

Een slippende koppeling

Pieter Waasdorp en Peter van Bergeijk¹

In het nieuwe Regeerakkoord tussen de Partij van de Arbeid, de VVD en D66 is besloten in 1995 de uitkeringen niet mee te laten stijgen met de lonen in de marktsector. In 1996, 1997 en 1998 verwacht het kabinet gedeeltelijk te kunnen koppelen. Maar het is nog geheel niet zeker of dit mogelijk is. Het zal per jaar moeten worden bekeken. In dit artikel wordt onderzocht onder welke macro-economische voorwaarden duurzaam gekoppeld zou kunnen worden. Gezien het stringente karakter van deze voorwaarden is een koppeling feitelijk alleen in een gunstig economisch klimaat mogelijk. In veel gevallen zal de financiële ruimte voor koppeling beperkt zijn. (van de redactie)

Volgens berekeningen van het CPB levert ont koppeling van uitkeringen en lonen waar alle grote politieke partijen, behalve GroenLinks, voor de komende kabinetsperiode van uitgaan aanzienlijke besparingen op (CPB, 1994). Deze lopen uiteen van in totaal 5,2 mld voor het CDA dat het minimumloon en de uitkeringen wil bevriezen, tot 1,8 mld bij de PvdA die in de eerste jaren meer wil ont koppelen dan in latere jaren. Deze besparingen wil men vervolgens gebruiken voor verlichting van de lasten op arbeid wat nodig is om een hogere werkgelegenheids groei te bereiken. Tijdens de coalitiebesprekingen bleek het vraagstuk van de koppeling van de uitkeringen aan de lonen dan ook weer één van de belangrijke beleidsvragen te zijn. Uit het advies dat de Centrale Economische Commissie (CEC) ten behoeve van de informateur opstelde, blijkt bij voorbeeld dat eerst structurele ingrepen in de sociale zekerheid de condities scheppen voor een houdbare koppeling. Waar het in dit geval blijkt het CEC-advies vooral om draait, is of de inactieven-actievenratio als de cruciale factor in de economische mogelijkheden voor koppeling substantieel daalt. Onder invloed van het voorgestelde beleid is dit inderdaad het geval, waardoor volgens de Wet Koppeling met Afwijkingmogelijkheid (WKA) gekoppeld kan worden.

¹ Drs. P.M. Waasdorp en Dr. P.A.G. van Bergeijk werken op de directie Algemene Economische Politiek van het Ministerie van Economische Zaken en schrijven op persoonlijke titel. De auteurs danken Kees van Dijkhuizen, Ruud de Mooij, Jarig van Sinderen, Ed Westerhout, en twee referenten voor nuttig commentaar.

In dit licht bezien, is het de moeite waard om aan de hand van macro-economische definitievergelijkingen van een aantal cruciale variabelen na te gaan wat de economische voorwaarden zijn waaronder er structureel binnen de door de sociale partners geschetste kaders gekoppeld zou kunnen worden. Een groot deel van dit artikel wordt dan ook besteed aan macro-economische definities. Hierbij gaan we uit van de in de WKA genoemde voorwaarden. Dit lijkt op het eerste gezicht niet meer dan een aardige oefening voor tweede- of derdejaarsstudenten; mogelijk bruikbare informatie voor sommige politici, beleidsmakers en andere leken en krantenlezers. Uit deze macro-economische identiteiten volgen echter duidelijk de voorwaarden waaronder koppeling kan samengaan met de in de WKA geformuleerde voorwaarden. Dat zijn: een stabiele (liefst dalende) lastendruk, een stabiele (liefst dalende) arbeidsinkomensquote en een stabiele (liefst dalende) inactieven-actieven-ratio. Dit geldt ongeacht het gehanteerde economische model. In het beleid worden deze voorwaarden veelal aangescherpt.

Vervolgens onderzoeken we aan de hand van de in *Nederland in Drievoud* geschetste scenario's of aan deze noodzakelijke voorwaarden in ons land op middellange termijn kan worden voldaan. Tenslotte worden aan de hand van een simulatie met een algemeen-evenwichtsmodel de gevolgen geschetst die een hypothetisch koppelingsbeleid in de jaren tachtig zou hebben gehad. De uitkomsten van deze vingeroefeningen duiden er op dat doordat de financiële ruimte voor koppeling in de loop der tijd steeds geringer is geworden, koppeling zonder nader economisch beleid in de toekomst waarschijnlijk moeilijk zal zijn. Via ombuigingen en lastenverlichtingen zal eerst de economische groei op een hoger pad moeten komen en de inactieven-actievenratio moeten dalen om koppeling weer een reële mogelijkheid te maken.

1. Voorwaarden voor koppeling

De WKA koppelt de uitkeringen aan de gemiddelde stijging van de contractionen in de marktsector en de collectieve sector. Over de macro-economische achtergronden voor koppeling is uitvoerig gediscussieerd in diverse gremia. De SER (1991, 17-21) gaat in haar analyse van de WKA bij voorbeeld uit van een constant aandeel van het arbeidsinkomen in het nationale inkomen, omdat de financierbaarheid van de collectieve sector anders in gevaar komt, en concludeert dat

"bij een constante verhouding inactieven-actieven, de gemiddelde uitkeringsvoet gelijk kan oplopen met de gemiddelde loonvoet zonder dat de belasting- of premietarieven hoeven te stijgen."

