

Is gelijkheid inefficiënt?

Ronald Paping

Andrew Glyn & David Miliband (ed.), *Paying for inequality, The economic cost of social injustice*, 1994, Rivers, Oram Press, Londen.

De gedachte dat er een uitruil (trade-off) is tussen gelijkheid en economische efficiëntie heeft momenteel veel aanhang. Deze trade-off is voor het eerst geanalyseerd door Okun in het midden van de jaren zeventig. Zijn argument is dat gelijkheid door politieke maatregelen wordt nagestreefd en dat efficiëntie het resultaat van marktuitskomsten is. Ongelijkheid is het resultaat van een systeem van beloningen en straffen, dat tot doel heeft om de efficiëntie te bevorderen. Ontdaan van allerlei mogelijke oorzaken lijkt een dergelijke trade-off ook voor de hand te liggen; het zou immers wel zeer toevallig zijn als voor twee doelstellingen tegelijkertijd een optimale waarde kan worden bereikt.

In de jaren tachtig kreeg het trade-off idee een ruime aanhang in de Verenigde Staten en Groot-Brittannië. Om de economie uit het slop te krijgen moest ingeleverd worden op de gelijkheid, hetgeen uiteindelijk in de visie van de Republikeinen en de conservatieven in het belang van de armen is. Reagan en Thatcher hebben ruimschoots de mogelijkheid gekregen hun neo-liberale beleid ten uitvoer te brengen: deregulering, privatisering, verlaging van sociale voorzieningen en uitkeringen en vermindering van de progressiviteit in het belastingsysteem.

Ook in Nederland is, in gematigde vorm en met enige vertraging, de aanhang toegenomen voor een beleid dat op ongelijkheid ten behoeve van efficiëntie is gebaseerd. De afgelopen tien jaar is er bezuinigd op collectieve voorzieningen, zijn de sociale verzekeringsarrangementen verschaald en de sociale uitkeringen op achterstand gezet, het belastingsysteem minder progressief geworden en de overheidsgreep op het economisch proces verminderd. Tot het begin van de jaren tachtig nam de inkomensongelijkheid af; sindsdien is er sprake van een toenemende inkomensongelijkheid (CBS,

1993, blz. 9-11). Het in 1994 aangetreden Paarse kabinet lijkt zelfs nog duidelijker te kiezen voor efficiëntie ten koste van gelijkheid. Flexibilisering en het afschaffen van "overtollige" wetgeving en instituties staan hoog op de prioriteitenlijst. Om de arbeidsdeelname te bevorderen wordt een bedrag van maar liefst 18 miljard bezuinigd, waarvan ongeveer de helft op sociale zekerheid. Voor een groot deel komt deze lastenverlichting ten goede van de midden- en hoge inkomens en ten laste van de lage inkomens.

Er wordt in Nederland veel gewaarschuwd voor Amerikaanse toestanden. Minister Melkert beklemtoont voortdurend dat de sociale dimensie niet vergeten moet worden en dat goede collectieve voorzieningen ook bij kunnen dragen aan de economische ontwikkeling. Ondertussen blijft de verzorgingsstaat behoorlijk onder druk staan en is nivellering niet echt meer een populair politiek uitgangspunt.

Dit maakt de vraag actueel of er wel sprake is van de trade-off tussen gelijkheid en efficiëntie. En als er sprake is van een trade-off, zijn er, uitgaande van de huidige situatie, geen verbeteringen denkbaar die beide doelen tegelijkertijd dienen? De stelling van 'Paying for inequality' onder redactie van Glynn en Miliband is dat de trade-off tussen gelijkheid en efficiëntie vaak overdreven wordt en dat er op veel terreinen eerder sprake is van een trade-off tussen efficiëntie en ongelijkheid. Door verschillende auteurs wordt beargumenteerd dat op vele terreinen de economische gevolgen van ongelijkheid negatief zijn. Gekeken wordt onder andere naar de gezondheidszorg, het onderwijs, criminaliteit en de arbeidsmarkt. De auteurs analyseren, op een enkele uitzondering na, de Britse situatie.

