

De (on)betaalbaarheid van de koppeling

De betaalbaarheid van de koppeling van lonen en uitkeringen blijkt met name af te hangen van de volumeontwikkeling, de ontwikkeling van de arbeidsinkomensquote en van de ontwikkeling in de niet-koppelingsgebonden uitgaven. De criteria voor het opschorten van de koppeling in het regeerakkoord zijn in dit opzicht onvolledig en deels onjuist. Bovendien kleven aan de praktische uitvoerbaarheid van de criteria bezwaren. Er bestaat daardoor een reële kans dat een verzwaring van de collectieve lastendruk wordt getolereerd, in het bijzonder wanneer zich een tegenvallende loonontwikkeling voordoet.

DR. C.B.MULDER*

De koppeling tussen uitkeringen en salarissen van ambtenaren en trendvolgers enerzijds en lonen in de particuliere sector anderzijds is een heet hangijzer in politiek Den Haag¹. In tegenstelling tot het regeerakkoord van het vorige kabinet, is de koppeling van de uitkeringen in het huidige regeerakkoord opgenomen als één van de centrale uitgangspunten voor het sociaal-economisch beleid.

De koppeling tussen lonen en uitkeringen is echter niet onvoorwaardelijk. In de jaren zeventig heeft men namelijk slechte ervaringen opgedaan met het koppelen. Door een onbeheerste loonontwikkeling en een ongunstige externe situatie, steeg het aantal uitkeringsgerechtigden veel sneller dan het draagvlak voor premies en belastingen waaruit hun uitkering betaald moest worden. Om een terugkeer van deze situatie te vermijden, geldt de koppeling volgens het regeerakkoord alleen voor zover de loonstijging 'verantwoord' is. Van een onverantwoorde loonstijging is sprake als de volumeontwikkeling² leidt tot een 'betekende' premie- en of belastingdrukverhoging en als de loonstijging leidt tot een zodanige stijging van de arbeidsinkomensquote, dat de toekomstige werkgelegenheid gevaar loopt.

Bij een van de eerste evaluaties van het begrotingsplaatje van het kabinet (de kaderbrief voor 1991) ontspoon zich *direct een hevige discussie over de koppeling*. De loonstijging viel namelijk hoger uit dan was geraamd en ook deden zich tegenvallers voor in de sfeer van de niet-koppelingsgebonden uitgaven zoals bij de rente op de staatschuld en de studiefinanciering. Ook de SER heeft zich daarop in de discussie gemengd. De SER heeft de adviesaanvraag van het kabinet over de exacte vormgeving van de koppeling namelijk aangegrepen om een extra criterium voor het opschorten van de koppeling aan te bevelen namelijk het optreden van zeer onevenwichtige financiële verhoudingen in de publieke sector³.

De koppeling lijkt inmiddels de eerste discussieronde te hebben overleefd. Desalniettemin blijft een aantal fundamentele vragen overeind. Is de koppeling betaalbaar, werken de criteria om de koppeling op te schorten of loopt men onaanvaardbare financiële risico's, is de koppeling gewenst uit inkomenspolitiek oogpunt, leidt de koppeling tot een onverantwoorde loonontwikkeling en een slecht func-

tionerende arbeidsmarkt of heeft de koppeling daar weinig invloed op. In dit artikel wordt gepoogd een aantal van deze vragen te beantwoorden. Daartoe begint het met een uitgebreide theoretische analyse van de voornaamste aspecten die de betaalbaarheid van de koppeling beïnvloeden.

Betaalbaarheid

Evenredige volumeontwikkeling

Zeer belangrijk voor de betaalbaarheid van de koppeling is de ontwikkeling van de aantallen inkomensstrekkers in de collectieve sector versus die in de particuliere sector. De intuïtieve redenering hiervoor is als volgt. Een werknemer in de particuliere sector die 3% loonsverhoging krijgt, kan ook 3% meer belasting afdragen. Van die 3% hogere belastinginkomsten kan een stijging van 3% van de inkomens in de collectieve sector worden betaald, maar dan moet het aantal mensen dat een inkomen uit de collectieve sector krijgt, niet toenemen ten opzichte van het aantal werknemers in de particuliere sector.

* De auteur is verbonden aan de Katholieke Universiteit Brabant. Een uitgebreidere versie van dit artikel is verkrijgbaar bij het secretariaat van de vakgroep sociale economie I, tel. 013-662416.

1. Met de koppeling wordt in dit artikel zowel de relatie tussen de uitkeringen en de lonen in de particuliere sector bedoeld, als de relatie tussen de salarissen van ambtenaren en trendvolgers en de lonen in de particuliere sector. Formeel geldt voor de salarissen van ambtenaren en trendvolgers een apart mechanisme, waarin de loonruimte wordt vastgesteld op basis van de loonruimte in de particuliere sector. Tenzij anders vermeld ga ik ervan uit dat de loonruimte van ambtenaren en trendvolgers wordt aangewend voor salarisverbetering.

