



Euro-corporatisme voor de arbeidsverhoudingen?

Auteur(s):

Hartog, J.
Teulings, C.N.

Hartog is hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam en Teulings is directeur van het Tinbergen Instituut, hoogleraar aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en verbonden aan Ocfef. Dit artikel kwam mede tot stand naar aanleiding van onderzoek gefinancierd door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, waarvoor we bij deze onze dank betuigen.

Verschenen in:

ESB, 84e jaargang, nr. 4200, pagina 304, 23 april 1999

Rubriek:**Trefwoord(en):**

eu, emu, economische, orde

Er wordt steeds meer gesproken over Europese coördinatie van arbeidsvoorwaarden. De nationale corporatistische instituties voor loonvorming zouden dan op Europees niveau gaan functioneren. Coördinatie op dit niveau lijkt echter nauwelijks haalbaar. Er zijn dan onvoldoende mogelijkheden om land-specifieke schokken op te vangen.

Het proces van Europese eenwording en speciaal de komst van de EMU roepen voortdurend vragen op over noodzaak en wenselijkheid van coördinatie van economisch beleid op Europees niveau. Sommigen vrezen beleidsconcurrentie tussen landen, waardoor de ruimte voor nationaal beleid wordt weggespoeld. In een poging het tij te keren wordt vaak gepleit voor beleidscoördinatie tussen landen, zodat wat op nationaal terrein verloren gaat, in het 'Sociaal Europa' kan worden terugveroverd. Anderen lijken zich juist op de gevolgen van dergelijke beleidsconcurrentie te verheugen, omdat dat mechanisme een eind zou kunnen maken aan instituties die sinds jaar en dag de werking van het marktmechanisme aan banden hebben gelegd. Aanpassing op nationaal niveau aan het onontkoombare is hun devies. Tot slot is er een groep die beleidscoördinatie op Europees niveau wil gebruiken als hefboom om contraproductief beleid op nationaal niveau te kunnen ombuigen. Het aantal mogelijke posities neemt nog verder toe als rekening wordt gehouden met het verschil in appreciatie van de diverse institutionele arrangementen per se.

Recent heeft de discussie zich ook uitgebreid naar de instituties voor loonvorming. In nagenoeg alle Europese landen bestaan er instituties op nationaal of bedrijfstakniveau waarin collectief over lonen wordt onderhandeld. De regeringswisseling in Duitsland en de verschuiving in de diagnose van de sociaal economische problemen die daarmee samenhang, hebben ertoe geleid dat er met name vanuit de Duitse vakbeweging de behoefte ontstond om het arbeidsvoorwaardenbeleid te coördineren. De wens om loononderbieding vanuit naburige landen te voorkomen, speelt daarbij ongetwijfeld een belangrijke rol. Uit het feit dat dit niet langer louter een activiteit is van de betreffende afdelingen Europese zaken, maar dat cao- onderhandelaars hier nu rechtstreeks bij betrokken zijn, kan worden afgeleid dat de zaak serieuze vormen lijkt aan te nemen.

