HERMAN DELEECK

REPRODUCTIE VAN AUTHENTIEKE TEKST
''MAATSCHAPPELIJKE ZEKERHEID EN INKOMENSHERVERDELING IN BELGIE''

OVERNAME UIT
BELGISCH TIJDSCHRIFT VOOR SOCIALE ZEKERHEID,
NR. 6-7, JRG. 9, BRUSSEL, PP. 915-928, 1967

Herman Deleeck
Bron en copyright: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.

Maatschappelijke zekerheid en inkomensherverdeling in België

In deze bijdrage wordt onderzocht hoe en in welke mate het Belgisch stelsel van maatschappelijke zekerheid voor loon- en weddetrekkenden leidt tot een herverdeling der inkomens. Alhoewel deze studie steunt op een bepaalde observatieperiode (1948-1962) wordt hier niet een retrospectieve beschrijving maar wel een analyse van de grondkenmerken en mekanismen van de herverdelingswerking beoogd (1).

De herverdelingswerking wordt in drie bewegingen ontleed. Vooreerst wordt de vraag gesteld naar de herverdeling over geheel de nationale gemeenschap. Vastgesteld zal worden dat in de periode 1948-1963 de sociale voorzieningen, voor zover gefinancierd door bijdragen op het loon, in werkelijkheid gefinancierd werden door de produktiviteit van de arbeid zelf, en dat er derhalve bezwaarlijk kan gesproken worden van een herverdeling ten gunste van de loon- en weddetrekkenden, en ten nadele van andere bestanddelen van het nationaal inkomen. De herverdeling zal zich derhalve essentiëel binnen de groep van de loon- en weddetrekkenden zelf afspelen. Binnen deze groep kunnen de inkomensverschuivingen nu in twee richtingen gezien worden, nl. tussen de verschillende inkomenslagen (vertikale herverdeling) en tussen verschillende sociale groepen (horizontale herverdeling).

Wat de vertikale herverdeling betreft zal gekonkludeerd worden dat deze niet erg omvangrijk is, o.m. wegens het bestaan van afremmende faktoren zoals de loongrensregel, langs de zijde der bijdragen, en de differentiële opname van uitkeringen in funktie van de levensstandaard der onderscheidene inkomenskategorieën.

De herverdelingswerking van de maatschappelijke zekerheid blijkt dan hoofdzakelijk horizontaal te zijn; het kwantitatief belang ervan zal aangetoond worden.

Het geheel van de ontleding wordt afgesloten met een aantal gevolgtrekkingen voor het beleid.

(1) Voor een meer volledige behandeling zij verwezen naar H. DELEECK, *Maatschappelijke Zekerheid en Inkomensherverdeling in België*, Antwerpen, Standaard Wetenschappelijke Uitgeverij, 1966, 345 blz. In onderhavig artikel wordt enkel verwezen naar recente werken die pas na de voltooiing van dit boek beschikbaar kwamen.

In deze bijdrage wordt het begrip maatschappelijke zekerheid beperkt tot de sociale voorzieningen voor loon- en weddetrekkenden, zoals deze gedefinieerd worden door de R.M.Z.

I. — Geen inkomensherverdeling ten gunste van de groep der werknemers als zodanig.

Werd de verdeling van het nationaal inkomen door de maatschappelijke zekerheid gewijzigd ten gunste van het aandeel van de lonen en wedden?

Om op deze vraag te kunnen antwoorden moet onderscheid gemaakt worden tussen dat deel van de maatschappelijke zekerheid gefinancierd door bijdragen op het loon en het deel gefinancierd uit overheidsgelden.

Voor zover gefinancierd door bijdragen ten laste van werkgevers en werknemers werd het aandeel van de lonen en wedden in het nationaal inkomen door de maatschappelijke zekerheid niet structureel vergroot. De last van de maatschappelijke zekerheid drukt in hoofdzaak niet op de ondernemers, maar op de loon- en weddetrekkenden zelf.

Zonder prijsinflatie en bij een konstant blijvend globaal aandeel van de lonen en wedden in het nationaal inkomen, werd het toekennen van sociale voorzieningen mogelijk gemaakt door een gestegen arbeidsproduktiviteit. Deze vaststelling voor België sluit volledig aan bij hetgeen ook voor andere West-Europese landen vastgesteld werd.

Reëel beschouwd, d.w.z. rekening houdend met de wisselende samenstelling van de groep der loon- en weddetrekkenden in de totale aktieve bevolking, is het aandeel van de lonen en wedden in het nationaal inkomen, onrechtstreeks en rechtstreeks loon tesamen beschouwd, niet vergroot. Inderdaad, de loonmassa bedroeg in 1948 36,9 t.h. van het nationaal inkomen, en in 1964 40,7 t.h., hetzij een stijging van 3,8 t.h.; het aantal loon- en weddetrekkenden bedroeg voor dezelfde jaren respektievelijk 53,3 t.h. en 57,4 t.h. van het totaal der arbeidskrachten hetzij een toename van 4,1 t.h. (1).

Het onrechtstreeks loon heeft zich ontwikkeld binnen de perken van een relatief konstant gebleven globale loonmassa: de maatschappelijke zekerheid, steeds in zover gefinancierd door bijdragen op het loon, betekent een voorafname op de konstante globale loonmassa, of anders gezegd, wordt gefinancierd door de arbeid zelf. Door het onrechtstreeks loon werd dus geen herverdeling bewerkt, waardoor het aandeel van de lonen en de wedden in het nationaal inkomen zou vergroot geworden zijn. Dit verschijnsel dient ingeschreven in een algemeen vastgestelde langere termijnbeweging volgens welke het aandeel van de bezol-

(1) Hetzelfde verschijnsel werd vastgesteld door M. FALISE, « Quelques instruments d'analyse de la répartition des revenus appliqués à l'évolution belge de 1953 à 1962 », *Revue Economique*, 1965, nr 5, blz. 747-795.

digingen in het nationaal inkomen relatief konstant blijft, doorheen alle schommelingen heen, en ondanks alle pogingen om de « geluidsmuur der lonen » te doorbreken (1) (2).

