



Rabobank

De loonmatigingsverslaving Tijd om af te kicken?

Juni 2012

Kennis en Economisch Onderzoek

Inhoudsopgave

Inleiding	3
Doel economische politiek	4
De fasen van verslaving	6
Afkicken van de verslaving?	11
Conclusie	18
Referenties	19
Colofon	21

Auteurs:

Hans Stegeman
H.W.Stegeman@rn.rabobank.nl
+ 31 (0)30 213 14 07

Ruth van de Belt
R.Belt@rn.rabobank.nl
+ 31 (0)30 216 01 43

Kennis en Economisch Onderzoek staat ook op internet.
Het adres is www.rabobank.com/economie

Afsluitdatum: 19 juni 2012

Inleiding

Ons land kent een lange traditie van loonmatiging, startend vlak na de Tweede Wereldoorlog. In elke fase waren er valide economische argumenten, steunend op een visie op sociaaleconomische politiek, die loonmatiging tot een nuttig instrument maakte. In de afgelopen maanden klonk de roep om deze traditie nieuw leven in te blazen. In deze Special zetten we uiteen waarom loonmatiging op dit moment volgens ons niet de oplossing is voor de economische problemen waarmee we te kampen hebben.

In de afgelopen maanden is de discussie over het al dan niet matigen van lonen weer opgegaard. In deze discussie is loonmatiging vaak niet gedefinieerd en wordt verondersteld dat een nullijn (dus geen loonstijging) loonmatiging impliceert. Een verkeerde veronderstelling. In onze ogen is loonmatiging een loonontwikkeling waarbij de loon(-kosten)ontwikkeling langjarig achterblijft bij die van de arbeidsproductiviteit, waardoor het arbeidsinkomen als aandeel van het nationaal inkomen afneemt. Een stijging van de lonen die minder groot is dan de toename van de arbeidsproductiviteit is in die zin ook loonmatiging.

Als argument voor loonmatiging werd in de discussie aangevoerd dat de loonkosten in Nederland in het afgelopen decennium harder zijn gestegen dan bijvoorbeeld in Duitsland. Eveneens werd aangevoerd dat loonmatiging een deel van de oplossing vormt om het begrotingstekort in 2013 van 4,6% naar 3% terug te brengen. In het Lenteakkoord¹ (CPB, 2012a) is loonmatiging een van de oplossingsrichtingen om het overheidsbudget weer in het gareel te krijgen. Gezien de huidige constellatie is dit logisch. Alleen voor begrotingsdoelstellingen zijn op dit moment nog duidelijk gekwantificeerde, zowel door politiek als door financiële markten serieus genomen doelen afgesproken.

Maar vaak wordt vergeten dat loonbeleid, ook vanuit de Nederlandse traditie, is opgezet om de doelen van algemene economische politiek te dienen die breder zijn dan de overheidsfinanciën. Terugredenerend vanuit de traditionele doelstellingen van economische politiek, de huidige economische uitdagingen voor Nederland en op zoek naar een economisch beleid dat niet alleen gericht is op bezuinigingen maar ook op groei, komen we tot de conclusie dat loonmatiging op dit moment een verkeerd instrument is.

In deze Special gaan we eerst in op de doelstellingen van economische politiek. Gegeven de doelstellingen van het economisch beleid in Nederland was een van de gebruikte instrumenten in de naoorlogse periode telkens loonmatiging. We gaan in op de verschillende fasen van de loonmatigingsverslaving sinds de Tweede Wereldoorlog. Vervolgens beargumenteren we waarom loonmatiging op dit moment naar ons idee niet het juiste instrument is.

¹ Zo moeten ambtenaren het twee jaar zonder loonsverhoging doen en wordt een eventuele loonstijging in 2013 afgestraft met hogere belasting.

Doel economische politiek

Economische politiek omvat alle maatregelen die de overheid neemt, gericht op de beïnvloeding van het economische leven in een maatschappij. Sinds de Tweede Wereldoorlog zijn die doelstellingen aan veranderingen onderhevig geweest. En waar ze in de periode tot de vorming van de Europese Monetaire Unie (EMU) vrij expliciet waren geformuleerd en het uitgangspunt van economisch beleid vormden, zijn de doelstellingen sinds het begin van de jaren negentig lastiger te herkennen.

In Nederland heeft de Sociaal Economische Raad (SER, 1951 en 1956) zes officiële doelstellingen van sociaaleconomisch beleid opgesteld. Volgens deze doelstellingen, die in willekeurige volgorde zijn weergegeven, dient de overheid te streven naar:

1. Het handhaven van een hoge en stabiele werkgelegenheid;
2. Het handhaven van evenwicht op de lopende rekening van de betalingsbalans;
3. Het handhaven van een investeringspeil dat voldoende is voor een gestage groei van het inkomen per hoofd van de bevolking;
4. Een rechtvaardige verdeling van het nationaal inkomen over verschillende bevolkingsgroepen; en
5. Een redelijke mate van prijsstabiliteit.

Tot eind jaren tachtig waren dit de uitgangspunten van het Nederlandse economische beleid, zij het niet altijd even expliciet. Begin jaren tachtig werd aan deze uitgangspunten de facto het op orde brengen van de overheidsfinanciën toegevoegd. De stapsgewijze invoering van de Economische en Monetaire Unie (EMU) vanaf begin jaren negentig leidde ertoe dat een aantal van deze doelstellingen, zoals een stabiel prijsniveau, niet langer op nationaal niveau kon worden gerealiseerd.

In de praktijk van de jaren negentig werd het succes van economisch beleid in Nederland, maar ook in andere landen van de eurozone vooral afgemeten aan het wel of niet voldoen aan de convergentiecriteria voor toetreding tot de EMU:

1. Prijsconvergentie: De inflatie mocht niet meer dan 1,5 procentpunt hoger liggen dan die van de drie best presterende lidstaten.
2. Stabiliteit van de openbare financiën: de staatsschuld mocht niet meer dan 60% van het Bruto Binnenlandse Product (BBP) bedragen en het jaarlijkse begrotingstekort niet meer dan 3% van het BBP.
3. Wisselkoersstabiliteit: een land moest ten minste twee jaar zonder devaluatie hebben deelgenomen aan het Wisselkoers-II-mechanisme (WKM-II). Daarbij mocht de munteenheid van een land zich slechts binnen een bepaalde bandbreedte (meestal 15%) van de eurokoers hebben bewogen.
4. Renteconvergentie: De rente op de lange-termijn staatsobligaties mocht niet meer dan 2 procentpunt boven het gemiddelde van de drie best presterende lidstaten (landen met de laagste inflatie) liggen.

