

Is de sociale zekerheid een valkuil?

PROF. DR. J. PEN*

In *ESB* van 27 oktober 1982 hebben Van Praag, Halberstadt en Emanuel (hierna: PHE) een „voorzet” gegeven tot een economische theorie van de sociale zekerheid (1). Zij doen dat aan de hand van een model waarin de „economische arbeidsongeschiktheid” als endogene variabele wordt gehanteerd. Deze arbeidsongeschiktheid hangt namelijk af van de premiedruk (die weer afhangt van het uitkeringspercentage) en de premiedruk hangt af van de arbeidsongeschiktheid. Het model eindigt dus met twee vergelijkingen in twee variabelen. PHE komen tot de „vrij ontvullende bevinding” dat op lange termijn het uitkeringspercentage medebepalend is voor het niveau van de arbeidsongeschiktheid. Er wordt gesuggereerd dat de laatste grootheid wel eens heel laag kan uitvallen, ja zelfs dat het systeem tendeert tot „nulconvergentie”, waarbij niemand meer werk kan vinden. „Het zou kunnen dat de huidige constellatie in Nederland inderdaad in deze tweede situatie verkeert”. Dit is dan de „valkuil der sociale zekerheid”. Je glijdt er met z'n allen in en je komt er nooit meer uit.

PHE hebben zich dus aangesloten bij de sombere critici van de verzorgingsstaat. Deze is niet alleen overbelast maar vertoont een immanente dynamiek in de verkeerde richting. Zij zijn echter niet zonder hoop. Het systeem kan worden gewijzigd, en daartoe noemen PHE vijf mogelijkheden: produktiviteitsverhoging, uitkeringsverlaging, „revisie van versterkte beloningsprofielen”, premiedifferentiatie, andere premiegrondslagen.

De modelmatige benadering van PHE verdient aanbeveling. Het mooie van deze methode is dat de keuze van de strategische relaties doorzichtig wordt. De „vrij ontvullende bevinding” en de „valkuil” komen niet uit de lucht vallen; we kunnen ze zien aankomen. We zien dan ook dat PHE sommige samenhangen hebben weggelaten — en dat zijn volgens mij strategische samenhangen. Ik ben zelfs van mening dat PHE de meest essentiële relatie onder de tafel hebben gewerkt. Dat is de relatie tussen kosten en prijzen. De „valkuil” hoort weliswaar tot de mogelijkheden, maar als we er inrollen komt dat doordat we er onvoldoende voor hebben gezorgd dat ondernemers hun kosten kunnen doorberekenen aan de afnemers. Dat hangt dan weer samen met onze onbekwaamheid tot het voe-

ren van een keynesiaans beleid. De remedies die PHE aangeven om de sociale zekerheid te redden zijn dan ook onvolledig. Maar belangrijker vind ik dat het model niet goed is. Dit wordt hierna toegelicht.

De redenering van PHE begint micro-economisch en eindigt macro-economisch. Daar tussenin gaat het fout. PHE beginnen met het criterium voor iemands „arbeidsongeschiktheid”; dat is haar of zijn „arbeidsefficiency”: de individuele marginale geldproduktiviteit gedeeld door de individuele arbeidskosten. Ligt deze breuk beneden de één, dan wordt de werknemer met ontslag bedreigd, al kan dat nog wel even duren. Zo iemand is arbeidsongeschikt. Dit leidt PHE tot enkele beschouwingen over de arbeidsongeschiktheid als functie van iemands leeftijd; over de indeling van de beroepsbevolking naar arbeidsefficiency; over de rol van de geëiste beloningsvoet. Individuele werknemers hebben in deze zekere keuzemogelijkheden, waarbij „geen werk, wel uitkering” er één is. Dat is allemaal micro.

