

De revival van de welvaartsverdeling

JOEKELS [1]

Links is traditioneel sterk bekommerd om een rechtvaardige verdeling van inkomen en welvaart. Nochtans is dit thema tijdens het afgelopen decennium in de vergeethoek beland. Er zijn echter goede redenen om het pleidooi voor een rechtvaardige verdeling van de welvaartskoek dringend af te stoffen.

Het succesverhaal van de welvaartsstaat

Het West-Europa van de na-oorlogse periode wordt gekenmerkt door de ontwikkeling van de welvaartsstaat. Het beleid is gericht op volledige tewerkstelling en een uitgebreide openbare dienstverlening, gebaseerd op progressieve belastingen. Geschraagd door een sterke toename van de levensstandaard worden sociale voorzieningen en de sociale zekerheid uitgebouwd. Deze politiek is zeer succesvol: de levensstandaard neemt fors toe en de inkomensongelijkheid vermindert geleidelijk. Het keynesianisme levert een coherent theoretisch argumentarium voor dit beleid. De produktie wordt beperkt door de vraag, en daarom moet de vraag gestimuleerd worden. Een prominente variante van het keynesianisme argumenteert dat een inkomensherverdelend beleid - naast de ethische verdienste - ook de economische groei ten goede komt. Immers door inkomen en koopkracht te kanaliseren naar bevolkingsgroepen met een hoge consumptiequote krijgt de economie een zeer sterke impuls, zo luidt de redenering.

De verdeling in de verdrukking

De economische crisissen van de jaren '70 en begin jaren '80 hebben het geloof in de welvaartsstaat sterk ondermijnd. Stijgende belastingen en ontsprende overheidsfinanciën stellen de rol van de overheid - hét middel bij uitstek om inkomens en vermogen te verdelen - ter dis-

cussie. Het is niet de burger, maar de staat die boven haar stand leeft. De uitgaven van overheid en sociale zekerheid moesten dringend naar beneden, de belastingen eveneens.

De jaren '80 waren onmiskenbaar de jaren van het neo-liberalisme, met Ronald Reagan en Margaret Thatcher als belangrijkste vertegenwoordigers. In die periode komt het neo-liberale ideeëngoed vanuit de Angelsaksische landen naar continentaal Europa overgewaaid. De boodschap van de zelfverzekerde neo-liberale economische doctrine indachtig, was het economisch beleid in de jaren '80 relatief eenvoudig: belastingen verminderen, de overheid aan banden leggen, privatisering en deregulering.

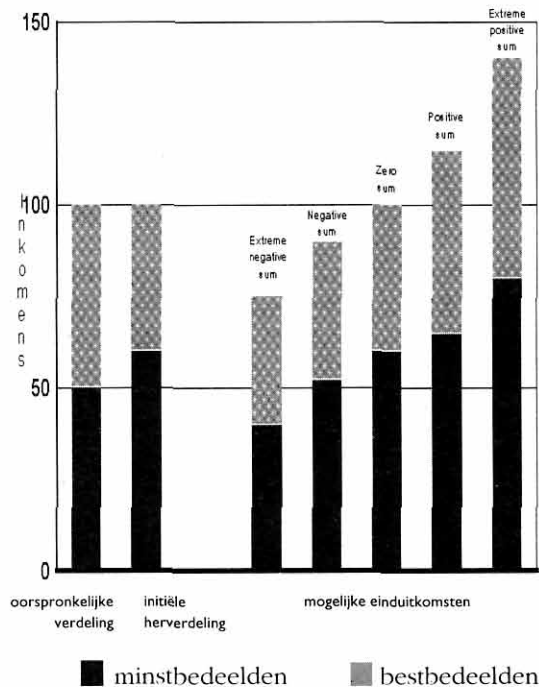
Deze neo-liberale politieke doctrine werd onderbouwd door een sterke stroming in de economische theorie. De vrije markt-economisten van de Chicago-school beheersen in de periode einde '70 begin '80 het debat. Te midden van de algemene afkeer van elke overheidsinterventie in het economisch gebeuren, is in deze neo-liberale golf de houding ten opzichte van een beleid gericht op inkomens- en vermogensverdeling sterk negatief. Inkomensongelijkheden weerspiegelen immers de beloningen die tot maximale economische efficiëntie moeten aanzetten. Elke overheidsinterventie gericht op het herverdelen van inkomen heeft een economische kost. Er zou een sterke afruil bestaan tussen inkomensgelijkheid en economische efficiëntie.