Doel economische politiek

Net als voor veel andere landen lag voor Nederland de belangrijkste uitdaging in punt twee: het op orde brengen van de overheidsfinanciën. Hier ging in de jaren negentig in de economische politiek dan ook de meeste aandacht naar uit.

Vooral vanwege de Europese eenwording heeft de SER in 1992 een nieuwe invulling gegeven aan de doelstellingen van algemene economische politiek (SER, 1992). Sindsdien is het sociaaleconomisch beleid gericht op:

1. De bevordering van een evenwichtige economische groei, binnen het streven naar een duurzame economische ontwikkeling;
2. De bevordering van een zo groot mogelijke arbeidsparticipatie;
3. Bevordering van de totstandkoming van een redelijke inkomensverdeling.

Ten opzichte van de oude doelstellingen is het ambitieniveau (bevorderen in plaats van handhaven) danig naar beneden bijgesteld (Kolnaar, 2000) en is een aantal doelstellingen (prijsstabiliteit, evenwicht op de betalingsbalans) komen te vervallen omdat ze niet meer geacht werden tot het soevereine beleidsdomein te horen. Nog wel zitten veel van de 'oude' doelstellingen vervat in de nieuwe invulling. Bovendien gaat het niet langer om het handhaven van een hoge en stabiele werkgelegenheid, maar om het bevorderen van de arbeidsparticipatie. Een duidelijk ander paradigma, ingegeven door de structurele problemen op de arbeidsmarkt, maar ook door het vooruitzicht van ontgroening en vergrijzing.

Om de bovengenoemde doelstellingen te bereiken, kan de overheid diverse instrumenten inzetten. Enerzijds kan zij gebruik maken van conjunctuurinstrumenten die zijn gericht op het sturen van de vraagzijde van de economie. Dit beleid leidt vaak op korte termijn al tot resultaat. Anderzijds kan de overheid structuurinstrumenten inzetten die zich richten op de aanbodzijde van de economie en vaak pas op lange termijn resultaat opleveren. Loonpolitiek wordt normaal gesproken vooral als structuurinstrument ingezet. Het wordt bedreven om investeringen te beïnvloeden (in verband met werkgelegenheid), inflatie in toom te houden en de concurrentiepositie van het bedrijfsleven te verbeteren.

De fasen van verslaving

Gegeven de doelstellingen van het economisch beleid in Nederland was een van de gebruikte instrumenten in de naoorlogse periode telkens loonmatiging. In twee fasen, in de jaren vijftig en de jaren tachtig, heeft dit zeker geleid tot een positieve bijdrage aan de economische groei. Maar loonmatiging is niet altijd de oplossing voor economische problemen, laat staan het enige instrument.

Het begin van een langdurige verslaving (1945-1963)

Tijdens de Grote Depressie van de jaren dertig was de Nederlandse industrie niet concurrerend. Belangrijke oorzaak hiervan waren de in internationaal perspectief hoge loonkosten. Twee factoren lagen hieraan ten grondslag (Van Zanden, 1988). Doordat Nederland neutraal was gebleven in de Eerste Wereldoorlog, was de economische structuur ongeschonden gebleven en het welvaartsniveau hoger dan dat van de ons omringende landen. In de jaren twintig was dit nog niet zo'n groot probleem, maar in de jaren dertig werd dit dramatisch. Dit had ook sterk te maken met de tweede factor. Nederland hield langer dan andere landen vast aan de Gouden Standaard, waardoor de gulden apprecieerde ten opzichte van andere munten. Dit had tot gevolg dat het voor Nederlandse ondernemers lastig werd om op loonkosten te concurreren.

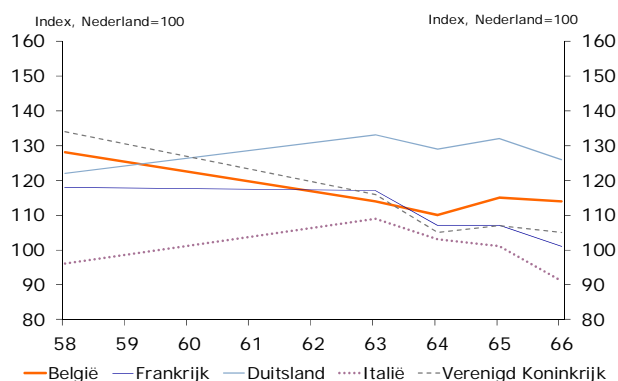
Gedurende de Tweede Wereldoorlog werd loonvorming een overheidstaak. Tijdens de wederopbouwfase werd het noodzakelijk geacht dat de overheid een stevige greep hield op de loonvorming en de arbeidsmarkt om er zeker van te zijn dat bedrijven in verschillende sectoren over voldoende personeel konden beschikken. Bovendien paste loonbeleid in het algemene prijsbeleid om schaarste aan eigenlijk alles te reguleren. Met het trauma van de jaren dertig in het achterhoofd waren alle partijen het erover eens dat een gematigde loonontwikkeling van groot belang was. Loonvorming vond plaats onder leiding van het College van Rijksbemiddelaars. De overheid stelde een maximaal percentage voor de loonstijging vast dat was gebaseerd op de (verwachte) prijsontwikkeling. De vakbonden en de werkgeversorganisaties werden vervolgens in de gelegenheid gesteld om het eens te worden over daadwerkelijke de loonstijging, binnen de marges die door de regering waren vastgesteld. Indien dit niet lukte of de loonstijging onaanvaardbaar werd geacht, dan stelde het College van Rijksbemiddelaars de uiteindelijke loonstijging vast.

De overheid, werkgevers en werknemers waren lange tijd alle drie gebaat bij dit beleid. Werkgevers stonden achter de geleide loonpolitiek, omdat dit beleid ertoe leidde dat de lonen minder hard stegen dan de arbeidsproductiviteit. Hierdoor hielden zij financiële ruimte over om geld te investeren in productiemiddelen. Dit was hard nodig want de productiecapaciteit was met ongeveer 40% verminderd. Het investeringspeil lag in vergelijking met veel andere landen hoog. Bovendien was het goed voor hun concurrentiepositie. Ook vanuit de vakbewegingen werd het beleid van loonmatiging toegejuicht. Het bevorderde niet alleen de werkgelegenheid, maar het zorgde ook voor inkomensnivellering.

De fasen van verslaving

De overheid kon door het voeren van een geleide loonpolitiek haar economisch-politieke doelstellingen realiseren.