2. Het is niet met zekerheid uit de tekst van het regeerakkoord op te maken of dit volumecriterium alleen voor de koppeling van de uitkeringen of ook voor de koppeling van de salarissen van ambtenaren en trendvolgers geldt. Met volumeontwikkeling wordt de ontwikkeling van het aantal inkomensstrekkers aangeduid.

3. Het betreft een meerderheid van de SER bestaande uit werkgevers- en kroonleden. SER, *Aanpassing minimumloon en sociale uitkeringen*, publikatie 90/13, Den Haag, 1990.

Het belang van een dergelijke evenredige volumeontwikkeling voor de betaalbaarheid van de koppeling, kan formeel worden afgeleid uit een eenvoudige versie van de overheidsbudgetrestrictie. Dat zal ik hier ook doen, met name omdat het resultaat op een belangrijk punt afwijkt van het volumecriterium dat de SER van belang acht.

Vergelijking (1) is een eenvoudige versie van de overheidsbudgetrestrictie, waarin alleen wordt gekeken naar de uitgaven voor zover die direct gemoeid zijn met de koppeling en naar de inkomsten voor zover die met de lonen en uitkeringen te maken hebben. Deze inkomsten en uitgaven blijken ongeveer aan elkaar gelijk te zijn.

$$W_{a|a} + W_{u|u} = t_b W_{b|b} + t_a W_{a|a} + t_u W_{u|u} \quad (1)$$

1990: 72 mrd. + 60 mrd. = 98 mrd. (premies) + 37 mrd. (loonbel.)

w = bruto-inkomen; l = aantal inkomensgenieters; t = gemiddelde belasting- en premietarief; \dot{w} = groeivoet; a = ambtenaren en trendvolgers; u = uitkeringsgerechtigden; b = werkenden in de particuliere sector

De bruto uitgaven die gemoeid zijn met de koppeling staan in het linkerdeel van de vergelijking. Zij bestaan uit de loonsom van ambtenaren en trendvolgers ($w_{a|a}$) en de bruto uitkeringsom ($w_{u|u}$). Het rechterdeel bestaat uit de belasting- en premie-inkomsten. Eén deel van de deze inkomsten is afkomstig van de particuliere sector ($t_b W_{b|b}$), terwijl de andere delen door de collectieve sector (de uitkeringsgerechtigden, respectievelijk de ambtenaren en trendvolgers) worden opgebracht.

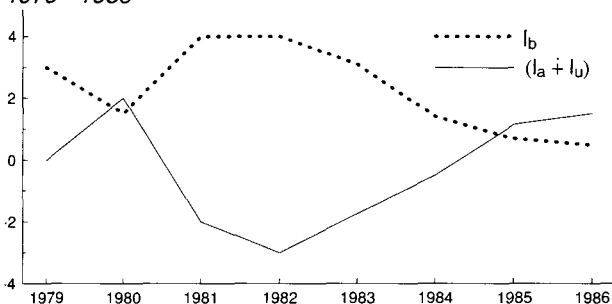
Koppelen betekent dat de bruto inkomensontwikkeling in de verschillende sectoren gelijk wordt getrokken. De groeivoeten \dot{w}_b , \dot{w}_a en \dot{w}_u zijn dus hetzelfde. Betaalbaarheid van de koppeling kan opgevat worden als het gelijke tred houden van inkomsten en uitgaven die te maken hebben met de koppeling zonder dat de gemiddelde belasting- en premietarieven veranderen ($t_b = t_a = t_u = 0$)⁴. Deze opvatting van betaalbaarheid is enigszins beperkt omdat geen rekening wordt gehouden met andere belasting- en premietarieven. Deze specifieke omschrijving van betaalbaarheid zal daarom worden aangeduid met betaalbaarheid in enge zin.

Uit de budgetrelatie kan nu onder veronderstelling van $\dot{w}_b = \dot{w}_a = \dot{w}_u = 0$ en $t_b = t_a = t_u = 0$, door een paar eenvoudige manipulaties worden afgeleid dat de koppeling, in enge zin, betaalbaar is als aan de volgende conditie voor een evenredige volumeontwikkeling is voldaan;

$$l_b = \alpha l_a + (1-\alpha) l_u, \quad \alpha = \frac{(1-t_a)W_{a|a}}{t_b W_{b|b}} \approx 0,4 \quad (2)$$

Volgens deze conditie is de enige voorwaarde voor betaalbaarheid van de koppeling in enge zin, dat de ontwikkeling van het aantal inkomensstrekkers in de particuliere sector gelijk is aan het gewogen gemiddelde van het aantal uitkeringsgerechtigden (l_u) en het aantal ambtenaren en trendvolgers (l_a).

Figuur 1. Schaarbeweging van de volumeontwikkeling, 1979 - 1986



Bron: DNB.