Belastingen en andere herverdelende instrumenten mogen niet te hoog zijn omdat ze de activiteit ontmoedigen. Het is de ondernemer, de held van dit yuppie-tijdperk, die gestimuleerd moet worden. Deze afruil tussen gelijkheid en efficiëntie hield natuurlijk een belangrijk dilemma in. Hoe gelijkjer de koek wordt verdeeld, hoe kleiner deze wordt. Of omgekeerd, hoe ongelijker de verdeling, des te groter de koek.

Door deze afruil tussen inkomensgelijkheid en economische efficiëntie laat een inkomensher-

Grafiek 1

Mogelijke uitkomsten na herverdeling



Bron: Paying for Inequality, blz. 12.

verdelend beleid het totale inkomen niet ongewijzigd. Het is dus geen "zero sum game". Doordat herverdeling het totale inkomen zou verminderen, kan de uitkomst gezien worden als een "negative sum". Door inkomensverdeling gaan de armen er weliswaar op vooruit, maar slechts met een gedeelte van het inkomen dat van de hogere inkomensgroepen wordt afge-

roomd. Dit is bijvoorbeeld het geval als de laagste pensioenen en werkloosheidsuitkeringen worden verhoogd met een extra-belasting, waarbij deze belastingverhoging ertoe leidt dat er minder gewerkt wordt.

Sommige neo-liberalen beweren zelfs dat er sprake is van een "extreme negative sum". Zij argumenteren dat een belastingverhoging een dermate sterk ontmoedigend effect kan hebben dat de totale belastinginkomsten - en dus onrechtstreeks de welvaartsvoorzieningen voor de armen - verminderen. Een gekend voorbeeld hiervan is de zgn. Laffer-curve, genoemd naar de man die bekendheid verwierf met zijn theorie dat lagere belastingtarieven via meer economische groei per saldo zelfs naar hogere belastingontvangsten leiden. Dit idee vormde de hoeksteen van de Reaganomics, de economische politiek van Reagan [2].

Eenigszins karikaturaal klinkt dit neo-liberale gedachtengoed als volgt: publieke uitgaven andere dan nodig voor de nachtwerkerstaat zijn slecht, belastingverminderingen voor de rijken creëren een bloeiende economie, en deze rijkdom druppelt door naar de onderkant, zodat ook de armsten hiervan beter worden. Deze neo-liberale ideologie kent een groot succes, en dit omwille van de aantrekkelijkheid.

Er bestaat bij vele mensen een verzet tegen een doorgedreven inkomensverdeling. Velen zijn immers niet bereid hiervoor hogere belastingen te betalen. De ideeën van een econoom die beweert dat een hogere belasting inefficiënt is, worden door deze mensen dan ook met open armen ontvangen. Hieraan dankt iemand als Laffer zijn succes.

De pleidooien vanuit sociaal-democratische hoek voor een doorgedreven inkomens- en welvaartsverdeling klonken veeleer zwak. Alleen ethische argumenten werden nog gehoord, de neo-liberalen bleken het economische gelijk aan hun kant te hebben. Een aantal sociaal-democraten komen dan ook tot het besluit dat meer ongelijkheid best aanvaardbaar was, op voorwaarde dat de onderkant, de armsten, er beter van werd. Dit maximum-principe kent, onder invloed van de politieke filosoof John Rawls, ruim succes [3].

Een hernieuwde belangstelling voor het herverdelingsvraagstuk

De laatste jaren staat het thema inkomens- en welvaartsverdeling in de Angelsaksische wereld opnieuw volop in de belangstelling. Dit is geen toeval immers zowel in de Verenigde Staten als in Groot-Brittannië is de ongelijkheid en de schrijnende armoede sterk toegenomen [4]. Momenteel zijn de inkomensongelijkheden in deze landen groter dan op elk ander ogenblik in de afgelopen 50 jaar. Na een vermindering van de ongelijkheid in de Verenigde Staten in de periode 1929-1969, is deze nadien opnieuw toegenomen. In 1992 verdienden de 20% rijkste gezinnen 11 maal zoveel als de armste 20%. In 1969 was dit 7,5 maal. In Groot-Brittannië was er een vergelijkbare evolutie merkbaar. De kloof tussen arm en rijk is toegenomen sinds 1977, twee jaar voor de politieke breuklijn met de naam Margaret Thatcher. In 1977 bedroeg het inkomen van de rijkste 20% vier maal het inkomen van de armste 20%. In 1991 was dit veelvoud toegenomen tot zeven.