Figuur 1: Van relatief goedkoop naar iets minder goedkoop



Bron: Windmuller

Vrijere loonpolitiek leidt tot ontsporing (1963-1981)

Het beleid van geleide loonpolitiek was economisch gezien een succes (Van Zanden, 1988). De Nederlandse economie kwam tot bloei, maar dit had ook tot gevolg dat het beleid onder druk kwam te staan. Werknemers wilden mee profiteren van de welvaartsgroei en hekelden de rol van de overheid bij de loonvorming. Werkgevers in sectoren die profiteerden van de economische bloei kregen steeds vaker te maken met de toenemende schaarste op de arbeidsmarkt (met name aan goed geschoolde arbeiders) en wilden af van de overheidsbemoeienis. Werkgevers in arbeidsintensieve sectoren, die veel minder profiteerden van de

economische groei, pleitten juist voor het handhaven van een gematigde loonontwikkeling. Gezien de tegengestelde belangen van werkgevers, stonden zij een beleid voor waarbij werkgevers bedrijfstakgewijs of per onderneming meer vrijheid kregen in de loonvorming.

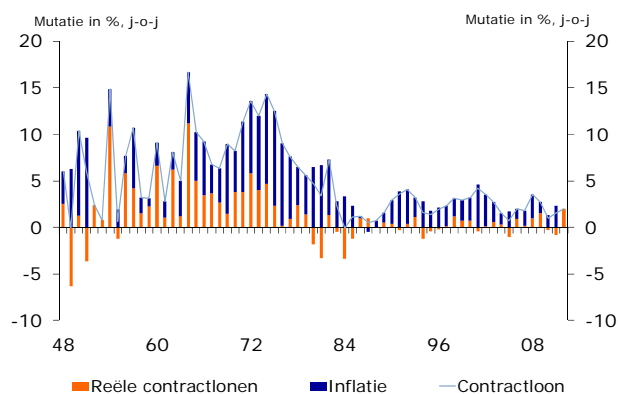
In de periode 1954 tot 1959 probeerde de overheid de kritiek te ondervangen door zogenaamde welvaartsloonrondes, waarbij de toegestane loonstijging niet alleen werd gebaseerd op de (verwachte) prijsontwikkeling, maar ook op de algehele arbeidsproductiviteitsstijging. Deze beleidsverandering ging echter niet ver genoeg. Werkgevers die moeilijk aan personeel konden komen, gingen naast de wettelijke toegestane lonen ook zwarte lonen uitbetalen. Bovendien was de zogenaamde loondrift, de loonstijging anders dan de stijging van de contractlonen, aanzienlijk. In 1959 past de overheid opnieuw haar loonbeleid aan. Zij koos ervoor om per bedrijfstak een loonstijging toe te staan die niet afhing van de algehele arbeidsproductiviteitsstijging maar van de groei van de arbeidsproductiviteit in die bedrijfstak. Loonafspraken die in de ogen van het College van Rijksbemiddelaars te hoog waren, werden echter nog steeds onverbindend verklaard. Maar ook deze aanpassing bood geen soelaas. Het doek viel voor de geleide loonpolitiek.

Vanaf 1963 kregen de werkgeversverenigingen en vakbonden meer ruimte op het gebied van loonvorming, maar de overheid gaf haar invloed nog niet volledig prijs. Het systeem werd zo ingewikkeld (meer rollen voor nagenoeg alle adviesorganen) dat het nooit goed heeft gewerkt. Vanaf die periode namen de loonkosten in Nederland sneller toe dan bij de meeste van onze belangrijkste handelspartners (figuur 1).

De fasen van verslaving

Het duurde tot 1970 voordat een nieuwe loonwet in werking trad. In de Wet op de Loonvorming bleef de overheid, tot teleurstelling van de sociale partners, de mogelijkheid houden om in te grijpen in het loonbeleid. Zij kon cao-afspraken

Figuur 2: Ontwikkeling contractlonen



Bron: CBS

niet-bindend verklaren of een loonmaatregel afkondigen met de duur van maximaal een jaar. Van dit recht maakte de overheid in de jaren zeventig veelvuldig gebruik. De Nederlandse economie stond er slecht voor en van de doelstellingen van economische politiek kwam weinig terecht. Door de vrije loonpolitiek in combinatie met de economische omstandigheden stegen de contractlonen snel (figuur 2). Dit, gecombineerd met een achterblijvende arbeidsproductiviteit, leidde tot een ontsporing van de loonkosten. De loonkosten waren in 1977 in de verwerkende industrie bijvoorbeeld 35% hoger dan in de ons omringende landen (SER, 1980). Doordat in bijna alle cao's clausules voor automatische prijscompensatie (automatische inflatiecorrectie van de lonen) was opgenomen, was er sprake van een automatische loon-prijsspiraal bij een hoge inflatie. Weliswaar probeerde de overheid deze met looningrepen te doorbreken, maar hierin slaagde zij niet omdat vakbonden niet bereid waren deze afspraken in cao's op te geven.

Polderen: de hernieuwde verslaving (1982-2001)

Aan deze patstelling kwam in 1982 een einde doordat werkgevers- en werknemersorganisaties met elkaar een akkoord over arbeidsherverdeling en loonmatiging overeen kwamen (het Akkoord van Wassenaar). De arbeidsherverdeling had de vorm van arbeidsduurverkorting en lastenverlichtingen in ruil voor loonmatiging, onder andere door het afschaffen van de automatische prijscompensatie. Bij deze overeenkomst hadden zowel de overheid als werkgevers- en werknemersorganisaties belang. De vakbonden hadden baat bij de herverdeling van werk, omdat de werkloosheid zeer hoog was en er niet genoeg werkgelegenheid was om iedereen aan een baan te helpen. Werkgevers zagen in loonmatiging, tezamen met het afschaffen van de automatische prijscompensatie, bij uitstek een middel om de in internationaal perspectief ontspoorde loonkosten weer in het gareel te krijgen en zo de winstgevendheid en solvabiliteit weer wat op te vijzelen. Door de automatische prijscompensatie te doorbreken, kon de loonontwikkeling weer beter in lijn worden gebracht met de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit, waardoor de arbeidskosten per eenheid product (apep)² in internationaal perspectief geleidelijk aan concurrerender werden (figuur 3). Bovendien hadden onze belangrijkste concurrenten op de exportmarkten, zoals Duitsland, het loonmatigingswapen nog niet ontdekt. Voor de overheid was loonmatiging aantrekkelijk, omdat het er voor zorgde dat de uitgaven aan sociale

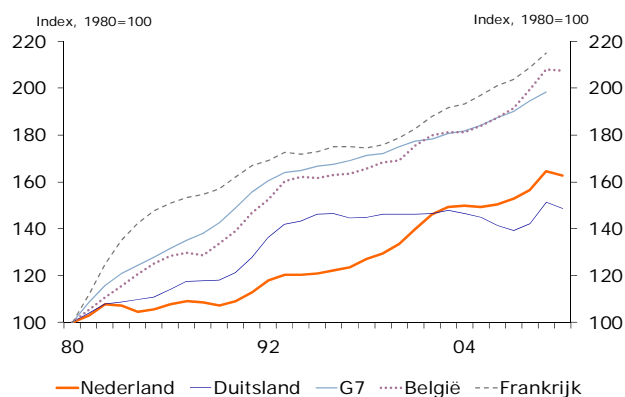
De fasen van verslaving

zekerheid en ambtenarensalarissen minder hard toenamen. Hoewel de effecten van loonmatiging niet direct zichtbaar waren, droeg zij uiteindelijk bij aan de realisatie van de doelstellingen van de algemene economische politiek en aan het oplossen van de budgettaire problematiek.

