

De sociale zekerheid gewogen

De economische mogelijkheid en wenselijkheid van de sociale zekerheid

Glenn Rayp

Dr. in de toegepaste economie, RUCA

Het nut van het sociale zekerheidsstelsel wordt veelal ethisch-politiek geargumenteed. Glen

Rayp gaat na wat de economische legitimiteit is van de sociale zekerheid.

Naarmate het afgelopen decennium vorderde, nam in de meeste Westeuropese landen de bezorgdheid toe over het voortbestaan van de stelsels van de sociale zekerheid, althans in hun huidige vorm. Als fundament van de naoorlogse Westeuropese samenleving, waarop het functioneren van de maatschappij zelf beruiste, konden deze stelsels steeds bogen op een brede consensus tussen de verschillende maatschappelijke stromingen en waren ze lange tijd boven elke principiële discussie verheven. Maar in de nasleep van de economische crisis van de jaren zeventig is de sociale zekerheid een bron van maatschappelijke controverse geworden. In ruime kringen vraagt men zich openlijk af of er nog wel plaats is voor een sociale zekerheid in een "goed functionerende" samenleving en of er geen diepgaande hervorming (modernisering) vereist is waardoor het beslag op de collectieve middelen wordt teruggeschroefd en de geboden bescherming wordt gereduceerd.

Een duidelijk beeld over hetgeen de sociale zekerheid hierbij ten laste wordt gelegd, ontbreekt echter. Twijfelt men aan haar financierbaarheid op lange termijn? M.a.w. kan de sociale zekerheid nog wel betaald worden (althans, zonder de economie grondig te verstoren ten gevolge van een te hoge schuldgraad en/of een nog grotere loonwag dan de huidige)? Of is de bereidheid om een sociale zekerheid te financieren veranderd, d.w.z. wil men niet meer (of min-

der) betalen, bijvoorbeeld omdat men vindt (zoals Assar Lindbeck) dat de 'welfare state' verworpen is tot een 'transfer state'?

Men kan vermoeden dat voor een belangrijke groep in de samenleving de sociale zekerheid niet meer dezelfde betekenis heeft als vroeger. Een verplicht en publiek sociaal zekerheidsstelsel wordt algemeen aanvaard als het meest geschikte verzekeringsinstrument, zolang de deelhebbende bevolking een min of meer homogene groep vormt die in een vergelijkbare mate aan de sociale risico's (werkloosheid, ziekte, invaliditeit, gevolgen van ouderdom,...) onderhevig is (of dit tenminste denkt). Maar, voor zover er een duidelijke differentiatie van het sociale risico optreedt en dit bijgevolg veel beter voorspelbaar wordt, in het bijzonder in functie van de scholingsgraad, zouden hogergeschoolden uit loutere verzekeringsgronden veel minder enthousiasme voor het systeem kunnen vertonen. De controverse rond de sociale zekerheid (o.m. de vraag op welke andere gronden behalve het verzekeringsprincipe zij kan stoelen en hoe dan) zou hiermee in de eerste plaats een ethisch-politieke draagwijdte hebben.

Ethiek opereert echter niet in een materieel vacuüm. Tussen norm en daad staat meestal de werkelijkheid, zoals men bij vele grote politieke projecten, de "grote ideeën" in het bijzonder, heeft kunnen ervaren. Zelfs al poneert men bijvoorbeeld solidariteit als eerste of alternatief fun-