Tabel. Volume ontwikkeling (gem. groei per jaar in %)

	1964/73	1974/83	1984/89
Actieven coll. sector (l_a)	3	2,5	0,5
Niet-actieven coll. sector (l_u)	4	4,5	1,5
Actieven marktsector (l_b)	0	-1	2

Bron: DNB.

Uit de tabel blijkt dat van 1964 tot en met 1983 gemiddeld genomen in het geheel niet aan de conditie van evenredige volumeontwikkeling is voldaan. Slechts in de jaren die na het dieptepunt van 1983 vallen is aan deze conditie voldaan. In aansluiting hierop illustreert figuur 1 twee zaken. Ten eerste dat een groei van het volume in de marktsector van ongeveer 1% vereist is om een evenredige volumeontwikkeling te waarborgen. Dit komt met name doordat de vergrijzing een omvangrijke autonome groei van het aantal uitkeringen veroorzaakt. Ten tweede illustreert figuur 1 hoezeer een daling van de werkgelegenheid in de marktsector gepaard kan gaan met een stijging van het aantal inkomensstrekkers in de collectieve sector. Als mensen in de marktsector geen werk kunnen vinden, leidt dit kennelijk tot een beroep op een inkomen uit de collectieve sector. Berekend kan worden dat een 1% lagere volumeontwikkeling in de particuliere sector, die neerslaat in een toename van het aantal werklozen, tot een negatief saldo van ongeveer 1,5 à 2 mrd. bruto leidt⁵. De overheid loopt namelijk belasting- en premie-inkomsten van zo'n 40.000 werkenden mis, terwijl ze hen in plaats daarvan een netto uitkering moet betalen. Bij een tegenvallende volumeontwikkeling snijdt het mes dus aan twee kanten.

Loonstijging

In het hierboven afgeleide criterium voor de betaalbaarheid in enge zin speelt de loonontwikkeling in de particuliere sector geen rol. Doet de loonstijging er voor de betaalbaarheid van de koppeling dan niet toe? Jawel, op twee manieren. Ten eerste oefenen de lonen indirect invloed uit op de betaalbaarheid van de koppeling in enge zin en wel via de volumeontwikkeling.

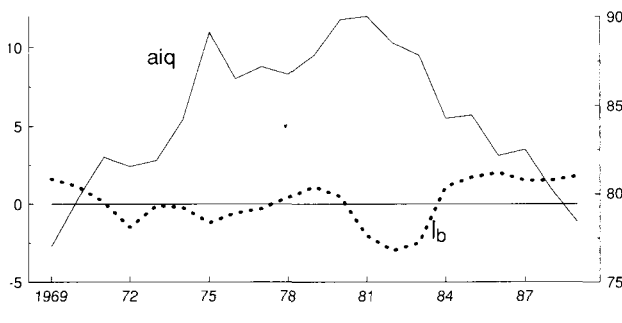
Volgens de neo-klassieke theorie leidt een stijging van de loonkosten, ceteris paribus, tot een daling van de werkgelegenheid in de particuliere sector. In figuur 2 is deze relatie geïllustreerd door de arbeidsinkomensquote (aiq) af te zetten tegen de ontwikkeling van de werkgelegenheid bij bedrijven. Het niveau van de aiq geeft namelijk een goede indruk van de loonkosten, omdat de loonkosten impliciet worden gecorrigeerd voor de arbeidsproductiviteit. Uit figuur 2 blijkt dat een hoog niveau van de aiq doorgaans gepaard gaat met een lage werkgelegenheidsstijging en omgekeerd.

Uit een survey van het IMF van empirische studies naar het effect van de loonkosten op de werkgelegenheid, blijkt dat deze effecten vrij substantieel kunnen zijn. Een toename van de reële lonen met 1% kan op de middellange termijn tot een daling van de arbeidsvraag met ongeveer 0,5 à 3% leiden⁶. Het CPB komt in zijn modelsimulaties op veel geringere effecten uit. Een extra nominale loonstijging van 0,33% gedurende vier jaar leidt tot een stijging van de reële lonen met ongeveer 1% in het vierde jaar. Als gevolg hiervan daalt de werkgelegenheid met 0,15% in dat jaar.

4. De veronderstelling van niet veranderende gemiddelde belasting- en premietarieven in de verschillende sectoren impliceert dat de bruto en netto inkomensontwikkeling gelijk zijn.

5. De getallen in dit artikel moeten opgevat worden als een indicatie van de orde van grootte. De informatie om de exacte omvang van een aantal grootheden te bepalen, is niet uit de Miljoenennota, de Nationale Rekeningen en soortgelijke publikaties te destilleren.

Figuur 2. *Aiq en werkgelegenheidsgroei van bedrijven, 1979 - 1986*



Bron: CPB/CBS.