Anderzijds is het dan ook zo dat de toegenomen arbeidskost, waarvan het onrechtstreeks loon een onderdeel vormt, een tegenwaarde vindt in de toegenomen arbeidsproduktiviteit: beide elementen evolueerden in globaal evenwicht met elkaar (3). Wanneer dan gezegd wordt dat de maatschappelijke zekerheid reëel gefinancierd werd door de toegenomen arbeidsproduktiviteit, dan betekent dit, omgekeerd, ook dat de reële aanwinst, voortvloeiend uit de produktiviteitstijging, integraal aangewend werd voor loonsverhoging, en niet tot prijsvermindering of winstverhoging aanleiding gaf. Verder sluit dit in dat de last van de maatschappelijke zekerheid niet in hoofdzaak afgewenteld werd op de prijzen, en evenmin op de winsten. Nu moet onmiddellijk hieraan toegevoegd dat het hier beschreven mechanisme steunt op de observatie van de periode 1948-1962. De inflatoire spanningen die zich sedert 1963 voorgedaan hebben, met name het onevenwicht in de evolutie tussen arbeidsproduktiviteit en arbeidskost hebben de verhoudingen wellicht gewijzigd; of dit een duurzaam verschijnsel is, dat dus o.a. een andere herverdelingsstruktuur zou inhouden, kan thans nog niet bevestigd worden; het tegendeel lijkt waarschijnlijker.

Uit dit alles mag derhalve besloten worden dat de maatschappelijke zekerheid geen strukturele herverdeling van het nationaal inkomen bewerkt heeft ten gunste van de groep der loon- en weddetrekkenden als zodanig. Het is ontegensprekelijk zo dat de welvaart van deze laatsten aanzienlijk toegenomen is, en dat de sociale voorzieningen hierbij een belangrijke faktor uitmaken; dit is echter

(1) Voor nadere gegevens omtrent België en voor de resultaten van onderzoeken in het buitenland zij verwezen naar H. DELEECK, geciteerd werk.

Tot dezelfde vaststelling dat rechtstreeks loon en onrechtstreeks loon één geheel vormen kwam W. FRAEYS, « De weerslag van de sociale lasten op de arbeidskosten », *Arbeidsblad*, 1965, nr 8, blz. 1017-1018.

De konstantheid van het loonaandeel in Frankrijk in de naoorlogse periode werd onlangs nog behandeld in DARRAS, *Le partage des bénéfices - Expansion et inégalités en France*, Paris, 1966, blz. 67-69.

(2) Hierbij (en ook in verband met het uitsluitend reserveren van de aanwinsten van de arbeidsproductiviteit voor de groep der werknemers als zodanig) zij gewezen op de moeilijkheid om de begrippen « sociale uitkeringen » en « herverdeling » onder te brengen in het klassieke begrippen-apparaat. Wij zijn eerder geneigd het stelsel der sociale voorzieningen te beschouwen als een collectieve voorafname op de vrucht van de arbeid; het individueel en rechtstreeks verband tussen betaling (bijdrage) en ontvangst (uitkering) gaat hierbij grotendeels verloren.

(3) Op de fundamentele verklaring van dit verschijnsel, nl. de eis van evenwicht tussen arbeidsproduktiviteit en arbeidsvergoeding, kan hier niet nader ingegaan worden. Een goed overzicht van de theorieën in dit verband voorgesteld vindt men in R. ANSLOOS, « Het vraagstuk van de konstantheid van het relatief aandeel van de faktor arbeid in het nationaal inkomen », *Tijdschrift voor Sociale Wetenschappen*, Gent, 1965, nr 4, blz. 407-432.

niet geschied ten nadele van andere bevolkingsgroepen of inkomensfaktoren, wier welvaart in gelijke mate toegenomen is. De herverdelingsbeweging veroorzaakt door de maatschappelijke zekerheid zal dan hoofdzakelijk, zoniet uitsluitend, binnen de groep der loon- en weddetrekkenden zelf moeten gesitueerd worden.

Makro-ekonomisch werden de sociale voorzieningen gefinancierd uit de arbeidsproduktiviteit; dit betekent tevens dat de ondernemingen de lasten van de sociale bijdragen hebben kunnen rekupereren. Makro-ekonomisch moet de werkgeversbijdrage dan ook niet beschouwd worden als een biezondere of bijkomende last voor de ondernemingen, maar als een integraal bestanddeel van de arbeidsvergoeding verworven op grond van de arbeidsproduktiviteit. Het zou evenwel verkeerd zijn uit het voorgaande te willen besluiten dat het bestaan van het onrechtstreeks loon naast het rechtstreeks loon geen betekenis zou gehad hebben voor de ekonomie. Hierdoor immers werd o.m. de struktuur van de loonmassa diepgaand beïnvloed, en werden arbeidsbesparende tendensies in de hand gewerkt.

De sociale uitkeringen worden voor bijna één vierde gefinancierd uit de staatssubsidies. *A priori* mag aangenomen worden dat deze financieringswijze aanleiding geeft tot een herverdeling reikend over geheel de nationale gemeenschap, ten gunste van de groep der loon- en weddetrekkenden; de omvang ervan kan evenwel onmogelijk exact bepaald worden. Op grond van hypothetische berekeningen kan, bij grove benadering, gesteld worden dat op een bedrag ter grootte van 3 t.h. van het nationaal inkomen (dit is de omvang van de staatssubsidie) de groep der werknemers per saldo een winst boekt ten bedrage van 2 t.h. van het nationaal inkomen, wat overeenkomt met 6 à 4 t.h. van de globale loonmassa (respektievelijk in 1953 en in 1957). Aangenomen mag worden dat deze winst vooral zal gaan naar de laagste inkomensgroepen, naar de werklozen en naar de gepensioneerden.