dament van de sociale zekerheid i.p.v. verzekering, rijst de vraag in hoeverre deze solidariteit tussen hoog- en laaggeschoolden economisch (materieel) nog steeds in dezelfde mate mogelijk is. Per slot van rekening merkt men dezelfde twijfels m.b.t. de sociale zekerheid in landen die ogenschijnlijk zeer sterk verschillen in solidariteitsbereidheid, d.i. zowel in de landen van het zogenaamde Angelsaksische model als bij de kernlanden van het 'Rijnlandmodel', met Nederland voorop. Bovendien, zelfs indien de discussie over de status van de sociale zekerheid in de eerste plaats van ethisch-politieke aard zou zijn, is het weinig waarschijnlijk dat dit zich zo zal manifesteren. Slechts enkelingen hebben het in de westerse ideeëngeschiedenis gedurfd om openlijke immorele en egoïstische, anti-solidaire stellingnames te verdedigen. Meestal worden ze versluierd door amorele, technisch-materiële argumenten, waarin wordt gesteld dat men "wel wil" maar "niet kan". Het lijkt twijfelachtig dat men ooit openlijk zal stellen dat laaggeschoolden en kansarmen maar hun eigen boontjes moeten doppen [1]. Waarschijnlijker zal men argumenteren dat een sociale zekerheid van de huidige omvang wegens economische redenen niet meer kan. M.a.w. ongeacht de aard van de sociale zekerheidscontroversie, lijkt men zich te moeten inlaten met de (huidige) economische legitimiteit van de sociale zekerheid. Dit is hetgeen ik in deze tekst probeer te doen.

Is de sociale zekerheid economisch nog steeds mogelijk?

De economische legitimiteit van de sociale zekerheid omvat twee onderscheiden aspecten: economische mogelijkheid én wenselijkheid. Het eerste betreft de vraag of er überhaupt nog plaats is voor een verrijkend sociaal zekerheidsstelsel t.g.v. de internationale unificatie en de globalisering van de economische ruimte. Ook bij voorstanders van de welvaartsstaat geldt dit als één der belangrijkste uitdagingen waarmee de sociale zekerheid op dit moment geconfronteerd wordt. Om concurrentieel te blijven tegenover landen met relatief lage sociale bescherming en loonkosten zouden de meest ontwikkelde landen ertoe worden gedwongen hun goed uitgebouwde sociale zekerheid drastisch te

herzien. Onder druk van nieuwe opkomende concurrenten zouden ze daarnaast hun economie moeten herstructureren, hetgeen de nodige flexibiliteit in sociale bescherming en arbeidsvoorwaarden zou vereisen. Ongebreidelde internationale concurrentie zou bovendien de nationale beleidsruimte voor een sociaal zekerheidsstelsel aanzienlijk beperken, zelfs onmogelijk maken.

Deze vrees voor een beperking van de sociale zekerheid en een verslechtering van de arbeidsvoorwaarden t.g.v. voortschrijdende internationalisering, kwam in de jaren tachtig een eerste keer zeer expliciet op de voorgrond in het kader van de Europese éénmaking, toen van de integrale verwezenlijking van de Europese Markt tot in de officiële documenten werd gesteld dat deze geen sociale achteruitgang in de lidstaten mocht impliceren. Het resulteerde in het Sociaal Charter en het Sociaal Protocol toegevoegd aan het Verdrag van Maastricht. Was deze vrees wel gegrond? In feite ging het over een oud probleem dat reeds werd geopperd bij de eerste stappen naar Europese éénmaking (de oprichting van de EEG) en toen in detail werd bestudeerd (o.m. door een speciale werkgroep van de Internationaal Arbeidsbureau) én ontkracht². Nochtans had men niet volledig ongelijk om het dertig jaar later opnieuw ten berde te brengen (om welke reden dan ook). Bij nader inzien blijkt dat een aantal argumenten tegen de nivellering van de arbeidsvergoeding in een ééngemaakte economische ruimte niet volledig opgaan. In het bijzonder is ze verzoenbaar met imperfecte concurrentie (op de productmarkten) én verschillen in technologische kennis; in zoverre er internationale 'spill over'-effecten bestaan.