Vervolgens wordt een dynamisch macro-model ontworpen. Het premiepercentage π van de loondervingsverzekering is een functie van het uitkeringspercentage ψ en de verhouding tussen werklozen en werkenden. Deze π is een kostenfactor. De onderhandelingsmacht op de arbeidsmarkt bepaalt of de kosten worden gedragen door werkgevers of werknemers. PHE nemen aan dat in feite de werkgevers de last dragen. Iedere verhoging van π verlaagt dus de arbeidsefficiency van de beroepsbevolking en leidt tot arbeidsongeschiktheid en werkloosheid. Aangezien verhogingen van π niet slechts voortvloeien uit verhogingen van ψ maar ook uit verhogingen van de werkloosheid hebben we hier een ingebouwde spiraal: π als functie van de werkloosheid en de werkloosheid als functie van π . Het hangt van de parameters van deze functies af waar de spiraal eindigt en waar de arbeidsongeschiktheid uiteindelijk terecht komt. Zoals gezegd zijn PHE daar niet gerust op. De spiraal kan ons best in de valkuil leiden en daar zitten we dan.

Bij de sprong van micro naar macro hebben PHE een valkuil over het hoofd gezien die bekend staat als de „fallacy of composition”. In de teller van iemands arbeidsefficiency staat de prijs van het produkt. Deze mag, macro-economisch, best worden losgekoppeld van de arbeidskosten: als een in-

dividuele werknemer duurder wordt zal dat de prijs van het produkt dat zij of hij helpt maken, niet verhogen. Macro- en zelfs meso-economisch mag die koppeling natuurlijk niet worden losgelaten. Wij hebben toch, sinds Marshall, geleerd dat prijzen worden bepaald door marginale kosten? Als de arbeidskosten stijgen doordat ψ en dus π omhoog gaan, zal *normaliter* afwenteling in de prijs plaatsvinden. Meso-economisch hangt de afwenteling af van de elasticiteit van vraag en aanbod; macro-economisch zou ik wel willen beweren dat *normaliter* de elasticiteit van de totale vraag naar goederen praktisch nul is. Dat komt doordat prijzen inkomens zijn en het veronderstelt een elastische geldvoorziening. De situatie is en blijft normaal, in de zin van Marshall, bij „*normal profits*”. De afwentelingselasticiteit van de kosten is dan één. Dit *gewone geval* houdt dus in dat de kosten van de sociale zekerheid terechtkomen waar ze horen, namelijk in het prijspeil. De macro arbeidsefficiency, die de prijzen in de teller heeft, is daarmee ongevoelig geworden voor premieverhogingen. Er is geen valkuil. Het hele verhaal van PHE slaat nergens meer op.

Of nergens op? Ja, toch wel. Immers op die *abnormale* gevallen waarin de afwentelingselasticiteit van de kosten in de prijzen kleiner is dan één. Dan leidt kostenverhoging tot afbrokkeling van de winstmarges en tot werkloosheid. Dat was de situatie van de jaren zeventig. Dit lijkt dus te sporen met de diagnose van PHE, maar dat is niet zo. Zij nemen, terloops, het prijspeil als constante aan. Dat doen ze overigens met een slecht geweten — op blz. 1158 schrijven ze dat het model „gestileerd” is, „met name wat betreft onze veronderstelling over het prijsniveau” —, maar het zou toch een „bruikbare afbeelding” zijn van een „proces dat de Nederlandse economie in de laatste vijftien jaar en ook thans nog in niet onbelangrijke mate beheerst”. Wat nu, denkt de lezer. Constante prijzen over de laatste vijftien jaar? Nee toch? Wat in Nederland in feite heeft plaatsgevonden is dit: een formidabele kostprijsverhoging, die allerlei oorzaken had, is zeer onvoldoende afgewenteld in het prijsniveau. Volgens een schatting, eerder door Rinnooy Kan en mij in dit tijdschrift gepubliceerd (2), stegen de kostprijzen van 1970 tot 1981 globaal met een factor 2,3 terwijl de relevante prijzen stegen met een factor van nauwelijks 2. De winstmarges werden geknepen. Ik noem dat abnormaal. De kostprijsstijging werd echter voor slechts 14% veroorzaakt door verzwaarde werkgeverspremies. De indirecte belastingen, die natuurlijk ook een stuk sociale zekerheid hebben gefinancierd, droegen 11% bij tot de kostprijsinflatie van 133%. Dat is samen een kwart van de kostprijsstijging.