II. — De verticale herverdeling binnen de groep der loon- en weddetrekkenden.

In welke mate hebben er inkomensoverdrachten plaats van hogere inkomenskategorieën naar lagere (of omgekeerd), of anders gezegd, hoe wordt de globale inkomenstruktuur van de groep der loon- en weddetrekkenden door overdrachten in het kader van de maatschappelijke zekerheid veranderd?

De vertikale inkomensverplaatsingen zijn veeleer gering in omvang en de richting der herverdeling is hoogst onzeker omwille van deze twee afremmende faktoren: het bestaan en het peil van de loongrens, die maakt dat de hoge inkomstenkategorieën niet evenredig méér bijdragen dan de lagere, en een sociologische faktor die meebrengt dat de hogere inkomstenkategorieën verhoudingsgewijze méér uitkeringen opnemen dan de lagere.

Aan de zijde der bijdragen speelt het loongrenspeil een bepalende en remmende rol. Boven de loongrens worden de bijdragen uniform, en derhalve degres-

sief ten overstaan van het inkomen. De hoogte van de loongrens determineert de richting en de maat van de herverdeling. Men kan stellen dat een kritisch loongrenspeil bestaat: wanneer, en in de mate dat de loongrens boven dit peil vastgesteld wordt (of indien er geen loongrens bestaat), is er een voldoende duidelijke progressiviteit in de bijdragen om, met uniforme uitkeringen, een herverdeling van hoge inkomenskategorieën naar lagere te bewerken. Wanneer de loongrens zich juist boven het kritisch peil bevindt, dan wordt het herverdelingseffekt onzeker. Wanneer de loongrens beneden het kritisch peil vastgesteld wordt, dan is het niet onwaarschijnlijk dat er overdrachten van lagere naar hogere inkomenskategorieën uit voortvloeien. Nu moet het kritisch loonpeil geacht worden zich op zulke hoogte te bevinden dat het grootste aantal der gewone lonen en wedden er nog onder ligt. In België bewoog het loongrenspeil, zo voor werklieden als voor bedienden, zich gedurende vele jaren rond het gemiddeld loonpeil van de mannelijke industriearbeiders. Dit sloot in dat alle volwassen werknemers nagenoeg dezelfde bijdrage betaalden, met hoogstens een kleine ontlasting voor de laagste inkomenskategorieën. Voor de herverdeling van hoog naar laag bleef er dan ook geen ruimte meer over. Pas vanaf 1960 werd de loongrens voldoende hoog opgevoerd om een afgetekende herverdelingsbeweging toe te laten.

De invloed van het loongrenspeil blijkt uit de ontleding van de herverdelingsbeweging in de sektor der kinderbijslagen (1). Kort samengevat komen de resultaten van deze ontleding hierop neer. Wat de richting van de herverdeling betreft hebben steeds overdrachten plaats vanuit de laagste inkomenskategorieën (jongeren, gehuwden zonder of met klein aantal kinderen) naar de hogere. De verhouding tussen de middengroep en de groep van de hoogste inkomenskategorieën wordt nu precies bepaald door de hoogte van de loongrens: bij lage loongrens (tot en met 1959) worden de overdrachten uit de laagste inkomensgroep nagenoeg gelijk verdeeld over de middengroep en de hoogste groep; in die jaren is er haast geen herverdeling. Wanneer de loongrens later op een hoger peil bepaald wordt, geschieden er eveneens overdrachten vanuit de hoogste groep, en ontstaat er een sterk bevoordeelde middengroep; deze middengroep zal breder worden naargelang het loongrenspeil hoger is. Vóór de loongrensverhoging van 1960 werd van het gehele bedrag der kinderbijslagen per saldo slechts 5 t.h. vertikaal overgedragen; na de loongrensverhoging zal dit toenemen tot rond 10 t.h. (in verhouding tot de totale loonmassa bedraagt het volume van deze netto-overdrachten 0,35 t.h. respectievelijk 0,56 t.h. wat duidelijk de geringe omvang van de vertikale herverdeling bewerkt door het stelsel der kinderbijslagen aantoont).

Een andere afremmende faktor, waarvan het belang slechts langzamerhand ingezien wordt, bestaat hierin dat de hogere inkomenskategorieën de tendensie vertonen verhoudingsgewijze meer sociale voorzieningen op te nemen van de

(1) Dit onderwerp werd vroeger omstandig behandeld in H. DELEECK, « De betekenis van de loongrensverhoging voor de vertikale inkomensherverdeling in het stelsel der kinderbijslagen », *Belgisch Tijdschrift voor sociale zekerheid*, 1963, nr 7, blz. 841-850.

lagere. Dit verschijnsel vindt zijn oorsprong in twee onderling samenhangende feitelijkheden. De hogere inkomensgroepen hebben enerzijds een hogere standaard van verzorging; dit geldt uitgesproken voor de post « uitgaven voor gezondheidszorgen en farmaceutische produkten » in het gezinsbudget, die, zoals uit verschillende gezinsbudgetenquêtes is gebleken, verhoudingsgewijze veel hoger ligt bij hoger inkomen; dienovereenkomstig mag aangenomen worden dat de hogere inkomenskategorieën ook meer terugbetalingen van de ziekteverzekering opnemen.

