

**Rabobank**

Loonmatiging is een ouderwets idee

Ons land kent een lange traditie van loonmatiging, startend vlak na de Tweede Wereldoorlog. Nu Nederland in een recessie verkeert en de overheidsfinanciën op orde moeten worden gebracht, klinkt de roep om deze traditie nieuw leven in te blazen. Hoewel loonmatiging in het verleden goed heeft uitgepakt voor Nederland, biedt dit beleid nu geen uitweg uit de crisis.

Wat is loonmatiging?

In de afgelopen maanden is de discussie over het al dan niet matigen van lonen opgelaaid. Hierbij werd loonmatiging vaak niet gedefinieerd en verondersteld dat een nullijn (dus geen loonstijging) loonmatiging impliceert. Dit is inderdaad een vorm van loonmatiging. Echter, ook een loon-(kosten)ontwikkeling die langjarig achterblijft bij die van de arbeidsproductiviteit, waardoor het arbeidsinkomen als aandeel van het nationale inkomen afneemt, kan als loonmatiging worden gezien.

Economische politiek

Loonbeleid is oorspronkelijk opgezet om de doelen van algemene economische politiek te dienen. Met de slechte prijsconcurrentiepositie van de jaren dertig nog vers in het geheugen werden in de jaren vijftig expliciete doelstellingen voor economische politiek geformuleerd, namelijk: prijsstabiliteit, volledige werkgelegenheid, evenwicht op de lopende rekening van de betalingsbalans, een goed investeringsklimaat en een rechtvaardige inkomensverdeling (SER, 1956). Begin jaren tachtig is hieraan de doelstelling van gezonde overheidsfinanciën toegevoegd. Aan de hand van deze doelstellingen is met wisselend succes decennialang loonbeleid gevoerd als onderdeel van het economische beleid (Stegeman en Van de Belt, 2012).

In het afgelopen decennium waren de doelstellingen van het economische beleid onduidelijk.

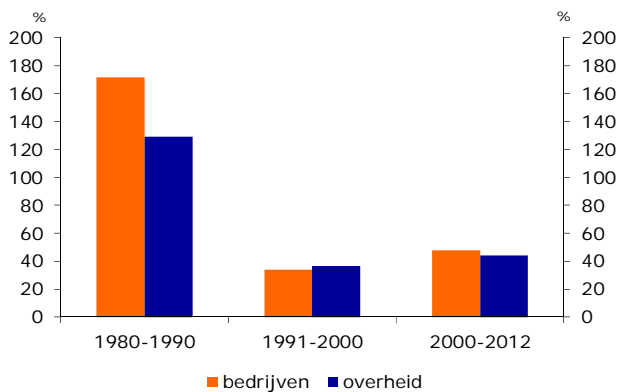
Met de invoering van de euro konden enkele van de traditionele doelstellingen, zoals prijsstabiliteit, niet langer op nationaal niveau worden gerealiseerd. Op dit moment komen beleidsmakers qua doelstellingen niet verder dan 'het op orde brengen van de overheidsfinanciën', 'het stimuleren van de economie' of 'het versterken van het lange-termijn groeipotentieel'. Gegeven deze doelstellingen kunnen de effecten van loonmatiging langs vier lijnen worden geanalyseerd, te weten: begrotingspolitiek, conjunctuurpolitiek, Europese structuur en het vergroten van het groeipotentieel van de Nederlandse economie.

Tijdelijk goed voor de begroting

Mede onder invloed van Europa en financiële markten is de gedachte bij veel beleidsmakers dat budgettaire discipline nu van het grootste belang is. Als de economische politiek inderdaad tot doel heeft om te voldoen aan de korte-termijn begrotingsdoelstellingen, dan is loonmatiging een optie. De bevrozing van ambtenarensalarissen levert op korte termijn weliswaar een besparing van € 1,5 miljard op, maar op middellange termijn is dergelijk beleid onhoudbaar (CPB, 2012). De hoogte van de lonen in de private en collectieve sector zijn van elkaar afhankelijk, waardoor ze nooit langdurig uiteen kunnen lopen (Lamo *et al.*, 2008). Het onderlinge verband blijkt ook uit de empirie: de contractlonen in de private en collectieve sector kennen in Nederland grotendeels een vergelijkbaar verloop (figuur 1). Alleen begin jaren tachtig bleef de contractloonstijging bij de overheid achter bij die in de marktsector door een forse nominale verlaging, mogelijk gemaakt door de destijds hoge werkloosheid. Door een eenzijdige bevrozing van de lonen in de collectieve sector verslechtert de concurrentiepositie van de collectieve sector ten opzichte van de private sector. Terwijl de overheid er juist voor moet zorgen een voldoende aantrekkelijke werkgever te blijven, omdat zij in de

