

Maatschappelijke zekerheid en inkomensherverdeling in België ⁽¹⁾

door Dr. Michel NEIRYNCK

Lector aan de Katholieke Universiteit te Leuven

★

Van oudsher leeft in de mens een soort van heimwee naar vrije vergoedingen, naar een inkomen dat niet op economische functies zou gesteund zijn, wel op behoeften. Het is het fameuze : « ... à chacun selon ses besoins ». Deze utopie vindt men herhaaldelijk terug in beschrijvingen van een ideale staat maar in de werkelijkheid kon zij slechts bij uitzondering en voor een beperkte tijd verwezenlijkt worden. Het is bekend dat de communistische samenleving gelooft na jaren van soberheid en strijd deze meer paradijselijke toestand ooit te realiseren. In onze westerse landen kan men menen dat een steeds snellere stijging van de productie eenmaal sommige communautaire hervormingen mogelijk en zelfs wenselijk zal maken. De maatschappelijke zekerheid betekende een stap in deze richting.

Wanneer in december 1944 België het nieuwe stelsel inrichtte, waren verscheidene constituerende elementen niet nieuw. In feite heeft de verantwoordelijke minister, de heer A. Van Acker, op dat ogenblik diverse zaken uit de sociale wetgeving en voorzorg samengebracht, om ze, waar nodig of nuttig, een verdere uitbouw te geven.

De oorsprong van het stelsel wordt in Groot-Brittannië gezocht. Deze natie wilde uiteindelijk met sociale maatregelen een waarschijnlijk geachte economische depressie bestrijden. Daarom moet J.M. Keynes beslist als een van de peters van de maatschappelijke zekerheid worden aangezien. Dat Lord Beveridge, die voor de meesten als de vader ervan doorgaat, zijn standaardwerk de titel gaf « Full Employment in a Free Society » kan als bewijs gelden dat de democratieën in die tijd een moeilijk te verbergen schrik hadden van conjuncturele

(1) DELEECK H., *Maatschappelijke zekerheid en inkomensherverdeling in België*, Centrum voor Economische Studiën, Leuven, Standaard Wetenschappelijke Uitgeverij, Antwerpen, 1966, 347 blz., gen. 375 fr.

en structurele werkloosheid. Zij zochten naar methodes die ook buiten de communistische landen, dus in de vrije wereld, toepasselijk waren.

Men mag aannemen dat op meer sociaal-economisch gebied de aantrekkingskracht van het communistische regime reël was rond 1944. Moest de maatschappelijke zekerheid de economische depressies helpen bestrijden, door inkomensherverdeling zou zij onze bevolking meteen dichter brengen bij het communautair ideaal, het « ... à chacun selon ses besoins » waarover wij het zojuist hadden.

Herman Deleeck heeft een grondige studie gewijd aan het onderwerp « Maatschappelijke Zekerheid en Inkomensherverdeling in België ». Met deze thesis promoveerde hij aan de Katholieke Universiteit te Leuven tot doctor in de economische wetenschappen. De Belgische Vereniging der Banken bekroonde het boek met de Prijs Albert Edouard Janssen.

Tussen 1948 en 1962 bedroegen de totale ontvangsten van de maatschappelijke zekerheid in België verhoudingsgewijze tot het nationaal inkomen gemiddeld iets meer dan 10 %. In 1948 was het 9 %, in 1962 echter 11,6 % en tijdens het volgende jaar, dat niet in de studie weerhouden werd omdat te veel statistische gegevens ontbraken, zelfs 12,1 %. Een langzame stijging dus. Deze 10 à 12 % worden gefinancierd, aan de ene kant door de werkgevers en de werknemers, die respectievelijk twee vierden en een vierde voor hun rekening nemen, aan de andere kant door de staat die via toelagen het laatste vierde aanbrengt.

De auteur zoekt naar de verdeling van het aldus geconstitueerde bedrag. Achtereenvolgens bespreekt hij de verticale en de horizontale herverdeling. De verticale herverdeling is degene die men spontaan verwacht, aangezien zij een nivellatie tussen de hogere en de lagere looncategorieën beoogt. De horizontale herverdeling betreft inkomensoverdrachten van de meest door het lot begunstigen of de minst lastdragende subjecten naar de minst begunstigen of naar de subjecten met de zwaarste lasten.

In vele westerse landen hebben sociale kringen de maatschappelijke zekerheid geestdriftig begroet. Sommigen hebben gemeend dat daarmee de « kapitalistische » periode definitief achter de rug was en dat de nieuwe periode anders, in elk geval beter zou zijn voor de arbeidersbevolking. Er zijn elementen in de sociaal-economische statistiek die deze opvatting ondersteunen. Zo is het mij steeds opgevallen hoe in België de oudere enquêtes van arbeidersbudgetten die goed vergelijkbaar waren (speciaal de enquêtes van 1853-1854, 1891 en

1928-1929), na de tweede wereldoorlog gevolgd werden door verscheidene andere die een volledig gewijzigd beeld brachten ; in het verbruik van de arbeidersgezinnen mocht van een nieuwe periode gesproken worden. De maatschappelijke zekerheid was hierbij niet het enige element, wel een zeer belangrijk.