Maar uiteindelijk kan hierover niet op theoretische gronden worden beslist. Op basis van eigen onderzoek naar het optreden van loonnivellering in de Europese context, ben ik eerder geneigd om deze dreiging inderdaad sterk te relativiseren. Zo lijken sterk vergelijkbare landen als België en haar drie grootste burens toch nog voldoende specifiek opdat de convergentie naar éénzelfde arbeidsvergoeding wordt verworpen en er dus duurzame langetermijnverschillen (inzake ar-

beidsvoorwaarden) optreden [3]. Dit zou a fortiori in een breder Europees kader gelden en trouwens als schaduwzijde hebben dat er geen 'natuurlijke' evolutie is naar een gelijkwaardige welvaart op Europees niveau. Hecht men hieraan belang, dan dringt een interregionaal of Europees sociaal steunmechanisme zich op dat de verschillen tussen rijke en armere gebieden uitvlakt.

Mijn bevindingen bevestigen in Europees kader hetgeen in een bredere context werd geconstateerd m.b.t. de gevolgen van vrije wereldhandel en de opkomst van nieuwe industrielanden voor de vergoeding en de positie van de werknemers in de westerse wereld en de laaggeschoolden in het bijzonder. In de meeste studies wordt dit effect van de globalisering van de economie als ten hoogste zeer beperkt ingeschat [4]. Een 'natuurlijke' neiging tot nivellering van de arbeidsvoorwaarden, die louter het gevolg zou zijn van meer intense handel in goederen en diensten op Europese of wereldschaal en waarvan de laaggeschoolden in de ontwikkelde landen de eerste slachtoffers zouden zijn, lijkt niet onmiddellijk aanwezig. M.b.t. de positie van de sociale zekerheid geldt echter een dubbele bemerking.

Ten eerste moet men zich behoeden voor de conclusie dat er niets aan de hand zou zijn, zeker niet m.b.t. de laaggeschoolden. Hun relatieve, zoniet absolute, maatschappelijke achteruitgang in termen van arbeidsvergoeding of arbeidsmarktmogelijkheden is manifest in de gehele westerse wereld. De meeste economen brengen dit tot nu toe enkel in verband met de karakteristieken van de technologische vooruitgang, die tot een economie leidt die intensiever is in menselijk kapitaal en steeds minder behoefte heeft aan laag- of ongeschoolde arbeid.

Ten tweede worden bij de belichting van de mechanismen die via intensievere goederen- en dienstenhandel verlopen misschien niet alle implicaties van de internationalisering van de economie voor de sociale zekerheid in rekening gebracht. Meer specifiek zouden de gevolgen uit het oog worden verloren van de afwezigheid van internationale economische en sociale coördinatie wanneer de arbeidsmarkt niet uitsluitend

door vraag en aanbod wordt geregeld, zoals daadwerkelijk het geval is. Lonen en arbeidsvoorwaarden komen immers in de eerste plaats tot stand via onderhandelingen op regelmatige tijdstippen tussen representatieve organisaties van werknemers en werkgevers op één of verschillende niveaus. Laten we even aanvaarden dat de wijze waarop deze onderhandelingen verlopen, en tot welk resultaat ze leiden, afhankelijk is van de inkomsten waarop men recht heeft wanneer men niet werkt, omdat het bepaalt onder welke voorwaarden en omstandigheden men bereid is een job te aanvaarden. Stel dat in dit alternatief wordt voorzien door een sociale zekerheidsuitkering, die door de overheid (los van werkgevers en werknemers) wordt bepaald en dat de arbeidskosten de internationale concurrentiepositie van een land beïnvloeden. Dan volgt dat de sociale zekerheid bepalend is voor het concurrentievermogen en dat elk land baat heeft bij een lage eigen sociale zekerheid, maar een hoge buitenlandse sociale zekerheid. Een hogere sociale zekerheid impliceert immers dat enkel voor een hoger loon zal worden gewerkt, wat tot hogere productiekosten en prijzen leidt, zodat de (binnen- en buitenlandse) vraag naar de goederen die men aanbiedt, ten gevolge van de hogere prijs lager zal zijn. Vermits dit in een economische en monetaire unie in alle lidstaten het geval is, oefent dit in alle lidstaten een neerwaartse druk uit die kan resulteren in een voor alle landen suboptimale sociale zekerheid, conform een traditioneel "prisoners' dilemma". Zo is het dus wel voorstelbaar dat, los van enige 'natuurlijke' tendens, de internationalisering van de economie (en de vorming van een economische en monetaire unie in het bijzonder) door de concurrentie tussen de nationale staten, een beperking van de sociale zekerheid met zich meebrengt.