In de inleiding wordt door Glynn en Miliband gepoogd te omschrijven wat gelijkheid en efficiëntie is. Beide begrippen zijn niet eenvoudig te definiëren, laat staan te operationaliseren. Bij gelijkheid wordt vooral geduid op de mate van inkomensgelijkheid of gelijkheid van mogelijkheden. In de praktijk wordt bij de meeste case-studies gekeken naar de mate van armoede. Bij efficiëntie gaat het er om met zo min mogelijk middelen een zo'n hoog mogelijk welvaartsniveau te bereiken. Het bruto binnenlands produkt heeft, zelfs als het een goede weergave is van de geaggregeerde opbrengsten van produktieve activiteiten, serieuze tekortkomingen. Stel bijvoorbeeld dat korter werken (dus het aanwenden van minder middelen) resulteert in een lager inkomen dan hoeft er geen sprake te zijn van een efficiëntienadeel omdat de inzet van middelen ook verminderd is. Maar ook arbeidsproductiviteit dekt de lading van het begrip efficiëntie niet als veel mensen tegen hun zin uitgesloten worden van betaald werk. Hier wordt in het boek op een pragmatische manier mee om gegaan; veelal wordt het nationaal inkomen gezien als de graadmeter voor efficiëntie. Een egalitaire politiek betekent over het algemeen dat de mensen die beter af zijn zullen inleveren (in ter-

men van inkomen); er is sprake van een efficiëntievoordeel als degenen die slechter af waren een groter voordeel behalen dan het nadeel van de welgestelden (Glynn en Miliband, 9-12).

Na de inleiding wordt op negen terreinen door verschillende auteurs de relatie tussen gelijkheid en efficiëntie bekeken.

In het hoofdstuk over *gezondheidszorg* wordt aan de hand van epidemiologisch onderzoek aangetoond dat de kans op ziekte en vroegtijdige sterfte in ontwikkelde landen meer bepaald wordt door sociaal-economische omstandigheden dan door de kwaliteit en kwantiteit van medische voorzieningen. Gezondheid wordt vooral bepaald door iemands relatieve in plaats van absolute levensstandaard. Gevoelens van onzekerheid, lage zelfwaardering, grote behoefte aan werk etcetera leiden tot cognitieve processen, waardoor er sprake is van relatieve deprivatie die nog veel verder gaat dan alleen gezondheid. De eindconclusie van dit hoofdstuk is nogal revolutionair: inkomenshervreiding is beter voor de volksgezondheid dan economische groei en groei van de medische voorzieningen.

In het hoofdstuk over *onderwijs* wordt de ongelijkheid in het onderwijssysteem ter discussie gesteld. Het onderwijs is in Groot-Britannië voor een kleine elite zeer goed, maar dit gaat steeds meer ten koste van het algemeen onderwijsniveau van de meerderheid (basisonderwijs, lager en middelbaar onderwijs). Een elitair systeem is inefficiënt omdat het recruteringspotentieel kleiner is en omdat voor brede groepen van de bevolking talenten verspeeld worden. Het Britse systeem lijkt steeds meer op een competitieve markt in plaats van een collectieve voorziening. Middelen worden tussen scholen verdeeld op basis van "succes", zodat er rijke en arme scholen gaan ontstaan. De rijke, goeddraaiende scholen expanderen niet, maar gaan scherper selecteren op basis van een academische instelling en (indirect) op basis van de sociale achtergrond. De arme scholen krijgen minder middelen, waardoor scholieren die hiervan afhankelijk zijn nog minder kansen krijgen. Dezelfde mechanismen werken ook bij *trainingen en opleidingen*. De Britse regering maakt hier steeds meer een markt met trainingsleningen en dergelijke van. Bovendien worden deze taken steeds meer naar bedrijven geschoven. Het probleem is dat groepen met lage inkomens vaak niet de mogelijkheid hebben om in training te investeren en hiertoe ook minder bereid zijn omdat de risico's dat ze er niet van kunnen profiteren groot zijn. Bovendien hebben veel laaggeschoolde werknemers nauwelijks toetredingskansen tot trainingen en moeten ze meer zelf bijdragen dan hogeschoolden. Omdat training en scholing vaak betrekking heeft op vaardigheden waarvan ook andere bedrijven kunnen profiteren, is het niveau van trainingsinspanning inefficiënt laag. Groot-Britannië dreigt volgens de auteur, Francis Green, in een "low-skill developed economy" te komen, met een laag onderwijsniveau en veel werknemers met een laag kwalificatieniveau.

In het hoofdstuk over *criminaliteit* wordt vooral naar de VS gekeken. In de VS is er sprake van raciale ongelijkheid, ruimtelijke segregatie en concentratie van armoede. Getroffen groepen die geconcentreerd in bepaalde wijken wonen ontwikkelen een eigen subcultuur. In deze gemeenschappen worden eigen, illegale, strategieën ontwikkeld die eigenlijk culturele aanpassingen op beperkte mogelijkheden voor de jeugd zijn. Omdat men uitgesloten is van volwaardige werkgelegenheid richt men zich op een afwijkende dienstenindustrie: markten voor drugs, gokken, prostitutie. Economische activiteiten die gepaard gaan met hoge maatschappelijke kosten. Door meer te investeren in sociaal kapitaal wordt de jeugd cultureel kapitaal bijgebracht, waardoor de criminaliteit zal afnemen.