Na acht jaar is het effect op de werkgelegenheid opgelopen tot 0,3%. Vergeleken met 0,5 à 3% uit het IMF-survey, is dit niet veel. Een indruk van het effect van een loonstijging op de met de koppeling gemoeide reële uitgaven kan worden verkregen door de percentages waarmee de werkgelegenheid daalt, te vermenigvuldigen met de hierboven weergegeven kosten van een 1% lagere werkgelegenheid. Een extra nominale loonstijging van 0,33% gedurende vier jaar blijkt dan volgens de modelsimulaties van het CPB te leiden tot jaarlijkse extra lasten van ongeveer 250 miljoen in het vierde jaar oplopend tot 500 miljoen in het achtste jaar. Belangrijk is te realiseren dat de effecten op korte termijn veel kleiner zijn dan op de lange termijn en dat de mogelijkheid bestaat dat de totale effecten door het CPB sterk worden onderschat.

De loonontwikkeling heeft echter niet alleen een indirect effect op de betaalbaarheid van de koppeling, maar ook een direct effect. Dit kan worden afgeleid door naar de totale kosten van de koppeling ($Kop = w_a l_a + w_u l_u$) te kijken. Na enkele manipulaties van deze definitie en de definitie van de *aiq*, volgt dat de groei van de uitgaven aan de koppeling in procenten van het nationaal inkomen (Kop/Y) gelijk is aan de gewogen volumeontwikkeling in de collectieve sector (l_c) minus de volumeontwikkeling in de particuliere sector (l_b), plus de verandering van de arbeidsinkomensquote (*aiq*):

$$\frac{Kop}{Y} = l_c - l_b + aiq \quad (3) \text{ waarbij, } aiq = \frac{w_b l_b}{Y}$$

De kosten van de koppeling hangen derhalve niet alleen van de volumeontwikkeling af, maar ook van de ontwikkeling van de *aiq*. Bij een evenredige volumeontwikkeling ($l_c = l_b$) groeien de uitgaven die gemoeid zijn met de koppeling (in procenten van het nationaal inkomen) met hetzelfde percentage als de *aiq*.

Hoe verhoudt dit resultaat zich tot het hiervoor afgeleide volumecriterium? Het hiervoor afgeleide volumecriterium, vergelijking (2), zegt alleen dat de extra uitgaven voor de koppeling die het gevolg zijn van een loonstijging betaald kunnen worden uit de extra belastingmiddelen die samenhangen met die loonstijging, indien de volumeontwikkeling evenredig is. Deze middelen komen dus automatisch binnen (zonder dat de gemiddelde belasting- en of premietarieven op het loon- en uitkeringsinkomen verhoogd hoeven te worden). Deze automatisch binnenkomende middelen groeien echter in procenten van het nationaal inkomen als het aandeel van het looninkomen in het nationale inkomen toeneemt. Met andere woorden: als de *aiq* toeneemt, dan nemen, bij gelijkblijvende gemiddelde belasting- en premietarieven over het loon- en uitkeringsinkomen, ook de belastingafdrachten over dat inkomen toe⁷.

Evenredige volumeontwikkeling impliceert dus alleen dat de gemiddelde micro-druk op het arbeids- en uitkerings-

inkomen constant is. Voor een constante macro-koppelingsuitgavenquote (Kop/Y) en derhalve een constante macro-lastendruk moet, bij een evenredige volume-ontwikkeling, ook de *aiq* constant zijn. Het kan becijferd worden dat een stijging van de *aiq* met één procentpunt tot een stijging van de bruto koppelingsuitgaven met ongeveer f 1,7 mrd. leidt. Kwantitatief is dit een belangrijk effect.

De loonontwikkeling is dus uiteindelijk toch zeer belangrijk voor de kosten van de koppeling en daarmee voor de betaalbaarheid van de koppeling.

Overige uitgaven en inkomsten

Voor de betaalbaarheid van de koppeling zijn echter niet alleen de ontwikkelingen van belang die primair in de sfeer van de koppelingen aangrijpen. Ook de ontwikkelingen van niet-koppelingsgebonden uitgaven en inkomsten zijn belangrijk. Dit aspect kan het worden toegelicht door naar de volledige budgetvergelijking voor de overheid te kijken:

$$\frac{Kop}{Y} + \frac{NKop}{Y} = cld + fin \quad (4)$$

1990: 30% 28% 53% 5%

Links van het is-gelijk-teken staan de uitgaven in procenten van het nationaal inkomen. Deze vallen uiteen in de bruto uitgaven die gemoeid zijn met de koppeling (Kop) en de niet-koppelingsgebonden uitgaven ($NKop$) zoals rentelasten, subsidies en uitgaven aan goederen en diensten⁸. Rechts van het is-gelijk-teken staan de inkomsten uit belastingen, premies en andere heffingen samengevat onder de noemer van de collectieve lastendruk (*cld*). Hieronder vallen ook de inkomsten die in vergelijking (1) in verband met de koppeling werden gebracht. Deze inkomsten zijn uitgedrukt in procenten van het nationaal inkomen. Daarnaast staat aan de rechterzijde het financieringsstekort, *fin*, aangezien uitgaven ook uit deze bron betaald worden.

