

LEUVENSE ECONOMISCHE STANDPUNTEN

1988/44

NATIONALE VAKBONDEN, INTERPROFESSIELE LOONAKKOORDEN
EN ECONOMISCHE POLITIEK

Filip ABRAHAM

juni 1988

D/1988/2020/06

Ik ben dank verschuldigd aan F. Stafford, R. Stern, R. Barsky en W. Cooke van de University of Michigan en J.P. Abraham, G. De Bruyne, P. De Grauwe, J. Mortelmans, T. Peeters en P. Van Rompuy van de K.U.Leuven. Dit standpunt is gerealiseerd in het kader van Project OT/87/4 van het K.U.Leuven Onderzoeksfonds : " Interdependentie en Macro-economische Analyse en Beleid voor Kleine Open Economieën".

I. INLEIDING

Voor het eerst sinds 1976 werd op 7 november 1986 een interprofessioneel raamakkoord tussen de sociale partners bereikt. Dit gebeurde na vijf jaar strict matigingsbeleid en met grote twijfels in regerings- en andere kringen. Twee vragen stonden hierbij centraal. Vooreerst vroeg men zich af hoe de nationale vakbonden en werkgeversorganisaties zouden reageren op het herstel van de vrije loononderhandelingen. Zou de looninflatie van de jaren '70 zich herhalen of kon men daarentegen hopen op een meer gematigde onderhandelingstrategie? Zou men terugkeren naar de sociale programmeringsakkoorden van de periode 1960-1975 of kwam er meer decentralizatie in de loononderhandelingen? De tweede vraag betrof de rol van de overheid. Zijn konkurrentienormen en opgelegde loonnormen wenselijk in een systeem van vrije loononderhandelingen? Welke vorm moet de inkomenspolitiek aannemen in een land met invloedrijke nationale arbeiders- en werkgeversorganisaties? Hoe kan zij gekombineerd worden met een wisselkoers-, monetair en fiscaal beleid dat consistent is met het intern en extern evenwicht van de economie?

Dit standpunt behandelt deze vragen en valt uiteen in een theoretisch deel en een evaluatie van de

huidige Belgische context. In het theoretisch deel komen eerst de macroeconomische gevolgen van nationaal georganiseerde vakbonden aan bod. Er wordt gesteld dat, mits het voeren van een aangepast overheidsbeleid, rationele nationale vakbonden verantwoorde looneisen stellen. Verder wordt ingegaan op de relatie tussen gedecentraliseerde loononderhandelingen en intersektoriële loondifferentiatie en worden de gevolgen van een ruimere intersektoriële loonwaaier voor de loonflexibiliteit en de tewerkstelling besproken. Het interprofessioneel akkoord voor 1987-1988 wordt vervolgens op grond van de theoretische inzichten geëvalueerd. Enkele konkluderende beschouwingen sluiten dit standpunt af.

II DE THEORIE VAN GECENTRALISEERDE LOONVORMING

In deze paragraaf wordt ingegaan op de economische gevolgen van centralisatie in de loonvorming. In de analyse wordt een fundamenteel onderscheid gemaakt tussen twee criteria van centralisatie. Vooreerst is er de impact van invloedrijke nationale vakbonden in het loonvormingsproces. In België, net zoals bijvoorbeeld in West-Duitsland, Nederland en de Scandinavische landen, vertegenwoordigen een beperkt aantal vakbonden het gros van de vakbondsleden. Ze zijn georganiseerd op regionaal, sectorieel en ondernemingsvlak met een overkoepelend

sekretariaat dat een gecoördineerde onderhandelingsstrategie op nationaal vlak nastreeft. De richtlijnen van de nationale leiding beperken de autonomie van de lagere niveaus gevoelig. In landen als het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en Italië blijft de rol van de vakbonden meestal beperkt tot één bedrijfstak en komen in de loononderhandelingen uitsluitend de belangen van de vakbondsleden in de desbetreffende sector aan bod. Als gevolg zijn er een groot aantal kleine vakbonden en is er een verregaande versplintering van de arbeidsbeweging en de loononderhandelingen.

De tweede maatstaf van centralisatie betreft het niveau waarop loonakkoorden worden afgesloten. In Zweden, Noorwegen en Nederland leggen jaarlijkse of tweejaarlijkse nationaal geldende akkoorden loonrichtlijnen vast die de verdere sectoriële onderhandelingen in grote mate beïnvloeden. In het Verenigd Koninkrijk, de V.S. en Duitsland worden de akkoorden op industrievlak gesloten. In België werd de loonvorming vanaf 1960 tot 1975 grotendeels bepaald door nationale interprofessionele akkoorden. Tussen 1976 en 1981 werd echter geen nationaal akkoord afgesloten en verlegde het zwaartepunt van de loononderhandelingen zich naar het sectoriële en regionale vlak. In de periode 1981-1986 legde de regering stricte uniforme loonnormen op aan de gehele economie. Het interprofessioneel akkoord van 7 november 1986 beëindigde het tijdperk van opgelegde matiging.

Vooraleer de twee criteria van centralisatie achtereenvolgens te bespreken is het wellicht verhelderend het verschil tussen beide te benadrukken. Nationale loonakkoorden worden enkel afgesloten in landen met nationale vakbonden en werkgeversorganisaties. Het Duitse voorbeeld toont echter aan dat nationale vakbonden niet noodzakelijkerwijs nationale akkoorden afsluiten. In Duitsland vinden de loononderhandelingen immers plaats op sectorieel niveau maar worden nationaal gecoördineerd door de nationale vakbond DGB.