Deze situatie heeft evenwel niets noodlottigs in de zin dat eraan kan worden verholpen door het optreden van de nationale staten te coördineren en internationaal spelregels af te spreken op het vlak van de sociale bescherming. Wel moeten we een belangrijk onderscheid maken tussen twee mogelijke gevallen:

Zijn alle betrokken landen 'sociaal georiënteerd'

[5], dan kan aan het suboptimale karakter van de sociale zekerheid in de vrije marktsituatie worden verholpen door een coöperatief beleid, d.w.z. *multilaterale initiatieven op sociaal vlak*, die de relatieve positie van de betrokken landen aanvaarden en collectief doen opteren voor een hogere sociale bescherming. Het betreft dus gezamenlijke en wederzijdse afspraken en regels die aan iedereen inspanningen opleggen, precies ter eerbiediging van de relatieve, d.w.z. de concurrentiepositie van elk land. Gangbare voorstellen zoals het opleggen van sociale minimumnormen of het instellen van sociale clausules horen hier niet bij omdat, vanwege hun unilateraal karakter en/of de wijziging van de relatieve positie van de betrokken landen die ze impliceren, ze weinig geschikt zijn in situaties waarin landen elkaars positie wederzijds beperken terwille van hun internationaal concurrentievermogen. Hiermee wordt door de rijkste landen in de Europese en mondiale sociale context te weinig rekening gehouden. Ze verwaarlozen te veel de beperkingen die hun concurrentiekracht aan de armere economieën oplegt. Men kan bijvoorbeeld niet van Portugal verwachten dat het haar concurrentievermogen zonder meer beperkt ter wille van de welvaartsstaten uit Noord-West-Europa. In een coöperatieve strategie moeten landen die sociale inspanningen leveren, tegemoet worden gekomen, ofwel door tegelijk de sociale bescherming te verhogen, dan wel deze landen te compenseren zodanig dat hun concurrentiepositie intact blijft.

Ontberen daarom sociale clausules of minimumnormen elke grond? Niet volledig. Naast 'symmetrische' situaties van internationale concurrentie tussen sociaal georiënteerde landen is het tevens voorstelbaar dat één of meerdere landen vasthouden aan een 'minimale' sociale bescherming [6], waarvan ze in geen geval zullen afwijken, ook niet in een coöperatieve strategie. Anderzijds zullen zij, indien andere landen zich wel sociaal opstellen, door hun betere concurrentiepositie een gedeelte van de sociale kosten van een minimale bescherming kunnen afwentelen op het buitenland. M.a.w., sociaal georiënteerde landen zorgen, door hun meer dan minimale bescherming, voor positieve externaliteiten

voor sociale 'free riders' die de bescherming tot een minimum beperken, maar die men er niet toe kan brengen deze externaliteiten te 'internaliseren'. In dit geval is een eenzijdige wijziging van de relatieve posities ten voordele van de sociaal georiënteerde landen wel gewettigd. Dit kan gebeuren door het instellen van sociale clausules of het opleggen van sociale minimumnormen.

De hamvraag wordt dan hoe sociaal georiënteerde landen van landen met een minimale sociale bescherming te onderscheiden? Bij gebrek aan substantiële inzichten heb ik geen pasklaar, maar misschien wel een pragmatisch antwoord. In de praktijk kan men landen het voordeel van de twijfel geven en nagaan in welke mate ze bereid zijn om in daadwerkelijke coöperatieve oplossingen te stappen, waarin men ook zichzelf engageert. Indien dit niet het geval is, kan men overstappen op een unilaterale strategie.