Anderzijds wordt een verband vastgesteld tussen het aantal kinderen en de inkomenshoogte; wat dan weer een relatief hogere opname van sociale voorzieningen, vooral dan van kinderbijslagen en van uitkeringen van de ziekteverzekering, door hogere inkomengroepen insluit. Het aantal personen ten laste is verbonden met het inkomenspeil door het feit dat hogere inkomens doorgaans overeenstemmen met een hogere leeftijd en derhalve ook met een meer uitgebreid gezin, maar ook door het feit dat in gezinnen met hoger welvaartspeil de kinderen langer ten laste blijven en met name gedurende langer tijd secundaire of hogere studiën volgen. Daarnaast is er sedert 10 à 15 jaar in de Westerse bevolking een tendentie merkbaar in verband met de differentiële gezinsgrootte: waar vroeger de zeer grote gezinnen vooral voorkwamen in de onderste sociale lagen, en de geboortebeperking zich meest liet gelden in de middenlagen en hoogste lagen van de bevolking, worden thans de grootste gezinnen aangetroffen bij de laagste én bij de hoogste lagen van de maatschappij; wanneer men de laagste lagen even buiten beschouwing laat, neemt de gemiddelde gezinsgrootte toe met de socioprofessionele staat van het gezinshoofd (1). Dat deze laatse op zijn beurt verbonden is met de inkomenspositie ligt voor de hand.

Dat de differentiële opname van sociale voorzieningen door verschillende inkomenskategorieën kan leiden tot een omgekeerde herverdeling wordt thans meer en meer erkend. In een studie die de evolutietendenzen over de hele wereld beschouwt, wordt gezegd: « inversement, la redistribution verticale à rembours, dans le sens ascendant, s'opère spontanément par suite des variations constatées dans le recours aux avantages du système en fonction du degré d'évolution relative des diverses catégories sociales concernées.

Ce phénomène a été constaté notamment dans le cas des prestations sanitaires, dont la demande croît avec l'élévation du niveau de vie, et dans le domaine des régimes privés de pensions, en l'absence d'un système de maintien de droits, étant donné que l'instabilité d'emploi affecte principalement les catégories les

(1) Voor België zij o.m. verwezen naar G. DOOGHE, « Vruchtbaarheidsverschillen. Enkele resultaten van een explorerend onderzoek in Hasselt en Mechelen », *Bevolking en Gezin*, nr 8, juli 1966, blz. 65-95.

Deze problematiek werd syntetisch behandeld in P. S. TREFFERS, « Enkele opmerkingen over geboortebeperking in verband met de dalende geboortecijfers in Nederland », *Sociologische Gids*, 1967, nr 1, blz. 2-17.

moins élevées dans la hiérarchie. Cette situation transitoire appelle des correctifs appropriés, ainsi qu'une éducation des bénéficiaires » (1). Hierbij wordt TITMUSS geciteerd die terecht gewezen heeft op het ongewild multiplicator-verschijnsel dat in de maatschappelijke zekerheid ertoe leidt meer toe te kennen aan hen die de meest begunstigde plaats innemen (2) (3).

De kombinatie van de twee, nl. de remmende werking van de loongrens, en de differentiële opname van sociale uitkeringen door de onderscheidene inkomenskategorieën, maken de vertikale herverdeling hoogst onzeker; alleszins is deze herverdeling gering en komt zij niet uitgesproken aan bepaalde inkomenskategorieën ten goede.

III. — De horizontale inkomenshergroepering binnen de groep der loon- en weddetrekkenden.

Zoals hierboven reeds gezegd moet het zwaartepunt van de herverdeling gezocht worden binnen de groep der loon- en weddetrekkenden, en wel in horizontale zin. Het is inderdaad zo dat er aanzienlijke inkomensverplaatsingen veroorzaakt worden door de maatschappelijke zekerheid tussen groepen die in ongelijke levensomstandigheden verkeren en met name van jongeren naar ouderen; van gezonden naar zieken; van kinderlozen naar gezinnen met meerdere kinderen; van aktieven naar niet-aktieven.

In de sektor kinderbijslag nemen de gezinnen met één kind een neutrale plaats in; vanaf 2 kinderen boeken de gezinnen een netto-winst bij de herverdeling. De door het stelsel der kinderbijslagen uitgekeerde bedragen betekenden voor twee derde reële inkomensverplaatsingen, voor een derde nominale (d.w.z. dat een derde van de uitkeringen opgenomen werden door groepen die hetzelfde bedrag aan bijdragen opgebracht hadden). In verhouding tot het globaal rechtstreeks looninkomen van de loon- en weddetrekkenden werd er, netto, een som ten bedrage van 5 t.h. verplaatst; dit komt neer op een netto-inkomensverlies van 7 t.h. voor de groep der werknemers zonder kinderlast en een winst van 10 t.h. voor de gezinnen met kinderlast (22 t.h. voor de gezinnen met meer dan 1 kind).

In de sektor ziekte- en invaliditeitsverzekering werden de uitgaven in 1959 bij benadering als volgt verdeeld:

22 t.h. gingen naar gezinnen met aktief gezinshoofd, voor courante zorgen;

42 t.h. gingen naar gezinnen met aktief gezinshoofd, voor zware ziektegevallen;

(1) G. PERRIN, « De sociale zekerheid als mythe en als werkloosheid », *Belgisch Tijdschrift voor sociale zekerheid*, 1966, nr 10, blz. 1069.

(2) R. M. TITMUSS, « Poverty and Social Security », *Canadian Welfare*, 1965, nr 3, blz. 119.

(3) Alleen de sektor werkloosheidsvergoedingen maakt hierop een uitzondering: werklozen zullen veeleer tot de lagere inkomenskategorieën behoren.

11 t.h. gingen naar gezinnen met niet-aktief gezinshoofd, voor courante zorgen;
24 t.h. gingen naar gezinnen met niet-aktief gezinshoofd, voor zware ziektegevallen.