2.1 Nationale vakbonden en loonmatiging

In de theoretische literatuur wordt een vakbond meestal voorgesteld als een organisatie die het nut van haar leden maximizeert en die een zo hoog mogelijk reël loon en tewerkstellingsniveau nastreeft (Oswald, 1985).¹ Een sektorgebonden vakbond behartigt de belangen van slechts één bedrijfstak. Een nationale vakbond is daarentegen bekommerd om de loonhoogte en tewerkstelling in de gehele economie. Zelfs indien de onderhandelingen op sectorieel niveau plaatsvinden, houdt zij rekening met de gevolgen van haar looneisen in één sektor voor vakbondsleden in andere bedrijfstakken. Een industriegebonden vakbond mist dit nationaal perspectief. Als gevolg verschillen de onderhandelingsstrategie van een nationale en een

industriegebonden vakbond wanneer het loonakkoord in een bepaalde bedrijfstak het reële loon en/of de tewerkstelling in andere sectoren beïnvloedt. Men kan zich dan afvragen of de onderhandelingsstrategie van een nationale vakbond bijdraagt tot "verantwoorde" looneisen. In een open economie met vaste wisselkoersen bestaan er twee belangrijke theoretische argumenten waarom dit inderdaad het geval is:

1. Het loonakkoord in een sektor beïnvloedt de tewerkstelling in andere delen van de economie. Een loonstijging boven de produktiviteitstoename in een bepaalde sektor leidt er tot een lagere produktie, tewerkstelling en intermediaire vraag. De aggregatieve vraag daalt zodat ook de produktie en tewerkstelling in andere bedrijfstakken afneemt.² Dit betekent dat vakbondsleden in andere sectoren werkloos worden door de loonstijgingen in de ene sektor. Dit is des te meer het geval wanneer die bedrijfstak een loonleider is die de loononderhandelingen in de rest van de economie sterk beïnvloedt. In tegenstelling tot een industriegebonden vakbond met leden in één enkele bedrijfstak, houdt de nationale vakbond rekening met de macroeconomische tewerkstellingseffecten van loonstijgingen omdat zij de belangen behartigt van werknemers in de gehele economie. Zij neemt daarom een meer gematigde houding aan in de loononderhandelingen.
2. Verder is er ook een verband tussen lonen en inflatie. Tenzij een bedrijfstak een prijsnemer is op de internationale markt, verhoogt een loonstijging de prijs van

het produkt dat de bedrijfstak voortbrengt. Het algemeen prijspeil past zich ook aan met als gevolg dat de reële lonen van vakbondsleden, die in andere bedrijfstakken tewerkgesteld zijn, dalen. Een nationale vakbond neemt dit verlies aan koopkracht in beschouwing en stelt gematigder looneisen. Deze motivatie tot loonmatiging valt weg wanneer de lonen geïndexeerd zijn aan de konsumptieprijsindex. Dan kan een vakbond hogere lonen voor een sector nastreven zonder dat dit het reëel inkomen van vakbondsleden elders aantast.

We concluderen dat, in vergelijking met een systeem van industriegebonden vakbonden, een nationale vakbond gematigder looneisen stelt omwille van de inflatoire- en macroeconomische tewerkstellingsgevolgen van sektoriële loonstijgingen. Hierdoor verhoogt zij niet alleen het totale nut van haar leden maar draagt tevens bij tot een hogere produktie en tewerkstelling. Omdat ook de winsten van de producenten toenemen stijgt de totale welvaart van het land. Automatische loonindexatie zwakt de motivatie tot loonmatiging gevoelig af.