* De auteur is als hoogleraar verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen.

1) B. M. S. van Praag, V. Halberstadt en H. Emanuel, De valkuil der sociale zekerheid, *ESB*, 27 oktober 1982, blz. 1155 e.v.

2) R. E. M. Rinnooy Kan en J. Pen, De inflatiemakers, kostenstijgingen sinds 1970, *ESB*, 9 juni 1982, blz. 580 e.v.

Mijn tentatieve stelling is dat, als er anders niets was gebeurd, het prijsniveau deze kostenstijging, ontstaan door de uitbreiding van de sociale zekerheid, wel had kunnen verwerken. Als er geen sterke looninflatie was geweest — en, toegegeven, in die looninflatie zit opnieuw premie-afwenteling — en als er geen invoerprijsstijging was geweest, en als de wereldrecessie er niet tussen was gekomen — kortom, als de jaren zeventig verder „normaal” waren geweest, dan was de verzorgingsstaat niet in de „valkuil” gegleden die PHE signaleren. Zij maken niet slechts een theoretische fout door het prijspeil los te koppelen van de kosten van de sociale zekerheid (en waardoor hun „arbeidsefficiency” hypergevoelig wordt voor alle kostenstijgingen) maar zij beoordelen de situatie van de jaren zeventig verkeerd. Zij leggen namelijk de verantwoordelijkheid voor de werkloosheid te veel bij de premieverhogingen. Die werkloosheid kwam goeddeels ergens anders vandaan.

Misschien zegt iemand nu: „wat doet het er toe of PHE in hun model een verkeerd accent hebben gelegd — verkeerd volgens Pen dan nog altijd — want we zitten toch maar met veel te zware en nog stijgende premies, en de bedrijven kunnen dat niet betalen, en dus treedt een verdere toename van de werkloosheid op, boven het toch al te hoge niveau, en dus bestaan die spiraal en die valkuil van PHE wel degelijk”.

Ja en nee. De sociale zekerheid zit m.i. in een vicieuze spiraal, maar alleen omdat er nog ten minste drie andere spiralen werken: de kosten-prijzen-kostenpiraal met de lonen als voornaamste drijfveer, de kosten-belastingen-kostenpiraal, met lonen en uitkeringen als drijfveer, en de neerwaartse bestedingsspiraal. Deze laatste blijft ongenoemd bij PHE maar zij verdient bijzondere aandacht. Ik heb het gevoel dat de sociale zekerheid nog best betaalbaar zou zijn, als we die onderbesteding niet hadden gehad.

Om nog eens duidelijk te maken hoe we de valkuil kunnen vermijden, doen we goed ons een „normale” situatie voor de geest te halen. Er heerst een globaal marktevenwicht, waarbij de winsten „normaal” zijn in de zin van Marshall. Globale kostenstijgingen, van welke oorsprong ook, worden afgewenteld in het prijsniveau. Er heerst bestedingsevenwicht in de zin van Keynes, hetgeen meehelpt om de afwentelingselasticiteit op één te houden en bovendien houdt dit de werkloosheid op een aanvaardbaar peil. De sociale verzekeringen worden niet belast met onderbestedingswerkloosheid. En de loon-prijs-loonspiraal wordt vermeden door een inkomenspolitiek, die nominale loonstijgingen globaal bindt aan produktiviteitsstijgingen. Er is dus geen looninflatie, die de belastingen opdrijft en de winstmarges onder druk dreigt te zetten.

Als aan deze voorwaarden is voldaan, hebben we een maatschappij zoals in 1944 voorzien werd door W. H. Beveridge. Hij sprak niet over de valkuil van de sociale zekerheid, maar des te meer over de valkuil van de looninflatie en de onderbesteding.

Het is naar mijn mening zo, dat wij de lessen van Beveridge — „full employment in a free society” — onvoldoende ter harte hebben genomen. Wij hebben allerlei spiralen laten doorzielen, waar geen ondernemingsgewijze productie tegen op kan, wij hebben dus ook de keynesiaanse politiek moeten verzaken — en nu zeggen sommigen dat de sociale zekerheid in een valkuil is geraakt. Maar die kuil is niet zozeer gegraven door de makers van de sociale zekerheid als wel door degenen die ons hebben weggeleid van het rechte pad van de economische politiek.