In de WKA zelf worden twee criteria genoemd op grond waarvan tot ont koppeling kan worden besloten. Ten eerste is dit mogelijk indien er sprake is van een loonstijging die de werkgelegenheid schade berokkent en ten tweede wanneer de volume-ontwikkeling in de sociale zekerheid leidt tot lastenverhogingen. In de Memorie van Toelichting op de wet (1991) worden deze twee afwijkingsgronden samengevat in één criterium: de verhouding inactieven-actieven mag niet boven het niveau van 1990 komen.² De voorwaarden voor koppeling zijn onder meer geformuleerd met het oogmerk dat toepassing van de koppeling niet mag leiden tot een stijging van de lastendruk. In de Memorie van Toelichting op de WKA (1991, 19) is dit als volgt geformuleerd: "Daarom is een stabilisatie, zo mogelijk vermindering van de collectieve lastendruk van vitaal belang voor het koppelingsvraagstuk." Er werden al met al mede met de bovengenoemde risico's in het achterhoofd drie voorwaarden voor koppeling geformuleerd:

- de arbeidsinkomensquote moet constant zijn,
- de inactieven-actieven-ratio mag niet toenemen en
- de collectieve lastendruk dient zich te stabiliseren.

Deze voorwaarden werden begin jaren negentig geformuleerd. Sindsdien is de economische situatie in een aantal opzichten verslechterd en zijn de genoemde macro-economische quoten veelal verder toegenomen. Een daling als doelstelling van de desbetreffende kengetallen zou daarom thans meer voor de hand liggen. Wij zullen in onze analyse deze drie voorwaarden evenwel als constanten met elkaar in verband brengen en afleiden welke eisen hiermee impliciet aan de Nederlandse economie worden gesteld. Hierbij baseren we ons op de definities van de door de SER genoemde grootheden.

2. Koppelingsvoorwaarden in definitievergelijkingen

Het eerste uitgangspunt is dat de totale nominale loonsom niet harder mag groeien dan de nominale toeneming van het nationaal inkomen, want de arbeidsinkomensquote moet ten minste constant zijn (en liefst dalen). Deze eis wordt niet alleen gesteld omdat moet worden voorkomen dat de winsten worden weggedrukt en daarmee een waarschijnlijke arbeidsuitstoot in gang wordt gezet die uiteindelijk in een oplopende inactieven-actieven-ratio resulteert. De eis

² Kolnaar en Mulder (1991) tekenen hierbij aan dat door verschillen in de wettekst en de tekst van de Memorie van Toelichting meerdere interpretaties van de afwijkingscriteria mogelijk worden. Zij pleiten er daarom voor de ontwikkeling van de inactieven-actieven-ratio meer op zijn signaalfunctie te beoordelen. Overigens blijkt uit de laatste revisie van de Nationale Rekeningen dat de inactieven-actieven-ratio in 1990 geen 86,0 bedroeg maar 82,6.

wordt ook gesteld omdat anders de financierbaarheid van de collectieve sector op den duur wordt ondergraven. De ervaringen van de jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig toen zowel de winsten als de werkgelegenheid van het bedrijfsleven in een neerwaartse spiraal terecht kwamen, zijn een niet te veronachtzamen waarschuwing. Daarnaast is de afgelopen jaren de arbeidsinkomensquote scherp gestegen. Het Centraal Planbureau wijst er op dat investeringen en werkgelegenheid kunnen dalen bij een verdere toeneming van de arbeidsinkomensquote (CPB, 1993). In de huidige economische situatie is het derhalve waarschijnlijk verstandiger een daling van de arbeidsinkomensquote, de lastendruk en de inactieven-actieven-ratio na te streven in plaats van een stabilisatie.

De arbeidsinkomensquote kan alleen dalen als de som van de nominale loonstijging W en de groei van de werkgelegenheid L achterblijft bij of gelijk is aan de som van de reële groei van het nationale inkomen Y en de prijsstijging P . (Alle variabelen luiden in procentuele mutaties.)

$$W + L < Y + P \quad (1)$$

Uit vergelijking (1) volgt de bekende macro-economische les dat voor een dalende arbeidsinkomensquote de reële loon(kosten)ontwikkeling ($W-P$) achter moet blijven bij de groei van de arbeidsproductiviteit $h = Y-L$.

Het tweede uitgangspunt is dat de inactieven-actievenratio niet mag stijgen. Daarom moet gelden dat de groei van de werkgelegenheid groter is dan de groei van het aantal inactieven I .

$$L > I \quad (2)$$

Het derde uitgangspunt is dat de collectieve lastendruk niet mag stijgen en liefst zou moeten dalen. Een toeneming van de lastendruk zal in de praktijk immers via de aanbodeffecten van een hogere marginale wig en afwentelingsmechanismen tot geringere economische activiteit en werkgelegenheid leiden en daardoor uiteindelijk resulteren in een oplopende inactieven-actieven-ratio. Om de analyse niet nodeloos te compliceren vooronderstellen we dat overheidsconsumptie en overheidsinvesteringen even snel groeien als het nationaal inkomen. Verder nemen we aan dat de koppeling niet wordt gefinancierd door een vergroting van het financieringstekort. De procentuele verandering van de collectieve lastendruk is dan gelijk aan de groei van de gemiddelde nominale uitkering U en het aantal inactieven minus de nominale groei van het nationale inkomen.³ Deze vooronderstellingen beïnvloeden de resultaten niet wezenlijk. Zo sluit onze redenering bovendien beter aan op de

³ We veronderstellen in andere woorden een progressiefactor in de belastingopbrengsten van 1.