Het wekt nauwelijks verwondering dat de grootste toenames in inkomensongelijkheid te zien waren in de Verenigde Staten en Groot-Brittannië, de landen die het verst gingen in de toepassing van de vrije-marktdoctrine als hoeksteen van het economische beleid. Nochtans zijn de besparingen in sociale voorzieningen en uitkeringen en de belastingmaatregelen die de rijken ten goede kwamen slechts een gedeeltelijke verklaring voor de toegenomen ongelijkheid. Door de afnemende vraag naar laaggeschoolde werknemers in vergelijking met hooggeschoolden, zijn de loonverschillen in de Angelsaksische landen sterk toegenomen. Door sterke vakbonden, gecentraliseerde loononderhandelingen en relatief hoge minimumlonen zijn de loonverschillen in continentaal Europa slechts nauwelijks gewijzigd. Daarnaast zijn er nog andere factoren die de toegenomen inkomensongelijkheid verklaren. Door de gewijzigde gezinsstructuur wordt de samenleving, vooral in de Verenigde Staten, gepolariseerd tussen twee-inkomensgezinnen en werkloze alleenstaande ouders. Ook de groei van inkomen uit kapitaal - onder meer door de boom van de aandelenbeurzen in de jaren '80 -

was een belangrijke verklarende factor. Door de scherpe toename van de ongelijkheid gaan er stemmen op om de politieke keuze te maken om ongelijkheid en armoede te verminderen, en hiervoor desnoods economische groei op te offeren. Maar een andere tendens is veel opmerkelijker: de afruil tussen gelijkheid en economische efficiëntie wordt door een groeiende groep economen fundamenteel in twijfel getrokken.

De theoretici van de vrije-marktdoctrine argumenteren dat het onmogelijk is om een inkomensherverdelend beleid te voeren zonder de economische efficiëntie aan te tasten. De realiteit blijkt veel complexer. De bovenstaande bewering wordt trouwens steeds sterker bestreden. Een aantal personen stellen zelfs dat een sterke inkomensongelijkheid sterk nadelige gevolgen heeft, ook en vooral voor de economie. De afruil tussen economische efficiëntie en gelijkheid wordt niet empirisch aangetoond. Integendeel, uit onderzoek blijken de economieën met de grootste inkomensongelijkheid slechter te presteren in termen van produktiviteits- of BNP-groei dan landen waar inkomens veel gelijkjer zijn verdeeld [5]. Terwijl het sinds de late jaren '70 algemeen aanvaard werd dat er een afruil bestaat tussen efficiëntie en gelijkheid, toont empirisch onderzoek aan dat deze relatie niet bewezen, en zelfs fout is. De landen met het meeste overheid zijn zowel gelijkjer als efficiënter.

Een positive sum game?

In het opzienbarende boek *Paying for Inequality* wordt onderzocht of de sinds de late jaren '70 algemeen aanvaarde afweging tussen efficiëntie en gelijkheid steek houdt. Het boek kijkt achter de geaggregeerde macro-gegevens, en concretiseert haar onderzoek in een brede waaier van beleidsdomeinen, gaande van gezondheidszorg over arbeidsmarkt tot veiligheid. Hieruit blijkt dat in tal van beleidsdomeinen de mate waarin een grotere ongelijkheid leidt tot meer efficiëntie sterk wordt overschat. De 'ontmoedigende' effecten van genereuze uitkeringen en van hogere belastingen ter financiering van sociale programma's worden sterk overschat. In de praktijk blijken mensen niet minder te werken bij een beperkte belastingverhoging. En trouwens,

het theoretische argument dat hogere belastingen arbeid ontmoedigen, is slechts een gedeeltelijk verhaal. Theoretisch is het immers evenzeer mogelijk dat mensen meer gaan werken om het inkomensverlies door de belastingverhoging te compenseren. In de praktijk blijken de loonverschillen, weinig met efficiëntie te maken hebben, maar veel meer met de 'macht op de markt'.