Uit het bovenstaande volgt dat het lijstje met aanbevelingen, opgesteld door PHE, te kort is. Wie de verzorgingsstaat uit de valkuil wil halen, moet zich niet beperken tot produktiviteitsverhoging, verlaging van uitkeringspercentages, revisie van versterde beloningsprofielen enz. Aan het lijstje moet eerst nog een punt worden toegevoegd dat grenst aan de door PHE genoemde maatregelen: de te hoog opgelopen subsidies moeten worden afgeslankt. De kinderbijslag, de bus- en spoorsubsidies, de huursubsidies — zij drukken via de diverse spiralen allemaal op dezelfde ondernemers en zij concurreren dus met de inkomensdervingsverzekeringen. Maar het lijstje van maatregelen dat ons uit de valkuil moet halen is veel langer. Het hoort alles te omvatten wat gericht is op winstherstel. Dus moeten de prijzen wat omhoog. De looninflatie moet de wereld uit. En bovenal: de afzet moet toenemen. De bestedingen moeten omhoog. Dat laatste vergt m.i. belastingverlaging, en men kan lang twisten over de vraag welke belastingen het eerst in aanmerking komen. Ook het begrotingstekort, die verschrikkelijke sneeuwman, kan er bijgehaald worden, kortom, de hele discussie over de economische politiek laait op. Dat kan men vervelend vinden, maar deze discussie kan nu eenmaal niet buiten de deur gehouden worden door onze aandacht te concentreren op de samenhangen die PHE naar voren brengen. De valkuil wordt met name actueel door oorzaken buiten de sociale zekerheid zelf. De „voorzet voor een theorie van de sociale zekerheid”, die PHE hebben willen geven, leidt het spel in een richting die zij misschien niet hebben bedoeld.

J. Pen

Naschrift

De reactie van Pen vraagt uiteraard om een weerwoord. Hij verwijt ons fouten of zelfs een „fallacy of composition”. Vooral deze laatste uitspraak *ex cathedra* heeft ons natuurlijk doen schrikken als reactie uit de wetenschap op onze poging iets bij te dragen aan de vormgeving van de economische analyse van de sociale zekerheid.

De bedoeling van ons stuk was niet anders dan via een eenvoudig en gestileerd model te laten zien:

- dat het sociale-zekerheidssysteem niet een neutraal transfermechanisme is, maar ook invloed heeft op andere micro- en macro-economische variabelen;
- dat in het bijzonder de uitkeringsratio

ψ invloed kan hebben op het werkloosheidsniveau; en

- dat de mogelijkheid bestaat van immanente instabiliteit, dat wil zeggen dat uiteindelijk de gehele beroepsbevolking wordt uitgesloten („crowding out”) en terugvalt in non-activiteit.

Indien wij Pen goed begrijpen heeft hij geen bezwaar tegen de logica van ons model, maar betwijfelt hij het realiteitsgehalte van onze veronderstelling ter zake van „vaste prijzen en lonen”, alsmede onze veronderstelling betreffende de afwenteling van de sociale lasten op de werkgever. Natuurlijk heeft Pen recht op die twijfel. Ook wij weten wel dat deze veronderstellingen niet geheel en al realistisch zijn. De verschillen tussen Pen en ons zijn dat hij: a. op grond van genoemde twijfels ons model ter zijde schuift, en; b. de hoofdorzaken van de actuele problematiek van de westerse verzorgingsstaten niet ook in belangrijke mate zoekt bij het sociale-zekerheidssysteem. Concreet meent Pen: „Ik heb het gevoel dat de sociale zekerheid nog best betaalbaar zou zijn, als wij die onderbesteding niet hadden gehad”. Wij menen dat het aanmerkelijk minder eenvoudig is en dat ons huidige stelsel van sociale zekerheid niet zonder forse wijzigingen kan worden gehandhaafd als wij bij ontbrekende of geringe reële groei de jaarlijkse onbetaalde rekening van de publieke sector willen blijven voldoen. Daarom redeneren wij: „Hé, als onder deze eenvoudige veronderstellingen het systeem kan leiden tot massale „crowding out”-verschijnselen, zou dit dan geen algemene eigenschap van het systeem kunnen zijn, ook als de veronderstellingen minder sterk zijn?”

