



De voordelen van de welvaartsstaat

Auteur(s):

Nooij, M., de
De auteur is werkzaam aan de Katholieke Universiteit Brabant.

Verschenen in:

ESB, 85e jaargang, nr. 4247, pagina 216, 17 maart 2000

Rubriek:

Boekbespreking

Trefwoord(en):

sociale, zekerheid

Economen stellen vaak dat de uitgaven aan sociale zekerheid de groei remmen. Die stelling miskent echter de voordelen van de welvaartsstaat. Bovendien is zij niet zonder meer hard te maken.

De welvaartsstaat is te groot geworden. De uitgaven aan sociale zekerheid remmen de economische ontwikkeling af. Daarom moet, om de economische ontwikkeling te stimuleren, er bezuinigd worden op de sociale zekerheid en de ouderdomsvoorzieningen. Deze klacht wordt vaker in Europa geuit dan in Amerika. In feite zijn er twee varianten van deze klacht. De eerste is dat een grote welvaartsstaat op korte termijn de groei afremt, maar de lange termijn groeivoet ongemoeid laat. Het niveau van de werkloosheid en de productie zijn hierdoor op lange termijn respectievelijk hoger en lager. Dit wordt ook wel aangeduid met het 'output-effect'. De tweede variant zegt dat de groei permanent lager is door een grote welvaartsstaat: het groei-effect.

Instituten en prestaties

Uit het standaard economische model met perfecte markten en volledige mededinging weten we dat hoge belastingen en strikte arbeidsmarktregels slecht zijn voor de economische ontwikkeling. Atkinson heeft een boek geschreven om vanuit de economische theorie juist de positieve effecten van de welvaartsstaat te benadrukken¹. Hij noemt een aantal redenen waarom de economische theorie de roep om te bezuinigen op de welvaartsstaat te weinig onderbouwt. Vaak blijven de baten, zoals ongelijkheidsbestrijding onderbelicht. Ook de functie van verzekering die een werkloosheidsuitkering heeft, blijft onderbelicht. Door het bestaan van een werkloosheidsuitkering nemen mensen meer risico op de arbeidsmarkt, waardoor het aanvaarden dan wel het wisselen van baan en scholing aantrekkelijker worden. Deze redenen van bestaan van de welvaartsstaat worden niet behandeld in theoretische modellen. Ook veel institutionele regels worden door economen genegeerd in de analyses. Zo worden specifieke werkloosheidsregelingen, zoals de sollicitatieverplichting, vergeten. Dit kan er toe leiden dat de gevolgen van het bestaan van sociale zekerheidsuitkeringen verkeerd worden ingeschat.

Een laatste reden die Atkinson noemt voor het bestaan van een grote welvaartsstaat komt uit de politieke economie. Politici en bestuurders hadden er belang bij om de welvaartsstaat te laten groeien. Als ze nu met hervormingsvoorstellen komen zullen ze niet opeens alleen het sociaal optimum nastreven, maar ook nog steeds hun eigenbelang. Economen zijn nog niet in staat om het exacte gedrag van bestuurders en politici te voorspellen.

Empirie

Na deze motivatie van zijn studie ontvouwt het boek zich op een logische wijze. Hoofdstuk twee bespreekt empirische studies over de relatie tussen de uitgaven aan de welvaartsstaat enerzijds en economische toestand of ontwikkeling anderzijds. Uitgaven aan sociale zekerheid als percentage van het bnp en het inkomen per hoofd zijn positief gecorreleerd, maar de causaliteit is onduidelijk. Hoger inkomen kan leiden tot meer uitgaven of andersom.

Het is van belang onderscheid te maken tussen twee vragen: beïnvloeden grotere uitgaven de groei van het bnp of beïnvloedt dit slechts eenmalig het niveau. In het eerste geval is groeitheorie van belang, terwijl in het tweede geval de macro economie van de arbeidsmarkt van belang is. Van beide vat hij kritisch een aantal tegenstrijdige studies samen en rekt hij verder met de resultaten. Door dit laatste wordt duidelijk dat de oorspronkelijke studies ongelooftwaardig zijn.

Werkloosheid

In hoofdstuk 3 onderzoekt Atkinson de relatie tussen welvaartsstaat en werkloosheid - het output-effect. Hij ontwikkelt daartoe een eenvoudig arbeidsmarktmodel. In eerste instantie zijn er alleen werkenden en personen die niet participeren op de arbeidsmarkt. De laatsten bieden zich niet aan op de arbeidsmarkt omdat hun productie thuis hoger is dan het loon. Als de belasting wordt verlaagd wordt werken aantrekkelijker en stijgen de werkgelegenheid en de productie. Reeds bij dit simpele model stelt Atkinson vragen. Wijken de verstoringen die belasting- en premiedruk veroorzaken af van die welke door andere overheidsuitgaven veroorzaakt worden? Wanneer dit niet zo is kunnen ook de uitgaven aan bijvoorbeeld defensie worden verlaagd: deze dragen immers net zo hard bij aan de belastingdruk.

Het hiervoor beschreven model verklaart nog geen werkloosheid. Atkinson introduceert nu zoekwerkloosheid en hoge lonen door onderhandelingsmacht van vakbonden als verklaringen van werkloosheid. Voorzichtig concludeert hij dat in dit model een verlaging van de werkloosheidsuitkering leidt tot lagere werkloosheid omdat zoekwerkloosheid kostbaarder is. Echter, het algemeen evenwichtseffect van werkloosheidsverzekeringen op de aantrekkelijkheid van een baan wordt vaak en ten onrechte vergeten.

