

Loonmatiging in de collectieve sector

Minister Donner van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vindt het noodzakelijk dat er in 2011 en 2012 geen loonsverhoging komt voor het personeel van de rijksoverheid. Inmiddels heeft de Abvakabo echter voor de nieuwe CAO-onderhandelingen voor de rijksoverheid een looneis op tafel gelegd van twee procent.

De hoogte van de lonen in de collectieve en de private sector oefenen een grote invloed op elkaar uit. In Nederland en in andere democratische markteconomieën zijn lonen de uitkomst van het vrije onderhandelingsproces tussen werkgevers en vakbonden. Een interessante vervolgvraag is hoe de loonontwikkeling in de private sector zich verhoudt tot die in de collectieve sector.

In het Scandinavische model van loonvorming wordt aangenomen dat in een open economie de lonen vooral bepaald worden in de industriële sector, omdat deze ook in de meest ruime mate onderhevig zijn aan concurrentie op de wereldmarkt (Strøm, 1997). De productiviteitsverbetering in deze sector zou leidend moeten zijn voor de loonsverhoging in de rest van de economie. De productiviteitsstijging in de private sector zal vertaald worden naar beschermde sectoren die deze ontwikkeling willen volgen. Op deze wijze oefenen de ontwikkelingen in de private sector invloed uit op de loonontwikkeling in de collectieve sector. Er ontstaan problemen als de loonstijging in de collectieve sector duidelijk boven het niveau ligt van de door productiviteitsverbeteringen mogelijk gemaakte loonontwikkeling in de private sector.

De lonen en de werkgelegenheid in de collectieve sector zijn omgekeerd echter ook van invloed op de loonontwikkeling in de private sector. In een model dat de ECB (Afonso en Gomes, 2008) hanteert is rekening gehouden met de invloed van de loonvorming en werkgelegenheid in de collectieve sector op de zoekfricties, zoals die zich voordoen in de private sector en op de hoogte van de lonen als uitkomst van het Nash-onderhandelingspel. In het model van de ECB leidt een loonsverhoging van een procent in de collectieve sector tot een loonstijging in de private sector van 0,1 procent. Een toename van de werkgelegenheid in de collectieve sector leidt zelfs tot een loonstijging in de private sector van 0,45 procent.

Er zijn ook nog andere manieren waarop de lonen en de werkgelegenheid in de collectieve sector van invloed zijn op die in de private sector. Zo heeft de

ECB (Pérez en Sánchez, 2010) de signaalfunctie van de loonontwikkeling in de collectieve sector onderzocht voor de private sector. Hieruit blijkt dat de loonontwikkeling in de collectieve sector een signaal geeft aan de private sector dat tot navolging leidt. Naast de invloed van de private sector op de collectieve sector en vice versa, zijn er ook factoren die op beide sectoren op gelijke wijze inwerken. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan de inflatie, omdat werknemers in beide sectoren door middel van de stijging van hun loon gecompenseerd willen worden voor kostenstijgingen, zodat de koopkracht minimaal op hetzelfde niveau blijft. Voorts kan gedacht worden aan institutionele omstandigheden, waarbij vakbonden en werkgeversorganisaties er een gelijke aanpak en inzet op nahouden voor zowel de collectieve als de private sector. Op basis van de intensieve wederzijdse beïnvloedingsmechanismen en de vergelijkbare invloed die van exogene factoren uitgaat, mag verwacht worden dat de loonontwikkeling in de private en die in de collectieve sector niet al te zeer uiteen kunnen lopen.

De praktijk

In tabel 1 is een overzicht opgenomen van de jaarlijkse loonstijging per werknemer in enkele landen binnen en buiten de eurozone. In de landen die nu onderdeel uitmaken van de eurozone zijn de loonstijgingen voor de collectieve en de private sector vrijwel identiek geweest in de periode 1971–2008.

Tabel 1

Gemiddelde jaarlijkse loonstijging per werknemer, 1971–2008 (in procenten).

Land	Collectieve sector	Private sector
België	4,2	3,8
Duitsland	3,8	4,3
Ierland	10,8	9,4
Griekenland	14,2	13,8
Spanje	8,7	10,0
Frankrijk	6,9	6,7
Italië	9,8	9,5
Nederland	4,4	5,0
Oostenrijk	5,4	5,4
Portugal	13,4	13,2
Finland	7,2	8,3
Gemiddelde van het eurogebied	5,8	5,8
Verenigd Koninkrijk	9,7	8,4
Verenigde Staten	5,1	5,2

Bron: Holm-Hadulla et al., 2010

J. VAN DER BIJ

Directeur van het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven

De ECB (Lamo *et al.*, 2008) verbindt aan de samenhang tussen de loonontwikkeling in de collectieve en de private sector de volgende conclusie: *“From a policy perspective, we can conclude: public and private wages do not decouple.”* Voor Europese landen is de constatering dat de loonontwikkelingen in de collectieve en de private sector aan dezelfde trends onderhevig zijn en in de praktijk niet uiteenlopen.