De economische wenselijkheid van de sociale zekerheid

Een negatieve invloed van de internationalisering en globalisering van de economie op de sociale zekerheid brengen we in de eerste plaats in verband met het beleid dat landen in hun onderlinge concurrentiestrijd voeren. 'Objectieve' economische redenen om aan de economische mogelijkheid ervan te twijfelen zijn er veel minder. Maar beschouwingen m.b.t. de economische legitimiteit van de sociale zekerheid kunnen niet tot haar mogelijkheid worden beperkt en moeten eveneens haar economische wenselijkheid in ogenschouw nemen. Critici van het stelsel, en de welvaartsstaat in het algemeen, kunnen immers perfect toegeven dat een omvangrijke sociale zekerheid wel degelijk mogelijk is, maar het toch verwerpen, omdat het een te grote kost in termen van economische groei en efficiëntie met zich meebrengt en het dus helemaal niet zo wenselijk is. Vele voorstanders van de welvaartsstaat gaan dit onderwerp veeleer uit de weg, misschien omdat ze in wezen geneigd zijn om het bestaan van een dergelijke afruil tussen 'equity' en 'efficiency' toe te geven. Ze verschillen met de critici dan in hoofdzaak van mening m.b.t. de conclusies die eruit worden getrokken, bijvoorbeeld omdat vanuit een verschillend nor-

matief standpunt wordt geredeneerd. Dit is ten onrechte: in plaats van het eens te zijn met de critici over de feitelijke toedracht en daarom het met hen oneens te zijn m.b.t. de bespreekbaarheid van het thema, zouden we het omgekeerd met hen over dit laatste eens zijn, maar niet onmiddellijk aanvaarden dat de afruil tussen rechtvaardigheid en efficiëntie een uitgemaakte zaak is.

Wat wordt er immers met deze afruil bedoeld? Begrijpen we economische efficiëntie in termen van het niveau van het inkomen per hoofd en haar langetermijngroei, dan betreft het negatieve effect van de sociale zekerheid volgens de traditionele neo-klassieke groeitheorie, in de eerste plaats de lagere besparingen waarin het resulteert, zodat er minder zou worden geïnvesteerd en het inkomen per hoofd lager zou zijn. Anderzijds is het evenwel perfect mogelijk dat de besparingen op een te hoog niveau liggen en er te veel zou worden geaccumuleerd, waarvoor sociale zekerheid zou corrigeren. Volgens het nieuwe (bijna heersende) paradigma (de endogene groeitheorie) zijn te hoge besparingen evenwel onmogelijk en valt dit tegenargument weg. Bovendien moet rekening worden gehouden met het negatieve effect van belastingen (en dus ook sociale zekerheidsheffingen) op de lange termijn economische groei. Sociale zekerheid zou m.a.w. een permanent tragere aangroei van de welvaart in termen van het inkomen per hoofd tot gevolg hebben. Deze visie lijkt echter te eenzijdig. Naast het aangeduide negatieve groei-effect van sociale zekerheid moet eveneens rekening worden gehouden met andere, compenserende effecten zodanig dat het totale of netto-effect in essentie onzeker is. Als compenserende effecten denk ik dan in de eerste plaats aan het positieve effect dat sociale zekerheid en inkomenshervreiding in het algemeen kunnen hebben op de scholingsgraad en de menselijke kapitaalaccumulatie, hetgeen de langetermijngroei positief beïnvloedt. De positieve effecten op de menselijke kapitaalaccumulatie zou ik in de eerste plaats in verband brengen met onvolkomenheden op de kapitaalmarkt, in het bijzonder inzake menselijk kapitaal (d.w.z. het feit dat men niet zonder meer kan

lenen ter financiering van zijn onderwijs- en opleidingsuitgaven, met zijn toekomstige opbrengsten als onderpand), waaraan sociale zekerheid en inkomenshervreiding verhelpen. Deze argumenten worden tevens aangehaald ter motivering van een negatief verband tussen inkomensongelijkheid en economische groei, tegen de zogenaamde 'Kuznets hypothesen'.