In het hoofdstuk over de *arbeidsmarkt* wordt gesteld dat veel loonongelijkheid het gevolg is van inefficiënties en marktfalen. Laagbetaalde arbeid is geconcentreerd bij vrouwen, ongeschoolden en alloctonen. De loonfunctie kan deze groepsverschillen niet verklaren. Te lage lonen geven een te geringe prikkel om de arbeidskwalificaties te verbeteren en de arbeidsproductiviteit te verhogen en leidden, tegen de verwachting in, tot te weinig werkgelegenheid. Dit laatste komt omdat werkgevers door hun monopsonistische macht minder betalen dan het marginaal produkt. Een hoger minimumloon kan leiden tot meer werkgelegenheid omdat de werkgever bij zijn aannamebeslissing geen rekening hoeft te houden met kostenverhogingen voor de intramarginale werknemers (zie ook Teulings, 1994, 1112). Aan de bovenkant van de arbeidsmarkt zijn daarentegen de lonen boven de competitieve niveaus, omdat deze werknemers zelf loonzetters zijn, zorgen dat ze moeilijk vervangbaar zijn en er sprake is van aanbodbeperking.

Bij nadere beschouwing van de *werkloosheid* (of breder economische inactiviteit) blijkt dat groepen met hoge risico's (met name laaggekwalificeerde mannen) zich van de arbeidsmarkt hebben teruggetrokken. Een benadering die uitgaat van het reserveringsloon schiet te kort. Betaald werk geeft ook niet-financiële en indirect-financiële beloningen en empirische studies leveren geen eenduidige resultaten over de mate waarin de sociale zekerheid een ontmoedigend effect heeft. Voor alleenstaanden, alleenverdieners en tweeverdieners is de situatie volstrekt verschillend. Voor alleenstaanden en alleenverdieners biedt de steeds flexibeler wordende arbeidsmarkt steeds minder mogelijkheden om een zeker, en voldoende, inkomen uit arbeid te verkrijgen. Dit vergroot de ongelijkheid, maar is ook inefficiënt door gederfde productie en niet-monetaire kosten die het gevolg zijn van langdurige werkloosheid.

Het *belasting- en uitkeringssysteem* is in Groot-Brittannië in de jaren tachtig veel minder nivellerend geworden. Aan de ene kant zijn de uitkeringen verlaagd en aan de andere kant zijn de belastingen minder progressief geworden. Door Paul Johnson worden de inefficiëntienadelen van hoge belastingen gerelativeerd. Zo hoeft volgens de theorie van de 'second best' in een

wereld met verstoorde markten het heffen van een lump-sumbelasting niet efficiënter te zijn dan van progressieve belastingen. Ook wordt bij verlaging van de inkomstenbelasting vaak vergeten dat er naast een substitutie-effect ook een inkomenseffect optreedt zodat de gevolgen van het arbeidsaanbod niet op voorhand duidelijk zijn. Een groter probleem bij hogere belasting ligt bij het gevaar van een toenemende neiging om de belastingen te ontduiken of te ontwijken. Efficiëntieverbeteringen die de ongelijkheid verkleinen zijn er nog voldoende, bijvoorbeeld door het invoeren van een negatieve inkomstenbelasting, het voorkomen van niet-gebruik bij uitkeringen en meer inkomensafhankelijkheid bij uitkeringen (bijvoorbeeld bij de kinderbijslag).

Veel ongelijkheid wordt veroorzaakt door het *erven* van vermogen. In Groot-Brittannië waren de successierechten in de jaren zeventig erg hoog, maar door ontwijkgedrag was de belastinggrondslag gering. In de jaren tachtig werden de tarieven van de successierechten sterk verlaagd. Deze verlaging werd door de conservatieven verdedigd met efficiëntie-argumenten: verbetering mogelijkheden voor familiebedrijven, vergroting van de spaarzin en de bij internationale vergelijking hoge Britse tarieven. Deze argumenten worden door Ryan aangevochten. Zo is het maar de vraag of het makkelijk kunnen overnemen van een familiebedrijf door een (wellicht uitgeblust) familielid wel efficiënt is. Overigens is het ontwijkgedrag, ondanks de lagere tarieven, gebleven. De auteur van dit hoofdstuk, Paul Ryan is sceptisch over de mogelijkheden voor hoge successierechten. Op het eind van het hoofdstuk doet hij de originele aanbeveling om de besteding van successierechten te koppelen aan duidelijke doelen, zoals het bevorderen van publiek onderwijs. Dit om de zichtbaarheid en acceptatie van deze belasting te vergroten.