analyse in het voornoemde SER-advies. Een dalende collectieve lastendruk vereist dat de som van de groei van het aantal inactieven en de verandering in de gemiddelde uitkeringshoogte kleiner is dan de groei van het nominale nationaal inkomen.

$$U + I < Y + P \quad (3)$$

Vergelijking (1) en (3) leveren samen op dat bij een stijgende inactieven-actievenratio ($I > L$) er de facto moet worden ontkoppeld ($U < W$):

$$U + I < W + L \quad (4)$$

In de praktijk van de WKA betekent koppelen echter dat de inactieven dezelfde structurele inkomensontwikkeling hebben als de actieven. Dan lopen de uitkeringen dus gelijk op met de contractlonen. Bij toepassing van de WKA kunnen inkomensverschillen tussen actieven en niet-actieven slechts ontstaan door een verschil in de zogenoemde incidentele componenten. Wanneer de (reële) ontwikkeling van de incidentele component in de lonen groter is dan die van de uitkeringen ($U < W$) kan koppeling samengaan met een daling van de lastendruk (zie ook: SER, 1991, 19).⁴

Een divergerende ontwikkeling in de incidentele componenten biedt op zich nog geen garantie dat koppeling financieerbaar is; het is slechts één van de voorwaarden die men aan een financieerbare koppeling zou moeten stellen. Aangezien de inactieven-actieven-ratio niet mag stijgen ($I < L$) geldt bovendien per definitie dat reële loonstijging slechts mogelijk is voorzover de groei van het nationaal inkomen groter is dan de groei van het aantal inactieven. Dit levert de derde voorwaarde op.

$$W - P < Y - I \quad (5)$$

In bovenstaande vergelijkingen hebben we afgeleid dat bij een vooronderstelde positieve reële loonontwikkeling koppeling volgens de WKA mogelijk is indien:

⁴ De incidentele component in de uitgaven aan uitkeringen hangt samen met verschuivingen in de verhouding tussen het aantal uitkeringen op minimumniveau en dat op bovenminimaal niveau. Zowel conjuncturele als structurele factoren hebben hier invloed op. De uitgaven aan bovenminimale (loongerelateerde) uitkeringen zoals de WW variëren bij voorbeeld met de stand van de conjunctuur. Structureel blijft de ontwikkeling van het incidenteel in de uitkeringen achter bij de incidentele component van de markt. Bij een strikt financiële interpretatie van de koppelingsvoorwaarden zou koppeling daarom samen kunnen gaan met een daling van de lastendruk. Dit verwaarloost echter de volume ontwikkeling in de sociale zekerheid. Deze aspecten van de incidentele componenten versterken weliswaar de analytische conclusies van dit artikel maar maken de analyse minder transparant, zodat we er in het vervolg niet nader op ingaan.

- de reële contractlonen minder snel stijgen dan de arbeidsproductiviteit,
- de nominale incidentele loonontwikkeling groter is dan de ontwikkeling van de incidentele component in de uitkeringen, maar ook dat:
- de reële groei van het nationaal inkomen groter is dan de groei van de inactieve bevolking.

Deze condities waaronder op lange termijn gekoppeld kan worden lijken al met al stringent. Toepassen van de koppeling in een situatie dat de afwijkcingscriteria gelden werkt averechts. Er resulteren in dat geval toenemingen van de arbeidsinkomensquote en de lastendruk waardoor de koppeling niet meer te betalen zal zijn en er na verloop van tijd ontkoppeld zal moeten worden. Deze conclusies komen overeen met de uitkomsten van andere studies. Vijlbrief en Van de Wijngaert (1992) leiden in een theoretisch kader met monopolistische loononderhandelingen tussen vakbond en ondernemingen af dat koppeling resulteert in hogere loonkosten en minder werkgelegenheid. De Kemp en Vrooman (1992) stellen in een overzicht van de argumenten pro en contra koppeling dat bij een toename van de inactieven-actieven-ratio of van de arbeidsinkomensquote financiering van de koppeling problematisch wordt.

De koppeling wordt afgaande op onze analyse door de volgende paradox getroffen. Aan de ene kant ondergraaft koppelen bij een tegenvallende economische groei op den duur de economische voorwaarden waaronder koppeling nog verantwoord is. Koppeling kan immers leiden tot een stijging van de arbeidsinkomensquote en de inactieven-actieven-ratio en zo de economische groei belemmeren. Anderzijds kan het loslaten van de koppeling er toe leiden dat de economische condities zich zodanig verbeteren dat koppeling weer verantwoord schijnt. Door te ontkoppelen kan immers de lastendruk afnemen. Dit heeft een gunstig effect op de ontwikkeling van de loonkosten waardoor de arbeidsinkomensquote kan dalen. Door het herstel van de winstgevendheid zullen vervolgens de investeringen toenemen en kan de werkgelegenheid stijgen. Na verloop van tijd maakt dit ook een daling van de inactieven-actieven-ratio mogelijk. Dit heeft tot gevolg dat de hierboven afgeleide condities voor koppeling zich op termijn verbeteren.

Daarnaast spelen de externe omstandigheden een belangrijke rol. Zo schiep de relatief hoge economische groei in het verleden ruimte voor een toename van de collectieve sector, zowel absoluut als relatief. Een uitbreiding van het stelsel van sociale zekerheid, bij voorbeeld het toepassen van de koppeling, kan bij hoge groei bekostigd worden uit die ruimte. Wanneer de economische groei evenwel laag is of stagneert kan uitbreiding van de sociale zekerheid niet meer uit de groei gefinancierd worden en zal dus bekostigd moeten worden uit of lastenverhogingen, of olopende overheidstekorten, of ombuigingen op de andere overheidsuitgaven. Uiteraard kan het te voeren overheidsbeleid ook zelf weer van invloed zijn op de economische groei. Zo leidt een verlaging van de lasten op arbeid tot meer werkgelegenheid, extra economische groei en een

lagere inactieven-actieven-ratio.