Maar zelfs indien het effect van de sociale zekerheid op het langetermijngroei theoretisch onzeker is, kan het in de praktijk nog steeds negatief zijn, zodat men zou kunnen besluiten tot een feitelijke onwenselijkheid. De empirische indicaties die hierover tot nu toe werden verzameld wijzen echter op een afwezigheid van een negatief groei-effect van de sociale zekerheid. De welvaartsstaten lijken in de naoorlogse periode volstrekt vergelijkbare economische prestaties te behalen als de andere geïndustrialiseerde landen en geen tragere economische groei te vertonen (zie bv. Lindert 1996a en b). M.a.w. de empirie laat net zoals de economische theorie niet toe om een conclusief oordeel te vellen over het effect van de sociale zekerheid op de economische efficiëntie. Dit volstaat: in het licht van haar sociale wenselijkheid, blijft het aan de critici van de sociale zekerheid om te bewijzen dat hier negatieve economische effecten tegenover staan. Op hen rust de bewijslast. Tot bewijs van het tegendeel moet de economische onschuld van de sociale zekerheid worden aanvaard.

[1] In hun argumentatie tegen de publieke sociale bijstand doen de Amerikaanse Republieken dit wel, maar dan precies op de ethische grondslag die reeds in Malthus' pleidooi voor afschaffing van de 'Poor Laws' aanwezig was, nl. dat het in zekere zin onzedelijk is om de armen te bedriegen, zoniet hen in het verderf te storten door ze in de waan te laten dat ze 'rijker' zouden zijn dan in werkelijkheid het geval is.

[2] Met de klassieke stelling dat er (in een gemeenschappelijke markt) steeds verschillen in beloning (en bijgevolg sociale bescherming) blijven bestaan ten belope van de verschillen in productiviteit en technologie tussen de landen. Men vermoedde eerder dat tendensen tot loonnivellering overstemd zouden worden door schaal- en agglomeratie-effecten die in tegendeel een tweedeling in Europa tussen rijke en arme regio's dreigden te bestendigen.

[3] Hetgeen ook vraagtekens plaatst bij de in België bijna obsessievolle vergelijkingsdrang met deze buurlanden inzake sociaal-economisch be-

leid.

- [4] De belangrijkste uitzondering is Wood (1994 en 1995). Voor een zeer volledige bespreking verwijs ik naar Vandenbroucke (1997).
- [5] In een meer formele uitwerking definieerden we dit als een positieve discriminatie van de sociaal afhankelijk (zij die een sociale zekerheidsuitkering krijgen), d.i. het hechten van een hoger belang aan hun nut t.o.v. dat van de werkenden en de ondernemers.
- [6] In de reeds vermelde formele context analoog gedefinieerd als de afwezigheid van positieve discriminatie van de sociale afhankelijk. D.w.z. een belang van hun nut dat niet afwijkt van datgene van de werkenden en de ondernemers.

Bibliografie

Lindert, P. (1996a), 'What Limits Social Spending?', *Explorations in Eco-*

nomic History, 33 : 1-34.

Lindert, P. (1996b), 'Does Social Spending Deter Economic Growth?', *Challenge*, 39 (3) : 17-23.

Vandenbroucke, F. (1997), 'Globalization, Inequality, social Democracy. A survey', Conference on "European Social Democracy: Transformation in Progress, Friedrich Ebert Stiftung & Wiardi Beckman Stichting, Freudenberg, 27-28/10/1997.

Wood, A. (1994), *North-South Trade, Employment and Inequality. Changing Fortunes in a Skill-Driven World*, Clarendon Press, Oxford.

Wood, A. (1995), 'How Trade Hurts Unskilled Workers', *Journal of Economic Perspectives*, 9 (3) : 57-80.