Het slothoofdstuk van Dan Corry en Andrew Glyn gaat in op de relatie tussen gelijkheid en *macro-economische prestaties*. De periode 1960-1973 wordt gekenmerkt door een lage werkloosheid, hoge overheidsbudgetten en een gelijker wordende inkomens- en vermogensverdeling gecombineerd met een hoge economische groei. Na 1973 halveerde de economische groei en werd de gelijkheidstrend met vertraging omgebogen. In de jaren tachtig nam de werkloosheid toe, verminderde de groei van de overheidsuitgaven, werd het belastingsysteem minder progressief en nam het kapitaalinkomen toe. Door deze factoren werd de inkomensongelijkheid groter. Met behulp van een cross-sectie analyse worden ontwikkelde landen vergeleken. Hierbij wordt een licht positief verband gevonden tussen gelijkheid en economische stabiliteit. Uit verschillende studies blijkt een negatief verband tussen ongelijkheid en economische groei¹. Tussen ongelijkheid en de "misery index"

¹ Zoals het bekende artikel van Torsten Persson and Guido Tabellini, *Is inequality harmful for growth*, 1994. Bij hen is ongelijkheid in de inkomensverdeling voor belasting nadelig voor de economische groei, omdat een nivellerende politiek nadelige effecten voor de economische ontwikkeling via besparingen en prikkels heeft.

(een samengestelde index van werkloosheid en inflatie) wordt ook een (klein) positief verband gevonden. Corry en Glynn besluiten hun hoofdstuk met de constatering dat er geen trade-off gevonden kan worden tussen gelijkheid en macro-economische efficiëntie.

Paying for inequality geeft een aardig tegengeluid tegen de bestaande druk om het gelijkheidsstreven in te leveren ten behoeve van een efficiënte economie. Wetenschappelijk vernieuwend is het boek niet; daarvoor zijn de gehanteerde technieken (eenvoudige statistieken en regressievergelijkingen) te simpel en zijn de conclusies teveel gebaseerd op het aanhalen van andere studies. Dat laatste maakt het voor een niet-ingewijde lezer op de betreffende deelgebieden ook enigszins ongrijpbaar; in hoeverre zijn de aangehaalde studies onomstreden in het betreffende vakgebied? Een aantal hoofdstukken waren voor mij, als leek op deze terreinen, toch een 'eye-opener'. Dit gold vooral voor de gezondheidszorg, de criminaliteit en het onderwijs. De hoofdstukken over de successierechten en de werkloosheid waren dit veel minder. Onduidelijk blijft waarom juist de hierboven beschreven negen terreinen gekozen zijn. Ook volkshuisvesting, welzijnsvoorzieningen, het openbaar vervoer en de sociale zekerheid zouden zich goed lenen voor een kritisch tegengeluid tegen het heersende ongelijkheidsdenken. Bij volkshuisvesting zou bijvoorbeeld gekeken kunnen worden naar de subsidies voor het overgrote deel naar toe gaan, de positieve externe effecten van kwaliteitsverbetering, stadsvernieuwing en subsidies voor de sociale huursector.

In *Paying for inequality* wordt geprobeerd door "case-studies" op diverse terreinen meer duidelijkheid over de relatie tussen ongelijkheid en efficiëntie te krijgen. Andere methoden zijn bijvoorbeeld het werken met modellen of het proberen te meten van de maatschappelijke kosten en baten van een grotere ongelijkheid. Zo zou bijvoorbeeld becijferd kunnen worden welk deel van het nationaal inkomen, en de collectieve uitgaven in het bijzonder, betrekking heeft op kosten van ongelijkheid en het tegengaan van de ergste consequenties van ongelijkheid.

Uit het boek van Glynn en Miliband blijkt hoe moeilijk het is om de relatie tussen ongelijkheid en efficiëntie te onderzoeken. Het is bijvoorbeeld al onmogelijk om beide begrippen ondubbelzinnig te definiëren en te meten en in het boek wordt hiertoe ook geen poging toe ondernomen.