Kortom de beoordeling van de mogelijkheden om de uitkeringen een gelijke ontwikkeling te geven als de gemiddelde contractlonen wordt in hoge mate bepaald door het ingezette beleid en de externe omstandigheden als economische groei en het verloop van de inactieven-actieven-ratio. Wordt er dan ook gekoppeld zonder acht te slaan op deze externe omstandigheden dan is ont koppeling op den duur welhaast onvermijdelijk; ont koppeling lijkt de koppeling juist weer mogelijk te maken.

3. Vooruitzichten voor koppeling

Tabel 1: Ontwikkeling van enige cruciale variabelen in de toekomstscenario's van het CPB voor de periode 1990-2015 (gemiddelde reële procentuele mutaties)

	Global Shift	Balanced Growth	European Renaissance
Loonstijging (W)	6,7	5,5	5,6
Inflatie ^{a)} (P)	5,1	3,1	3,4
Arbeidsproductiviteitsgroei (h)	1,7	2,6	2,3
Werkgelegenheidsgroei ^{b)} (L)	0,3	1,0	0,7
Groei inactieven ^{c)} (I)	1,2	1,0	0,5
Groei nationaal inkomen (Y)	1,8	3,3	2,8
$(W-P)$	1,6	2,4	2,2
$(Y-I)$	0,6	2,4	2,3
P.M. Arbeidsinkomensquote (AIQ, niveau in 2015)	81,5	78,5	79,0

a) Hier is gerekend met de consumptieprijsindex. Om rekening te houden met de ontwikkeling van de ruilvoet zou de prijsindex van het nationaal inkomen een juistere maatstaf zijn.

b) Arbeidsjaren.

c) Uitkeringsjaren.

Bron: CPB (1992).

In tabel 1 zijn ter illustratie de mogelijke ontwikkelingen voor de door ons onderscheiden grootheden samengevat, zoals die door het CPB in *Nederland in*

Drievoud worden geschetst.⁵ Uit vergelijking (5) volgt dat koppeling slechts kan samengaan met een reële loonstijging wanneer deze laatste achterblijft bij het verschil tussen de reële groei van het nationaal inkomen en de groei van het aantal inactieven. Door nu de laatste twee regels van tabel 1 te vergelijken zien we of aan deze voorwaarde voldaan wordt. In het zogenoemde "Global Shift" scenario wordt voorondersteld dat de koppeling wordt toegepast. Op basis van de discussie in de vorige paragraaf is die geschetste ontwikkeling economisch eigenlijk niet realistisch, want de reële loonstijging is groter dan het verschil tussen de reële groei van het nationaal inkomen en de groei van het aantal inactieven. In het scenario van de "Europese wedergeboorte" is er sprake van een "lichte" ont koppeling die inderdaad net tot de economische mogelijkheden behoort. In het "Balanced Growth" scenario gaat structurele ont koppeling samen met hogere economische groei en zou de koppeling dus eigenlijk wel kunnen worden toegepast. In de CPB toekomstverkenning komt de paradox van de koppeling dus duidelijk naar voren. Als er daadwerkelijk gekoppeld wordt, leidt dit in *Nederland in Drievoud* tot de situatie dat koppelen eigenlijk niet meer kan, terwijl ont koppelen daarentegen met zich mee brengt dat de economische omstandigheden zich zodanig verbeteren dat koppeling weer mogelijk lijkt.

Het is belangrijk de twee mechanismen die een rol spelen in het proces van herverdeling van inkomens en daarmee ook van de koppeling als onderdeel van dat proces, te onderscheiden. Het eerste mechanisme loopt via de gevolgen die de afwenteling van lastenverhogingen heeft voor de loonkosten van bedrijven. Dit zet de vraag naar arbeid onder druk. Het tweede mechanisme werkt via economische prikkels, die de kwantiteit en vooral de kwaliteit van het arbeidsaanbod en daardoor mede het tempo van economische groei bepalen. Stel bij voorbeeld dat er wel voldaan is aan de voorwaarde dat de reële groei van het nationaal inkomen groter moet zijn dan de groei van het aantal inactieven (zie vergelijking (5)). Neem voor het vereenvoudigen van de analyse bovendien aan dat de ontwikkeling van de incidentele componenten van de lonen en uitkeringen identiek is, maar dat de reële loonstijging hoger is dan de produktiviteitsstijging. Aan een van de voorwaarden voor koppeling is dan niet voldaan. Als er nu op korte termijn toch gekoppeld wordt kan dit resulteren in een stijging van arbeidsinkomensquote en de lastendruk. Door het dalende winstaandeel neemt de vraag naar arbeid af en stijgt de inactieven-actieven-

⁵ In *Nederland in Drievoud* worden drie scenario's onderscheiden. In het "Global Shift" scenario blijft Europa en ook Nederland achter bij de dynamiek van de Amerikaanse en de verschillende Aziatische economieën. Het "Balanced Growth" scenario is het meest optimistische. Wereldwijd is de economische groei hoog en in Nederland vinden drastische en ook succesvolle beleidsaanpassingen plaats. In het "European Renaissance" scenario ligt het accent op de coördinatie en samenwerking in Europees verband. Europa doet het in economisch en politiek opzicht vrij goed.