Wanneer men de vergoedingen buiten beschouwing laat bedragen de gegeven percentages (dus uitsluitend voor terugbetalingen voor gezondheidszorgen) respektievelijk 39, 35, 14 en 12. Eén derde (zo men de vergoedingen buiten beschouwing laat, de helft) van de uitkeringen der ziekte- en invaliditeitsverzekering gaan naar courante zorgen; twee derde van de uitgaven gaat naar aktieven. De beide richtingen tesamen beschouwend mag men zeggen dat één vierde van de uitkeringen bestemd zijn voor courante ziektegevallen in gezinnen met aktief gezinshoofd. Op enkele belangrijke gevolgtrekkingen die uit deze feitelijke vaststellingen kunnen afgeleid worden in verband met de efficiëntie en met eventuele verbeteringen van het stelsel der ziekteverzekering zal op einde van deze bijdrage nog teruggekomen worden.

De uitkeringen der werkloosheidsverzekering komen voor een groot deel ten goede aan een duurzame groep van langdurige werklozen, oudere personen (met name van meer dan 50 jaar) waarvan de meerderheid niet volledig werkgeschikt is (1).

Globaal bekeken ging van het totaal volume der sociale uitkeringen (in 1961 ten bedrage van 43 miljard) bruto ongeveer twee derde naar gezinnen met niet-aktief gezinshoofd, een derde naar gezinnen met kinderen met aktief gezinshoofd, en 7 t.h. naar alleenstaanden of gezinnen zonder kinderen. Netto won de groep van de gezinnen met niet-aktief gezinshoofd 26 miljard bij het herverdelingsproces; de groep van de aktieven met kinderen nam een neutrale positie in (binnen deze groep werden de gezinnen met meer dan 1 kind en de gezinnen van zwaarzieken bevoordeligd ten aanzien van de andere gezinnen); de aktieven zonder kinderlast verliezen netto een bedrag van 26 miljard frank wat overeenkomt met minstens een vierde van hun globaal rechtstreeks inkomen. Bij het ontvangen van de sociale uitkering is een kumulatief verschijnsel waar te nemen. Zo gaat het opnemen van grotere bedragen van kinderbijslagen samen met het opnemen van grotere bedragen van de ziekteverzekering. Dit verklaart de gunstige positie in het herverdelingsproces van de gezinnen van aktieven met kinderlast en wijst tevens op een bijzondere begunstiging van de grotere gezinnen (2).

Reëel beschouwd is de horizontale herverdeling dus van grote omvang. De maatschappelijke zekerheid betekent aldus een konsumptie-verhogende faktor van grote betekenis, voor gezinnen met kinderen en vooral dan voor de gezinnen van niet-aktieven.

(1) Deze vaststelling geldt in hoge mate voor periodes van hoge tewerkstelling, uiteraard minder voor periodes van veralgemeende werkloosheid.

(2) Dit cumulatief effect werd ook reeds vastgesteld door R. M. TITMUSS, aangehaald werk in vroegere voetnota.

IV. — Enkele gevolgtrekkingen voor het beleid.

1) Vooreerst kan de vraag gesteld of de herverdeling als doelstelling aan de werking van de maatschappelijke zekerheid moet verbonden worden. Hierop menen wij bevestigend te kunnen antwoorden. Wanneer men inderdaad weet dat er in het stelsel van de maatschappelijke zekerheid bepaalde faktoren werkzaam zijn (loongrens en differentiële opname van sociale voorzieningen) die wijzen op een verhoudingsgewijze grotere bevoordeling van hogere inkomensgroepen, dan is het doelbewust streven naar herverdeling een basisvoorwaarde om de billijkheid veilig te stellen. Anders gezegd, indien de herverdeling niet bewust nagestreefd wordt, dan is het tegenovergestelde helemaal niet uitgesloten (1).

2) Het is gebleken, en deze vaststelling wordt thans ook in vele buitenlandse studies onderstreept, dat de maatschappelijke zekerheid slechts in geringe mate een egaliserende invloed op de inkomenspyramide uitoefent, en dit omwille van twee factoren, nl. de loongrensbepaling enerzijds en de differentiële opname van sociale voorzieningen door de verschillende inkomensgroepen anderzijds.

Het blijkt inderdaad zo te zijn dat de hogere inkomensgroepen en de middengroepen, uit de aard van hun inkomenspositie en de daarmee verbonden levenstrant en hogere standaard van verzorging, de neiging vertonen om verhoudingsgewijze meer sociale voorzieningen op te nemen (2). Dit is vooral van toepassing in de sektor van de ziekteverzekering, daar met een hogere levensstandaard een meer frekwent beroep op de geneeskunde gepaard gaat. Dit geldt eveneens voor de sektor van de kinderbijslagen; het is inderdaad een demografisch verschijnsel van vrij recente oorsprong dat de hogere inkomensgroepen van onze maatschappij gemiddeld een hoger aantal kinderen tellen; bovendien is het ook zo dat in deze gezinnen de kinderen vaak langdurige studies ondernemen en aldus ook langer ten laste blijven (3). Dit verschijnsel geldt eveneens in de pensioensector waar vol-

(1) Dit wordt ook vooropgesteld door G. PERRIN, « De sociale Zekerheid als mythe en als werkelijkheid », *Belgisch Tijdschrift voor sociale zekerheid*, 1966, nr 10, blz. 1097.

(2) Op het cumulatief verschijnsel bij het opnemen van sociale voorzieningen werd vroeger reeds gewezen.

(3) Het belang van dit verschijnsel moge hieruit blijken. Volgens berekeningen van de R.K.W. (1961) zou het verder betalen van de kinderbijslag boven 21 jaar tot het einde van de studies een jaarlijkse meeruitgave meegebracht hebben van 82 miljoen F. Wanneer deze verderbetaling enkel zou toegekend worden aan de gezinnen met een netto-belastbaar inkomen van minder dan 100.000 F (veronderstelling twee personen ten laste), dan zou de meeruitgave slechts 29 miljoen F bedragen.

