sterk afwijkt van de loonruimte, zal het evenwichtsmechanisme de loonvorming toch doen opschuiven in de richting van het opvullen van de loonruimte. De vraag is echter welk economisch mechanisme schuil gaat achter dit in technische termen beschreven empirische feit. Vermoedelijk vormt het stakingswapen, of liever gezegd de dreiging met stakingen, de achtergrond van deze foutencorrectie. Uit empirisch onderzoek blijkt namelijk dat wanneer in een bepaald jaar de loonruimte niet volledig benut is, in het volgende jaar veel stakingen voorkomen. Anderzijds impliceert dit onderzoek dat wanneer in een bepaald jaar de loonruimte (meer dan) benut is, in het volgende jaar weinig stakingen uitbreken. Deze analyse is gebaseerd op een regressievergelijking waarbij het aantal door stakingen verloren gegaane werkdagen verklaard wordt uit de mate van opvulling van de loonruimte. Deze regressievergelijking blijkt trouwens een betere verklaring van de stakingen te geven wanneer de loonruimte-variabele vervangen wordt door de procentuele verandering van de arbeidsinkomensquote (één jaar vertraagd). Dit is om twee redenen opmerkelijk. In de eerste plaats is de arbeidsinkomensquote (afgezien van de behandeling van de zelfstandigen) equivalent met een definitie van de loonruimte waarbij re-



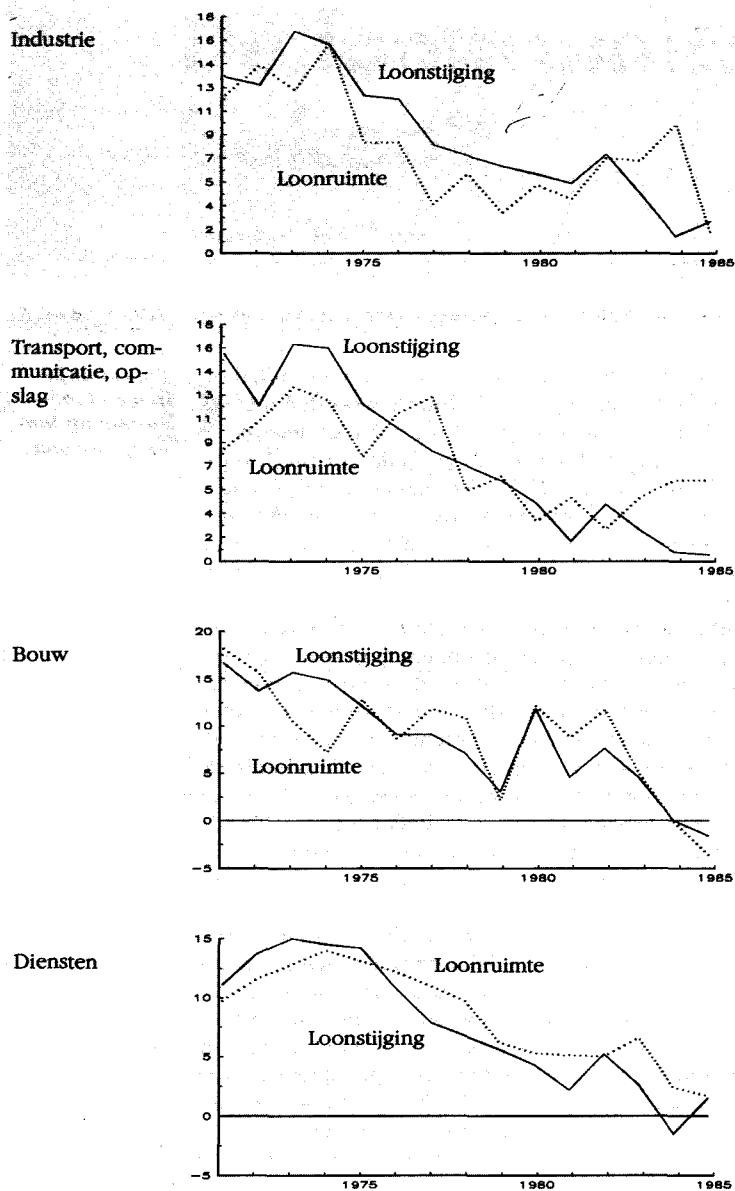
kening wordt gehouden met ruilvoetverschillen en indirecte belastingen, met andere woorden met een definitie van de loonruimte waarbij niet de consumptieprijnsindex maar de productieprijnsindex als referentie geldt (zie hierover later). In de tweede plaats valt de verandering van de arbeidsinkomensquote als macro-economische determinant voor de stakingen te rijmen met de moderne micro-economische onderhandelings- en stakingstheorie. Volgens deze theorie hebben stakingen vooral tot doel om de werknemers meer informatie te geven over de winstgevendheid van het bedrijf waarmee over de lonen wordt onderhandeld, om daarmee een beter beeld te krijgen van de gerechtvaardigde omvang van looneisen. Op macroniveau kan de arbeidsinkomensquote worden opgevat als een indicator van de winstgevendheid van het bedrijfsleven.