2.2. Centrale loononderhandelingen en loonflexibiliteit

a. Nationale loonakkoorden en de intersectoriële loonwaaier

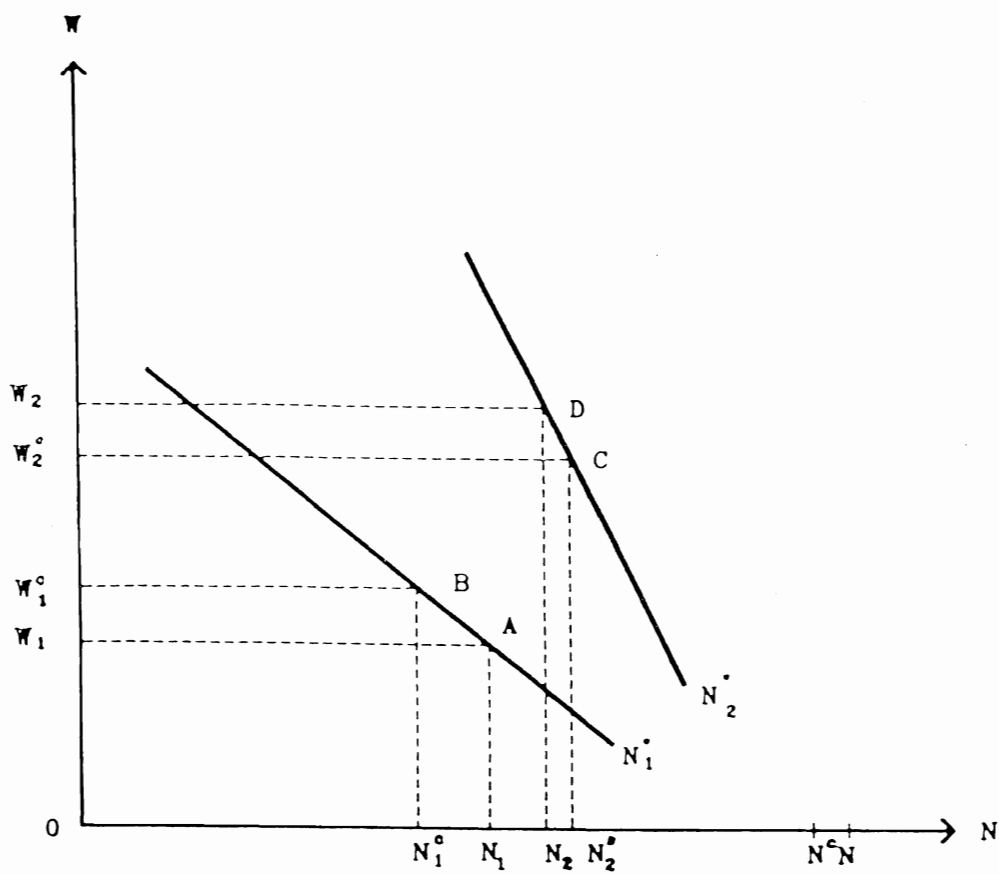
In deze paragraaf gaan we in op het effect van nationale loonakkoorden op de loonvorming. Wij stellen dat, in vergelijking met loononderhandelingen op sectorieel en/of ondernemingsvlak, een nationaal loonakkoord de loonverschillen tussen winstgevende en minder winstgevende bedrijfstakken verkleint. Dit komt omdat de onderhandelingsposities van werkgevers en werknemers grondig verschillen in nationale en gedecentralizeerde onderhandelingen. In onderhandelingen per bedrijfstak leidt het niet bereiken van een akkoord tot een staking in die bedrijfstak alleen. De machtsverhouding tussen de vakbond en werkgevers wordt bepaald door de kost van een dergelijke produktieonderbreking voor beide partijen. Het vakbondsfront staat over het algemeen sterker in winstgevende sectoren waar de werkgevers eerder bereid zijn tot toegevingen om arbeidsconflicten te vermijden. In een bedrijfstak waar afdankingen dreigen, is de vakbond veel minder geneigd te staken en neemt zij met een lagere loonstijging vrede.

Het afspringen van nationale onderhandelingen leidt tot een nationale staking in meerdere of alle sectoren van de economie. De onderhandelingsposities van de sociale partners worden dan ook bepaald door de

wederzijdse verliezen in het geval van een nationale krachtmeting en vormen een soort gemiddelde van de machtsverhoudingen in een systeem van gedecentralizeerde loonakkoorden. Voor winstgevende sectoren met hoge lonen dwingt een vakbond in nationale onderhandelingen minder gunstige voorwaarden af dan indien zij per sektor onderhandelt. Immers, de vakbond treedt voorzichtiger op omdat een nationale staking en te scherpe looneisen de minder winstgevende sectoren teveel zouden treffen. Werknemers in deze laatstgenoemde sectoren varen echter wel bij nationale onderhandelingen. Hun positie wordt versterkt door het betrekken van de sterke sectoren in de onderhandelingen en dit levert hun een hoger loon op. We besluiten dat nationale loononderhandelingen tot lagere lonen leiden in winstgevende sectoren met hoge lonen en tot hogere lonen in minder produktieve sectoren met lage lonen. Als gevolg verkleinen de interindustriële loonverschillen.

b. Nationale onderhandelingen en tewerkstelling

Het verkleinen van de loonwaaier ten gevolge van nationale onderhandelingen heeft belangrijke gevolgen voor de tewerkstelling. De lagere lonen in de winstgevende sectoren stimuleren er de produktie en de tewerkstelling. Daarentegen leiden de hogere lonen tot meer werkloosheid in de zwakkere sectoren. De ontwikkeling van de totale tewerkstelling is niet theoretisch voorspelbaar.



GRAFIEK 1 . Lonen en tewerkstelling met nationale en gedecentralizeerde onderhandelingen

Het is echter zeer goed mogelijk dat nationale loonakkoorden tot meer werkloosheid leiden. Indien winstgevende bedrijfstakken weinig nieuwe arbeidsplaatsen scheppen bij een loonverlaging terwijl de vaak arbeidsintensieve zwakkere bedrijven zeer gevoelig reageren op loonkoststijgingen, neemt de tewerkstelling af met gecentralizeerde loononderhandelingen. Dit is ook het geval wanneer de nationaal bedongen loonnorm(en) meer dan proportioneel aansluit(en) bij de ontwikkelingen in de winstgevende bedrijfstakken.

Grafiek 1 geeft dit geval grafisch weer voor een economie met twee sectoren en lineaire arbeidsvraagcurves N_1^* en N_2^* . In een systeem met gedecentralizeerde onderhandelingen stellen de vakbonden en werkgevers het loon vast op W_1 voor de zwakkere bedrijfstak 1 en op W_2 voor de winstgevende sector 2. Met een nationale loonakkoord is het loonverschil kleiner namelijk W_1^C en W_2^C . De tewerkstelling ligt hoger in bedrijfstak 2 ($ON_2^C > ON_2$) maar neemt af in sektor 1 ($ON_1^C < ON_1$). De totale tewerkstelling daalt ten gevolge van het nationale loonakkoord ($ON > ON^C$).

Nationale loonakkoorden kunnen ook tot een hogere werkloosheid leiden omdat kleinere intersectoriële loonverschillen de arbeidsmobiliteit tussen sectoren afremmen (Lilien, 1982). Met geringere loondifferentiatie is het voor werkloze werknemers in de zwakke sectoren minder voordelig om in expanderende bedrijfstakken werk te zoeken zodat een aantal werknemers de

kosten van reallocatie en herscholing niet wensen te dragen. Daarom neemt de gemiddelde werkloosheidsduur en het aantal werklozen toe. Dit is vooral problematisch in tijden zoals de jaren '70 en '80 waar olieschokken en snelwijzigende ontwikkelingen in de wereldhandel een vlotte intersectoriële arbeidsmobiliteit vereisen.