In geval van deze marginale uitbreiding zou derhalve op een totaal van 82 miljoen F gefinancierd door alle inkomenscategorieën, 53 miljoen F (of 65 t.h.) met zekerheid naar de hoogste inkomenscategorieën gaan (ter vergelijking: het vermelde inkomensplafond komt bij benadering overeen met een bruto-maandinkomen van 11.600 F. Volgens het R.M.Z.-jaarverslag over 1960 verdienden 9,3 t.h. van de loon- en weddetrekkenden, meestal bedienden, meer dan 10.000 F per maand.

waardige pensioenen vaak verworven worden door personen met een stabiele en doorgaans ook goed betaalde betrekking, en, omgekeerd, personen met een wisselvallige carrière, vaak ook minder goed betaald, niet steeds recht op een volledig pensioen kunnen laten gelden.

Indien men een onzeker of zelfs averechts herverdelingseffekt wil voorkomen, zal men de uitkeringen in sterkere mate moeten reserveren voor (richten op) de lagere inkomensgroepen ofwel door een voldoende progressief bijdragenstelsel (tot en met de afschaffing van de loongrens) het herverdelingseffekt langs de zijde van de bijdrage veilig stellen.

3) De loongrensbepaling neemt inderdaad in het herverdelingsproces een strategische plaats in (1). De hoogte van de loongrens bepaalt de omvang en de richting van de inkomensveranderingen tussen ongelijke inkomenscategorieën. Een hoog loongrenspeil verbreedt en verwijdt de herverdelingsstroom, een laag loongrenspeil vernauwt en verkleint de herverdelingsstroom, en maakt het resultaat van de herverdeling onzeker. Er bestaat een kritisch loongrenspeil, waar beneden de herverdeling hoogst onzeker wordt en een omgekeerde herverdeling (van lage naar hoge inkomenscategorieën) niet uitgesloten blijft. Voor België mag men aannemen dat het kritisch loongrenspeil ligt op het peil van het gemiddeld loon van de mannelijke industriearbeider; pas sedert 1960 werd een merkelijke afstand van dit peil genomen.

Om het herverdelingseffekt te maximaliseren moet de loongrens bepaald worden op een peil dat nog wat uitstijgt boven het gemiddeld loon van de bedienden (2). Op basis van de gegevens over 1965 (het gemiddelde van de bediendenlonen aangegeven bij de R.M.Z. bedroeg voor dat jaar 16.430 frank) zou men mogen stellen dat op dit ogenblik de herverdeling maximaal verwezenlijkt wordt bij een loongrenspeil van 18.000 à 20.000 frank maandverdienste; anders gezegd, een verdere verhoging of de afschaffing van de loongrens zou de herverdeling in omvang en in richting dan niet noemenswaardig meer beïnvloeden. Bovendien moet de loongrens voortdurend aangepast worden en dit niet in funktie van de toenemende levensduurte (zoals dit thans gebeurt), maar in funktie van het toenemend nationaal loonpeil. Indien zulke aanpassing niet tijdig en regelmatig doorgevoerd wordt, zal het herverdelingseffekt telkens opnieuw afvlakken en onzeker worden. Dit relatief inzakken van het plafond gebeurt vlugger dan

(1) Dit thema werd vroeger reeds behandeld in H. DELEECK, « De betekenis van de loongrensverhoging voor de verticale inkomensherverdeling in het stelsel der kinderbijslagen », *Belgisch Tijdschrift voor sociale zekerheid*, 1963, nr 7, blz. 841-850.

(2) In 1960 zou, volgens onze berekeningen, het herverdelingseffekt maximaal verwezenlijkt, respectievelijk uitgeput geworden zijn bij een loongrens van 15.000 F. Het gemiddelde bediendenloon voor dat jaar bedroeg 12.360 F.

men vermoedt; zo komt het dat thans reeds het bedrag van 20.000 frank als gewenste loongrens voorop gesteld kan worden, daar waar enkele jaren terug 15.000 frank een hoog maximum leek (1).

4) De vraag mag gesteld of het ogenblik niet aangebroken is om een grondige heraanpassing van het stelsel van de maatschappelijke zekerheid te onderzoeken, rekening houdend met wat twintig jaren ervaring leerden (2). Men heeft inderdaad de indruk dat wij nog steeds vastzitten en voortwerken in het spoor getrokken in 1945 en dat ondertussen de sociaal-economische omstandigheden, die mede de zin en de doelmatigheid van het stelsel van de maatschappelijke zekerheid bepalen, grondig gewijzigd werden. Zulke bezinning zou voornamelijk hierop moeten steunen dat ingegaan wordt tegen de onbeheerste, dikwijls niet te verrechtvaardigen uitgroei van het stelsel, waarin vele voorzieningen nutteloos of onaangepast zijn geworden; dat de reële noden van nu opnieuw als uitgangspunt zouden genomen worden om de sociale voorzieningen uit te bouwen; en dat de sociale voorzieningen doelbewust en specifiek op deze noden zouden gericht worden.