ratio. Dit proces wordt versterkt doordat een toeneming van de belastingtarieven via de wig tussen bruto en nettobeloning leidt tot een geringer arbeidsaanbod, want ook via dit kanaal ontstaat er opwaartse druk op de inactieven-actieven-ratio. Eenzelfde mechanisme werkt als de reële loonstijging wel binnen de grenzen van de arbeidsproductiviteitsgroei blijft, maar de groei van het aantal inactieven groter is dan de groei van het nationaal inkomen. Toepassing van de koppeling leidt in dat geval tot een stijging van de collectieve lastendruk die de aanvankelijke daling van de arbeidsinkomensquote teniet doet. Vervolgens komen de winsten onder druk te staan, hetgeen uiteindelijk de inactieven-actievenratio doet stijgen. Een heilloze spiraal van lastenverhoging en afwenteling dreigt, welk pad men ook neemt. Het proces kan nog versterkt worden door de rem op de economische motivatie van een stijgende wig en een zwaardere lastendruk. Onder dergelijke omstandigheden fungeert de koppeling als een groeibelemmerende factor.

Hierbij komt nog dat de koppeling differentiatie van de lonen in de particuliere sector kan belemmeren. De uitkeringen worden gekoppeld aan de gemiddelde loonstijging. Koppeling legt daardoor als het ware een vloer in het loongebouw. Om niet bij de uitkeringen achter te blijven zullen de loonstijgingen in de verschillende bedrijfstakken zich namelijk richten op de gemiddelde loonstijging. Het resultaat is dat differentiatie van de lonen tegengewerkt wordt (De Kemp en Vrooman, 1992, 203). Differentiatie van de lonen is onder andere nodig om de dynamiek van de arbeidsmarkt te vergroten en voldoende groei van de werkgelegenheid mogelijk te maken. Hierdoor kan de inactieven-actievenratio, als de cruciale factor in de economische mogelijkheden voor koppeling, afnemen (Geelhoed, 1993). Een probleem waar ons land bovendien in steeds sterkere mate mee kampt is dat deze ratio meer en meer onder druk komt te staan van demografische ontwikkelingen. Het gevolg van deze ontwikkelingen is dat het draagvlak van de economie en daarmee ook van het inkomensbeleid ook door deze ontwikkelingen sterk wordt ingeperkt.

4. Empirie van de koppeling

In paragraaf 2 zijn we uitgegaan van de definitievergelijkingen van de voornaamste macrogrootheden. Enerzijds vormt dit een sterk punt van de analyse. Zo wordt aangesloten op de formuleringen van onder meer de SER en de wettekst. Definitievergelijkingen zijn bovendien noodzakelijkerwijze, want logisch, juist en dat betekent dat de resultaten onafhankelijk zijn van veronderstellingen omtrent economisch gedrag of het onderliggende economische model. Anderzijds veronachtzaamt deze aanpak bepaalde interessante dynamische effecten van de koppeling. Zo wordt bij voorbeeld uit de identiteiten niet duidelijk hoe een hogere lastendruk kan leiden tot een toeneming van de inactieven-actieven-ratio. Om dit te ondervangen hebben we

met het voor de Nederlandse economie gecalibreerde simulatiemodel MEOM berekend wat de gevolgen zouden zijn geweest wanneer in de jaren tachtig een koppelingsbeleid zou zijn gevoerd.

MEOM wordt gedetailleerd beschreven door Van Sinderen (1993). In een evenwichtsanalyse worden de gevolgen op microniveau van de heffing van belastingen op arbeid en kapitaal gemodelleerd. Zo zijn de belastingwiggings van invloed op het aanbod van zowel kapitaal als arbeid. In MEOM bereiken de goederen- en de arbeidsmarkt op lange termijn een evenwicht; op korte termijn kunnen zich echter wel onevenwichtigheden voordoen. Op lange termijn tendert de werkloosheid bij voorbeeld naar zijn "natuurlijke" niveau, op korte termijn kan de werkloosheid daar bovenuit stijgen. De overheidsuitgaven zijn onderverdeeld in vier categorieën: ambtenarensalarissen, overdrachtsuitgaven, overheidsinvesteringen en overheidsconsumptie. Deze uitgaven worden gefinancierd door de heffing van belastingen en premies op zowel arbeid als kapitaal. Ook is het mogelijk dat de overheidssector een financieringstekort of -overschot vertoont. Herverdeling van inkomens via belastingheffing en inkomensoverdrachten is expliciet opgenomen in MEOM. Zo leiden toenemende inkomensoverdrachten tot een vermindering van het arbeidsaanbod. Een daling van het marginaal tarief op arbeid leidt daarentegen tot een toeneming van het arbeidsaanbod. Op deze wijze zijn diverse elementen van de moderne (endogene) groeitheorie gemodelleerd, die een rol spelen in recente onderzoeken naar de samenhang tussen inkomens(her)verdeling en economische groei.⁶ Een ander aspect van de endogene groeitheorieën is dat belastingen en premies maar ook de overheidsinvesteringen het tempo van technologische vooruitgang beïnvloeden. Een stijging van de overheidsinvesteringen leidt tot een toeneming van het tempo van technologische vooruitgang.

Tabel 2 bevat een overzicht van de aanbodelementen van belastingheffing en inkomensoverdrachten in MEOM. Naast deze aanbodeffecten wordt in MEOM echter ook rekening gehouden met bestedingseffecten van uitkeringen en belastingen. Zo betekent een verhoging van de inkomensoverdrachten een stijging van het beschikbaar inkomen dat vervolgens weer leidt tot een toeneming van de particuliere consumptie en het nationaal inkomen.