komende jaren te maken krijgt met een forse uitstroom van personeel. In de periode tot 2020 vertrekt zo'n dertig procent van de ambtenaren bij de overheid wegens pensionering (Tweede Kamer, 2010). Bezuinigingsmaatregelen op het ambtenarenapparaat zullen de vraag naar personeel beperken, maar per saldo heeft de overheid de komende jaren nog steeds nieuw personeel nodig. Op middellange termijn moeten de lonen in de collectieve sector dus weer op gelijke hoogte komen met die in de marktsector. Eenzijdige loonbevriezing in de collectieve sector pakt op korte termijn positief uit voor de begroting, maar de rekening wordt op een later moment alsnog gepresenteerd.

Figuur 1: Loongroei in verschillende tijdvakken



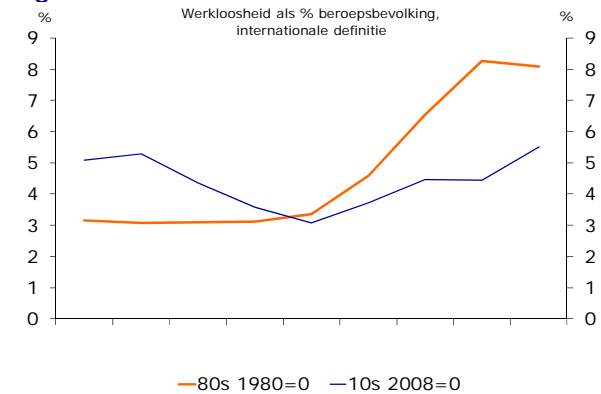
Bron: CPB

Conjunctuur anders dan in jaren tachtig

Als de economische politiek tot doel heeft om enigszins anticyclisch te werken, dan is het onverstandig om op dit moment een loonmatigingsbeleid in te zetten (CPB, 2011). In tegenstelling tot de jaren tachtig doet een loonmatigingsbeleid geen recht aan de huidige arbeidsmarktsituatie. Op dit moment is de werkloosheid relatief laag, zowel in internationaal als historisch perspectief (figuur 2). Daarnaast heeft Nederland door de vergrijzing en ontgroening een veel lagere toename van het arbeidsaanbod dan drie decennia geleden. Er dreigt op termijn een krapte op de arbeidsmarkt te ontstaan. Het stimuleren van de werkgelegenheid door loonmatiging, een instrument dat in het verleden

goed heeft gewerkt, is op dit moment dan ook minder relevant.