5) Aan de nominale inkomensverplaatsingen beantwoorden niet steeds reële transferten. Vrij hoog lijkt het volume sociale voorzieningen die terugkeren naar de bijdragebetalenden zelf. Het zou dan ook verkeerd zijn — en dit wordt nog dikwijls gedaan — de efficiëntie van het stelsel van maatschappelijke zekerheid te willen meten aan de hand van het volume van de uitgekeerde voorzieningen. De louter nominale transferten zouden moeten beperkt worden, niet enkel om de administratiekosten te sparen, maar evenzeer om de algemene overgroeiing van het stelsel af te remmen, overgroeiing die de herverdelingswerking onzeker maakt (gelet op de tendentie van de hogere inkomensgroepen om verhoudingsgewijze meer voorzieningen op te nemen) en belet de uitkeringen te richten op, respectievelijk voor te behouden voor specifieke noden. Als voorbeeld van niet-efficiënte, fictieve herverdeling kan men het stelsel der kinderbijslagen vernoemen. De kinderbijslagen uitgekeerd aan gezinnen met één kind maken een louter nominale verrichting uit, daar deze gezinnen dezelfde som aan bijdragen betalen.

Deze louter nominale geldverplaatsingen omvatten 1/3 van het totaal volume van de verplaatsingen bewerkt door het stelsel der kinderbijslagen.

6) De administratieve kostprijs van het herverdelingsmechanisme ligt vrij hoog, en is gemiddeld van de orde van 5 t.h. der uitgaven. Het volume van deze

(1) De gemiddelde maandverdienste van de mannelijke bedienden steeg inderdaad van 12.360 F in 1960 tot 16.430 F in 1965.

(2) In dit verband moge verwezen naar het advies dat vijf experten opstelden voor de regering, *Sociale Sicherung. Sozialenquete in der Bundesrepublik Deutschland; Bericht der Sozialenquete - Kommission*, Stuttgart, Kohlhammer-Verlag, augustus 1966, 354 blz.

kosten zou kunnen verminderd worden, en hierdoor zou meer geld voor de eigenlijke herverdeling ter beschikking komen, indien men het aantal nominale of fictieve inkomensverplaatsingen zou kunnen beperken.

7) De reële noden van nu dienen als uitgangspunt genomen bij een herziening van ons stelsel van maatschappelijke zekerheid (1). Inderdaad, de algemeen verhoogde welstand sluit in dat de prioritaire doelstellingen inzake collectieve bestaanszekerheid misschien anders moeten gezien worden dan vóór twintig jaar. Zeer reële noden worden aangetroffen bij een groot aantal gepensioneerden; dit blijkt duidelijk uit gezinsbudgetenquêtes (2) alsmede uit een enquête omtrent de rol en het kliënteel van de C.O.O. (3).

Daarnaast zijn er de langdurig zieken en de langdurig werklozen. Deze laatsten behoren doorgaans tot een groep mensen die wegens een of andere persoonlijke deficiëntie (m.a.w. niet primair wegens de economische omstandigheden) geen volwaardige arbeidskracht vormen, wat de grondslag is van hun sociaal zwakke positie (4) (5). Tenslotte wordt er in onze maatschappij een relatieve noodsituatie aangetroffen in de gezinnen met meerdere kinderen waar de moeder geen beroepsarbeid verricht. Uit de Gezinsbudgetenquête 1961 van het N.I.S. is gebleken dat een tweede looninkomen in het gezin de meest essentiële en de meest markante bron van een hogere levensstandaard is, doch tevens dat deze haast niet voorkomt in gezinnen met meer dan twee kinderen (6).

---

(1) Dit thema hebben wij uitvoeriger behandeld in een speciaal nummer van *C.E.P.E.S.S. Documenten*, 1967, gewijd aan vraagstukken van de sociale zekerheid.

(2) Dit blijkt duidelijk uit de *Gezinsbudgetenquête 1961* van het N.I.S. (gemiddeld jaarinkomen van gezinnen met niet-actief gezinshoofd, voor 2,2 personen: 80.189 F waarvan 48.846 F uit sociale voorzieningen; in de laagste inkomenscategorie van deze groep bedraagt het gemiddeld inkomen 45.910 F, waarvan 34.774 F uit sociale voorzieningen).

Gelijkaardige vaststellingen in een meer beperkte enquête bij gepensioneerden te Gent (zie *Tijdschrift voor Sociale Wetenschappen* (Gent), 1966, nr 1, blz. 3-52) aangehaald in H. VAN PARIJS, « Analyse van gezinsbudgetten », *Belgisch Tijdschrift voor sociale zekerheid*, 1966, nr 3, blz. 283-290; de gemiddelde pensioenen bedroegen per maand: 3.583 F voor arbeiders en 4.658 F voor bedienden.

(3) P. SCHOETTER, « Sociale Zekerheid en Openbare Onderstand », *Belgisch Tijdschrift voor sociale zekerheid*, 1966, nr 5, inz. blz. 548-550.

(4) In 1963 was drie vierde van de mannelijke volledig werklozen meer dan 50 jaar oud; van deze groep werd nog niet één tiende als normaal werkgeschikt beschouwd. Van 14.470 werklozen van 55 tot 60 jaar in 1958 waren er, in 1963, nog steeds 5.806 werkloos. Zie hierover *De ondertewerkstelling in België*, E.E.G.-Commisie (gestencild).

(5) Dit sociaal-structureel aspect van de werkloosheid werd diepgaand ontleed in R. LEDRUT, *Sociologie du chômage*, P.U.F., 1966.

(6) Zie hierover ook P. MANDY, « Sociale vooruitgang en spreiding der inkomens. Wat een enquête over gezinsbudgetten ons leert », *Belgisch Tijdschrift voor sociale zekerheid*, 1965, nr 2, blz. 175-202, die tot het besluit komt dat, in het huidig stelsel, alle sociale voorzieningen te samen niet opwegen tegen een tweede looninkomen.