In tabel 3 staan de effecten van de hypothetische situatie dat de koppeling van uitkeringen en lonen in de jaren tachtig plaats zou hebben gevonden. Het gaat hier om de over een periode van tien jaar gecumuleerde effecten. Ter vergelijking zijn ook de uitkomsten van een analyse die het CPB (1991) met het FKSEC-model heeft gemaakt in de tabel opgenomen.

⁶ Zie bij voorbeeld P.A.G. van Bergeijk en P.M. Waasdorp (1993).

Tabel 2: Specifieke aanbodfactoren van MEOM

Belastingen, uitkeringen en arbeidsmarkt

- daling marginaal LB/IB tarief leidt tot stijging arbeidsaanbod;
- daling inkomensoverdrachten leidt tot stijging arbeidsaanbod;
- stijging van belastingen en premies wordt afgewenteld op lonen.

Belastingen, technische ontwikkeling, investeringen en export -

- daling marginaal LB/IB tarief leidt tot hoger tempo technische vooruitgang;
- daling marginaal VPB tarief leidt tot meer R&D en technische vooruitgang en hogere investeringen;
- stijging overheidsinvesteringen leidt tot stijging productiecapaciteit;
- exportgroei wordt positief beïnvloed door stijging van de productiecapaciteit.

Bron: Van Sinderen (1993), p. 77.

Tabel 3: Gevolgen eventuele koppeling in de jaren tachtig^{a)}

	MEOM1	MEOM2	FKSEC
Volume productie bedrijven (%)	-2,0	-5,9	-1,0
Volume investeringen bedrijven (%)	-1,3	-4,7	-3,5
Volume uitvoer van goederen (%)	-5,2	-6,9	-3,0
Volume invoer van goederen (%)	-0,5	-4,5	-1,0
Volume particuliere consumptie (%)	2,5	-4,9	1,5
Inflatie (%)	2,1	2,0	3,0
Reële loonkosten per werknemer bedrijven (%)	2,7	2,4	4,5
Werkgelegenheid bedrijven (%) (arbeidsjaren)	-2,4	-4,7	-3,1 ^{b)}
Inactieven-actievenratio (%pt)	2,1	4,0	4,5
Druk van collectieve uitgaven (%pt)	2,2	2,9	2,0
Druk van collectieve lasten (%pt)	0,3	2,9	2,0
Financieringstekort (%pt) ^{c)}	1,9	0,0	0,0

a) Gecumuleerde effecten na 10 jaar.

b) Dit is ± 125.000 arbeidsjaren in de CPB analyse.

c) Een positief getal betekent een stijging van het tekort.

Bron: Berekeningen met MEOM en voor FKSEC CPB (1991).

MEOM1 Koppeling met endogeen financieringstekort.

MEOM2 Koppeling met exogeen financieringstekort; tekorten worden gefinancierd door verhoging van de loonbelasting.

In onze berekeningen is de koppeling vorm gegeven door uit te gaan van de

feitelijke ont koppeling van de uitkeringen en overheidssalarissen van de inkomens in de marktsector zoals die gemiddeld in de jaren tachtig heeft plaats gevonden. Dit is dus een wat andere koppelingsvariant dan koppeling volgens de WKA. De WKA koppelt alleen de uitkeringen aan het gemiddelde van de lonen in de markt en de collectieve sector. In onze simulaties koppelen we zowel de uitkeringen als de overheidssalarissen aan de lonen. Onze variant sluit hiermee aan bij de simulaties van het CPB. Ook wordt zo bij de praktijk van de jaren tachtig aangesloten. De ont koppeling bestond toen immers uit de bevriezing van zowel de uitkeringen als de overheidssalarissen.

Voor de uitkomsten hebben we de lange-termijnuitkomsten van de simulaties genomen. Onze rekenmethode wijkt in haar uitvoering enigszins af van de berekeningen die het CPB heeft gemaakt. Daarin wordt weliswaar ook uitgegaan van een hypothetische koppeling van uitkeringen en overheidssalarissen aan de lonen, maar in tegenstelling tot onze berekeningen worden vervolgens de belastingtarieven jaarlijks zo afgestemd dat het financieringstekort uitkomt op zijn historische waarde. Wij laten in de eerste kolom (MEOM1) het tekort gewoon mee lopen in de simulaties; zo kunnen we beter inschatten welke gevolgen de koppeling heeft voor alle variabelen, waaronder het tekort.⁷ Ter vergelijking is daarnaast in de tweede kolom het tarief voor de loonbelasting ook door ons zo afgestemd dat het financieringstekort ongewijzigd blijft (MEOM2). Niettemin wijzen de uitkomsten van de drie methodieken in dezelfde richting: in de onderzochte periode zou koppeling negatief uitgewerkt hebben op de productie, de investeringen, de uitvoer en vooral de werkgelegenheid. Het in de jaren tachtig gevoerde beleid van ont koppeling heeft dus een gunstige uitwerking gehad.