In realiteit is er zelfs in vele gevallen sprake van een "positive sum game". In deze gevallen is een herverdelingspolitiek niet louter in het voordeel van diegenen die werk vinden of een uitkering genieten. Er zijn externe effecten als de belastinginkomsten toenemen en de sociale uitkeringen verminderen. Dit is het geval wanneer bijkomende overheidsuitgaven, bijvoorbeeld op het vlak van onderwijs of gezondheid, de economische uitsluiting van grote groepen armen beperken. Meer gelijkheid gaat hand in hand met een grotere mate van efficiëntie. Bijvoorbeeld voor onderwijs is dit vrij duidelijk. Gratis onderwijs is een belangrijk inkomensherverdelend instrument. Indien dit onderwijs de arbeidsmarkt van goed opgeleide arbeidskrachten voorziet, is dit vanuit economisch oogpunt efficiënt. Indien begaafde jongeren omwille van financiële redenen weinig of slecht onderwijs genieten, betekent dit een belangrijk verlies aan 'human resources'.

Ook een sociaal vangnet is efficiënt, in de mate dat het personen toelaat zich na verloop van tijd opnieuw te integreren in het maatschappelijke en economische leven. Bestaat dergelijk vangnet niet, dan zullen veel meer mensen afglijden naar de marginaliteit, dikwijls zonder uitzicht om ook hieruit te geraken. Soms is er zelfs sprake van een "extreme positive sum". Dit geldt wanneer de rijken er, zelfs na de herverdeling, toch beter af zijn. Laffer op zijn kop als het ware. De meest manifeste uitingen van ongelijkheid, zoals armoede en uitsluiting, zijn op vele manieren zeer duur voor de samenleving. Een grote ongelijkheid kan immers leiden tot sociale onrust, criminaliteit, enz. In deze situatie is het bestrijden van de symptomen dikwijls veel duurder dan het wegnemen van de oorzaken.

Een "extreme positive sum" is, behalve in dergelijke extreme omstandigheden, weinig waarschijnlijk. Tenminste wanneer alleen gekeken

wordt naar geld en inkomens. Maar welvaart is niet louter een zaak van materiële levensomstandigheden. Sociale uitsluiting en een gevoel van minderwaardigheid zijn een zware last voor de betrokkenen. Inkomensverdeling in termen van financiële kosten en baten is dan ook slechts een gedeeltelijk verhaal. Voor het welzijn van de samenleving heeft de mate van gelijkheid zelf een waarde.

De nieuwe wind van de neo-keynesianen

Deze aandacht voor het thema inkomensgelijkheid is een uiting van een fundamentele tendens in het economische denken. Sinds enige tijd lijkt de slinger in de toonaangevende Angelsaksische economische doctrine de andere richting uit te gaan. De neo-keynesianen verdringen de Chicago-adepten van hun voetstuk. Een belangrijke vaststelling is dat de overheid opnieuw wordt gerespecteerd. Een nieuwe generatie vooraanstaande economen, zoals Paul Krugman of Robert Reich, achten het gebrek aan overheid verantwoordelijk voor de mindere prestaties van de Amerikaanse economie. De infrastructuur en het openbaar onderwijs werden sterk verwaarloosd. En wie door tegenslag uit de boot viel, kwam niet terecht in een vangnet van waaruit hij opnieuw naar boven kan klimmen. Vandaar ook de sterke pleidooien om - in naam van de competitiviteit van de economie - fors te investeren in onderwijs en infrastructuur, of met andere woorden in de overheid. En er moet dringend een sociaal vangnet worden uitgebouwd.

De ideeën van deze neo-keynesianen vormen de inspiratiebron voor het sociaal-economisch programma van Bill Clinton. En de onzekerheid over de economische toekomst en de bezorgdheid over de toegenomen inkomensongelijkheid hebben onmiskenbaar een belangrijke rol gespeeld bij zijn verkiezingsoverwinning in 1992. Het ziet er trouwens naar uit dat de groeiende inkomensongelijkheid en armoede een hoofdthema zal worden tijdens de volgende verkiezingen in Groot-Britannië.