De kenmerken van corporatisme

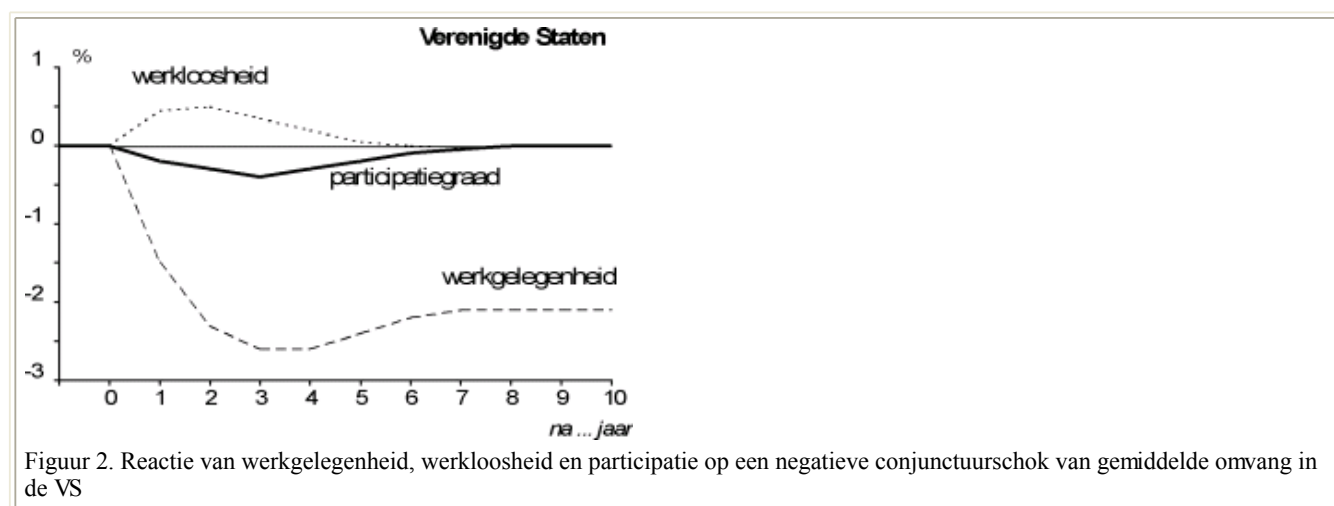
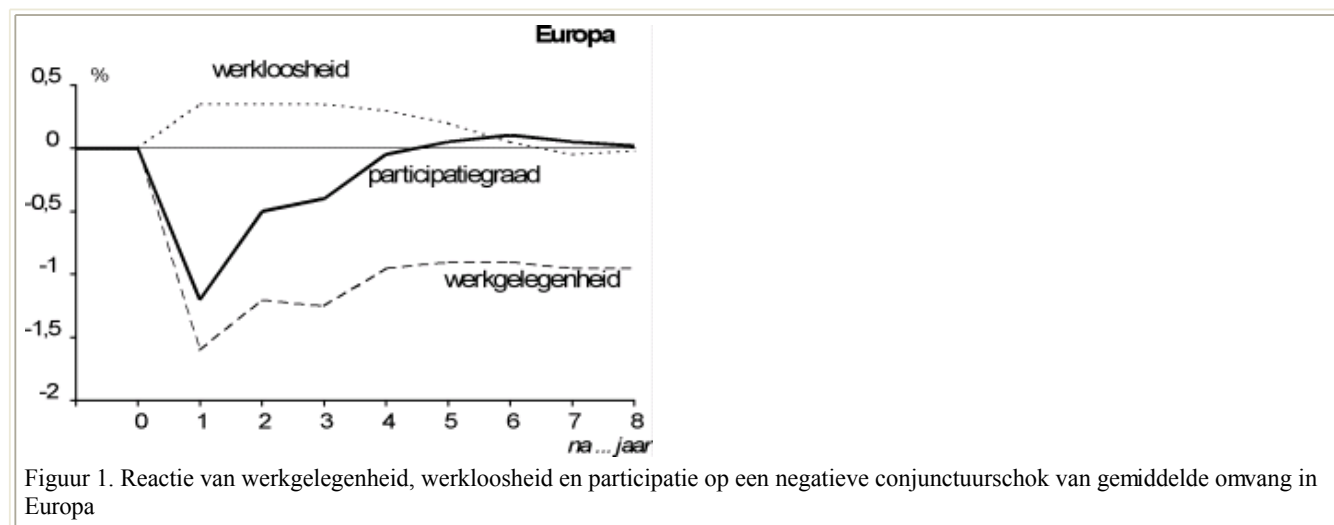
Zoals hiervoor al werd aangegeven, hangt een oordeel van de wenselijkheid van beleidscoördinatie sterk af van de beoordeling van coördinatie in het algemeen. Over de instituties van loonvorming is de afgelopen tien jaar een intensief debat gevoerd. Uit vergelijkend onderzoek tussen landen met uiteenlopende instituties komt naar voren dat corporatistische instituties behulpzaam kunnen zijn bij het beperken van de macht van 'insiders' in bedrijven met een sterke marktpositie. Dat beperkt ook de omvang van monopolistische componenten in de loonvorming, en dus van loonverschillen die storend zijn voor een goede allocatieve werking van de arbeidsmarkt. Zo blijken de lonen in de Verenigde Staten veel gevoeliger te zijn voor de marktpositie van het bedrijf dan in Nederland¹. Op het eerste gezicht is dit een teken van de flexibiliteit van de Amerikaanse arbeidsmarkt, maar zij impliceren feitelijk dat werknemers zich in de Verenigde Staten een groter deel van het bedrijfsspecifieke surplus weten toe te eigenen, ten koste van uitbreiding van de werkgelegenheid in goedlopende bedrijven. Dergelijke verschillen laten zich verklaren uit een analyse van de rol die corporatistische instituties spelen in de loonvorming². Een individuele werkgever en zijn werknemer hebben er veelal behoefte aan om niet bij voortdurend over lonen te hoeven onderhandelen. Partijen zouden zich meer bekommeren over wat hen scheidt (dat wil zeggen, hun onderhandelingspositie) dan wat hen bindt (efficiënte productie). De jaarlijkse loonaanpassing van het contract wordt daarom gedelegeerd aan corporatistische organisaties op nationaal niveau. De corporatistische organisaties zijn dus vooral een antwoord op problemen die zich voordoen in individuele arbeidsrelaties en maken het daarmee mogelijk arbeidsrelaties efficiënter te organiseren. Vanuit dit perspectief zijn de gevolgen van Europese integratie niet onmiddellijk duidelijk. Er zal behoefte blijven bestaan om onderhandelingen uit de sfeer van individuele arbeidsrelaties te halen. De enige vraag is aan welk niveau die onderhandelingen het meest efficiënt kunnen worden uitbesteed. Nationaal? Of Europees?