Een nationaal loonakkoord vermindert tenslotte de sektoriële loonflexibiliteit t.o.v. sektorgebonden schokken en vergroot hierdoor de vereiste arbeidsreallocatie. Sektoriële onderhandelingen weerspiegelen, meer dan nationale loonakkoorden, de specifieke toestand van de betrokken sektor. Sektorgebonden vraag- en aanbodveranderingen veroorzaken daarom een grotere loonaanpassing. Toenemende concurrentie van de lage loonlanden in bijvoorbeeld de textielsector veroorzaakt een grotere loonmatiging die op zijn beurt de tewerkstellingsverliezen beperkt. Bij nationale onderhandelingen daalt het loon in de textielsector minder omdat de toestand in andere delen van de economie de onderhandelingsposities van de sociale partners sterker beïnvloedt. Deze geringere loonflexibiliteit verscherpt de tewerkstellingseffecten van sektorgebonden schokken in de bedrijfstak waar de schok optreedt. In ons voorbeeld verliezen meer textielarbeiders hun werk met nationale onderhandelingen. Dit grotere tewerkstellingsverlies wordt wel gecompenseerd door loonaanpassingen in andere sectoren. De crisis in de textielsector beïnvloedt immers de nationale

onderhandelingsposities van de sociale partners en veroorzaakt een, weliswaar geringe, loonmatiging in andere sectoren. Dit betekent echter ook dat elke sectorgebonden schok weerkaatst wordt door de gehele economie. De tewerkstellingsfluctuaties zijn dan ook scherper in een economie met nationale onderhandelingen. In tijden van veelvuldige sectorgebonden schokken veronderstelt dit een omvangrijke reallocatie van arbeid.

We besluiten dat nationale loonakkoorden de intersectoriële loonwaaier verkleinen. Het effect op de totale werkgelegenheid is niet theoretisch voorspelbaar. In perioden van veelvuldige sectorgebonden aanpassingen en toenemende divergenties tussen sterkere en zwakkere sectoren bevorderen de grotere loonverschillen en loonflexibiliteit met gedecentralizeerde onderhandelingen een soepele aanpassing van de tewerkstelling.

3. De rol van de economische politiek

In de voorgaande analyse werd geen rekening gehouden met de gevoerde economische politiek. Hier wordt onderzocht hoe de keuze inzake macroeconomische stabilisatiepolitiek en inkomensbeleid de loonvorming beïnvloedt in een kleine open economie met nationale vakbonden.

a. Stabilizatiepolitiek

Een Keynesiaans expansief

stabilizatiebeleid stimuleert een nationale vakbond om hogere looneisen te stellen. Veronderstel dat de overheid systematisch de uitgaven verhoogt of tewerkstellingsprogramma's opzet wanneer de werkloosheid een bepaalde drempel overschrijdt. De vakbond realizeert dan dat de werkloosheid ten gevolge van loonstijgingen deels wordt opgevangen door een toename van de overheidsbestellingen, een expansieve monetaire politiek of door een uitbreiding van de overheidstewerkstelling. Omdat de overheid de werkloosheidskost van een loonstijging gedeeltelijk overneemt kiest de vakbond voor hogere lonen in plaats van meer tewerkstelling (Calmfors, 1984). Dit argument geldt in het bijzonder voor een nationale vakbond. Immers, expansieve budgettaire en monetaire politiek komt de meeste sectoren in de economie ten goede. De nationale vakbond, die leden in alle sectoren vertegenwoordigt, haalt dus relatief meer nut uit een expansieve politiek dan een vakbond die de belangen van slechts één sector behartigt. Bovendien bezit ze een grotere invloed op de overheid om een dergelijke politiek af te dwingen. Daarom mondt een systematische politiek van binnenlandse vraagstimulering veelal uit in een loon- en prijsspiraal.

Een stabilizatiepolitiek, die
konsistente objectieven inzake extern en budgettair

evenwicht nastreeft, in plaats van de evolutie van het werkloosheidscijfer als prioritaire richtlijn te hanteren, vermijdt het dilemma van een expansief beleid.³ De overheid laat de loonvorming over aan de sociale partners maar beantwoordt een structureel extern onevenwicht met een restrictieve monetaire of budgettaire politiek of eventueel met een devaluatie plus inkomensmatiging. Een dergelijk beleid vrijwaart de autonomie van de nationale vakbond en verstevigt tegelijkertijd de incentieven tot loonmatiging. De nationale vakbond beseft immers dat de restrictieve overheidsrespons op een handelstekort werkloosheid in meerdere bedrijfstakken veroorzaakt. Daarom houdt zij tijdens de sektoriële loononderhandelingen rekening met het extern evenwicht van de economie. Op zijn beurt laat de budgettaire norm een systematische binnenlandse vraagstimulering enkel toe voorzover hiervoor de financiële ruimte bestaat. Het gebruik van objectieve maatstaven inzake begrotings- en handelstekort maakt de politiek bovendien doorzichtiger en gemakkelijker te rechtvaardigen t.o.v. verschillende drukkingsgroepen.

b. Konkurrentiebeleid en loonnormen

Is er een rol weggelegd voor inkomenspolitiek weggelegd in deze benadering? Meer bepaald stelt zich de vraag of de overheid jaarlijks de maximale toelaatbare loonstijging moet vastleggen. Dit was het geval

in België waar de lonen in de periode 1982-1986 niet sneller konden stijgen dan de gemiddelde loonstijging in de zeven belangrijkste handelspartners.