Inkomens- en vermogensverdeling: afstoffen...

Ook in ons land moeten sociaal-democraten het thema inkomens- en vermogensverdeling

dringend uit de vergeethoek halen. Daar is ongetwijfeld moed voor nodig, na de jaren waarin deze begrippen, onder neo-liberale invloed, aan populariteit hebben ingeboet en zelfs een negatieve bijklank kregen. Nochtans zijn er goede redenen om het pleidooi voor een rechtvaardige verdeling van inkomen en vermogen dringend af te stoffen.

In de eerste plaats omdat sociaal-democraten een terechte ethische verontwaardiging hebben tegenover een sterk ongelijke verdeling van inkomen en welvaart, tegen ongelijkheid die cumuleert en zich in maatschappelijke structuren vastzet. Links ontleent haar identiteit in belangrijke mate aan de strijd tegen de tweedeling van de samenleving. Een strijd die ook vandaag nog brandend actueel is.

In de tweede plaats omdat diverse sociaal-democratische voorstellen en aandachtspunten, zoals het vrijwaren van de sociale zekerheid, het creëren en/of herverdelen van werk, de strijd tegen fiscale fraude en ontwijking, een betere en betaalbare huisvesting, voor iedereen toegankelijk en betaalbaar onderwijs, enz., naast tal van andere argumenten kracht kunnen bijgezet worden vanuit de bekommernis van een rechtvaardige inkomens- en welvaartsverdeling.

En tenslotte, en niet in het minst, omdat er naast de morele verontwaardiging ook stevige economische argumenten bestaan voor een doorgedreven verdelingspolitiek. Het verzet tegen een te egalitair inkomensbeleid is sterk. Daarom moet het ethische argument kracht bijgezet worden door aan te tonen dat de voordelen, ook de economische voordelen, van dergelijk beleid veel groter zijn dan algemeen wordt aangenomen.

Sociaal-democraten moeten het verdelingsvraagstuk dus opnieuw centraal stellen. Het debat over gelijkheid is een wezenlijk element in de politiek. Of om het te stellen met de woorden van de Nederlandse econoom Jan Pen: "Sommingen willen meer gelijkheid onder de mensen, anderen minder, want zij vinden dat er al genoeg genivelleerd is. (...) Daarover hoort, volgens ons, het ideologische debat te gaan. Als de sociaal-democratie een toekomst heeft, wat wij geloven, moeten we het over dit verschil hebben." Het is trouwens geen toeval dat de VLD-econoom Paul

De Grauwe in zijn recent en zeer lezenswaardig boek *Onze Schuld*, waarin hij het heeft over de problemen van werkloosheid en overheids-schuld, pleit voor een veel grotere mate van inkomensongelijkheid. De SEVI-medewerkers die het VLD-programma onder de loep hebben genomen kwamen tot de conclusie dat dit één van de belangrijke gevolgen van toegenomen ongelijkheid is [6]. Op één punt geeft Paul De Grauwe de SEVI-medewerkers alvast gelijk. In tegenstelling tot hetgeen kopstukken van deze partij beweren, stelt Paul De Grauwe onomwonden dat dergelijk beleid voor tal van mensen pijnlijk zal zijn.

... en opsmukken

Een belangrijke voorwaarde is wel dat het gelijkheidsideaal niet alleen wordt afgestoft, maar ook een opsmukbeurt krijgt. Dit betekent in de eerste plaats dat rekening moet gehouden worden met een aantal nieuwe realiteiten zoals gewijzigde gezinsvormen, werkloosheid, enz. Waar vroeger het hoofddaccent kon gelegd worden op de verbetering van de inkomenssituatie van de werkende klasse, zal nu aandacht moeten gaan naar tal van andere dikwijls minder mondige en machtige doelgroepen. Ook zij die werk hebben zullen hiervoor een belangrijke solidariteit moeten opbrengen.