Schokken in Europa en de VS

Het economische leven is vol onzekerheid. Tijden van economische voorspoed worden afgewisseld met conjuncturele neergang en recessies. Schokken in de economische ontwikkeling hebben tal van achtergronden. Sommige schokken zijn specifiek voor een bedrijf, andere hebben betrekking op een regio of land en weer andere treffen zelfs een heel continent. Onze belangstelling gaat vooral uit naar schokken op het niveau van een regio of land, of, in de context van de Verenigde Staten, op het niveau van een staat. Een typisch voorbeeld van een dergelijke staat- of land-specifieke schok is een daling van de olieprijs. Een dergelijke schok werkt voor de meeste

landen gunstig uit, maar dit geldt niet voor Noorwegen en ook niet voor de oliestaat Texas.

De reactie op regio specifieke schokken verschilt sterk tussen Europa en de Verenigde Staten. Decressin en Fatas beschouwen vijftig regio's in Europa en vijftig staten in de Verenigde Staten³. Kleinere Europese landen, zoals Nederland, zijn één regio, de grotere landen kennen meerdere regio's. Voor die regio's analyseren zij hoe een regiospecifieke schok in de werkgelegenheid doorwerkt in de werkloosheid en de arbeidsparticipatie. Hun resultaten zijn samengevat in de bijgaande [figuur 1](#) (Europa) en [figuur 2](#) (Verenigde Staten).



We concentreren ons in eerste instantie op Europa. In het eerste jaar na de schok daalt de werkgelegenheid met 1,5% (een schok van gemiddelde omvang). Die daling kan in principe op drie manieren worden opgevangen: door werkloosheid, door dalende arbeidsparticipatie of door emigratie. Het verloop van werkloosheid en arbeidsparticipatie is in dezelfde eenheden weergegeven. Het verschil is dus de emigratie. In de eerste periode is de som van werkloosheid en daling in de arbeidsparticipatie ongeveer gelijk aan de daling in de werkgelegenheid. Een jaar of vijf na de schok zijn beide echter weer terug op hun oude niveau. Ook de werkgelegenheid heeft zich dan weer hersteld, maar niet tot het oorspronkelijke niveau. Per saldo leidt een schok tot een emigratie ter grootte van 1% van de bevolking⁴.