Door dergelijke konkurrentienorm wordt de loonevolutie volledig door buitenlandse loonontwikkelingen bepaald. Dit heeft het voordeel dat loonmatiging in een belangrijke handelspartner bv Duitsland onmiddellijk vertaald wordt in binnenlandse loonmatiging. Anders werkt de buitenlandse loonmatiging slechts indirect in op de binnenlandse loonvorming via een verslechterende konkurrentiepositie waardoor de vraag naar binnenlandse produkten daalt. Vakbondsleden worden werkloos en dit verzwakt de onderhandelingspositie van de vakbond. De onmiddellijke transmissie door de konkurrentienorm schakelt deze tewerkstellingsverliezen van negatieve economische schokken in de handelspartners uit.

Konkurrentienormen hebben echter ook verschillende nadelen.

1. Meestal geldt dezelfde loonnorm voor de hele economie ongeacht de draagkracht van de betrokken sectoren. Dit sluit elke loonaanpassing aan sektorgebonden schokken uit wat de tewerkstellingsfluctaties vergroot. Sektorspecifieke loonnormen zouden dit bezwaar opvangen maar vermijden niet dat de binnenlandse lonen enkel reageren op schokken in het buitenland en niet op ontwikkelingen in de eigen economie.

Een systeem van sektorgebonden konkurrentienormen is trouwens vrij omslachtig en moeilijk te controleren.

2. Jaarlijkse loonnormen zijn niet te verenigen met vrije loononderhandelingen. Het wordt erg moeilijk voor de vakbonden om t.o.v. hun leden loonstijgingen onder de loonnorm te verdedigen in sectoren met moeilijkheden. De facto wordt de maximaal toelaatbare de werkelijke loonstijging in de gehele economie. De overheid legt dus direct de lonen vast zodat er van vrije loonvorming weinig sprake is.

In een economie met invloedrijke nationale organisaties is het haalbaar noch wenselijk vakbonden en werkgevers lange tijd uit te sluiten van de loonvorming. Interventie in de loonvorming moet daarom tijdelijk zijn en gekoppeld worden aan de evolutie van waarneembare maatstaven. Hier geldt hetzelfde principe als bij de stabilisatiepolitiek : de overheid grijpt slechts in als het handelbalanstekort een maximaal toelaatbaar tekort overschrijdt. Naast restrictieve vraagpolitiek en devaluatie behoren konkurrentienormen en desindexatie dan tot de mogelijke beleidsinstrumenten. Vrije loononderhandelingen worden echter hervat van zodra het onevenwicht hersteld is. In deze visie kunnen konkurrentiemaatstaven zoals de verhouding van de binnenlandse tot de buitenlandse loonkosten als knipperlichten of alarmbellen fungeren. Zij herinneren eraan dat een handelstekort en bijhorende

overheidsinterventie waarschijnlijker worden. Op die manier wordt aan de sociale partners de tijd gegeven om door eigen initiatieven het extern evenwicht te vrijwaren en ongewenste overheidsinterventies te vermijden.

III. DE HUIDIGE LOONVORMING IN BELGIE : EEN EVALUATIE VAN HET INTERPROFESSIONEEL AKKOORD VOOR 1987-1988

Na vijf jaar opgelgde loonmatiging ondertekenden werkgevers en vakbonden een interprofessioneel raamakkoord voor de periode 1987-1988.⁴ Dit akkoord bevat een tewerkstellingsluik waarin ondermeer wordt aanbevolen 0.5% van de loonmassa te besteden aan tewerstellingsinitiatieven. De gewaarborgde minimumlonen werden verhoogd met 350 F per maand vanaf '87 en met nogmaals hetzelfde bedrag vanaf '88 hetgeen neerkomt met een stijging van ongeveer 2x1%. Een belangrijk nieuw gegeven is de belangrijke rol die dit akkoord toekent aan onderhandelingen op sectorieel niveau. Traditioneel stelden de interprofessionele akkoorden van 1960-1975 nauwkeurige nationale richtlijnen op voor de sectorieële collectieve arbeidsovereenkomsten. Het nationaal akkoord van 1986 breekt met deze traditie en stelt dat " De sectoren zullen, na voorafgaand onderzoek van hun mogelijkheden, vrij een globale marge bepalen en beslissen over haar aanwending,

rekening gehouden met de de noodzakelijke competitiviteit en en hun kenmerken en specificiteit alsmede de verscheidenheid van de ondernemingen in de sektor."

Uit recente gegevens van de Nationale Arbeidsraad blijkt dat de sectoren waar op 15 november 1987 een akkoord was bereikt ongeveer 1 500 000 van de 1 930 000 werknemers of 77.6% vertegenwoordigen. (Nationale Arbeidsraad, 1988). Voor 160 000 werknemers of 8.3% werden op regionaal of ondernemingsniveau akkoorden gesloten voornamelijk in de ijzernijverheid, scheikunde, papier en de banken. Ongeveer 14% van de werknemers waren niet betrokken bij een akkoord op sectorieel of ondernemingsniveau. Voor hen werd dit voorjaar een aansluitend akkoord afgesloten. Ongeveer 100 000 van deze 270 000 werknemers zijn tewerkgesteld in de door de overheid gesubsidieerde sectoren zoals de mijnen, de welzijns- en de gezondheidssector.