Gedwongen ontslag als prikkel

Hoofdstuk 4 vergelijkt de theoretische met de werkelijke werkloosheidsverzekeringen. Op basis hiervan past Atkinson zijn model aan. Zo krijgen werknemers die ontslagen zijn vanwege wanprestaties geen uitkering meer. Verder wordt het model opgetuigd met een tweede sector, de industrie. Deze kent in de praktijk een hoge vakbondsparticipatie en heeft dus een relatief goede werkloosheidsverzekering. Dan vindt interactie plaats tussen arbeidsmarktgedrag (efficiëntie-lonen en loononderhandelingen) en de institutionele vorm van de werkloosheidsuitkering. In dit model zal het alleen verlagen van de werkloosheidsuitkering de werkloosheid verhogen.

Kiezersvoorkeuren

In hoofdstuk 5 worden de werkloosheidsuitkeringen bekeken vanuit het perspectief van de politieke economie. De verschillende ontwikkelingen die de werkloosheidsuitkeringen in de OECD hebben doorgemaakt worden eerst beschreven en vervolgens bestudeerd door middel van een eenvoudig 'median-voter' model waar mensen een samenleving met werkloosheidsuitkering willen. Ofwel omdat ze zelf misschien een poos zonder werk komen te zitten, of omdat ze sociaal bewogen zijn. Hierbij zijn demografische ontwikkelingen van belang: hoe minder mensen de jaren dertig - met grote werkloosheid - hebben meegemaakt, hoe minder behoefte er is aan werkloosheidsverzekeringen.

Ook worden de belangen van bureaucraten en de rol van belangengroepen besproken.

Besparingen en groei

Vanaf hoofdstuk 6 verlaat Atkinson het 'output-effect' en de daarbij behorende arbeidsmarktanalyse, en gaat hij verder met het groei-effect waarvoor hij pensioenen als onderdeel van de welvaartsstaat bestudeert. Hiervoor is groeitheorie nodig, waarbij Atkinson zich beperkt tot twee eenvoudige modellen: het Solow model (hierin ligt de lange termijn technologische vooruitgang vast) en het eenvoudigste endogene groei-model. In het Solow model heeft een verlaging van de besparingen alleen effect op de korte termijn groeivoet, terwijl in het endogene groei-model ook de lange termijn groei daalt als de besparingen dalen. Omdat het lange termijn perspectief juist belangrijk is als het over groei gaat, is voor het vervolg alleen het endogene groei-model van belang. In een overlappende-generaties model bestudeert Atkinson de gevolgen van een staatspensioenfonds met kapitaal-dekking en een omslagstelsel voor de huidige generatie en voor de lange termijn groei. Hierbij draait het om de vraag hoe een verandering van het pensioenstelsel de besparingen verandert en daarmee de hoeveelheid kapitaal en de lange termijn groei.

Pensioenfondsen

In hoofdstuk 7 worden bedrijven en pensioenfondsen in het sociale zekerheids-stelsel geïntroduceerd. Atkinson gaat hierbij in op de rol van de corporate governance theorie voor de analyse van de welvaartsstaat. De redenering in dit hoofdstuk is de volgende. Vaak wordt gezegd dat de pensioenen niet via de private besparingen of via de overheid moeten worden geregeld, maar via de pensioenfondsen. Deze pensioenfondsen hebben relatief veel kapitaal dat zij in bedrijven investeren. Daardoor is het lonender om beter te controleren of bedrijfsmanagers wel maximalisatie van de aandeelwaarde nastreven in plaats van hun eigen doel van groeimaximalisatie. Het voorstel om pensioenen via pensioenfondsen te regelen in plaats van via de overheid kan de groei verlagen omdat managers door de sterkere controle minder op groei kunnen focussen. Omdat de aandeelhouderswaarde stijgt kan de welvaart echter toenemen.

Beschouwing

Zoals Atkinson zelf aangeeft gaat zijn boek maar over één onderdeel van het terugdringen van de welvaartsstaat, namelijk het effect hiervan op het functioneren van de economie. De gevolgen voor mensen die van een uitkering leven blijven buiten beschouwing, terwijl dit belangrijke baten van de sociale zekerheid zijn. Als Atkinson hieraan een hoofdstuk had gewijd, dan was het boek verrijkt.

Hij richt zijn aandacht sterk op de werkloosheidsuitkering en de pensioenen, ook al vormt dit niet de gehele welvaartsstaat (denk bijvoorbeeld aan het minimumloon). Zoals hij zelf ook aangeeft, is hij niet in staat om alle institutionele aspecten volledig te beschrijven, maar hij laat fraai zien welke rol ze spelen. Ook de verschillende theorieën kan hij niet in detail laten zien, maar hij slaagt er goed in om de kern van een theorie te beschrijven. Vervolgens laat hij zien waarom de beschreven theorie belangrijk is voor de analyse van de welvaartsstaat en tot slot laat hij het niet na om enkele zwakke punten van de gebruikte theorie te benoemen. Al met al heeft Atkinson een breed theoretisch boek geschreven, dat zoveel aandacht heeft voor de werkelijkheid dat het voor een beleidsmaker boeiend is. Nog belangrijker is dat Atkinson's boek gewoon erg leesbaar is

1 A.B. Atkinson, *The economic consequences of rolling back the welfare state*, MIT press, 1999, 216 blz.