Nu de stakingen bepaald blijken door de mate waarin de loonruimte wordt opgevuld, ligt het voor de hand om niet de mate van opvulling van de loonruimte zelf, maar de stakingen als determinant in de korte-termijnloonvergelijking op te nemen. Het fouten-correctiemechanisme wordt dan vanuit de oorzaak zelf beschreven. Deze substitutie blijkt echter empirisch geen succes. De mate van opvulling van de loonruimte geeft in de loonvergelijking een betere verklaring voor de loonvorming dan het aantal stakingsdagen. Deze uitkomst suggereert dat het lange-termijnevenwicht tussen lonen en loonruimte niet zozeer door de stakingen zelf maar veeleer door de stakingsdreiging teweeg wordt gebracht. Toegegeven zij dat de empirische bewijsvoering van deze hypothese vanwege het gebruik van jaargegevens op macroniveau zeer wankel is. Bovendien laat het gebleken lange-termijnevenwicht tussen lonen en loonruimte onverlet dat andere factoren, zoals het Phillipscurve-effect, een belangrijke invloed op de loonvorming hebben.

De constatering van het empirische feit dat de loonruimte op den duur volledig wordt opgevuld gaat voorbij aan de vraag of deze tendentie tot een bepaald evenwicht tussen looninkomen en overig inkomen uit het oogpunt van doeleinden zoals rechtvaardigheid of efficiëntie optimaal dan wel wenselijk is. Om zulke vragen te beantwoorden zijn ingewikkelde modelberekeningen nodig op basis van gekwantifi-

Figuur 1. Lonen en loonruimte op landelijk niveau

1. Zie F.A.G. den Butter en R.F. van de Wijngaert, *Who is correcting the error? A co-integration approach for wages, wage space and labour conflicts in the Netherlands*, VU Research Memorandum, 1990-19; F.A.G. den Butter, *De relatie tussen stakingen en de macro-economische ontwikkeling in Nederland*, *Maandschrift Economie*, jg. 53, 1989, blz. 221-240.



Figuur 2. Sectorale ontwikkeling van lonen en loonruimte

ceerde veronderstellingen over de macropolitieke doeleinden. Pas dan kan worden aangegeven wat in een gegeven situatie de optimale verdeling van het inkomen is en in hoeverre het bereiken van die normwaarde een omvang van de loonruimte impliceert, die afwijkt van de omvang volgens de gebruikelijke definitie. Het is natuurlijk twijfelachtig of een op een dergelijke manier berekende loonruimte hanteerbaar is in de loononderhandelingen.

Empirie op sectorniveau

Een belangrijk vraagpunt in de discussies rond loonvorming en loonruimte is in hoeverre de lonen op sectorniveau de sectorale dan wel de landelijke loonruimte volgen. Bij de keuze tussen uniforme loonvorming op basis van de landelijke loonruimte of sectorale differentiatie speelt een aantal problemen. Het ligt voor de hand dat de werknemers in sectoren met een geringe loonruimte geneigd zijn de landelijke loonruimte te volgen, terwijl werknemers in sectoren met grote prijs- en/of produktiviteitsstijgingen de sectorale loonruimte als uitgangspunt zullen prefereren. Voor de werkgevers geldt de omgekeerde strategie.