Voor wie de grote rol van migratie bij accommodatie van schokken verbazingwekkend vindt, geeft een blik op [figuur 2](#) voor de Verenigde Staten stof tot nadenken. De omvang van een initiële schok in de werkgelegenheid is in de Verenigde Staten van vergelijkbare omvang, namelijk 1,5%. Echter, waar in Europa de werkgelegenheid zich deels herstelt, daar neemt het effect in de Verenigde Staten slechts toe, tot een eindniveau van ruim 2%. Emigratie zorgt dus in de Verenigde Staten voor een veel omvangrijkere aanpassing dan in Europa. In Europa krijgt de werkgelegenheid de kans zich te herstellen; in de Verenigde Staten zijn de werklozen al lang naar andere staten verhuisd voordat nieuwe werkgelegenheid kan worden gecreëerd. Regionale arbeidsmobiliteit is dus een belangrijke bron van aanpassing. Omgekeerd is het gebrek daaraan in Europa een belangrijke verklaring voor de Europese werkloosheidsproblemen.

Een opmerkelijke conclusie uit de figuur is dat de 'hersteltijd' van de schok in de werkloosheid in Europa niet wezenlijk anders is dan in de Verenigde Staten. Dit is strijdig met de notie dat Europese arbeidsmarkten worden geteisterd door hysteresis, waarbij schokken in de werkloosheid niet of nauwelijks ongedaan worden gemaakt. Individuele Europese regio's lijken dus veel minder van dat probleem te lijden te hebben⁵. De recente Nederlandse ervaring spoort uitstekend met de conclusies van Decressin en Fatas. De schade van de recessie van 1993-94 is in vijf jaar ongedaan gemaakt⁶.

Regionale schokken en de EMU: meer specialisatie of macro-coördinatie?

Zal de EMU de kernboodschap die vervat is in de figuur wezenlijk veranderen? Dat lijkt op zijn best twijfelachtig. Taalbarrières spelen daarvoor in Europa een te grote rol. Het is echter niet alleen de taal die mobiliteit belemmert. Ook binnen Duitsland, tussen Beieren en Noordrijn-Westfalen, is er veel minder arbeidsmobiliteit dan tussen staten in de Verenigde Staten. Tal van factoren spelen daarbij een rol.

Van Wijnbergen heeft hier gewezen op de gebrekkige harmonisatie van de sociale zekerheid⁷. Wellicht is dat minder van belang op het lage niveau dat de Amerikaanse staten aanbieden. Misschien waren de kolonisten die jaren her de grote oversteek waagden toch een selectieve steekproef uit de Europese bevolking, en stroomt hun pioniersbloed nu nog steeds door de aderen van huidige generaties Amerikanen.

Waar wel een verdere ontwikkeling kan worden verwacht is bij de specialisatiepatronen. In de Verenigde Staten zijn staten sterk gespecialiseerd. De toegenomen openheid van de Europese markt zou ertoe kunnen leiden dat ook hier bedrijfstakken zich concentreren in bepaalde regio's. Eerdere ervaringen na het verdrag van Rome laten zien dat dit alles behalve vanzelfsprekend is⁸. Het Amerikaanse voorbeeld toont echter dat toegenomen regionale specialisatie zeer wel denkbaar is. De onontkoombare consequentie is dat schokken regio-specifieker worden. De EMU leidt dan tot een grotere behoefte aan arbeidsmobiliteit om die schokken op te vangen, maar niet tot meer feitelijke mobiliteit.

De EMU zal leiden tot een grotere coördinatie van het macro-economische beleid, in ieder geval van het monetaire beleid, en mogelijk op termijn van het begrotingsbeleid. De gevolgen hiervan voor het regionale aanpassingsvermogen zijn gemengd. Enerzijds vervalt de mogelijkheid voor compenserend macro-economische beleid op regionaal niveau, anderzijds verdwijnt de onzekerheid over dit beleid als mogelijke oorzaak voor regiospecifieke schokken.