Het aantal standaarden voor het meten van inkomensongelijkheid is aanzienlijk. Door Brackwood en Lynch (1994) worden naast relatieve en absolute armoedemaatstaven ook nog diverse relatieve en absolute inkomensmaatstaven onderscheiden.

Als interpersonele nutsvergelijking toegestaan wordt en er sprake is van nutsinterdependentie staat het begrip efficiëntie zelf niet los van de inkomensverdeling. Door een gelijkere inkomensverdeling kan, als aan de

welvaart van de laagste inkomens een hoger gewicht toegekend wordt dan van de hoge inkomens, de sociale welvaartsfunctie op een hoger niveau komen ondanks dat de hoeveelheid goederen en diensten afgenomen is.

In Nederland is, voorzover mij bekend, nog weinig onderzoek gedaan naar de relatie tussen efficiëntie en (on)gelijkheid. Vijlbrief heeft uitgaande van een trade-off benadering de efficiëntie-effecten van de werkloosheidsverzekering onderzocht. Het reserveringsloon als gevolg van de werkloosheidsuitkering zorgt door verminderde prikkels op vraag en aanbod van arbeid voor een beperkt outputverlies. In deze studie blijven, zoals Vijlbrief ook zelf aangeeft, de effecten van het bestaan van privaat onverzekerbaar risico's onderbelicht.

Twee recente publikaties geven aanwijzingen dat er momenteel sprake is van efficiëntienadelen van een steeds groter wordende ongelijkheid. Oude Engberink en Post proberen een relatie te leggen tussen inkomensongelijkheid (in hun onderzoek: absolute en relatieve armoede) en individuele en maatschappelijke kosten. De individuele kosten hebben betrekking op de vele risico's die gepaard gaan met bestaansonzekerheid. Maar ook de maatschappelijke kosten van deze risico's kunnen zeer aanzienlijk zijn. Hierbij kan gedacht worden aan de toename van verschijnselen zoals verschuldiging, zwart en illegaal werk, segregatie, vandalisme en criminaliteit, kosten van ziekte, alcoholisme, thuis- en dakloosheid, echtscheiding en verlating, het ontstaan van een "niet reëel arbeidsaanbod" etcetera. Het blijft uiteraard een moeilijke zaak om de relatie tussen armoede en deze (inefficiënte) verschijnselen te kwantificeren en Oude Engberink en Post komen niet verder dan het schetsen van de problemen die samenhangen met toenemende armoede.

Stella Braam is anderhalf jaar ondergedoken geweest in het ongeschoolde werk en beschrijft in haar boek praktijkervaringen over de onderkant van de arbeidsmarkt. Haar ervaringen met uitbuiting en misstanden bij uitzendwerk, oproepcontracten en min-max-contracten, zwart werk en dergelijke zijn ronduit schokkend. Ze tonen aan dat een groot deel van de arbeidsmarkt al geflexibiliseerd is; zelfs zodanig dat de bestaande wetgeving aan de kant gezet is. Braam's boek bevat diverse aanwijzingen voor efficiëntienadelen in de vorm van demotivatie, sabotage als tegenstrategie en een hoog ziekte- en arbeidsongeschiktheidsverzuim.

Echte onderzoeken naar de relatie tussen gelijkheid en efficiëntie kunnen beide boeken helaas niet genoemd worden. Dus op dit interessante onderzoeksveld is er nog voldoende werk aan de winkel.

Literatuur

- Blackwood D.L. en Lynch R.G., 1994, The measurement of inequality and poverty: a policy maker's guide to the literature, *World development*, 22(4), 567-578
- Braam S., 1994, *De blinde vlek van Nederland* (reportages over de onderkant van de arbeidsmarkt), FNV Pers, Van Gennep Amsterdam
- CBS, 1993, *Personele inkomensverdeling 1990*, Den Haag
- Oude Engberink G. en Post B., 1994, *Grenzen van de armoede*, Rotterdam
- Seidman, L.S., 1988/1989, The welfare cost of a relativistic economy, *Journal of post-keynesian economics*, vol XI(2), 295-304
- Teulings, C.N., 1994, Hoger minimumloon: meer werkgelegenheid, *ESB*, 7 december, 1112
- Torsten, P. and Guido Tabellini, 1994, Is inequality harmful for growth, *American Economic Review*, 84(3), juni, 600-621
- Vijlbrief J.A., 1993, Equity and efficiency in unemployment insurance, *De Economist*, 141, 2, 214-237
- Wilterdink, N.A., 1993, *Ongelijkheid en interdependentie*, Wolters-Noordhoff, Groningen