Het Akkoord van Wassenaar kan achteraf worden beoordeeld als een aanzet van bijna twintig jaar lang succesvol polderen over lonen, met de doelstellingen van de economische politiek in het achterhoofd. De verschillende centrale akkoorden die volgden, stonden in het teken van terugdringing van de werkloosheid (samen voor werk I en II, 1986, 1987), verdergaande decentralisatie van arbeidsvoorwaarden (een nieuwe koers, 1993) en flexibilisering van de arbeidsmarkt (flexibiliteit en zekerheid, 1996). In de SER-rapporten valt een verschuiving waar te nemen van herstel van overheidsfinanciën en terugdringing van werkloosheid naar een bredere agenda over een flexibelere arbeidsmarkt en houdbaarheid van de welvaartsstaat. Hoewel loonmatiging ervoor heeft gezorgd dat internationaal georiënteerde Nederlandse bedrijven relatief goed konden concurreren met buitenlandse concurrenten, kent het beleid ook negatieve bijwerkingen. De loonmatiging heeft bijvoorbeeld negatief uitgedrukt op de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit (apv). Sinds 1980 is de arbeidsproductiviteit aanzienlijk achtergebleven bij die van onze belangrijkste handelspartners (figuur 4), omdat bedrijven door de lage loonkosten niet werden gestimuleerd om de apv te verhogen. Volgens de neoklassieke redenering leiden relatief lage loonkosten tot minder substitutie van kapitaalgoederen voor arbeid, terwijl hoge arbeidskosten de ondernemers juist aanzetten om meer te investeren in arbeidsproductiviteit.

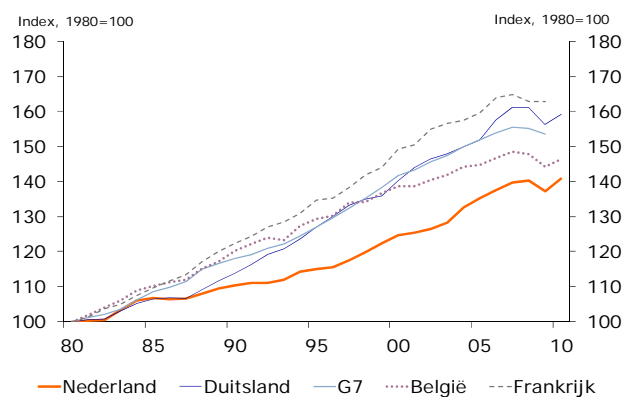
² De arbeidskosten per eenheid product zijn gedefinieerd als de loonkosten per werkzame persoon gedeeld door de arbeidsproductiviteit. Uit deze definitie volgt dat een toename van de apv afhankelijk is van de groei van de loonkosten (loon per gewerkt uur) en de groei van de arbeidsproductiviteit (toegevoegde waarde per arbeidsuur).

Figuur 3: Arbeidskosten per eenheid product weer in het gareel



Bron: OECD

Figuur 4: Sterk achtergebleven arbeidsproductiviteitsquote



Bron: OECD

De fasen van verslaving

Kopieergedrag en poldergerommel (2002-2012)

Gedurende de eerste tien jaar van deze eeuw heeft het poldermodel veel van zijn glans verloren. Enerzijds bleek het steeds moeilijker om tot centrale afspraken over de loonontwikkeling te komen. Weliswaar werd in 2003 nog een Centraal Akkoord afgesloten over loonmatiging, maar de facto heeft het alleen geleid tot ontkoppeling van uitkeringen. Door de ingreep van het Kabinet-Balkenende II in de VUT-regelingen in 2004 was het akkoord al snel opgeblazen en van structurele loonmatiging is het in de jaren erna ook niet echt gekomen. Anderzijds hebben onze buurlanden, zoals Duitsland en België, loonmatiging als beleidsoptie inmiddels stevig omarmd.³ Het resultaat ervan is dat de prijsconcurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven gemeten op basis van de arbeidskosten per eenheid product en opzichte van de euroconcurrenten de afgelopen jaren is verslechterd.

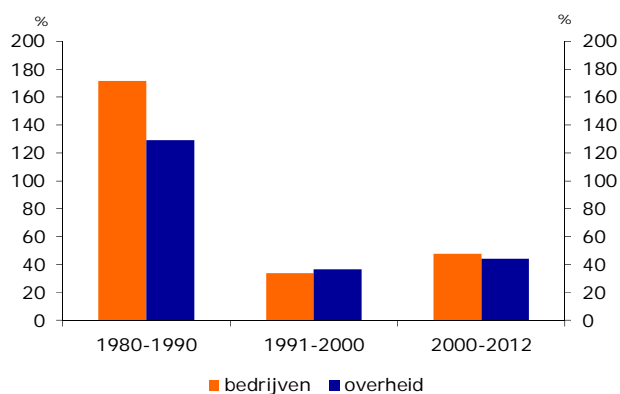
³ Door het ingaan van het Eurotijdperk viel valutapolitiek als beleidsinstrument weg.

Afkicken van de verslaving?

In elke fase van loonmatiging waren er, op grond van de destijds gevoerde sociaaleconomische politiek, valide economische argumenten die een loonmatigings-

beleid voorstonden. In het afgelopen decennium is nauwelijks loonbeleid gevoerd. Dit, tezamen met de huidige economische situatie, de uit het lood geslagen overheidsfinanciën en een achterblijvende productiviteitsontwikkeling, roept de vraag op of het nu geen tijd is voor loonmatiging. Het kabinet is in ieder geval voornemens om de ambtenarensalarissen te bevriezen. Werkgeversorganisaties stellen daarnaast voor om ook de lonen in de marktsector te matigen. Gegeven de doelstellingen van het huidige sociaaleconomisch beleid kunnen de huidige effecten van loonmatiging langs vier lijnen worden geanalyseerd, namelijk begrotingspolitiek, conjunctuurpolitiek, Europese structuur en het vergroten van het groeipotentieel van de economie.