3.1 Nationale vakbonden, overheidspolitiek en loonmatiging

In tegenstelling tot wat in regerings- en werkgeverskringen gevreesd werd, leidde het herstel van de vrije loononderhandelingen niet tot een loonexplosie. Het VBO schat de gemiddelde kostprijs van de meeste C.A.O' s op 2.5 à 4.5% (Financieel Economische Tijd, 24-3-1987). Het ACV komt tot een vork van 2.1% à 4.1%. (Serroyen, p. 513), terwijl Minister Hansenne onlangs een gemiddelde van 3.6% vermeldde (De Standaard, 5-2-1988).

In het licht van de voorgaande theoretische beschouwingen is het uitblijven van looninflatie geen verrassing. De gevoerde stabilizatie- en wisselkoerspolitiek sinds het begin van de jaren '80 benadert immers vrij goed het door de theorie voorgestelde model. Het is gericht op een evenwichtige handelsbalans en een terugdringen van het budgettaire tekort tot vooraf bepaalde doelstellingen. Zoals blijkt uit Tabel 1 is er sinds 1981 op beide vlakken een duidelijke ommekeer merkbaar. Inzake inkomenspolitiek is duidelijk gemaakt dat de overheid opnieuw zal ingrijpen indien het herstelbeleid in gevaar komt, al is niet precies aangegeven hoe. Met een dergelijk beleidskader zijn er meerdere incentieven voor nationale vakbonden om loonakkoorden af te sluiten die het intern en extern evenwicht vrijwaren. Met een dergelijk beleid zijn nationale loononderhandelingen dan ook te verkiezen boven een systeem van kleinere, vaak rivaliserende vakbonden met uitsluitend regionale of industriegebonden belangen. Wellicht zou het matigingsbeleid trouwens niet mogelijk geweest zijn zonder de medewerking van een nationale vakbond als het ACV.

Het huidig beleid staat in scherp contrast met het expansief vraag- en tewerkstellingsbeleid van de jaren '70. De macroeconomische politiek van die periode poogde, meer dan in vele andere EEG landen, de tewerkstellingseffecten van de economische crisis op te vangen door de binnenlandse vraag te stimuleren. Dit blijkt

Tabel 1 : Evolutie van de publieke sector en de lopende rekening in België en de E.G.

	België	E.G.
Overschot op de lopende rekening in percent van het BNP		
1974	0.4	-1.1
1981	-4.6	-0.8
1982	-3.3	-0.4
1983	-0.5	-0.1
1984	-0.4	0.1
1985	0.5	0.6
1986	2.4	1.5
1987	2.3	1.1
Netto te financieren overheidstekort in percent van het BNP		
1974	2.6	2.3
1981	12.8	5.2
1982	11.0	5.3
1983	11.3	5.2
1984	9.4	5.1
1985	8.4	4.7
1986	8.7	4.4

Bron : Commission of the European Community, *European Economy*, Brussel, november 1987.

De gegevens voor 1987 zijn voorlopig.

duidelijk uit Tabel 1. Terwijl het Belgisch budgettekort in 1974 nog vergelijkbaar is met de rest van de EEG, ligt het in 1981 veel hoger dan het EEG gemiddelde. De monetaire politiek van de Nationale Bank was niet restrictief genoeg om de budgettaire expansie te compenseren. Het netto effect van de macroeconomische politiek was daarom expansief en dit verzwakte de incentieven tot loonmatiging gevoelig. De stijgende loonkost en het oplopend overheidstekort veroorzaakte een aanzienlijk tekort op de lopende rekening (zie Tabel 1).

Bovendien geraakte het nationaal perspectief bij de loononderhandelingen en in de economische politiek volledig zoek. Na de mislukking van de nationaal opgelegde loonmatiging van 1974, waren de sociale partners in 1976 niet meer bereid een interprofessioneel akkoord af te sluiten. Dit verminderde de greep van de nationale vakbondsleiding op de loonvorming gevoelig. Loonakkoorden werden meer en meer bepaald door regionale en sektorspecifieke belangen zonder rekening te houden met de gevolgen van de toegekende loonstijgingen voor de werknemers in andere sectoren en aan de andere kant van de taalgrens. Bovendien leidden de nauwe banden tussen vakbonden en politieke partijen in iedere regio tot een regionaal en bedrijfstaksgewijs geïnspireerd subsidiebeleid hetgeen de incentieven tot loonmatiging verder afzwakte.

Tabel 2 : Loonvariatiecoëfficiënt in de Belgische nijverheid

1972	0.169	1980	0.165
1973	0.163	1981	0.155
1974	0.171	1982	0.156
1975	0.160	1983	0.148
1976	0.160	1984	0.150
1977	0.160	1985	0.157
1978	0.161	1986	0.154
1979	0.168		

Bron : Nationaal Instituut voor de Statistiek, Sociale Statistieken, meerdere jaargangen.
De data hebben betrekking op de oktobermaand en zijn verzameld voor 64 sectoren.

3.2 Decentralizatie van de loononderhandelingen

Zoals vermeld, was één van de bedoelingen van het jongste interprofessioneel akkoord de loonakkoorden te decentraliseren om dichterbij te sluiten bij de specifieke omstandigheden in elke sector, regio of zelfs onderneming. Aangezien slechts voor 8.3% van de werknemers een akkoord op ondernemings- of regionaal vlak werden gesloten, stelt Serroyen (1987, p 513) terecht dat de meeste sectoren voor de traditie van sectorieel overleg kozen.