8) Is het stelsel van maatschappelijke zekerheid een doelmatig instrument om een bepaalde verdelingspolitiek te voeren? Hierop moet eerder negatief geantwoord worden, indien men door deze verdelingspolitiek via de onrechtstreekse lonen een nivellering zou willen nastreven die men langs de rechtstreekse lonen niet kan verwezenlijken, of indien men hierdoor het aandeel van de arbeidersvergoeding in het nationaal inkomen zou willen vergroten. Bevestigend mag geantwoord worden indien men door de verdelingspolitiek een inkomensverdeling zou willen tot stand brengen welke aan de sociale groepen die wegens hun bijzondere levensomstandigheden een welvaartstekort lijden, een billijk aandeel in de welvaart wil toebedelen. Maar dan ook zal de verdelingspolitiek aan welbepaalde voorwaarden moeten beantwoorden wil men het gestelde doel bereiken en ongewenste neveneffecten vermijden.

Hierboven werd inderdaad herhaaldelijk gezegd dat er in het stelsel van maatschappelijke zekerheid zelf krachten werkzaam zijn die de herverdelingswerking fel inperken, of anders gezegd, die maken dat de afwijking tussen de gewilde secundaire verdeling en de spontane primaire verdeling steeds opnieuw geminimaliseerd wordt. In dit verband mag gewezen worden op het veralgemeend scepticisme tegenover de mogelijkheid om de nationale rijkdom te herverdelen door een ingrijpen via belastingen of maatschappelijke zekerheid. Aan de zijde van de bijdragen stelt zich hier het probleem van het doelmatige fiscale stelsel dat de progressiviteit van de bijdragen met de inkomenshoogte niet enkel in rechte maar ook in feite zou kunnen verwezenlijken; het lijkt inderdaad een algemeen verspreid verschijnsel dat vanaf een bepaald inkomensniveau de mazen van het fiscale net voldoende groot worden om de progressiviteit te verminderen of ongedaan te maken. Aan de zijde van de uitkeringen mag aangenomen worden dat een verhoudingsgewijze groter aandeel in de collectieve uitrusting opgenomen wordt door de hogere inkomensgroepen. Vroeger aanvaardde men dat de uitgaven b.v. voor ordehandhaving verhoudingsgewijze meer ten goede kwamen aan de welstellenden, d.w.z. aan diegenen die een bezit te verdedigen hebben, dan aan de minder begoede bevolkingsgroepen.

Thans mag men stellen dat de hogere inkomensgroepen en de middengroepen verhoudingsgewijze meer genieten van de parken, de recreatie-oorden, de zwemdokken, de autostrades, de parkeerplaatsen, de vakantiehuizen, de studiebeurzen. W. Drees noemt dit een bekend verschijnsel, en voegt eraan toe: « Van Sint-Nicolas krijgen de rijken ook meer dan de armen » (1).

Het lijkt dan ook aangewezen, bij het nastreven van een grotere inkomensgelijkheid, meer te verwachten van de democratisering van het onderwijs en van de verbetering van de beroepsscholing; hierdoor immers zullen de kwalificaties en de kansen van de verschillende burgers gemaximaliseerd worden, wat dan verder tot een maximalisatie van de inkomens kan leiden.

(1) W. DREES, « Inkomensverdeling en overheidsuitgaven », in *Opstellen over openbare financiën*, ingeleid door Prof. C. Goedhart, deel 2, 1966.

Hierbij zij opgemerkt dat ook de maatschappelijke zekerheid tot een egalisatie der concrete levensvoorwaarden en der kansen bijdraagt; haar invloed op de egalisatie van de inkomensverdeling zal, op langere termijn gezien, dan ook meer onrechtstreeks dan rechtstreeks zijn.

9) Ook het pleidooi om de efficiëntie van de maatschappelijke zekerheid te verhogen door sociale voorzieningen specifiek te richten op de werkelijke noden en door de ongeordende uitgroei van het stelsel in te perken, sluit aan bij een bredere sociale problematiek. Het blijkt inderdaad dat er in de welvaartstaat belangrijke sociale groepen zijn die niet in de algemene welvaart delen; deze welvaartstekorten moeten vooral gezocht worden bij de niet-actieve personen (gepensioneerden, gehandicapten, langdurig-zieken of werklozen) en bij de sociaal niet-geïntegreerden. Door de louter nominale inkomensverplaatsingen te verminderen en sociale voorzieningen te reserveren voor en te richten op de reële noden, zouden precies meer middelen beschikbaar komen om de noden efficiënt te bestrijden; bij wijze van voorbeeld moge hier de pensioensector genoemd worden waar nog belangrijke groepen het met een zeer beperkt inkomen moeten stellen. Een gelijkaardige beschouwing kan gemaakt voor de sector ziekteverzekering, waarbij men zal moeten aanvaarden dat niet terzelfdertijd alle noden, kleine en grote, efficiënt kunnen gedekt worden (1). Hiermee wordt niet gepleit voor een inkrimping van de collectieve voorzieningen wel voor een meer oordeelkundig, « gericht » gebruik ervan.

Steeds in dezelfde geest zou men een selectieve bevoordeling kunnen verdedigen voor de gezinnen met meer dan twee kinderen, waarvan de moeder geen beroepsarbeid verricht, m.a.w. gezinnen die slechts over één loninkomen beschikken. Dit alles veronderstelt een vrij diepgaande herziening van ons stelsel van maatschappelijke zekerheid nu meer dan twintig jaar terug; deze operatie van aanpassing is evenwel dringend geboden zo men het sociale beleid niet wil verstard zien.

Dr H. DELEECK,

Professor aan de Universitaire Faculteiten te Antwerpen.

(1) Daarstraks werd gezegd dat één derde van de terugbetalingen plus vergoedingen van de Z.I.V. (de helft van de terugbetalingen alleen) gaat naar courante ziektegevallen. Een vierde van de uitkeringen gaat naar courante ziektegevallen in de gezinnen met actief gezinshoofd; men mag redelijkerwijze aanvaarden dat laatstgenoemde risico's rechtstreeks uit het gewone gezinsbudget kunnen gefinancierd worden.