Figuur 5: Loongroei in verschillende tijdvakken



Bron: CPB

Tijdelijk goed voor de begroting

Mede onder invloed van Europa en de financiële markten is de gedachte bij veel beleidsmakers dat budgettaire discipline nu van het grootste belang is. Daarmee wordt dit door iets meer dan de helft van de Nederlandse Kamerleden verklaard als hoofddoelstelling van het huidige economisch beleid, vaak expliciet ten koste van andere doelstellingen, zoals het lange-termijn groeipotentieel en arbeidsparticipatie. Als de economische politiek inderdaad tot doel heeft om te voldoen aan de korte-termijn begrotingsdoelstellingen, dan is loonmatiging, in de vorm van bevriezing van de ambtenarensalarissen (Tweede Kamer, 2012), een optie. Deze bevriezing levert op korte termijn (tot 2017) een besparing op voor de overheid ter waarde van 1,5 miljard euro (CPB, 2012a), maar dergelijk beleid is op middellange termijn onhoudbaar (CPB, 2010a; CPB, 2012a; CPB, 2012b). De hoogte van de lonen in de private en de collectieve sector zijn van elkaar afhankelijk, waardoor ze nooit langdurig uiteen kunnen lopen (Lamo *et al.*, 2008). In Nederland is deze wederkerige relatie zelfs geformaliseerd in de budgetteringssystematiek van de collectieve sector. De loonstijging in de zorg en bij de overheid is op macroniveau gemaximeerd tot de gemiddelde loonstijging in de marktsector. De wisselwerking blijkt ook uit de empirie: de contractlonen in de private en collectieve sector kennen in Nederland grotendeels een vergelijkbaar verloop (figuur 5). 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. In de perioden erna hebben bevriezingen van ambtenarensalarissen slechts een tijdelijk effect gehad.

Afkicken van de verslaving?

Door een eenzijdige bevrozing van de lonen in de collectieve sector verslechtert de concurrentiepositie van de overheid ten opzichte van bedrijven. Terwijl de

overheid er juist voor moet zorgen een voldoende aantrekkelijke werkgever te blijven. Zij krijgt in de komende jaren te maken met een forse uitstroom van personeel; in de periode tot aan 2020 vertrekt zo'n dertig procent van de ambtenaren 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. Indien de concurrentiepositie van de overheid door loonbevrozing verslechtert, kan het moeilijk worden om toekomstige vacatures op te vullen, zeker voor specialistische functies. Op de lange termijn moeten de

lonen in de collectieve sector dus weer op gelijke hoogte komen met die in de marktsector.

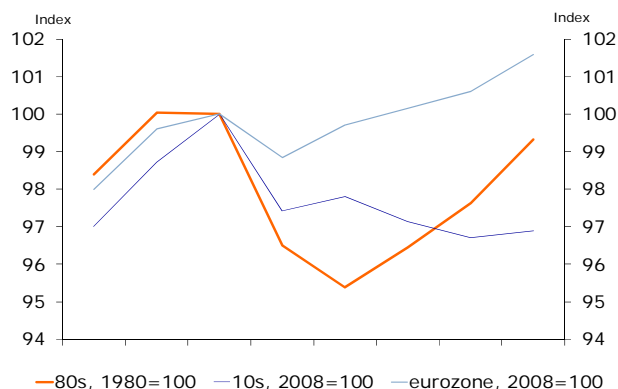
Hoewel de overheidsfinanciën op korte termijn geholpen zijn bij een eenzijdige loonbevrozing, is het een illusie om te denken dat dit ook op middellange termijn het geval is. Het bevrozen van ambtenarensalarissen zonder dat ook de loonvorming in de marktsector wordt aangepakt, is ineffectief. Het zorgt uitsluitend voor tijdelijke verstoringen en een kwalitatief slechter overheidsapparaat. Het is beter om structurele hervormingen in de sociale zekerheid, op de arbeidsmarkt en op de woningmarkt door te voeren. Wat ons betreft zijn de uit het lood geslagen overheidsfinanciën dan ook geen argument om te besluiten om de lonen te matigen. Dat is niet meer dan een lapmiddel voor de korte termijn.

Conjunctuur anders dan jaren tachtig

Als de economische politiek tot doel heeft om enigszins anticyclisch te werken, dan is het evenmin verstandig om op dit moment een loonmatigingsbeleid in te zetten (CPB, 2011). Een argument dat nogal traditioneel links klinkt, maar vanuit economisch perspectief zeker te verdedigen is. In tegenstelling tot eerdere periodes vormt de huidige economische situatie geen aanleiding om de lonen te matigen en het negatieve effect op de particuliere bestedingen voor lief te nemen.

Op dit moment bevindt de Nederlandse economie zich in een recessie, waarbij vooral de binnenlandse consumptie meer dan in veel andere landen en meer dan in de jaren tachtig onder druk staat (figuur 6). De Nederlandse werknemers

Figuur 6: Consumptieontwikkeling onder de maat



Bron: EC, AMECO-database

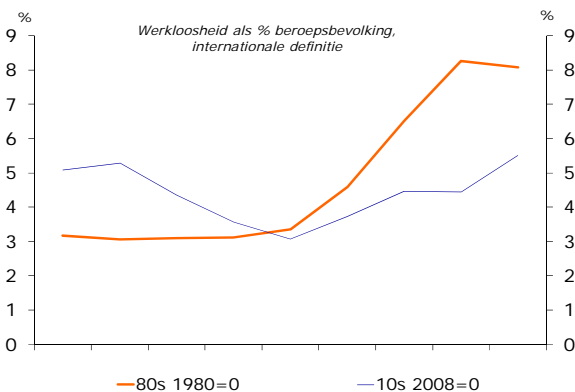
Afkicken van de verslaving?

gaan er al een aantal jaren op rij in koopkracht op achteruit. De vermogensposities van Nederlandse huishoudens hebben zich evenmin gunstig ontwikkeld, getuige huizenprijzdalingen en dalende beurskoersen en de gevolgen hiervan voor de pensioenuitkeringen. Ook bezuinigingen en lastenverzwaringen van de overheid helpen niet mee aan een uitbundig consumptiegedrag. Indien de lonen ook nog worden gematigd, komen de consumptieve bestedingen verder onder druk te staan. Dit lokt mogelijk extra vraaguitval uit.