In onze *counterfactual analysis* met MEOM1 (kolom 1 van tabel 3) zou de koppeling leiden tot hogere inkomensoverdrachten en daarmee tot een afname van het arbeidsaanbod, waardoor de loonkosten en afzetprijzen stijgen. Dit zet de winsten van de bedrijven onder druk, waardoor de investeringen afnemen, wat vervolgens negatieve gevolgen heeft voor de productiecapaciteit. Uiteindelijk resulteert dit proces in een substantiële arbeidsuitstoot. De werkgelegenheid neemt in MEOM1 met ruim twee procent af. Dit zien we terug in de ontwikkeling van de inactieven-actieven-ratio, die toeneemt met zo'n twee procentpunt. Wederom blijkt te gelden dat koppelen leidt tot ont koppelen. Wel is koppelen als gevolg van de gestegen inkomensoverdrachten goed voor de particuliere consumptie. Een eventuele toepassing van de koppeling zou in MEOM1 tot een sterkere afname van de productie en de uitvoer hebben geleid

⁷ Bovendien is de keuze tussen de verschillende mogelijkheden voor de belastingverhogingen die nodig zijn om het tekort op zijn gerealiseerde waarde te brengen, vanzelfsprekend een arbitraire. Het CPB geeft zelf aan dat ook ombuigingen op de uitgaven naast belastingverhogingen een optie zijn.

dan volgens de CPB berekeningen. De druk van collectieve uitgaven stijgt met meer dan twee procentpunt. Doordat de lastendruk slechts weinig toeneemt, resulteert dan ook een forse toeneming van het financieringstekort van bijna twee procentpunt.

In kolom 2 staan de effecten van een koppeling waarbij door verhoging van de belastingtarieven het tekort niet zou zijn veranderd. In MEOM2 veroorzaken de hogere belastingen een wat sterkere daling van de werkgelegenheid, wat de productie van bedrijven verder onder druk zet.

5. Vraag- en aanbodeffecten van koppeling

De uitkomst van onze exercities hangt onder meer af van de mate waarin de relatieve verhoging van de sociale uitkeringen, die het gevolg is van het toepassen van de koppeling, het arbeidsaanbod en de arbeidsvraag beïnvloedt. Om dit te analyseren hebben we in MEOM de vraageffecten van de aanbodeffecten gescheiden. Zo kunnen we zien in welke mate koppeling ingrijpt op de vraagkant en in welke mate op de aanbodkant van de economie. Een en ander komt in MEOM neer op het draaien van twee aparte modelsimulaties. Eén met het originele model en één met het model waarin alle aanbodelementen uit tabel 2 als het ware uitgezet zijn. Zo wordt bij voorbeeld verondersteld dat veranderingen in de marginale belastingtarieven en sociale uitkeringen geen gevolgen meer hebben voor het arbeidsaanbod.

De eerste modelsimulatie levert de totale simulatie-uitkomsten op en de tweede simulatie levert de uitkomsten op waarin slechts rekening is gehouden met de vraageffecten. De aanbodeffecten verkrijgen we door de uitkomsten van de tweede simulatie (met het model zonder aanbodelementen) van de uitkomsten van de eerste simulatie (met de basisversie MEOM1) af te trekken. In tabel 4 staan de vraag- en aanbodeffecten van een eventuele koppeling in de jaren tachtig. Omdat we ons vooral richten op de gevolgen van de relatieve verhoging van de sociale uitkeringen voor de vraag- en aanbodkant van de economie en omdat we willen zien in hoeverre koppeling uitwerkt op het financieringstekort, zijn we uitgegaan van de uitkomsten van MEOM1 uit tabel 3; het financieringstekort is dus endogeen.

Koppeling komt in eerste instantie neer op stimulering van de binnenlandse vraag. Langs de vraagkant van de economie werkt koppeling dan ook licht positief uit op de productie en de investeringen. Vooral ook de consumptie wordt positief beïnvloedt, maar doordat de binnenlandse absorptie sneller toeneemt dan de productiecapaciteit wordt de uitvoer weggedrukt. Feitelijk bewerkstelligt koppeling een herschikking van de voornaamste bestedingscategorieën, een hogere consumptie en lagere uitvoer, zonder dat de productiecapaciteit substantieel toeneemt. Dit wordt ook weerspiegeld in de

onveranderde werkgelegenheid. Langs de aanbodkant van de economie resulteert koppeling in een daling van de produktie en investeringen. De relatieve verhoging van de inkomensoverdrachten zet het arbeidsaanbod onder druk waardoor de werkgelegenheid afneemt en de inactieven-actieven-ratio stijgt.

Tabel 4: Gevolgen eventuele koppeling in de jaren tachtig, uitsplitsing van vraag- en aanbodfactoren in MEOM^{a)}

	TOTAAL	VRAAG	AANBOD
Volume produktie bedrijven (%)	-2,0	0,1	-2,1
Volume investeringen bedrijven (%)	-1,3	0,3	-1,7
Volume uitvoer van goederen (%)	-5,2	-2,2	-3,0
Volume invoer van goederen (%)	-0,5	0,9	-1,4
Volume particuliere consumptie (%)	2,5	3,5	-1,0
Inflatie (%)	2,1	1,1	1,0
Reële loonkosten per werknemer bedrijven (%)	2,7	1,2	1,6
Werkgelegenheid bedrijven (%) (arbeidsjaren)	-2,4	0,0	-2,4
Inactieven-actievenratio (%pt)	2,1	0,0	2,1
Druk van collectieve uitgaven (%pt)	2,2	1,7	0,5
Druk van collectieve lasten (%pt)	0,3	0,2	0,1
Financieringstekort (%pt) ^{b)}	1,9	1,5	0,4

a) Gecumuleerde effecten na 10 jaar.

b) Een positief getal betekent een stijging van het tekort.