In de feitelijk gevolgde begrotingstechniek, spelen de normen voor de collectieve lastendruk en het financieringsstekort, een belangrijke rol. Zo zijn ook in het huidige regeerakkoord normen voor *cld* en *fin* vastgelegd. Als aan deze normen wordt vastgehouden, dan betekent dit dat overschredingen in de sfeer van de koppelingen en de sfeer van de niet-koppelingsgebonden uitgaven tegen elkaar moeten wegvallen.

$$\Delta \frac{Kop}{Y} + \Delta \frac{NKop}{Y} = 0 \quad (5)$$

Er is als het ware sprake van communicerende vaten. Als de uitgaven in de niet-koppelingsgebonden sfeer in procenten van het nationaal inkomen zouden tegenvallen, bij voorbeeld omdat de rentelasten toenemen, dan komt de feitelijke ruimte voor de uitgaven in de sfeer van de koppeling onder druk te staan. Het is dan niet langer voldoende dat de uitgaven voor de koppeling constant zijn in procenten van het nationaal inkomen.

6. C. Adams, P.R. Fenton, F. Larsen, *Differences in employment behavior, among industrial countries*, IMF, Staff Studies for the world economic outlook, juli 1980. Zie voor effecten van een hogere loonstijging met en zonder koppeling: MEV 1990.

7. Zie echter ook voetnoot 10.

8. De niet-koppelingsgebonden uitgaven zijn impliciet gesaldeerd met de inkomsten die niet onder de collectieve lastendruk vallen. Dit is gebeurd om de uiteenzetting te verkorten.

Ontsnappingsclausules

Ontsnappingsclausules in het regeerakkoord

Voor de betaalbaarheid van de koppeling zijn dus drie aspecten van belang: de volumeontwikkeling, de ontwikkeling van de arbeidsinkomensquote en de ontwikkeling van de niet-koppelingen-gebonden uitgaven. Nu zijn in het regeerakkoord twee clausules opgenomen op grond waarvan de koppeling kan worden opgeschort. De eerste ontsnappingsclausule betreft de volumeontwikkeling. In het regeerakkoord wordt daarbij expliciet verwezen naar het volumecriterium in het SER-advies van 1988 over de koppeling. Dit kan problemen opleveren omdat het SER-criterium niet spoort met het hierboven afgeleide volumecriterium (vergelijking (2)). Het SER-criterium verwijst naar de verhouding tussen de actieven en de niet-actieven. In het hierboven afgeleide criterium gaat het om de verhouding tussen de volumeontwikkeling in de marktsector versus de collectieve sector. Het verschil zit derhalve in de actieven in de collectieve sector die door de SER tot het draagvlak worden gerekend.

Uit een voorbeeld mag blijken waarom het SER-criterium niet voldoet, bij een hoge groei van het aantal actieven in de collectieve sector. Stel dat het aantal actieven in de collectieve sector met 10% toeneemt, maar dat het aantal actieven in de particuliere sector niet groeit. In totaal stijgt het aantal actieven hierdoor met 2,5%. Stel dat het aantal niet-actieven ook met 2,5% groeit. Volgens het SER-advies hoeven de belastingen niet verhoogd te worden, want het aantal actieven en niet-actieven groeit in dezelfde mate. Het moge echter duidelijk zijn dat de netto uitgaven van de overheid voor de koppeling fors toenemen, en wel omdat het aantal mensen dat een inkomen uit de collectieve sector geniet, fors stijgt. De belastingtarieven moeten in dit voorbeeld dus wel toenemen in tegenstelling tot hetgeen het SER-criterium suggereert. Het criterium in het regeerakkoord zou op dit punt dus aangepast moeten worden.

Volgens het tweede criterium in het regeerakkoord, kan de koppeling opgeschort worden als de loonstijging tot een zodanige stijging van de aiq leidt, dat de toekomstige werkgelegenheid gevaar loopt. De vraag die dit criterium oproept is natuurlijk waarom zij als apart criterium is opgenomen gezien het feit dat de werkgelegenheidsontwikkeling reeds het volumecriterium, is verwerkt. Een goede reden hiervoor is dat de werkgelegenheid vertraagd op de loonontwikkeling reageert (zie de discussie van het indirecte effect hierboven). De loonontwikkeling kan al jaren 'onverantwoord' zijn voordat dit uit de volumeontwikkeling blijkt. Vandaar dat niet alleen de huidige volumeontwikkeling belangrijk is, maar ook de toekomstige ontwikkeling. Wil het tweede criterium in dit opzicht goed functioneren, dan moet de zinsnede in het regeerakkoord betreffende het gevaar voor de 'toekomstige werkgelegenheid', wel ruim worden opgevat. Uit figuur 1 bleek immers al dat de werkgelegenheid in de marktsector, vanwege de vergrijzing, met ongeveer 1% moet groeien om een evenredige volumeontwikkeling te waarborgen.