In tegenstelling tot in de jaren tachtig doet een loonmatigingsbeleid ook geen recht aan de huidige arbeidsmarktsituatie. In de jaren tachtig liep de werkloosheid aanzienlijk op ten gevolge van de economische crisis. Op dit moment is de Nederlandse werkloosheid relatief laag, zowel in internationaal als historisch perspectief (figuur 7). Daarnaast heeft Nederland door de vergrijzing en ontgroening een veel lagere toename van het arbeidsaanbod dan drie decennia geleden. Er dreigt een krapte op de arbeidsmarkt te ontstaan (met name voor hoogopgeleid personeel). Het stimuleren van de werkgelegenheid door loonmatiging, een instrument dat in het verleden goed heeft gewerkt (Kleinknecht et al, 2006), is op dit moment dan ook minder relevant.

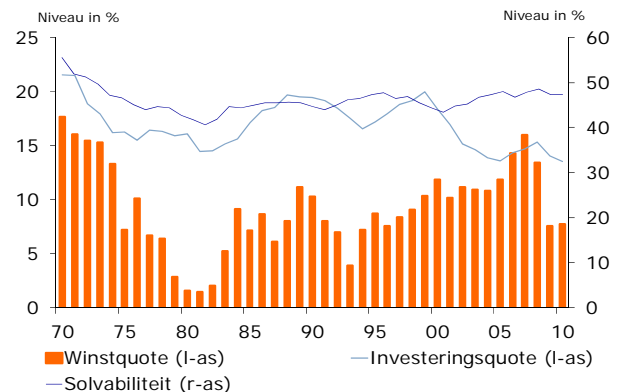
Ook het saldo op de lopende rekening van de betalingsbalans vormt geen reden om een loonmatigingsbeleid in te zetten. In de jaren tachtig stond het saldo in de min doordat het Nederlandse exportpakket sterk energie-intensief was en gericht op de omliggende Europese landen die eveneens te maken hadden met een economische crisis. Nederland kampt tegenwoordig met een recordoverschot op de lopende rekening (DNB, 2012). Dit impliceert dat we in Nederland meer sparen dan uitgeven. Sinds de eeuwwisseling wordt dit spaaroverschot echter per saldo niet langer opgepot door huishoudens, maar is het spaarover-

Figuur 7: Werkloosheid niet zoals in jaren tachtig



Bron: EC, AMECO-database

Figuur 8: Solvabiliteit en winstgevendheid



Bron: CPB

Afkicken van de verslaving?

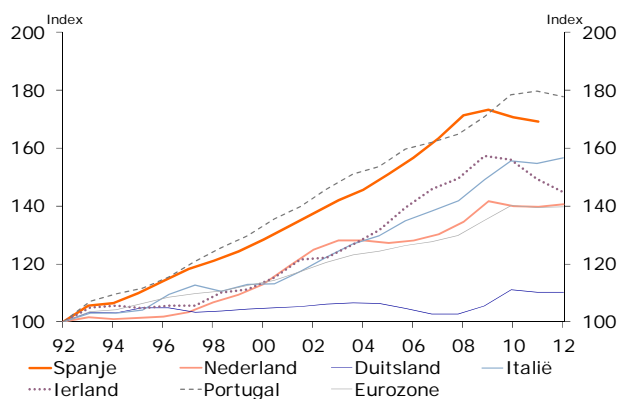
schot louter het gevolg van de spaardrift van met name grote niet-financiële bedrijven. Waar het nu op macroniveau goed zit het met de solvabiliteit en winst-

gevendheid van bedrijven, bevonden deze zich in de jaren tachtig op een dieptepunt (figuur 8). Het investeringsklimaat liet destijds te wensen over en de investeringsquote daalde aanzienlijk. De huidige lage investeringsquote is daarentegen niet het gevolg van een gebrek aan financiële middelen, maar van een gebrek aan vraag.

In de jaren tachtig was in bijna alle cao's een clauseule voor automatische prijscompensatie opgenomen. Dit leidde tot een loon-prijsspiraal bij een hoge inflatie. Door deze spiraal met behulp van loonmatigingsbeleid te doorbreken, kon de inflatie worden beteugeld. Momenteel is de inflatie niet bijzonder hoog. Bovendien

behoort het beheersen van inflatie niet meer tot het soevereine beleidsdomein. Om deze reden is het niet zinvol om vanuit dit perspectief de lonen te matigen.

Figuur 9: Divergerende loonkosten per eenheid product



Bron: Reuters EcoWin

Loonmatiging lastig voor Europa

Loonmatiging in sterke eurolanden, zoals Nederland, maakt het structurele aanpassingsproces in de eurozone lastiger. Dit in tegenstelling tot de conclusie van Gradus en Beetsma (2012) die juist stellen dat het afzien van loonmatiging niet bijdraagt aan het oplossen van de eurocrisis. Beleggers zijn gaan twifelen of deze landen in staat zijn hun (overheids)schulden terug te betalen, omdat hun structurele groeivermogen is verminderd door een continue verslechtering van hun prijsconcurrentiepositie (afgemeten aan de arbeidskosten per eenheid product, figuur 9). Anders dan in het pre-eurotijdperk kunnen zwakke lidstaten dit niet meer corrigeren via devaluatie van hun munt om zo te voorkomen dat ze zich door kostenstijgingen uit de markt prijzen. De oplossing van de eurocrisis bestaat voor een belangrijk deel⁷ uit een verbetering van de prijsconcurrentiepositie van zwakke eurolanden, onder meer door een relatieve loonsverlaging of een relatieve arbeidsproductiviteitsverhoging ten opzichte van buitenlandse concurrenten. Zo komt er weer ruimte voor groei van het BBP en de werkgelegenheid en is de kans op afbetaling van de schulden het grootst.

Een stijging van de arbeidsproductiviteit leidt automatisch tot lagere loonkosten per eenheid product en zorgt ervoor dat de economie concurrerender wordt. Op

⁷ Spanje heeft te kampen met een tekort, maar dit tekort is in belangrijke mate het gevolg van investeringen waar geen besparingen tegenover stonden.

Afkicken van de verslaving?

korte termijn is een arbeidsproductiviteitsverhoging echter lastig te realiseren, aangezien de zwakke eurolanden hiervoor tijdrovende structurele hervormingen moeten doorvoeren die zijn gericht op een betere marktwerking en een kwaliteitsverbetering in het onderwijs. Onder andere uit de Global Competitiveness Index van het World Economic Forum blijkt dat de Zuid-Europese landen een inhaalslag kunnen maken op het gebied van flexibiliteit en efficiency van arbeids- en productmarkten.