Anderzijds blijkt uit het overzicht van Serroyen (p 510-511) en van de Nationale Arbeidsraad een sterke differentiatie tussen de sectoren qua toegekende loonvoordelen. In de sectoren met lage minimum- en gemiddelde lonen werden doorgaans veel geringere loonsverhogingen bedongen dan in bedrijfstakken met hoge lonen. Zo werden in de chemische nijverheid een minimumuurloonverhoging van 4.6% bedongen en werd in sommige chemische bedrijven zelfs loonsstijgingen van 8 tot 8.5% genoteerd. In elektriciteit en gas lopen de loonsverhogingen op tot 9 %. In andere sectoren zoals de houtnijverheid en de koopvaardij bleven de lonen daarentegen ongewijzigd. Al laten de beschikbare gegevens nog geen definitief oordeel toe, lijkt het dat de decentralizatie in het interprofessioneel akkoord de intersectoriële loonwaaier zal verbreden.

Indien dit inderdaad het geval is, betekent het centraal akkoord een ombuiging van de tendens die zich in de periode van inkomensmatiging in de loonwaaier aftekent. In Tabel 2 vindt men de evolutie van de loonvariatiecoëfficiënt voor 64 sectoren van de Belgische verwerkende nijverheid tussen oktober 1972 en oktober 1986. Deze coëfficiënt wordt verkregen door de standaarddeviatie van de loongegevens te delen door het gemiddelde loon en geeft het gemiddelde procentuele loonverschil weer in de bedrijfstak. Een desaggregatie tot 64 sectoren is noodzakelijk om de bestaande decentralizatie op sectorieel niveau zo goed mogelijk te benaderen maar sluit, wegens een gebrek aan data, een vergelijking met voorafgaande jaren uit.

We stellen vast dat, met het instellen van de loonmatiging in 1981, de interindustriële loonverschillen vernauwen van 16.5% in 1980 tot 14.8% in 1983 waarna opnieuw een lichte verbreding van de loonwaaier optreedt. Het valt ook op dat de loonspanning enigszins afneemt tussen 1972 en 1976, toen nationale loonakkoorden weinig autonomie lieten voor sectoriële onderhandelingen. Tussen 1976 en 1981 werd geen nationaal akkoord afgesloten en verlegde het zwaartepunt van de loononderhandelingen zich naar het sectoriële, regionale en ondernemingsvlak. In Tabel 6 komt er een einde aan de tendens naar kleinere loonverschillen. Niettemin zijn de waargenomen verschillen erg klein en niet continu, zodat elke conclusie over de

periode 1972-1980 met de grootste voorzichtigheid geïnterpreteerd moet worden.

De in het laatste interprofessioneel akkoord bereikte sektoriële loondifferentiatie laat de sectoren toe dichtter aan te sluiten bij sektorgebonden ontwikkelingen. Dit effect wordt nog versterkt doordat de C.A.O. in een aantal sectoren, zoals de metaalbouw, enkel het budget voor loonverhogingen voorziet waarvan de aanwending op regionaal of bedrijfsvlak wordt beslist. In andere C.A.O.'s (bv voor garages en gas en elektriciteit) wordt een deel van de loonverhogingen in éénmalige premies uitgekeerd. Deze premies verhogen de loonkost dus niet permanent en zijn een middel om de loonvorming aan de mogelijkheden van het ogenblik aan te passen.

De bereikte decentralizatie lijkt een verdedigbaar kompromis. Enerzijds scheidt zij meer flexibiliteit in de loonvorming waardoor de terwerkstellingseffecten van locale schokken verkleinen en beter worden gelocaliseerd. Anderzijds is de formule van een nationaal raamakkoord en sektoriële C.A.O. wellicht noodzakelijk indien de nationale werknemers- en werkgeversorganisaties hun greep op de loonvorming wensen te behouden.

Niettemin verhindert het systeem van automatische loonindexatie het bereiken van een verregaande decentralizatie in de loonvorming. Indexatie verzwakt niet

alleen de incentieven tot loonmatiging voor een nationale vakbond, maar beperkt de loononderhandelingen tevens tot het vastleggen van een marge boven het inflatieritme. Hierdoor wordt een belangrijk deel van de nominale sectoriële loonstijgingen door een nationaal en internationaal bepaald inflatieritme vastgelegd, onafhankelijk van de sectoriële toestand. Bovendien bestaat er in Nederland en Duitsland, twee van de belangrijkste handelspartners geen of slechts een afgezwakte vorm van loonindexatie. Om die redenen werd door werkgevers aangedrongen op een herziening van het indexeringsstelsel. De discussie werd in het interprofessioneel akkoord naar een wetenschappelijke commissie verwezen. In de sectoriële onderhandelingen stuitte een herziening van het stelsel op sterk vakbondsverzet temeer daar indexatie, alleszins in perioden van lage inflatie, meerdere voordelen vertoont.⁵ Desondanks is desindexatie, in sectoren met moeilijkheden, een geschikt instrument om te beletten dat elders ontstane prijsstijgingen automatisch worden doorgerekend in loonkoststijgingen. In het licht van de bekommernis voor de tewerkstelling, die uit het interprofessioneel akkoord blijkt, is dit geen onbelangrijke vaststelling.

IV. BESLUIT

In dit standpunt werd gezocht naar een consistente combinatie van loonvorming en overheidsbeleid in een kleine open economie met invloedrijke nationale

vakbonden en werkgeversorganisaties. Een kleine economie kan zich geen langdurige externe en interne onevenwichten veroorloven. Anderzijds kan men de rol van de sociale partners in de loonvorming niet negeren. Een inkomenspolitiek van stricte jaarlijkse loonnormen is slechts in krisissituaties haalbaar en ondermijnt op lange termijn de steun van de arbeidsbeweging voor de regering. Een in belangrijke mate vrije loonvorming is uiteindelijk het enige wenselijke en haalbare alternatief.