Loonflexibiliteit en instituties

Het onvermijdelijke antwoord bij gebrek aan andere aanpassingsmechanismen is vanzelfsprekend loonflexibiliteit. Als een regio geconfronteerd wordt met een negatieve aanbodschok dan moeten de lonen in die regio omlaag. Ondanks de grote stapel onderzoeken naar de mate van loonflexibiliteit in diverse landen, valt daaruit nog steeds geen eenduidige conclusie te trekken. Het onderzoek wordt geplaagd door tal van meet- en definitieproblemen⁹. Anders dan veelal wordt verondersteld slaat Europa op dat terrein echter geen slecht figuur, zeker niet in vergelijking tot de regionale flexibiliteit binnen de Verenigde Staten. Blanchard en Katz hebben in hun analyse van de Verenigde Staten behalve naar werkgelegenheid, participatie en werkloosheid, ook gekeken naar de lonen. De loonflexibiliteit is beperkt. Een procent werkloosheid leidt tot een daling van de lonen met iets meer dan een procent. Ter vergelijking: de schattingen van Boersma, Koeman en Teulings suggereren dat de lonen in Nederland ongeveer 2% dalen per procent werkloosheid.

Blanchflower en Oswald hebben vergelijkend onderzoek gedaan naar de regionale loonflexibiliteit in diverse landen. Hun conclusie is dat er niet zoveel verschil is tussen landen. Voortbouwende op eerder werk van Holmlund en Zetterberg hebben wij zelf loonvergelijkingen per bedrijfstak geschat voor negen landen¹⁰. Daaruit blijkt dat de lonen in de Verenigde Staten zeer inflexibel zijn, terwijl de lonen in Canada juist zeer flexibel zijn. De meeste Europese landen in deze steekproef zweven daar ergens tussenin. De notie dat Noord-Amerikaanse landen per definitie flexibeler zijn, wordt dus niet bevestigd. De flexibiliteit van de Verenigde Staten is vooral te danken aan de omvangrijke arbeidsmobiliteit, niet aan loonflexibiliteit.

In zekere zin is deze conclusie weinig verrassend. Coördinatie bij loonvorming heeft zowel positieve als negatieve effecten voor de flexibiliteit. Waar de coördinatie vooral dient om concurrentie buiten te sluiten, daar wordt de flexibiliteit vanzelfsprekend minder. Echter, er is ook een omvangrijk coördinatieprobleem bij de aanpassing van lonen aan schokken. Het loon dat de ene werkgever moet betalen om een voldoende gekwalificeerde werknemer te kunnen aantrekken hangt vanzelfsprekend af van het loon dat zijn concurrenten betalen. Dit geldt zeker wanneer we rekening houden met de verschillen in kwalificaties van werknemers. Wie minder betaalt dan zijn concurrenten krijgt de kneusjes. Het loonbeleid van de ene werkgever is dus afhankelijk van zijn verwachtingen over het loonbeleid van zijn concurrenten. Als iedereen verwacht dat niemand zijn lonen verlaagt, dan heeft het minder zin om als enige voor de troepen uit te lopen door je loonbod te verlagen¹¹. In die situatie helpen vormen van coördinatie. Die coördinatie hoeft niet bindend te zijn om een bepaald loonpeil op te leggen. Een norm voor de loonsverhoging, zoals bijvoorbeeld de uitkomst van de corporatistische onderhandelingen over de aanpassing van bestaande arbeidscontracten, kan al bijdragen aan coördinatie van de verwachtingen van werkgevers. Zij zullen zich aan de norm conformeren omdat hun concurrenten dat ook doen. Als de corporatistische organisaties goed functioneren, kan dit systeem leiden tot een snellere loonaanpassing dan zou worden bereikt zonder normstelling.

Corporatisme op Europees niveau?