In het geval van een uniforme loonvorming en een opvulling van de landelijke loonruimte is het van belang of de sectoren met een lage stijging van de arbeidsproductiviteit de gestegen arbeidskosten met een prijsstijging weten te compenseren. Indien zo'n prijsstijging bij voorbeeld uit concurrentieoverwegingen onmogelijk is, wordt de winstgevendheid van deze sector aangetast. Anderzijds zal een sector met een meer dan gemiddelde arbeidsproductiviteitsstijging bij een uniforme loonvorming deze produktiviteitsstijging gedeeltelijk in een (relatieve) daling van het prijsniveau van zijn produkten tot uitdrukking kunnen brengen. Zo bestaat bij een uniforme loonvorming de mogelijkheid dat in geval van ex-ante verschillen tussen de sectorale loonruimten ex post in geval van een opvulling van de landelijke loonruimte ook de sectorale loonruimten allemaal precies worden opgevuld. Indien daarentegen bij een opvulling van de landelijke loonruimte er wel ex-post-verschillen blijven bestaan tussen de opvulling van de sectorale loonruimten, zal dat tot verschuivingen tussen de sectoren leiden waarbij de zwakke sectoren inkrimpen en de sterke uitbreiden. In dat geval gaan onder het evenwicht op landelijk niveau sectorale onevenwichtigheden schuil. Om de invloed van de sectorale en de landelijke loonruimte op de loonvorming te onderzoeken is een eenvoudige empirische analyse uitgevoerd, die voorbijgaat aan de hierboven gesignaleerde simultaneïteit tussen loon en prijsvorming en aan het onderscheid tussen ex-ante- en ex-post-opvulling van de loonruimte. De analyse gaat van de veronderstelling uit dat op de lange termijn zowel de landelijke als de sectorale loonruimten volledig worden opgevuld. Figuur 2, waarin voor een aantal sectoren loonstijging en loonruimte getekend zijn, illustreert dat ook de sectorale loonruimten in de beschouwde sectoren op de lange termijn gemiddeld genomen volledig zijn opgevuld en dat dus de laatste veronderstelling eveneens werkelijkheidswaarde heeft. De mate van differentiatie van de loonvorming over de referentieperiode 1971-1985 is aan de hand van de navolgende regressievergelijking onderzocht.

$$w_i = \alpha_i l_{r_i} + (1 - \alpha_i) l_r$$

Hierbij stelt w_i de loonstijging van sector i in een bepaald jaar voor, l_{r_i} de loonruimte in die sector (gedefinieerd als de prijsstijging in de sector plus de arbeidsproductiviteitsstijging in de sector) en l_r de landelijke loonruimte waarbij de productieprijnsindex als prijsvariabele is gehanteerd. Parameter α_i geeft in deze regressievergelijking de te schatten coëfficiënt aan. Indien deze α in de buurt van nul ligt wordt de landelijke loonruimte gevolgd terwijl een α in de buurt van 1 voor een bepaalde sector er op duidt dat de sectorale loonruimte het meeste gewicht bij de loonvorming in de schaal legt. De uitkomsten van deze eenvoudige regressie-analyse, waarbij is afgezien van allerlei econometrische haken en ogen, staan in de tabel. Uit deze tabel blijkt dat vooral de industrie in de referentieperiode de landelijke loonruimte heeft gevolgd. Ook in de transportsector heeft deze landelijke loonruimte een zwaar gewicht in de loonvorming gekregen. In de bouw en de dienstensector wordt daarentegen voor een aanzienlijk deel de sectorale loonruimte als leidraad voor de loonvorming opgevat. De uitkomst

voor de overheid is in de tabel uitsluitend ter controle opgenomen. De arbeidsproductiviteitsstijging bij de overheid is immers per definitie gelijk aan de reële loonstijging, zodat steeds een volledige opvulling van de sectorale loonruimte plaatsvindt. Dat blijkt dan ook uit de regressievergelijking.

Definitie loonruimte

De mythevorming, die Zalm bij het gebruik van het begrip loonruimte in de loononderhandelingen meent te bespeuren, heeft met name betrekking op de gehanteerde definitie². Een goede definitie van de loonruimte is inderdaad van belang voor een zinvolle hantering van dit begrip in de macro-economische analyse. Uitgangspunt van deze analyse is dat een gelijkblijvende looninkomensquote de in werkelijkheid nooit bereikte maar uit analytisch oogpunt verhelderende situatie van evenwichtige economische ontwikkeling beschrijft. Een volledige opvulling van de loonruimte waarbij de looninkomensquote onveranderd blijft, impliceert een definitie waarbij het incidenteel en alle werkgeverslasten bij de loonvorming dienen te worden meegerekend. Bovendien behoort bij de berekening van de loonruimte de productieprijnsindex en niet de consumptieprijnsindex als referentie te worden gehanteerd. In de beschouwde periode komt de loonruimte met de consumptieprijns uiteindelijke iets hoger uit dan de gecumuleerde loonruimte met de productieprijns. Dit betekent dat het gebruik van de definitie met de consumptieprijns gemiddeld genomen in het voordeel van de werknemers heeft gewerkt.