Vervolgens is meer in detail gekeken naar de verhouding tussen de loonvorming in de collectieve en de private sector in Nederland. In figuur 1 is de loonontwikkeling weergegeven voor de private sector en de sector overheid in Nederland voor de periode 2001–2010. Hierbij is gekozen voor de stijging van de contractlonen op maandbasis op basis van CBS-gegevens. De lonen in de private sector en de overheidssector hebben in Nederland over het algemeen een vergelijkbaar verloop gehad, met uitzondering van de periode die ingezet is in januari 2004. Hierover merkte het CPB (2010a) bij de doorberekening van de verkiezingsprogramma's het volgende op: *“In 1994–1996 en in 2004–2005 bleef de contractloonstijging bij de overheid achter bij die in de marktsector na een beleidsmatige korting op het budget voor arbeidsvoorwaarden. In 2001–2002 en in 2006–2008 volgde echter een inhaalslag en werd de achterstand weer ingelopen.”* De bevrozing van salarissen voor de sector overheid vanaf 2004 en de daarop volgende inhaalslag is ook te zien in figuur 1. Ook in de jaren tachtig zijn soortgelijke ervaringen opgedaan. In 1983 zijn de contractlonen bij de overheid met 4,2 procent verlaagd. De incidentele loonstijging bij de overheid bedroeg toen echter 3,2 procent tegenover 0,8 procent in de marktsector. De achteruitgang in de contractlonen werd bij de overheid dus in belangrijke mate gecompenseerd door het toekennen van meer periodieken en een hogere inschaling. De incidentele loonstijging kan dus gebruikt worden om dalingen in de contractlonen te compenseren, maar over een langere periode loopt de stijging van de incidentele lonen voor de private en de collectieve sector niet ver uiteen. Een door de politiek afgedwongen loonmatiging in de collectieve sector die doorgevoerd wordt over een aantal jaren, zal gevolgd worden door een inhaalslag, die de

lonen weer op het niveau brengt van de private sector. Loonmatiging voor alleen de collectieve sector is daardoor ineffectief. De vraag is of er lessen getrokken kunnen worden uit de economische theorie en de economische ontwikkeling, over een koers in de komende CAO-onderhandelingen die betere uitzichten biedt op een duurzame gematigde loonontwikkeling.

Een duurzame gematigde loonontwikkeling

Het vanwege budgettaire en politieke redenen afdwingen van een loonniveau in de collectieve sector dat ligt onder dat van de marktsector, leidt slechts tot verstoringen. De collectieve sector zal volgens de Trendnota Arbeidszaken Overheid 2011 in de komende jaren namelijk te maken krijgen met een mismatch tussen vraag en aanbod. Enerzijds zullen door bezuinigingen ambtenaren hun baan verliezen, maar anderzijds zullen door de demografische ontwikkeling ook experts van de babyboomgeneratie uitstromen die vervangen moeten worden. De ambtenaren die hun baan verliezen als een gevolg van bezuinigingen, zijn niet zonder meer inzetbaar op moeilijk vervulbare specialistische functies. De collectieve sector zal in toenemende mate te maken krijgen met deze spanning tussen kwantiteit en kwaliteit. Een achterblijvende loonontwikkeling in de collectieve sector maakt het slechts moeilijker deze specialistische functies op te vullen, vanwege de verslechterende concurrentiepositie ten opzichte van de private sector.

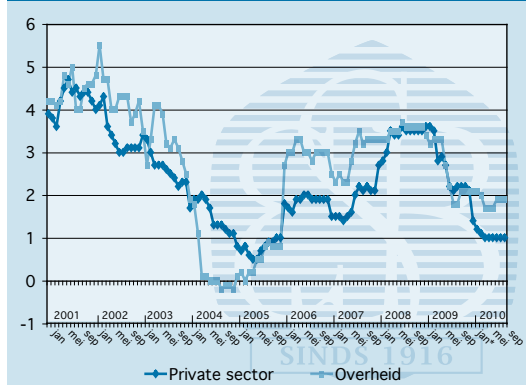
Een betere waarborg voor een duurzame gematigde loonontwikkeling zonder verstoringen is het nastreven, op basis van afspraken tussen sociale partners, van een loonstijging voor de collectieve én de private sector, die niet op de nullijn zal uitkomen maar ergens tussen de een en twee procent. Dit lijkt redelijk, omdat de inflatie in de MEV voor 2011 bijvoorbeeld op anderhalf procent is geraamd (CPB, 2010b).

Conclusie

Het kabinet Rutte-Verhagen wil de lonen in de collectieve sector bevroren voor de jaren 2011 en 2012. Een dergelijke maatregel heeft op de middellange termijn echter geen effect, omdat de bevrozing gevolgd zal worden door een inhaalslag. Zo werd de loonmatiging in 2004–2005 weer ongedaan gemaakt in de periode 2006–2008. Uiteindelijk zullen de lonen in de collectieve en de private sector op hetzelfde gemiddelde niveau weer uitkomen. Het bevroren van de lonen in de collectieve sector zorgt uitsluitend voor tijdelijke verstoringen. Het is daarom verstandiger in goede samenspraak met sociale partners een gelijke gematigde loonontwikkeling voor zowel de collectieve als de private sector overeen te komen.

Figuur 1

Stijging van de CAO-lonen, 2001–2010 (in procenten).



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.

LITERATUUR

- Afonso, A. en P. Gomes (2008) Interactions between private and public sector wages. *ECB Working Paper Series*, 971.
- CPB (2010a) *Keuzes in Kaart 2011–2015: effecten van negen verkiezingsprogramma's op economie en milieu*. Den Haag: CPB.
- CPB (2010b) *Macro Economische Verkenning 2011*. Den Haag: CPB.
- Holm-Hadulla, F., K. Kamath, A. Lamo, J.J. Pérez en L. Schuknecht (2010) Public wage in the euro area: towards securing stability and competitiveness. *ECB Occasional Paper Series*, 112.
- Lamo, A., J.J. Pérez, en L. Schuknecht (2008) Public and private sector wages: co-movement and causality. *ECB Working Paper Series*, 963.
- Pérez, J.J. en A.J. Sánchez (2010) Is there a signaling role for public wages? *ECB Working Paper Series*, 1148.
- Strøm, B. (1997) Envy, fairness and political influence in local government wage determination: evidence from Norway. *Economica*, 62(247), 389–409.
- Tweede Kamer (2010) *Trendnota arbeidszaken overheid 2011*. 32.501(2).