Is er in deze omstandigheden nog een markt voor corporatisme na de introductie van de EMU? Of moet het corporatisme zich juist uitbreiden van nationaal naar Europees niveau? Er is geen reden waarom corporatisme op nationaal niveau met een EMU niet even goed zou kunnen functioneren dan zonder een EMU. Mogelijk leidt de emu tot een grotere behoefte aan loonflexibiliteit tussen regio's, ten eerste vanwege verdere regionale specialisatie, en ten tweede omdat de wisselkoersen niet meer als substituuut voor flexibiliteit beschikbaar zijn. Het laatste argument telt voor Nederland niet zwaar, omdat ons land al vijftien jaar een monetaire unie met Duitsland vormt, zonder dat wij enige invloed hadden op het Duitse monetaire beleid¹². Wel kan het proces van Europese integratie de belemmeringen van toevallige landsgrenzen beperken. Waar regio's een eenheid zijn aan twee kanten van een landsgrens kan coördinatie over die landsgrens heen juist gunstig zijn¹³. Er is dus weinig reden aan te nemen dat nationaal corporatisme onder de EMU niet zou kunnen overleven. Als het systeem goed werkt kan het zelfs een belangrijk hulpmiddel zijn om de noodzakelijke loonflexibiliteit te bereiken¹⁴.

Het ligt voor de hand dat successen op nationaal niveau aanleiding zijn om te kijken of er ook op het Europese niveau wat valt te bereiken. De aandrang daartoe komt niet zozeer vanuit Nederland, waar wij geen slechte ervaring hebben met onze autonomie op dit terrein. Het is met name de Duitse vakbeweging die de EMU als een welkome aanleiding ziet om te komen tot een coördinatie van de loonvorming op een hoger niveau.

Waar corporatisme op nationaal niveau ook onder de EMU uitstekend kan functioneren, daar vormt corporatisme op Europees niveau echter een bedreiging. Er blijven regio- (c.q. land-)specifieke schokken. Bij gebrek aan de arbeidsmobiliteit die in de Verenigde Staten als uitlaatklep dient, is relatieve loonaanpassing tussen regio's het enige alternatief. Ook in dat opzicht biedt de Nederlandse ervaring een goede leerschool. Rond 1982 bevond de Nederlandse economie zich in een diep dal. Heel Europa werd getroffen door scherp stijgende olieprijs en het anti-inflatiebeleid. Echter, in Nederland was de situatie veel ernstiger dan bijvoorbeeld in Duitsland¹⁵. Het arbeidsaanbod groeide snel, de aardgaswaaier (toen circa 5% van de toegevoegde waarde in de marktsector) nam snel in betekenis af en

de overheidsbegroting was ontspoord. De Nederlandse economie heeft gereageerd met een loondaling van in totaal 15 tot 20% ten opzichte van onze oostburen. Alleen dankzij deze aanpassing konden de specifiek Nederlandse economische problemen worden opgelost. Soortgelijke relatieve loonaanpassing zal ook voor andere landen in de toekomst onontbeerlijk blijken. Coördinatie van loonontwikkeling voor het EMU-gebied als geheel ondergraaft de mogelijkheden voor dergelijke aanpassingen.

Op Europees bestuursniveau wordt getracht zulke Europese coördinatie te bevorderen ¹⁶. Vanwege de gebrekkige arbeidsmobiliteit tussen regio's is dit geen goed idee. John Pencavel pleit ervoor dat de overheid wel institutionele condities creëert voor een goed functionerende vakbeweging, maar zich onthoudt van directe overheidsbemoeienis ¹⁷. Daarnaast bepleit hij decentralisatie. Bij hem is decentralisatie een middel om concurrentie in stand te houden, bij ons een middel om te coördineren op een niveau waar het zinnig en nuttig is. Laten we hopen dat de voordelen van regionale (en nationale) coördinatie op Europees bestuursniveau niet worden gesmoord in een misplaatste poging Europa te 'corporatiseren'

1 C.N. Teulings en J. Hartog, *Corporatism or competition? Labour contracts, institutions and wage structures in international comparison*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998. Zie ook J. Hartog, R. van Opstal en C.N. Teulings, Loonvorming in Nederland en de Verenigde Staten, *ESB*, 8 juni 1994, blz. 528-533.