Ontbrekende criteria

Als de twee ontsnappingsclausules uit het regeerakkoord worden vergeleken met de factoren die de betaalbaarheid van de koppeling beïnvloeden, dan blijkt ook, dat de criteria niet volledig zijn. Ten eerste is met de mogelijkheid dat een aiq stijging tot een toeneming van de uitgaven en lastendruk leidt (het directe effect) niet vermeld als een reden om de koppeling op te schorten. Hierboven bleek al dat het een kwantitatief gezien belangrijk kanaal is. Het belang van dit kanaal kan ook geïllustreerd worden aan de hand van de ontwikkelingen die zich in de turbulente periode 1973-1975 voordeden. In een bestek van twee jaar

steeg de aiq toen met acht procentpunten. Als dat nu weer zou gebeuren, dan stijgt de collectieve uitgavendruk daarvoor met ongeveer drie procentpunt.

Ten tweede blijkt dat er met tegenvallers in de niet-koppelingssfeer en overige belastinginkomsten onvoldoende rekening is gehouden. In zijn meest recente advies (juli 1990) heeft de SER echter nog een belangrijk criterium voor het opschorten van de koppeling voorgesteld: het optreden van zeer onevenwichtige financiële verhoudingen in de publieke sector. In een dergelijke situatie zouden de uitkeringen niet bij voorbaat van ombuigingen moeten worden uitgesloten aldus de meerderheid van de SER. Gelet op de bovenstaande discussie zou het criterium een nuttige functie kunnen vervullen als het criterium wordt toegespitst op die onevenwichtige financiële verhoudingen die samenhangen met grote tegenvallers in de sfeer van de niet-koppelingen-gebonden uitgaven.

Praktische problemen

De vraag is niet alleen of de ontsnappingsclausules uit het regeerakkoord, theoretisch gezien wel werken, maar ook of ze in de praktijk afdoende de verschillende risico's kunnen afdekken die er ten aanzien van de betaalbaarheid kunnen optreden. Voor dit laatste is nodig dat er op de juiste momenten betrouwbare informatie beschikbaar is.

Het criterium in het regeerakkoord dat betrekking heeft op de volumeontwikkeling lijkt in dit opzicht grote problemen op te leveren. Zo werd de werkgelegenheidsontwikkeling in de particuliere sector in de periode 1981-1982 gecumuleerd vier procentpunten overschat en in de periode 1983-1988 zes procentpunten onderschat (zie ook figuur 1). Ook in de loop van het jaar beschikt men echter niet over betrouwbare informatie over de volumeontwikkeling, op basis waarvan men moet beoordelen of de koppeling moet worden opgeschort. De schattingen van het CPB in september van de werkgelegenheidsgroei van het lopende jaar zaten er in de periode 1980-1988 gemiddeld 0,5% naast (absolute voorspelfout in procentpunten).

Volgens het tweede criterium kan de koppeling opgeschort worden als de loonstijging tot een zodanige stijging van de aiq leidt, dat de toekomstige werkgelegenheid gevaar loopt. Dit criterium levert ook dataproblemen op. Voorspellingen van de aiq zijn bijzonder lastig te maken en daardoor onbetrouwbaar. Zo zat de aiq-schatting voor het lopende jaar die het CPB in september maakt er in de periode 1980-1988 gemiddeld ruim 1,5 procentpunt naast (absolute voorspelfout). Hierbij komt dat er over de precieze relatie tussen de aiq en de toekomstige werkgelegenheid een behoorlijk verschil van mening kan bestaan (zie ook de hierboven aangehaalde survey van het IMF).

Aan de toepassing van de beide criteria uit het regeerakkoord kleven derhalve ook een aantal niet te onderschatten praktische problemen. Deze problemen zijn in de discussie over de koppeling nog nauwelijks aan bod zijn gekomen, maar hebben wel tot gevolg dat toepassing met ruime marges is omgeven.

Tegenvallers

Feitelijke werking

Wat gebeurt er nu feitelijk als een ongunstige ontwikkeling in een van de factoren optreedt die de betaalbaarheid van de koppeling bepalen? Met andere woorden wat gebeurt er als de volumeontwikkeling tegenvalt zoals in de periode 1981-1982, de aiq sterk stijgt zoals in de periode 1973-1975, of als de niet-koppelingen-gebonden uitgaven tegenvallen, zoals in de huidige kabinetsperiode. Voor een antwoord op deze vraag is het belangrijk om te beseffen

dat het budgettaire proces blijft werken. De budgetrestringtie voor de overheid, vergelijking (3), gaat per definitie op.