Laten wij nu de betekenis van deze veronderstellingen eens beter bezien. Stel dat lonen en prijzen haasje-over spelen, en het reële loon $\frac{w}{p}$ constant blijft, dan verandert de uitkomst van ons model niet, want het luidt in feite in reële lonen. (Onze vergelijking (1) verandert niet bij gelijke stijging van w en p .) Indien de lonen sneller stijgen dan de prijzen, is het evident dat ons model de onderneming nog harder pakt en dus de immanente instabiliteit eerder wordt bereikt. Indien de lonen bij de prijzen achterblijven wordt het model stabiel. Het lijkt ons dat in de laatste 15 jaren in Nederland de bruto lonen wat sneller zijn gestegen dan de prijzen, behalve in de laatste 2 jaren.

Is er echter enige wetmatigheid dat de prijzen moeten stijgen als gevolg van doorberekening van arbeidskosten? Sinds Marshall kennen we niet alleen de aanbodcurve maar ook de vraagcurve. Bij voortdurend toenemende werkloosheid daalt het beschikbaar inkomen (lonen en uitkeringen) en verschuift de vraagcurve naar links. Ook zijn de afzetprijzen in niet onbelangrijke mate door invloeden uit het buitenland bepaald. Of de afzetprijzen dus stijgen bij toenemende werkloosheid is voor ons nog maar de vraag. Maar zelfs als de prijzen stijgen t.g.v. stijgende arbeidskosten, blijven die lonen dan als doetjes gefixeerd? Die gaan natuurlijk ook stijgen, in de beste prijscompensatietraditie, waardoor het

idee dat $\frac{w}{p}$ constant blijft of zelfs stijgt niet zo vreemd is.

De tweede veronderstelling is dat de stijgingen van sociale lasten op de werkgever drukken. Ook dit lijkt voor de laatste 15 jaren niet zo'n raar idee. De toename van sociale lasten, ook die van werknemers, werd toch vertaald in arbeidskostenstijging? De rekensommen in cao-onderhandelingen zijn toch sedert vele jaren vooral gebaseerd geweest op de mutatie in het *netto* beschikbaar inkomen? Maar laten we niet strijden over de juistheid van deze veronderstelling, Van Praag en Emanuel 1) hebben ook andere mogelijkheden onderzocht, waarbij de sociale lasten gedeeltelijk of geheel drukten op de werknemer. Ook dit blijkt tot ontsporingen te (kunnen) leiden.

Menen wij nu dat het sociale-zekerheidssysteem de enige oorzaak is van onze relatieve misère? Nee, met Pen kunnen wij nog wel een aantal andere factoren aanwijzen zoals wereldrecessie, het nationale geldstelsel en de olieschokken. Een groot deel van de overige factoren is, denken wij, echter exogeen; de door ons gesignaleerde zwakte uit hoofde van het vigerende stelsel van sociale zekerheid is echter een structurele eigenschap van onze nationale economie, die we zelf kunnen beïnvloeden. Daarom lijkt studie ons de moeite waard, ook al is het prettig andere factoren, waaraan wij niets kunnen doen, de schuld te geven.

Ten slotte geeft Pen een aantal medicijnen aan die ons weer op de been kunnen helpen. Met de meeste zijn wij het wel eens, ook al hadden we graag wat meer onderbouwing gezien. Wij hopen hiermee de bal weer op het middenveld te hebben gelegd.

**B. M. S. van Praag
V. Halberstadt
H. Emanuel**

1) B. M. S. van Praag en H. Emanuel, *On the concept of non-employability with respect to a non-homogeneous labor force*, Center for Research in Public Economics, Report 81.16, Leiden, 1981.