2 C.N. Teulings, Efficiënte loonvorming door sociale partners, *ESB*, 17 mei 1995, blz. 460-464.

3 J. Decressin en A. Fatas, Regional labor market dynamics in Europe, *European Economic Review*, 1995, blz. 1627-56 en O. Blanchard en L.F. Katz, Regional evolutions, *Brookings Papers on Economic Activity*, 1992, blz. 1-75.

4 De aanpak van Decressin en Fatas leidt tot een zekere overschatting van de invloed van de werkgelegenheid op het arbeidsaanbod, omdat de omgekeerde causaliteit bij veronderstelling wordt uitgesloten. Blanchard en Katz toetsen en aanvaarden deze veronderstelling.

5 Deze conclusie is mede het gevolg van de wijze waarop regionale en Europa-brede schokken worden gescheiden. Wordt een andere methode gebruikt, dan worden regionale schokken trager ongedaan gemaakt.

6 Een aanpassingsperiode van vijf jaar volgt ook uit tijdreeksanalyse, waarbij de hele naoorlogse periode in de beschouwing wordt betrokken, zie L. Broersma, J. Koeman en C.N. Teulings, Labour supply, the natural rate and the welfare state in the Netherlands: the wrong institutions at the wrong point in time, *Oxford Economic Papers* (te verschijnen).

7 S.J.G. van Wijnbergen, [Naar nieuwe internationale spelregels?](#), *ESB*, 6 januari 1999, blz. 4-8.

8 Zie H.G. Grubel en P.J. Lloyd, *Intra-industry trade*, Macmillan, Londen, 1975.

9 Zie C.N. Teulings en J. Hartog, op.cit. hoofdstuk 7. Wat betreft de definitieproblemen is er discussie over de vraag of werkloosheid nu de loonstijging of het loonniveau beïnvloedt (ofwel Phillipscurve versus looncurve), met belangrijke gevolgen voor de definitie van loonflexibiliteit, zie D. Card, The wage curve: a review, *Journal of Economic Literature*, 1995, blz. 785-99.

10 Holmlund, B. en J. Zetterberg, Insider effects in wage determination: evidence from five countries, in: *European Economic Review*, 1991, blz. 1009-35 en Teulings en Hartog, op.cit., hoofdstuk 4.

11 Zie Teulings en Hartog, op.cit. sectie 7.4 voor een uitwerking van deze gedachte.

12 In dat opzicht gaat Nederland erop vooruit. Omgekeerd beargumenteert D. Soskice, Multiple wage-bargaining systems in the single currency area, *Oxford Review of Economic Policy*, nr. 3, 1998, dat het verlies aan invloed van de monetaire autoriteiten voor Duitsland wel tot problemen in de loonvorming zou kunnen leiden. Tot nog toe werden excessieve looneisen van de Duitse vakbeweging afgestraft met een renteverhoging. In de nieuwe situatie zal de ECB zich niet kunnen laten leiden door looneisen in een van de lidstaten.

13 Zo voorspelt J. Eckl van de Deutsche Gewerkschaftsbund dat de cao coördinatie tussen regio's als Noordrijn-Westfalen en de Benelux en tussen Beieren en Oostenrijk zal toenemen vanwege de vergelijkbaarheid van de economische omstandigheden, zie *NRC Handelsblad*, 2 februari 1999, blz. 16.

14 S. Nickell en R. Layard, Labour market institutions and economic performance, workshop *Corporatism or competition?*, Tinbergen Instituut, mei 1998 concluderen ook dat centrale coördinatie binnen vakbonden en werkgeverscoördinatie de werkloosheid reduceert.

15 Zo liep in West-Duitsland de werkloosheid op van 3,2% in 1979 naar 7,7% in 1983. In dezelfde periode steeg de werkloosheid in Nederland van 5,3% naar 12,0%.

16 J. Driffill, European integration and labour markets, workshop *Corporatism or competition?*, Tinbergen Instituut, mei 1998.

17 J. Pencavel, *The appropriate design of collective bargaining systems, corporatism or competition?*, Tinbergen Instituut, mei 1998.