

Loonmatiging gedateerd instrument

Nederland verkeert in een recessie en de overheidsfinanciën moeten op orde worden gebracht. Het kabinet wil hiertoe de ambtenarensalarissen bevriezen en werkgeversorganisaties stellen voor om ook de lonen in de marktsector te matigen. Loonmatiging heeft in het verleden goed uitgediend voor Nederland. Maar deze beleidsreactie biedt nu geen uitweg uit de crisis.

HANS STEGEMAN

Hoofd nationaal
onderzoek bij de
Rabobank

RUTH VAN DE BELT

Econoom bij de
Rabobank

Sinds de beëindiging van de Tweede Wereldoorlog kent Nederland een traditie van loonmatiging. In elke periode van loonmatiging waren er in het verleden, op grond van de destijds gevoerde sociaaleconomische politiek, valide economische argumenten die een loonmatigingsbeleid voorstonden. Nu de Nederlandse economie in een recessie is beland, wordt voorgesteld om de lonen wederom te matigen. Loonmatiging kan wenselijk zijn vanuit vier verschillende sociaaleconomische perspectieven, te weten: begrotingspolitiek, conjunctuurpolitiek, Europese structuur en het vergroten van het groeipotentieel van de economie.

BELEID

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 sociaaleconomische beleid (Stegeman en Van de Belt, 2012).

Met de invoering van de euro konden enkele van de traditionele doelstellingen, zoals prijsstabiliteit, niet langer op nationaal niveau worden gerealiseerd. Qua doelstellingen komen beleidsmakers op dit moment niet verder dan 'het op orde brengen van de overheidsfinanciën', 'het stimuleren van de economie' of 'het versterken van het groeipotentieel op de lange termijn'. Aan de eerste doelstelling hechten veel beleidsmakers, mede onder invloed van Europa en financiële markten, de meeste waarde. Gegeven deze doelstellingen kunnen de effecten van loonmatiging vanuit de vier sociaaleconomische perspectieven worden geanalyseerd.

TIJDELIJK GOED VOOR DE BEGROTING

Als de economische politiek tot doel heeft om te voldoen aan de begrotingsdoelstellingen op de korte termijn, dan is loonmatiging een optie. In de Voorjaarsnota (Tweede Kamer, 2012) staat onder meer dat ambtenaren het twee jaar zonder loonsverhogingen moeten doen. De bevriezing van lonen in de collectieve sector levert op korte termijn weliswaar een besparing op voor de overheid, 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). De wederkerige relatie blijkt ook uit de empirie: de contractlonen in de private en collectieve sector kennen in Nederland grotendeels een vergelijkbaar verloop. 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.

Door een eenzijdige bevriezing van de lonen in de collectieve sector verslechtert de concurrentiepositie van de collectieve sector ten opzichte van de private sector. Terwijl de over-

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

heid 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. Omstreeks 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 lange 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.

CONJUNCTUUR ANDERS DAN 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). Op dit moment bevindt de Nederlandse economie 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. Indien de lonen ook nog gematigd gaan worden dan lokt dit extra vraagtuitval uit. In de jaren zeventig en tachtig liep de werkloosheid ten gevolge van de oliecrises aanzienlijk op. In combinatie met een forse toename van het ambtenarenapparaat steeg het zogenaamde loongevoelige deel van de overheidsuitgaven beduidend. De lopende rekening van de betalingsbalans stond 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 investeringsquote daalde en de winstgevendheid en solvabiliteit van het Nederlandse bedrijfsleven zakten naar een dieptepunt. Doordat in bijna alle cao's clausules voor automatische prijscompensatie waren opgenomen, was er sprake van een loon-prijsspiraal bij een hoge inflatie. Om deze problemen op te lossen kwamen werkgevers- en werknemersorganisaties in 1982 met elkaar een akkoord over arbeidsherverdeling en loonmatiging (het Akkoord van Wassenaar) overeen. Bij deze overeenkomst hadden zowel de