Een relatieve loonsverlaging kan worden gerealiseerd door een nominale loonsverlaging in de zwakke eurolanden. Dat gebeurt deels al, maar is lastig te verkopen en leidt bovendien tot vraaguitval 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 (CPB, 2011; Van der Molen en Struijs, 2011). Daarnaast zorgt dit ervoor dat de vraag naar producten uit de zwakke eurolanden nog enigszins op peil blijft. Weliswaar vermindert het afzien van loonmatiging in sterke eurolanden de druk voor de zwakke lidstaten om in te zetten op structuurversterking door flexibilisering van product- en arbeidsmarkten en verbetering van het innovatieve vermogen, maar er blijven meer dan genoeg uitdagingen over in de vorm van het op orde brengen van de overheidsfinanciën en het bevorderen van economische groei. Bezien vanuit het perspectief van economische structuur –in Europese context– is het verstandiger om niet in te zetten op het bevriezen van lonen.

Groeipotentieel

Nederland krijgt op lange termijn te maken met een structureel lager groeitempo dan we gewend waren (CPB, 2010b). Het is belangrijk om ons groeipotentieel⁸ te versterken door de groei van de potentiële werkgelegenheid (het structurele arbeidsaanbod minus de evenwichtswerkloosheid) te bevorderen. 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 een gegeven kapitaalgoederenvoorraad op basis van kostenminimalisatie in een lagere evenwichtswerkloosheid en dus hoger groeipotentieel. Daarbij worden wel efficiencyverliezen geleden op het gebied van innovatie en productiviteit (Van Schaik, 2006). Maar dat is, impliciet, de prijs die moet worden betaald voor lagere evenwichtswerkloosheid. Het stimuleren van de werkgelegenheid is op dit moment echter minder relevant als motief voor loonmatiging dan in het verleden.

⁸ De potentiële groei omvat de snelheid waarmee de economie kan groeien gegeven de productiestructuur, de stand van de technologie en de beschikbare productiefactoren.

Afkicken van de verslaving?

Inzetten op de verhoging van de arbeidsparticipatie is nu belangrijker. Loonmatiging heeft hier juist een negatief effect op.

Tabel 1: Regressieresultaten

<i>Variabele</i>	<i>Coefficiënt</i>	<i>t-waarde</i>
Constante	0,55	1,68
Reële arbeidskosten	0,21	2,17
Productie	0,42	5,05
R-kwadraat	0,49	
DW-toets	1,45	

Bron: Rabobank

Om het groeipotentieel te versterken, kan ook de structurele groei van de arbeidsproductiviteit worden bevorderd. De Nederlandse arbeidsproductiviteit is hoog, maar groeit al dertig jaar minder hard dan die bij onze belangrijkste concurrenten. Een reden hiervoor zou loonmatiging kunnen zijn. Door lage loonkosten worden bedrijven niet geprikkeld om te investeren in onderzoek en ontwikkeling en vindt er minder innovatie plaats. Naastepad et al (2004) en Kleinknecht et al (2006) vinden empirische bewijzen voor het feit dat Nederlandse ondernemers hun kapitaalgoederen relatief trager vervangen dan ondernemers in

andere Europese landen. 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. Een loonmatigingsbeleid heeft dan ook tot gevolg dat de arbeidsproductiviteitsgroei wordt gedrukt. Voor dit verband bestaat empirische steun. Uit een OLS-schatting voor de Nederlandse economie in de periode 1971-2011 volgt dat een toename van de reële arbeidskosten een stijging van de arbeidsproductiviteit tot gevolg heeft (tabel 1). De elasticiteit van de arbeidsproductiviteit met betrekking tot de reële arbeidskosten bedraagt ongeveer 0,2. Dit is aanmerkelijk lager dan de 0,4 die van Schaik (2006) en Kleinknecht en Naastepad (2004) eerder hebben gevonden, maar nog steeds een bevestiging van het idee dat er op macroniveau een significant positief verband is tussen reële arbeidskosten en arbeidsproductiviteit.

Naast verhoging van de arbeidsproductiviteit en de potentiële werkgelegenheid, kan het Nederlandse groeipotentieel ook 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 prijsconcurrentie 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

Afkicken van de verslaving?

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. Loonmatiging levert daarbij vaak hooguit een korte-termijn voordeel op in de vorm van een hoger exportmarktaandeel. Doordat loonmatiging ook de arbeidsproductiviteitsgroei aantast, verdwijnt het relatieve loonkostenvoordeel op lange termijn en daalt het exportmarktaandeel. Vaak wordt in dit verband ook gewezen op de Kaldor-paradox. Kaldor (1978) constateerde dat landen met de snelste verbetering van het exportaandeel ook diegenen zijn met de snelste factorkostenstijging. Onder andere Naastepad en Kleinknecht (2004) vinden empirisch bewijs voor het bestaan van deze paradox. Het bestaan van de Kaldor-paradox maakt het twijfelachtig of de voordelen van loonmatiging op korte termijn wel leiden tot een hoger exportmarktaandeel.

Een argument voor loonmatiging is dat Nederland een grote dienstverlenende sector kent (ook internationaal gezien). Voor deze sector kan loonmatiging een middel zijn om het kwaad dat de ziekte van Baumol⁸ (Baumol, 1967) zeker op een relatieve krappe arbeidsmarkt aanricht, tegen te gaan. Doordat deze dienstverlenende bedrijven over het algemeen de arbeidsproductiviteitsontwikkeling in de kapitaalintensieve sectoren vaak niet bij kunnen houden, betekent concurrentie om personeel een steeds groter aandeel van de loonkosten in de bedrijfsvoering. Als bedrijven met een sterkere stijging van de productiviteit de lonen minder laten stijgen dan de productiviteitstoename, leidt dit hopelijk tot positieve effecten voor de dienstverlenende sector. Die bedrijven kunnen ook blijven concurreren op de arbeidsmarkt om de beste mensen te krijgen, en dat komt ten goede aan de kwaliteit en het groeipotentieel van de dienstensector.⁹

⁸ De ziekte treedt op als de productiviteitsontwikkeling in arbeidsintensieve sectoren achterblijft bij die in de arbeidsextensieve sectoren, terwijl de lonen in beide sectoren gelijk opgaan. Hierdoor wordt de arbeidsintensieve sector relatief duurder.

⁹ Dit argument gaat alleen op in zoverre er niet sprake is van gescheiden arbeidsmarkten voor mensen die uiteindelijk kiezen voor de dienstensector of de productiesector.