VRAAG = Koppeling in MEOM met alleen vraagelementen

AANBOD = Koppeling in MEOM met alleen aanbodelementen

TOTAAL = Koppeling in MEOM met zowel vraag- als aanbodelementen

De daling van werkgelegenheid oefent een negatieve invloed uit op de consumptie. Via de aanbodkant van de economie leidt koppeling niet zozeer tot een herschikking van de bestedingscategorieën maar tot een daling van de produktiecapaciteit. Dit wordt veroorzaakt door zowel een afname van de ingezette hoeveelheid kapitaal onder invloed van lagere winstgevendheid als door een daling van het arbeidsaanbod. Uit tabel 4 komt naar voren dat koppeling vooral de aanbodkant van de economie verzwakt, terwijl de vraagkant licht gestimuleerd wordt. Het totale effect van deze twee mechanismen is echter negatief.

Uit hier niet weergegeven berekeningen met een budgetneutrale variant waarin de koppeling gefinancierd wordt door belastingverhoging blijkt dat bovengenoemde uitkomsten zowel aan de vraag- als aan de aanbodkant negatiever uitpakken. Ook uit deze berekeningen komt naar voren dat de

koppeling negatief uitwerkt op vooral de aanbodkant van de economie en nog steeds relatief gunstig uitwerkt op de vraagkant van de economie.

De modelsimulaties zijn natuurlijk vooral indicatief. Aan de exacte uitkomsten mag geen al te groot gewicht worden toegekend. Van belang is vooral de richting van de uitkomsten en die leidt tot slechts één conclusie: koppeling van uitkeringen en overheidssalarissen aan de lonen in de particuliere sector zou in de jaren tachtig volgens zowel onze modelsimulaties als de berekeningen van het CPB feitelijk onbetaalbaar zijn geweest. De in de jaren tachtig gevolgde politiek van ont koppelen was dus vanuit macro-economisch gezichtspunt verstandig.

6. Conclusie

Sinds de invoering van de WKA is slechts één maal gekoppeld. De analyses in dit artikel gaan in op de vraag onder welke voorwaarden koppelen van inkomens in de collectieve sector aan de inkomens in de marktsector op middellange termijn en met handhaving van de groeiperspectieven van ons land mogelijk is. De uit de macro-economische identiteiten afgeleide voorwaarden waaronder duurzaam gekoppeld kan worden en zoals verwoord in de WKA zijn stringent. Als de economische groei matig is en de inactiviteit hoog, lijkt koppelen in de praktijk dan ook al snel in ont koppelen te resulteren, onder andere doordat in een stagnerende economie de arbeidsvraag onder druk komt te staan en de aanbodzijde van de economie verzwakt wordt. Aan de andere kant kan ont koppeling er toe leiden dat de economische omstandigheden zich verbeteren zodat koppeling op termijn weer mogelijk schijnt.

Uit recente CPB berekeningen blijkt dat koppeling op termijn eerst mogelijk is als de economische voorwaarden zich drastisch verbeteren. Dit vergt echter wel zodanige, met lastenverlichtingen gepaard gaande, ingrepen in de sociale zekerheid dat de inactieven-actieven-ratio fors daalt. In de jaren tachtig waren de economische condities echter zodanig dat de macro-economische kosten van een eventuele koppeling substantieel geweest zouden zijn. Berekeningen met het algemeen-evenwichtsmodel MEOM tonen aan dat wanneer in de jaren tachtig een koppelingsbeleid zou zijn gevoerd dit geleid zou hebben tot minder produktiegroei, lagere werkgelegenheid en een toeneming van de inactieven-actieven-ratio. Uit onze berekeningen blijkt dat dit vooral komt door de negatieve effecten van een koppeling op de aanbodkant van de economie die de licht positieve bestedingseffecten meer dan teniet doen.

Literatuur

- Bergeijk, P.A.G. van en P.M. Waasdorp (1993) Herverdeling en economische groei, *Economisch Statistische Berichten*, jrg. 78, blz. 932-935.
- Centraal Planbureau (1991), *De werkgelegenheid in de jaren tachtig*, Werkdocument nr. 41, Den Haag.
- Centraal Planbureau (1992), *Nederland in Drievoud*, SDU, Den Haag.
- Centraal Planbureau (1993), *Centraal Economisch Plan 1993*, SDU, Den Haag.
- Centraal Planbureau (1994), *Vijf verkiezingsprogramma's. Economische gevolgen van voorgenomen beleid*, SDU, Den Haag.
- Geelhoed, L.A. (1993), "1993: meer dynamiek gevraagd", *Economisch Statistische Berichten*, jrg. 78, blz. 4-8.
- Kemp, A.A.M. de en J.C. Vrooman, (1992), "De toekomst van de koppeling: een empirische verkenning", *Openbare Uitgaven*, jrg. 24, blz. 200-212.
- Kolnaar, A.H.J. en R.J. Mulder (1991), "De A van de WKA", *Economisch Statistische Berichten*, jrg. 76, blz. 1161-1163.
- Memorie van Toelichting (1991), Tweede Kamer 1990-1991, 22 012, nr. 3.
- Sinderen, J. van (1993), "Tien jaar aanbodbeleid", *Economisch Statistische Berichten*, jrg. 78, blz. 76-79.
- Sociaal-Economische Raad (1991), *Advies minimumloon en sociale uitkeringen in 1992*, Advies nr. 91/23, Den Haag.
- Vijlbrief, J.A. en R.F. van de Wijngaert (1992), *Unions, wage formation, and linked unemployment benefits*, Tinbergen Institute Research Bulletin, jrg. 4, 15-35.