In de tweede plaats mag het debat over de nieuwe gelijkheid zich niet blindstaren op materiële inkomensverschillen. Vroeger stond het streven naar een rechtvaardige inkomensverdeling - volkomen begrijpelijk - vooral in het teken van het lenigen van een materiële nood. Ook met tal van andere vormen van ongelijkheid moet rekening gehouden worden. Denken we bijvoorbeeld aan de ongelijke verdeling van gezondheid, veiligheid, cultuur, macht en inspraak, enz. Tenslotte moet rekening gehouden worden met de vereisten van het milieu. Het hele milieuvraagstuk plaatst de noodzaak van matiging van onze materiële welvaartsdrang dagelijks in de schijnwerpers. Net omdat de milieuproblematiek een matigingsideologie afdwingt, moet de argumentatie voor meer gelijkheid samen gevoerd worden met het pleidooi voor matigheid. Bovendien bepalen ook veel louter immateriële aspecten van

het leven mee het individuele en collectieve welvaartspeil. Het stadsleven zou bv. al heel wat aangener zijn indien de openbare weg niet gedomineerd wordt door koning auto. De gezondheidsfactuur zou bv. heel wat minder hoog oplopen indien de stress van opgedreven en dolgedraaide bandwerkers vermeden wordt. Een meer gelijke en individueel flexibele verdeling van de arbeid zou bv. niet alleen aan werklozen de kans geven via hun arbeid aan het maatschappelijke leven deel te nemen, maar ook aan werkenden de mogelijkheid bieden om hun leven *meer naar eigen goeddunken in te richten*. Welvaart is dus zeer duidelijk een ruimer begrip dan de optelsom van de materiële hebbedingetjes.

- [1] JOEKELS staat voor Jonge Economen voor een Ekologische en Leefbare Samenleving. De JOEKELS is een open kring van jonge economen, die samen het hoofd buigen over actuele sociaal-economische vraagstukken vanuit een progressieve en creatieve houding. Tekenen voor dit artikel: Olivier De Cock, Michel Delesalle, Gert Desmet, Martine Druant, Bennie Foirer, Jan Holvoet, Jan Leroy, Lieve Schokkaert, Hans Sloek, Dirk Van Evercooren, Luc Van Meensel, Rudi Vander Vennet, Yves Verdingh en Katrien Verheye.
- [2] De personenbelasting werd begin jaren '80 met 25% verminderd. Het hoogste marginaal tarief werd teruggebracht van 70% naar 50%, het laagste van 14% naar 10%. De Laffer-redenering indachtig zou het begrotingstekort van 60 miljard fr. in 1980 omgebogen worden tot een begrotingsoverschot

van 1 miljard fr. in 1984. In plaats van het beoogde evenwicht werd in 1984 evenwel een recorddeficit van 175 miljard fr. opgetekend.

- [3] Zie bv. het boek van Paul De Beer, *Het verdiende inkomen*. Wiardi Beckmanstichting, PvdA, Nederland.
- [4] Cf. het recente rapport van de Rowntree Foundation (1995) waarin schokkende vaststellingen gedaan worden over de gapende kloof tussen arm en rijk in het Verenigd Koninkrijk.
- [5] Alesina, A., Rodrick, D., *Distributive politics and economic growth*. Londen, CEPR, 1991.
Persson, T., Tabellini, G., *Is inequality harmful for growth?* Londen, CEPR, 1991.
Persson, T., Tabellini, G., *American Economic Review*, juni 1994.
Corry, D., Glyn, A., *The macroeconomics of equality, stability and growth*. In: *Paying for inequality*, Londen, 1994.
- [6] Bonte, H., (red.), *Het VLD-alternatief gewikt en gewogen*. Antwerpen, Hadewijch, 1994.

Bibliografie

- De Grauwe, P., *Onze Schuld*, Lannoo, 1994
- Glyn, A. en Miliband, D. (ed.), *Paying for inequality*, IPPR-Rivers Oram Press, Londen.
- Kalma, P., *De nieuwe gelijkheid*, Socialisme en democratie, nr. 2, 1993
- Vianes, A., *Les inégalités sources de dynamisme économique?*, *Nouvelle revue socialiste*, mei-juni 1985.
- s.n., *Inequality*, *The Economist*, 5 november 1994.
- The Commission on Social Justice. *Social Justice. Strategies for National Renewal*, Vintage, 1994.