Als de uitgaven tegenvallen dan zijn er daardoor drie mogelijkheden voor de regering:

- men bezuinigt. Dit kan op de niet-koppelingsgebonden uitgaven zoals studiefinanciering en subsidies gebeuren, maar ook op de uitgaven in de sfeer van de koppelingen, terwijl men de koppeling zelf in tact laat. Dit laatste kan alleen door mensen in de collectieve sector buiten een uitkering of in een goedkopere regeling te laten vallen;
- men verhoogt de inkomsten door een verhoging van de collectieve lastendruk of het oprekken van het financieringstekort;
- men schort de koppeling geheel of gedeeltelijk op.

In het kabinetsbeleid spelen volgens het regeerakkoord normen voor de collectieve lastendruk en het financieringstekort, een belangrijke rol. Daarnaast wordt door het huidige kabinet aan de koppeling kennelijk ook een ankerfunctie toegekend. Dit betekent dat bij tegenvallers, bezuinigingen, in de zin van alternatief 1, de primaire uitwijkpost wordt. Bij grote tegenvallers zal men echter ook naar de andere twee alternatieven moeten uitwijken, het opschorten van de koppeling en het verhogen van de collectieve lastendruk en het financieringstekort.

Tegenvallende loonontwikkeling

Welke combinatie van maatregelen er uit de bus komt zal met name afhangen van de oorzaak van de tegenvaller. De verleiding om de lastendruk op te laten lopen is zeer groot wanneer de tegenvaller in de uitgaven door een te hoge loonstijging wordt veroorzaakt (die bij voorbeeld optreedt vanwege de verkrappende arbeidsmarkt). De overheidsinkomsten lopen dan op korte termijn namelijk vanzelf met de uitgaven mee omhoog. Men hoeft er de tarieven niet voor te verhogen. Volgens het CPB is het effect van een jaarlijkse extra nominale loonstijging van 1% op het financieringstekort na vier jaar zelfs (nog) nihil! De collectieve lasten nemen volgens het CPB daarentegen met ruim *f* 3 mrd. toe (zie ook de bespreking van de effecten van de loonstijging hierboven)⁹. De regering raakt hierdoor in een politiek gezien moeilijk parket; aan de ene kant moet volgens het criterium van de toekomstige werkgelegenheid de koppeling worden opgeschort. Hogere lonen leiden immers tot een lagere werkgelegenheid. Aan de andere kant moeten de extra belastingmiddelen die automatisch binnenkomen als gevolg van de loonstijging worden gebruikt om de belastingen te verlagen, omdat anders de collectieve lastendruk norm wordt overschreden! Populair gezegd, moeten de politici dan besluiten om de uitkeringsgerechtigden op een achterstand te zetten, terwijl met name de werkenden van het belastingvoordeel profiteren. Voorwaar geen eenvoudige boodschap. De makkelijkste uitweg is dan natuurlijk om de collectieve lastendruk (CLD) te laten oplopen en de koppeling in tact te houden.

Het gevaar van een keuze voor een hogere collectieve lastendruk bij tegenvallende uitgaven is dat men in de bekende loon/lasten spiraal terecht komt; hogere lasten leiden via afwenteling¹⁰ tot hogere lonen, die leiden weer tot hogere uitgaven aan de koppeling, die leiden weer tot lastenverzwaring enzovoort. Net zo lang tot de werkloosheid zo hoog is dat de loonstijging op grond van de verslechterde arbeidsmarktsituatie wordt afgeremd. Met andere woorden, tot de wal het schip keert.

Tegenvallende volumeontwikkeling

Bij een grote tegenvaller die primair via de volumesfeer werkt (bij voorbeeld bij een tegenvallende wereldhandel) stuit men op een ander probleem. Het opschorten van de koppeling levert slechts een relatief kleine besparing op.

Als de uitkeringsgerechtigden en de ambtenaren en trendvolgers (exclusief incidenteel) een jaar lang qua koopkracht op de nullijn worden gezet, levert dat ongeveer net zo veel op als een werkgelegenheidsontwikkeling in de marktsector, die een half procent tegenvalt (een groei van 0,5% in plaats van een groei van 1%)!. Met de koppeling is volgens de ramingen bij het regeerakkoord per jaar namelijk gemiddeld slechts 0,75 mrd. aan extra uitgaven gemoeid¹¹. Als de volumeontwikkeling enkele jaren achtereen fors zou worden overschat, zoals in de periode 1981-1989, dan wordt de regering enkele jaren achtereen geconfronteerd met een hoger dan geraamd financieringstekort. De belastinginkomsten nemen in geval van een tegenvallende volumeontwikkeling immers niet automatisch toe. De reële mogelijkheid is aanwezig dat de regering een dergelijke tegenvallende volumeontwikkeling niet alleen opvangt door bezuinigingsmaatregelen te treffen, maar ook door belastingmaatregelen te nemen, waardoor de collectieve lastendruk oploopt, en door een deel van de toeneming in het financieringstekort te accepteren.