De uitdaging voor de overheid is het kader te scheppen waarin de vrije loonvorming verenigbaar is met het intern en extern evenwicht. Het is niet haar taak het tewerkstellingsniveau te garanderen door een voortdurende uitbreiding van de overheidstewerkstelling of door een blijvende expansie van de binnenlandse vraag. Dergelijke politiek leidt tot een onhoudbaar handelsbalanstekort, is onbetaalbaar, moeilijk aan te passen aan de snelwijzigende omstandigheden en bovendien kwetsbaar voor manipulatie door allerlei drukkingsgroepen. Integendeel moet de overheidspolitiek gericht zijn op het vrijwaren en versterken van de mogelijke voordelen die het bestaan van nationale vakbonden met zich meebrengt. In vergelijking met sektorgebonden vakbonden stelt een overkoepelende vakbond met nationaal perspectief immers gematigder sektoriële looneisen omdat zij de gevolgen van de door de loonstijgingen veroorzaakte inflatie en werkloosheid voor vakbondsleden in de gehele economie meerekent. Een

overheidspolitiek die systematisch handelsbalanstekorten wegwerkt door een devaluatie of/en met een restrictieve vraag- of inkomenspolitiek voegt nog een internationale dimensie toe aan het nationaal perspectief van de vakbond. De nationale arbeidsbeweging zal dan rekening houden met de internationale competitiviteit in het bepalen van haar looneisen. Indien verder vaste budgettaire normen worden nageleefd, wordt een permanente, en dus onhoudbare, expansieve vraag- en tewerkstellingspolitiek vermeden.

Dit standpunt pleit dan ook voor het vervangen van de zichtbare door de onzichtbare overheidshand op de arbeidsmarkt. De loonvorming wordt overgelaten aan de sociale partners, die op dit vlak over de meeste competentie beschikken. Enkel indien de loonakkoorden uitmonden in een voor de regering onaanvaardbaar handelstekort grijpt de overheid in. In deze visie is de overheid een stok achter de deur, een hersteller als het misloopt, kortom " a mender of the last resort. " Het uitblijven van een loonexplosie na het recente interprofessioneel akkoord bevestigt dat een dergelijke beleidsoriëntatie haalbaar lijkt.

Dit standpunt ging ook dieper in op de gevolgen van decentralizatie in de loonvorming. Gedecentralizeerde loonakkoorden verbreden de intersektoriële loonverschillen waardoor de prikkel tot arbeidsmobiliteit toeneemt. Belangrijker nog is dat decentralizatie toelaat dichter aan te sluiten bij de

economische ontwikkelingen in elke sector. De sektoriële loonflexibiliteit t.o.v. sektorgebonden schokken neemt toe waardoor de tewerkstellingseffecten afgezwakt worden. In tijden van toenemende divergenties tussen sterke en zwakkere sectoren is dit een argument om de nodige decentralizatie in het onderhandelingsproces te behouden. Zonder dat nationale organisaties hun greep op de lagere niveaus verliezen, bewerkstelligt het jongste interprofessioneel akkoord een gevoelige intersectoriële differentiatie op sectorieel vlak. Dit bevordert de loonflexibiliteit al blijft de vraag of dexindexatie niet noodzakelijk is in sectoren met moeilijkheden om loonstijgingen onder het inflatieritme mogelijk te maken.

BIBLIOGRAFIE

- Abraham, F. Bargaining Structures and European Macroeconomic Performance. Doktoraatsthesis, University of Michigan, Mei 1987.
- Abraham F. Bargaining Structures and Macroeconomic Performance in a Small Open European Economy with Imperfectly Competitive World Markets. Research Seminar in International Economics Discussion Paper no. 200, University of Michigan, Mei 1987b.
- Calmfors, L. "Stabilization Policy and Wage Formation in Smaller European Economies with Strong Trade Unions," in Emerson, M. (ed.) Europe's Stagflation. Oxford: Clarendon Press, 1984.
- De Bruyne, G. Indexering. Referaat voor het Vlaams Wetenschappelijk Congres. Mei 1987.
- Lilien, D.M. "Industry Shifts and Cyclical Unemployment," Journal of Political Economy 90, (1982), 777-793.
- Nationale Arbeidsraad. Evaluatie van de Resultaten van het Interprofessioneel Akkoord van 7 November 1986. (1988) Brussel.
- Oswald, A.J. "The Economic Theory of Trade Unions: An Introductory Survey," Scandinavian Journal Of Economics 87, Scandinavian Journal of Economics 87, (1985), 160-193.
- Serroyen, C. "De Sectoriële onderhandelingen voor 1987-1988: een voorlopige balans," De Gids op Maatschappelijk Gebied 6-7, (1987), 499-517.

VOETNOTEN

1. Hogere lonen leiden tot een lagere tewerkstelling. De vakbond weegt daarom de tewerkstellingseffecten van haar looneisen af bij het bepalen van haar strategie.
2. Tenzij de toegenomen loonsom van de tewerkgestelden de vermelde negatieve effecten compenseert. Abraham (1987b) bewijst dat dit slechts in vrij ongewone en op België niet toepasbare omstandigheden het geval is.
3. Duitsland is een goed voorbeeld van een land dat deze politiek met succes hanteert.
4. Voor de tekst en een gedetailleerde analyse van het akkoord verwijzen we naar Serroyen (1987). Hier wordt ingegaan op de loonaspecten.
5. De Bruyne (1987) geeft een overzicht van de theorie van loonindexatie.