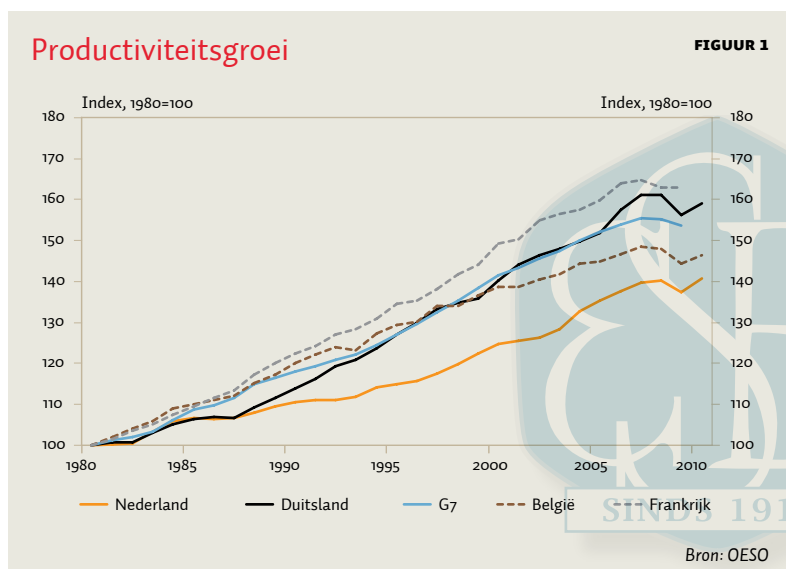
overheid als werkgevers- en werknemersorganisaties belang. De negatieve effecten die loonmatiging op consumptie heeft, werden op de koop toe genomen. Op dit moment is de Nederlandse werkloosheid relatief laag, zowel in internationaal als in historisch perspectief. Het saldo op de lopende rekening van de betalingsbalans vertoont al jarenlang een overschot en de inflatie komt net boven de twee procent uit. In tegenstelling tot de jaren tachtig vormt de huidige economische situatie geen aanleiding om de lonen te matigen en het negatieve effect op de particuliere bestedingen voor lief te nemen.

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. 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 arbeidsproductiviteitverhoging 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 die zijn gericht op een betere marktwerking en een kwaliteitsverbetering in het onderwijs. Een relatieve loonsverlaging kan worden gerealiseerd door een nominale loonsverlaging in de zwakke eurolanden. Dat gebeurt deels al, maar leidt ook tot vraagtuitval 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. 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

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, ofwel 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 kortetermijnevenwicht in de economie bij gegeven kapitaalgoederenvoorraad op basis van kostenminimalisatie in een lagere evenwichtswerkloosheid en dus hoger groeipo-



De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

Schatting groei arbeidsproductiviteit in de marktsector, mutatie per jaar in procenten

TABEL 1

Variabele	Coëfficiënt	T-waarde
Constance	0,55	1,68
Reële arbeidskosten	0,21	2,17
Productie	0,42	5,05
R-kwadraat	0,49	
DW-toets	1,45	

Bron: CPB, 2012

tentieel. Daarbij worden wel efficiencyverliezen geleden in termen van innovatie en productiviteit (Van Schaik, 2006). Maar dat is, impliciet, de prijs die betaald moet worden voor lagere evenwichtswerkloosheid. Het stimuleren van de werkgelegenheid is op dit moment echter minder relevant als motief voor loonmatiging dan in het verleden. Door vergrijzing en ontgroening van de samenleving dreigt de komende jaren een krapte op de arbeidsmarkt te ontstaan. Dit in tegenstelling tot halverwege de jaren negentig toen er juist sprake was van een ruime arbeidsmarkt. Inzetten op de verhoging van de arbeidsparticipatie is nu belangrijker. Loonmatiging heeft hier juist een negatief effect op.

Om het groeipotentieel te versterken kan eveneens 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 (figuur 1). 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. 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 (Kleinknecht en Naastepad, 2004).

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 0,4 die Van Schaik (2006) en Kleinknecht en Naastepad (2004) vinden, maar nog steeds een bevestiging van het idee dat er op macroniveau een significant positief verband bestaat 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 bijdragen aan deze positie. Maar dit betekent niet dat loonmatiging voor deze positie van doorslaggevend belang is. Re-

cent onderzoek laat zien dat Nederlandse bedrijven gemiddeld genomen een minder geavanceerd exportpakket hebben dan bijvoorbeeld Duitsland, maar wel in verschillende nichemarkten in de top vijf 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 en ook een hoger loon betalen (Kox en Rojas-Ramagosa, 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

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. 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. 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 omdat Nederlandse exporteurs niet alleen concurreren op loonkosten, maar ook op kwaliteit en technologie. Kortom, de tijden waarin loonmatiging goed was voor de Nederlandse economie zijn inmiddels voorbij.

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: Centraal Planbureau.
- CPB (2012) *Centraal Economisch Plan 2012*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Gradus, R. en R. Beetsma (2012) *Zuid-Europa niet gediend bij einde loonmatiging*. Artikel op www.mejucide.nl.
- Kleinknecht, A. en C.W.M. Naastepad (2004) Loonmatiging schaadt productiviteitsontwikkeling wel. *ESB*, 89(4441), 413–417.
- 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.
- Schaik, A. van (2006) Loonmatiging gunstig voor economische groei. *ESB*, 89(4446), 92–95.
- SER (1956) *Rapport inzake een onderzoek naar de economische situatie in Nederland*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Stegeman, H.W. en R. van de Belt (2012) De loonmatigingsverslaving: tijd om af te kicken? *Rabobank Special*, 2012(02).
- Tweede Kamer (2010) *Trendnota Arbeidszaken Overheid 2011*. 32501(2).
- Tweede Kamer (2012) *Voorjaarsnota 2012*. 33280(2).

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.