Conclusie

In Nederland zijn we verslaafd aan het matigen van lonen. Sinds de Tweede Wereldoorlog wordt dit instrument met enige regelmaat ingezet om de doelstellingen van algemene economische politiek te realiseren. Ook nu grijpt de overheid weer naar dit instrument. Ons inziens is het matigen van lonen echter een verslaving waar we zo snel mogelijk van moeten afkicken.

Op dit moment wordt bevrozing van ambtenarensalarissen gerechtvaardigd met als argument de noodzaak om de overheidsfinanciën op orde te brengen. Hoewel dit beleid helpt om het begrotingstekort op korte termijn terug te dringen, is dit effect slechts tijdelijk. De Nederlandse economie is meer gebaat bij structurele hervormingen in de sociale zekerheid, op de arbeidsmarkt en op de woningmarkt. Conjunctureel gezien is het onverstandig om de lonen te matigen in verband met de extra vraaguitval. Dit geldt zowel voor de Nederlandse conjunctuur als voor het bredere Europese belang. Qua economisch beleid gericht op het groeivermogen op langere termijn slaat de balans eveneens negatief uit. Waar het werkgelegenheidsargument in de jaren tachtig nog doorslaggevend was, is het dat nu niet. Het is veel belangrijker dat Nederland aan technologische dynamiek herwint en investeert in kennis. Mede doordat Nederlandse exporteurs niet alleen concurreren op loonkosten, maar ook op kwaliteit en technologie. Volgens het regeerakkoord heeft Nederland de ambitie om te behoren tot de top vijf van kenniseconomieën. De afgelopen jaren is Nederland echter steeds verder weggezaakt op internationale lijstjes met betrekking tot investeringen in kennis (Kenniseconomie Monitor 2011). Kortom, de tijden waarin loonmatiging goed was voor de Nederlandse economie zijn inmiddels voorbij.

Referenties

- Abdon, A., M. Bacate, J. Felipe en U. Kumar (2010). Product Complexity and Economic Development. *Levy institute working paper*, 616.
- Baumol, W. (1967). Macroeconomics of Unbalanced Growth: the Anatomy of Urban Crisis. *American Economic Review*, 415-426.
- Broer, D.P., F.A.M. van Erp en B. Smid (2006). Potentiële groei volgens de productiefunctie benadering. *CPB Memorandum*, 156.
- CPB (2010a). Analyse economische effecten financieel kader. *CPB Notitie*, 2010/33.
- CPB (2010). *Economische Verkenning 2011-2015*. Den Haag: CPB.
- CPB (2011). *Macro Economische Verkenningen 2012*. Den Haag: CPB.
- CPB (2012a). *Juni-raming 2012*. Den Haag: CPB.
- CPB (2012b). *Centraal Economisch Plan 2012*. Den Haag: CPB.
- DNB (2012). *Stijging overschot op Nederlandse lopende rekening zet door in 2012*. statistisch nieuwsbericht, 18 juni 2012.
- Gradus, R. en R. Beetsma (2012). *Zuid-Europa niet gediend bij einde loonmatiging*. Artikel op: <http://www.mejudice.nl/>.
- Kaldor, N. (1978). The effect of devaluation on trade in manufactures. In N. Kaldor, *Further essays in applied economics*, 99-166.
- Kleinknecht, A. en C.W.M. Naastepad (2004). Loonmatiging schaadt productiviteitsontwikkeling wel. *ESB*, 4441, 413-417.
- Kleinknecht, A., Oostendorp, R. M., Pradhan, M. P., en C. Naastepad (2006). Flexible labour, firm performance and the Dutch job creation miracle. *International Review of Applied Economics*, 20(2), 171-187.
- 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.
- Kleinknecht, A., Naastepad, C. & Storm, S. (2006). Nederlandse economie in de fuik van de loonmatiging. *Spil*, 5, 229-230.
- Naastepad C. W. M., & Kleinknecht, A. (2004). The Dutch productivity slowdown: the culprit at last? *Structural Change and Economic Dynamics*, 15(2), 137-163.

Referenties

Sociaal Economische Raad (1951). *Advies inzake de in naaste toekomst te voeren loon- en prijspolitiek.*

Sociaal Economische Raad (1956). *Rapport inzake een onderzoek naar de economische situatie in Nederland*, adviesnr 1956/01, SER Den Haag.

Sociaal Economische Raad (1980). *Rapport over het Nederlandse concurrentievermogen*, adviesnr 1980/14, SER Den Haag.

Sociaal Economische Raad (1992). *Convergentie en Overlegeconomie*. SER 92/15.

Tweede Kamer (2010). Trendnota arbeidszaken overhead 2011. 35.201(2).

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

Van der Molen, M. en A.C.A. Struijs (2011). MEV 2012: Hogere lonen oplossing eurocrisis. Themabericht 2011/24, Rabobank Nederland.

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

Van Zanden, J.L. (1988). Nederland in het interbellum. *ESB*, 3644, 172-187.

Van Zanden, J.L. (1988). Geleide loonpolitiek en de internationale concurrentiepositie van Nederland, 1948-1962. *Maandschrift economie*, 52, 464-477.

Colofon

Deze Special is een uitgave van het Directoraat Kennis en Economisch Onderzoek van Rabobank Nederland.

De in deze publicatie gepresenteerde visie is mede gebaseerd op gegevens uit door ons betrouwbaar geachte bronnen, waaronder Reuters EcoWin. Deze bronnen zijn op zorgvuldige wijze in onze analyses verwerkt.

Overname van de inhoud met bronvermelding is toegestaan. Het Directoraat aanvaardt echter geen enkele aansprakelijkheid voor het geval dat de in deze publicatie neergelegde gegevens of prognoses onjuistheden bevatten.

Deze informatie kunt u ontvangen door een mail te sturen naar 'economie@rn.rabobank.nl' onder vermelding van 'KEO Kennismail'. Hierdoor wordt u op de verzendlijst geplaatst van de gratis digitale nieuwsbrief van Kennis en Economisch Onderzoek die tenminste eens per maand uitkomt.

Deze studies zijn tevens te vinden op onze website: www.rabobank.com/economie en op www.rabotransact.com.

Voor overige informatie kunt u bellen met Kennis en Economisch Onderzoek via tel. 030 - 2162666.

U kunt ons ook per email bereiken: 'economie@rn.rabobank.nl'.

© 2012 - Coöperatieve Centrale Raiffeisen-Boerenleenbank B.A., Nederland

KEO op internet

www.rabobank.com/economie

Postadres

Rabobank Nederland,
KEO (UCT.04.11)
Postbus 17100
3500 HG Utrecht

Bezoekadres

Rabobank Nederland
Croeselaan 18
3521 CB Utrecht



Rabobank