Figuur 2: Werkloosheid

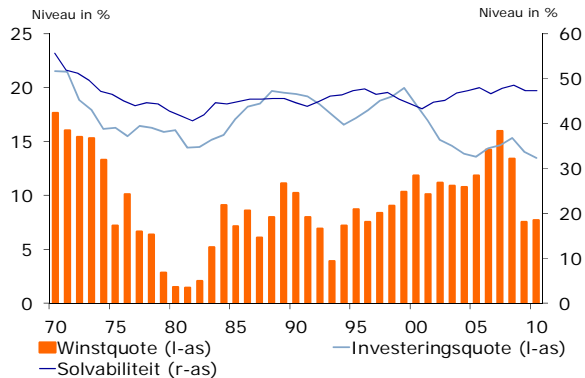


Bron: EC, AMECO-database

Ook het saldo op de lopende rekening van de betalingsbalans vormt, in tegenstelling tot in de jaren tachtig, geen reden om een loonmatigingsbeleid in te zetten. Destijds stond het saldo in de min, doordat het Nederlandse exportpakket sterk energie-intensief was en gericht op de omliggende Europese landen die eveneens te maken hadden met een economische crisis. De solvabiliteit en winstgevendheid van niet-financiële bedrijven bevonden zich op een dieptepunt (figuur 3) en dit had een zeer lage investeringsquote tot gevolg. Op dit moment is het saldo op de lopende rekening naar recordhoogte gestegen (DNB, 2012) en op macroniveau is het met de solvabiliteit en winstgevendheid van bedrijven beter gesteld dan in de jaren tachtig. Ook de inflatie vormt, in tegenstelling tot in de jaren tachtig, geen argument om de lonen te matigen. Destijds was in bijna alle cao's een clause voor automatische prijscompensatie opgenomen. Dit leidde tot een loon-prijsspiraal bij een hoge inflatie. Met behulp van een loonmatigingsbeleid werd deze spiraal doorbroken en kon de inflatie worden beteugeld. Momenteel is de inflatie niet bijzonder hoog en behoort het beheersen van inflatie niet meer tot het soevereine beleidsdomein. Het is dan ook niet zinvol om vanuit dit

perspectief de lonen te matigen. In de jaren tachtig werden de negatieve effecten die loonmatiging op consumptie had, op de koop toegenomen. Op dit moment is dit onverstandig. De Nederlandse economie bevindt zich in een recessie, waarbij vooral de binnenlandse bestedingen meer dan in veel andere landen en meer dan in de jaren tachtig onder druk staan. Loonmatiging lokt verdere vraaguitval uit. In tegenstelling tot in de jaren tachtig moet het negatieve effect van loonmatiging op de particuliere bestedingen niet voor lief worden genomen.

Figuur 3: Solvabiliteit en winstgevendheid



Bron: CPB

Loonmatiging lastig voor Europa

Loonmatiging in sterke eurolanden, zoals Nederland, maakt het structurele aanpassingsproces in de eurozone lastiger. De oplossing van de eurocrisis bestaat voor een belangrijk deel uit een verbetering van de prijsconcurrentiepositie van zwakke eurolanden, onder meer door een relatieve loonsverlaging of een relatieve arbeidsproductiviteitsverhoging ten opzichte van buitenlandse concurrenten, waaronder Nederland. Dit laatste lukt echter niet op korte termijn, want de zwakke eurolanden moeten hiervoor tijdrovende structurele hervormingen doorvoeren. Een relatieve loonsverlaging kan worden gerealiseerd door een nominale loonsverlaging in de zwakke eurolanden. Dat gebeurt deels al, maar leidt ook tot vraaguitval in die landen en een verdere verslechtering van de economische situatie. Aangezien concurrentieposities per definitie relatieve grootheden zijn, kunnen sterke eurolanden,

voor zover ze met zwakke eurolanden concurreren in dezelfde markt, ook hun concurrentiepositie verzwakken door af te zien van loonmatiging. Daarnaast zorgt dit ervoor dat de vraag naar producten uit de zwakke eurolanden nog enigszins op peil blijft. Bezien vanuit het perspectief van economische structuur –in Europese context– is het verstandiger om niet in te zetten op het bevriezen van lonen.

Groeipotentieel

De potentiële groei omvat de snelheid waarmee de economie kan groeien gegeven de productiestructuur, de stand van de technologie en de beschikbare productiefactoren. Om het groeipotentieel te versterken, kan de groei van de potentiële werkgelegenheid (het structurele arbeidsaanbod minus de evenwichtswerkloosheid) worden bevorderd. Een belangrijke reden waarom het Centraal Planbureau in het verleden (Broer *et al.*, 2006) voor loonmatiging heeft gepleit, is het effect op het groeipotentieel langs het effect op de werkgelegenheid. Door een daling van de relatieve arbeidskosten resulteert het korte-termijn evenwicht in de economie bij de gegeven kapitaalgoederenvoorraad op basis van kostenminimalisatie in een lagere evenwichtswerkloosheid en dus een hoger groeipotentieel. De prijs die hiervoor impliciet wordt betaald, zijn efficiencyverliezen die worden geleden op het gebied van innovatie en productiviteit (Van Schaik, 2006). Zoals eerder betoogd, is het stimuleren van de werkgelegenheid op dit moment echter minder relevant als motief voor loonmatiging dan in het verleden. Inzetten op de verhoging van de arbeidsparticipatie is nu belangrijker. Loonmatiging heeft hier juist een negatief effect op. Het groeipotentieel kan eveneens worden verbeterd door bevordering van de structurele groei van de arbeidsproductiviteit. De Nederlandse arbeidsproductiviteit is hoog, maar groeit al dertig jaar minder hard dan die bij onze belangrijkste concurrenten. Dit wordt mogelijk veroorzaakt door onze verslaving aan loonmatiging. Door loonmatiging blijft arbeid ten opzichte van andere productiefactoren relatief

goedkoop en worden bedrijven niet geprikkeld om te investeren in onderzoek en ontwikkeling en vindt er minder innovatie plaats.