Conclusie

Aan de koppelingen kleven zekere voordelen. Door de ankerfunctie in de begroting wordt de budgettaire discipline bevorderd. Sluipende beleidsintensiveringen zullen eerder afgeremd worden om zodoende de ruimte voor de koppeling te vergroten. Bovendien delen uitkeringsgerechtigden op deze wijze in de welvaartsontwikkeling.

Aan de koppeling kleven ook *risico's*. Ruim 50% van de overheidsuitgaven wordt gekoppeld aan factoren die men niet rechtstreeks in de hand heeft, zoals de loonontwikkeling en de werkgelegenheidsontwikkeling in de particuliere sector (die hangt af van de loonontwikkeling, de internationale conjunctuur, de rente in het buitenland, de prijs van olie enzovoort). Gezien het vaste karakter van sommige uitgaven (rentelasten) en de samenhang tussen de koppelingen gebonden en niet-koppelingen gebonden uitgaven wordt de mogelijkheid om tegenvallers op te vangen zeer beperkt.

Zie verder blz. 792

9. MEV 1990, tabel V.28.

10. Uit de parallelregel (de inkomsten die gemoeid zijn met de koppeling lopen parallel aan de uitgaven die daarmee samenhangen als de volumeontwikkeling evenredig is) ofte wel het volumecriterium (2), zou de indruk kunnen ontstaan dat er geen afwenteling optreedt bij een excessieve loonstijging. Bij de afleiding van (2) is verondersteld dat de gemiddelde belasting- en premietarieven over het loon- en uitkeringsinkomen niet toenemen. Er zou dus niets zijn om af te wentelen. Deze indruk is om twee redenen minder juist. Ten eerste heeft een excessieve loonstijging zeker op termijn gevolgen voor de volumeontwikkeling (het indirecte effect) waardoor de belasting- en premieinkomsten minder toenemen dan de parallelregel suggereert en een tariefstijging nodig is. Ten tweede daalt de omvang van het overig inkomen bij een excessieve loonstijging volgens de neo-klassieke theorie en daarmee ook de belasting- en premieafdrachten over dit inkomen. Ook dit moet gecompenseerd worden door hogere tarieven.

11. Zie voor een gedetailleerde bespreking van de mogelijkheden voor een beleid dat op loonmatiging is gericht, mijn bijdrage aan het ESB-nummer van 7 februari.

Vervolg van blz. 788

In het regeerakkoord zijn echter twee criteria opgenomen die een uit de hand lopende situatie moeten voorkomen. De SER stelt voor hier nog een belangrijk criterium aan toe te voegen. Deze criteria zijn echter in theoretisch opzicht onvolledig en ook in praktisch opzicht zijn er problemen aan verbonden. Dit kan er toe leiden dat grote tegenvallers tot een lastendrukverzwaring zullen leiden. Dit gevaar is met name bij een hoger dan verwachte loonontwikkeling aanwezig. De lastendrukverzwaring vindt dan namelijk automatisch plaats. De belasting- en premietarieven hoeven er in eerste instantie niet voor verhoogd te worden. Dit heeft te maken met het feit dat de werkgelegenheid op korte termijn slechts weinig op de loonstijging reageert. Excessieve loonstijgingen brengen de regering in een politiek gezien lastig parket, omdat de koppeling dan opgeschort moet worden terwijl met de opbrengsten van dat opschorten de belastingen verlaagd moeten worden. De uitweg van een verzwaring van de lastendruk is dan makkelijker gekozen.

Helaas is een tegenvallende loonontwikkeling in de komende periode waarschijnlijk. Dit heeft met name te maken met de vergrijzing, waardoor de arbeidsmarkt krappere wordt. Een beleid dat gericht is op het verruimen van het effectieve arbeidsaanbod zou enig soulaas kunnen bieden (kinderopvangfaciliteiten, sanctiebeleid in de werkloosheidsfeer, beperktere toetreding tot de WAO/AAW). Daar-

naast volgt uit speltheoretisch gefundeerde modellen de suggestie dat een Sociaal Akkoord met daarin clausules die indirect tot een beheerste loonvorming in de toekomst bijdragen over onderwerpen die door de overheid en of de vakbeweging belangrijk gevonden worden maar waarvoor ze elkaar nodig hebben om ze uit te voeren (scholing, werkgelegenheid voor langdurig werklozen en dergelijke) positief kan uitpakken. Uit dergelijke modellen volgt ook dat een stok achter de deur, weliswaar geen redelijk, maar toch een noodzakelijk alternatief kan blijken. Gezien de zogeheten 'moral hazard'-problemen die aan veel collectieve verzekeringen kleven, lijkt het echter de moeite van het overwegen waard om de koppeling te beperken tot de collectieve verzekeringen waar de moral hazard problemen minder tellen (AOW, kinderbijslag eerste kind), en op het vlak van de andere collectieve verzekeringen een minder kwetsbare en meer leidende rol te spelen.

C.B. Mulder