Er zijn twee bronnen voor deze definitieverschillen: indirecte belastingen en ruilvoetveranderingen. De ruilvoetveranderingen leggen hierbij het meeste gewicht in de schaal en zijn ook in de afgelopen periode het belangrijkste geweest. Uit figuur 3 blijkt dat de ruilvoet in die periode 1950-1970 langzaam is gestegen, daarna in de jaren zeventig tijdens de twee oliecrisisen fors is gedaald en in de recente periode slechts geringe wijzigingen ondergaat. Vandaar dat in de afgelopen jaren aan dit definitieverschil niet zo'n groot belang behoort te worden gehecht.

Om de gedachten te bepalen zij vermeld dat in geval van een revaluatie van de gulden – dergelijke revaluatiegedachten steken af en toe de kop op – de ruilvoet verbetert omdat onze invoer goedkoper wordt. Dit geldt onder de veronderstelling dat de uitvoerprijs in gulden vrijwel gehandhaafd kan blijven. Deze ruilvoetverbetering heeft tot gevolg dat de consumptieprijns bij de productieprijns ten achter blijven en dat dus een definitie van de loonruimte met de consumptieprijns relatief gunstig voor de werkgevers is. Overigens is dit natuurlijk slechts een doekje voor het bloeden ten opzichte van het concurrentienadeel dat een revaluatie na afloop van het J-curve-effect oproept.

Zoals gezegd vormt een evenwichtige ontwikkeling, gekarakteriseerd door een gelijkblijvende looninkomensquote, het uitgangspunt van de loonruimte-analyse. In dat geval is natuurlijk niet alleen een op de productiviteitsstijging afgestemde reële loonkostenontwikkeling nodig, maar eveneens een reële kapitaalkostenontwikkeling, die de kapitaalproductiviteit volgt. Anders treden toch substituties op die op macro-economisch niveau tot een verandering in de looninkomensquote leiden.

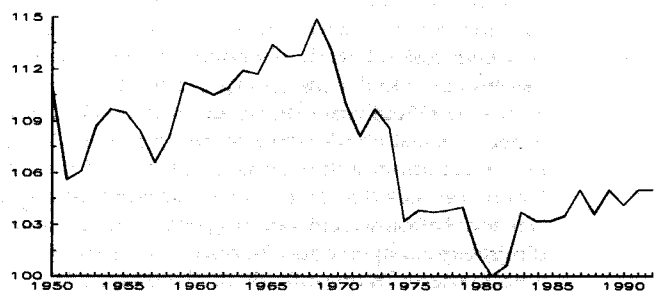
Sector	α_i	t-waarde
Industrie	-0,09	0,5
Bouw	0,51	3,9
Transport	0,27	1,2
Diensten	0,66	2,8
Overheid	1	26,3

Conclusies

Deze bespiegelingen over het gebruik van de loonruimte in de loononderhandelingen leiden tot de volgende conclusies:

- op macroniveau is loonruimte in Nederland op de lange termijn opgevuld;
- van jaar tot jaar bezien heeft de opvulling van de loonruimte lang niet altijd plaatsgevonden;
- staking(sdreiging) zorgt voor de tendentie tot volledige opvulling van de loonruimte;
- de sectoren diensten en bouw neigen naar loonvorming gedeeltelijk op basis van de sectorale loonruimte en de industrie en transport op basis van de landelijke loonruimte;
- de definitie van loonruimte heeft in feite betrekking op een evenwichtige economische ontwikkeling met een gelijkblijvende looninkomensquote; daarom behoren het incidenteel en alle werkgeverslasten bij de loonvorming te worden meegerekend en behoort de productieprijns in plaats van de consumptieprijns in de definitie van loonruimte te worden gehanteerd.

Tabel. De mate van sectorale opvulling (α_i) van de loonruimte in verschillende sectoren



Wanneer Zalm de loonruimte bestempelt als één van de mythen in de economische politiek, ontleent hij aan Van Dale de omschrijving van het begrip mythe: "een als juist aanvaarde maar ongefundeerde voorstelling omtrent een persoon, zaak of toedracht". Mythen zijn echter vooral oude volkswijsheden waarvan Fromm vindt dat wij de symbolische taal moeten leren verstaan, een taal die de moderne mens is vergeten³. De loonruimte is in Nederland zo'n economische volkswijsheid. Wanneer de taal ervan wordt verstaan, verschaft zij een goed baken voor loononderhandelingen: een baken dat niet volledig bepalend voor de koers hoeft te zijn, maar dat op de lange duur niet uit het zicht mag geraken.

Figuur 3. De ruilvoet (1980 = 100)

Frank den Butter

2. Zie G. Zalm, *Mythen, paradoxen en taboes in de economische politiek*, Vrije Universiteit, Amsterdam, 1990.

3. E. Fromm, *Dromen, sprookjes, mythen*, Bijlevelt, Utrecht, 1967.