Loonmatiging vertraagt het proces van creatieve destructie, waarbij innovatieve bedrijven niet-innovatieve bedrijven uit de markt drijven en het algemene technologische niveau van een economie toeneemt. Voor dit verband bestaat empirische steun (Stegeman en van de Belt, 2012). Ten slotte kan het Nederlandse groeipotentieel worden vergroot door verbetering van de exportpositie. Doorgaans wordt verondersteld dat lage loonkosten bijdrage aan deze positie. Recent onderzoek laat zien dat Nederlandse bedrijven gemiddeld genomen een minder geavanceerd exportpakket hebben dan bijvoorbeeld Duitsland, maar wel in verschillende nichemarkten in de top-5 staan met betrekking tot productcomplexiteit (Abdon *et al*, 2010). Nederland concurreert in een segment van de wereldmarkt waar de prijs vaak niet de doorslaggevende factor is. Dat blijkt ook uit het feit dat exporterende bedrijven gemiddeld productiever zijn dan bedrijven met dezelfde kenmerken in een bepaalde sector en ook een hoger loon betalen (Kox *et al*, 2010). Er lijkt daarbij sprake te zijn van positieve zelfselectie. Een bewijs dat loonkosten voor een groot deel van het Nederlandse exportpakket niet de belangrijkste indicator zijn voor concurrentiekracht.

Conclusie

Ons land kent een lange traditie van loonmatiging. De tijden waarin loonmatiging goed was voor de Nederlandse economie zijn inmiddels echter voorbij. Met het bevroren van ambtenarensalarissen zijn de overheidsfinanciën op korte termijn geholpen, maar de uitdagingen op (middel)lange termijn blijven onverminderd groot. Er kan daarom beter worden ingezet op structurele hervormingen. Conjunctureel gezien is het onverstandig om de lonen te matigen in verband met de extra vraaguitval. Dit geldt zowel voor de Nederlandse conjunctuur als het bredere Europese belang. Qua economisch beleid gericht op het groeivermogen op

langere termijn slaat de balans eveneens negatief uit. Het is belangrijk dat Nederland aan technologische dynamiek herwint en investeert in kennis. Kortom, loonmatiging is een ouderwets idee en het is beter om andere maatregelen te nemen.

juni 2012

Hans Stegeman (030 – 2131407)

H.W.Stegeman@rn.rabobank.nl

Ruth van de Belt (030 – 2160143)

R.Belt@rn.rabobank.nl

www.rabobank.com/economie

Literatuur

Abdon, A., M. Bacate, J. Felipe en U. Kumar (2010). Product Complexity and Economic Development. *Levy institute working paper*, 616.

Broer, D.P., F.A.M. van Erp en B. Smid (2006). Potentiële groei volgens de productiefunctie benadering. *CPB Memorandum*, 156.

CPB (2011). *Macro Economische Verkenningen 2012*. Den Haag: CPB

CPB (2012). *Juni-raming 2012*. Den Haag: CPB

DNB (2012). [Stijging overschot op Nederlandse lopende rekening zet door in 2012](#). Statistisch nieuwsbericht, 18 juni 2012.

Kox, H. en H. Rojas-Ramagosa (2010). Exports and productivity selection effects for Dutch firms. *CPB Discussion Paper*, 143.

Lamo, A., J.J. Pérez en L. Schulknecht (2008). Public and private sector wages : co-movement and causality. *ECB Working paper Series*, 963.

Tweede Kamer (2010). *Trendnota Arbeidszaken Overheid 2011*. 32501(2).

Tweede Kamer (2012). *Voorjaarsnota 2012*. 33280(2).

Sociaal Economische Raad (1956). *Rapport inzake een onderzoek naar de economische situatie in Nederland*. Den Haag: SER.

Stegeman, H.W. en R. van de Belt (2012). De loonmatigingsverslaving: tijd om af te kicken? *Special*, 2012/02, Rabobank Nederland.

Van Schaik, A. (2006). Loonmatiging gunstig voor economische groei. *ESB*, 4446, 92-95.