Toch hebben de werknemers moeten ondervinden dat na 1945 een aantal sociale vraagstukken onverminderd bleven bestaan. Hoogstens was er meer steun om een kwade periode te overbruggen. De ontgoocheling over een ontoereikende maatschappelijke zekerheid — en hierbij legde men de nadruk op het laatste woord — was wellicht het grootst in Groot-Brittannië zelf. In het land van herkomst waren de verwachtingen hoger gespannen aan elders. Iedereen weet hoe het aldaar in de laatste decennia niet heeft ontbroken aan sociaal-economische vraagstukken van allei aard, werkloosheid en crisis niet uitgesloten.

In België wordt de maatschappelijke zekerheid hoofdzakelijk gefinancierd door het bedrijfsleven, nl. ongeveer 75 %, zoals hierboven werd verklaard. De openbare besturen over het Kanaal dragen in belangrijker mate bij. Ook in België gaan al eens stemmen op ten gunste van meer fiscalisatie en het is typisch dat sociaal zeer vooruitstrevenden in hun actie gesteund worden door groepen middenstanders. De eersten wensen meer herverdeling, de tweeden rekenen erop minder grote bijdragen te betalen. Dit eigenaardig bondgenootschap vindt zijn ontstaan o.m. in het feit dat ons huidig stelsel de kleine bedrijven normaal zwaarder belast dan de grotere bedrijven ; deze laatste zijn sterk gemechaniseerd zijn en bij voorkeur doen zij een beroep op (zeer) geschoold personeel. De loongrens die voor het vaststellen van de bijdragen van maatschappelijke zekerheid wordt gebruikt, bevoordeelt natuurlijk de ondernemingen die veel personeel met hoge bezoldiging te werk stellen. Deze toestand was bijzonder treffend in België juist omdat men er lange tijd heeft vastgehouden aan een opmerkelijk lage loongrens. In de jongste tijd werd zij gevoelig verhoogd, en de beweging is waarschijnlijk nog niet ten einde. Daarop wijzen ook uitspraken van de heren Fuss en Leën die worden geciteerd (blz. 159) en die aandringen om in bepaalde sectoren de loongrens zonder meer te laten wegvallen. Maar zij is er nog altijd en het kan niet geloochend worden dat, telkens de herverdeling ter sprake komt, zij een uitzonderlijk grote betekenis heeft.

Er zijn ook de uitgaven van de maatschappelijke zekerheid : voor een aantal gezinnen en alleenstaande vertegenwoordigen zij een

belangrijk inkomen. Men mag aannemen — en doctor Deleeck brengt in dat verband nieuwe bewijzen aan — dat de bevolkingsklassen met een hogere levensstandaard normaal meer gebruik kunnen maken, en effectief ook maken, van allerlei diensten uit de sociale sector. Een enquête in Frankrijk heeft achterhaald hoe zulks zeker het geval is met de gezondheidszorg. Moet men niet vrezen dat deze tendentie nog bevestigd wordt, mocht naar het voorbeeld van andere welvaartstaten de psychiatrie aan betekenis winnen? Het is niet de eenvoudige arbeider die gewoonlijk deze zorgen nodig heeft, of meent nodig te hebben. De auteur citeert een aantal gemeenschappelijke sociale diensten die het meest door werknemers met hoog inkomen worden gebruikt, desgevallend zelf min of meer in beslag worden genomen: studiebeurzen, sociale woningbouw, onderwijs, openbare zwembaden en sportterreinen, vakantiehuisen. In dit licht gezien moet de vraag: studiebeurzen of studieleningen, opnieuw onderzocht worden. Wanneer rijkere werknemers het meest van deze sociale dienst gebruik maken, is het voor de gemeenschap aangewezen eerder met studieleningen te werken.

Maar ook bij een gewone sociale vergoeding als de kinderbijslag kan men merken dat niet zelden de rijkere het meest kunnen genieten: voor één naar boven gelimiteerde bijdrage staat er kinderbijslag soms ten gunste van meer kinderen, in elk geval voor kinderen die langer studeren en dus gedurende meer jaren een recht hebben op deze vergoeding. Een gewoon arbeidersgezin zal in ruil voor verscheidene bijdragen, b.v. van vader, van moeder, van één of twee werkende kinderen, slechts tijdens een aanzienlijk kortere periode kinderbijslag ontvangen. Dergelijk gezin heeft weinig belangstelling voor de studiebeurzen van daareven, ook niet voor de studieleningen. Men laat deze tegemoetkomingen van de Staat aan de meer welstellenden. Nu is het typisch dat hetzelfde verschijnsel zich voordoet in een communistisch land als de USSR. Ook daar gaan een aantal sociale uitgaven, vooral in verband met opvoeding en scholing van de kinderen, bij voorkeur naar de mensen met het hoogste arbeidsinkomen!

Gelukkig bestaat ook een horizontale herverdeling. Hier is, aldus de auteur, een waarachtige sociale herverdeling aanwezig, nl. van jongeren naar ouderen, van gezonden naar zieken, van actieven naar niet actieven. Diverse cijfers worden geciteerd (blz. 279): de horizontale herverdeling had in 1961 betrekking op een bedrag van 42,9 miljard frank. Het werd over de verschillende categorieën van gezinnen aldus verdeeld:

— aan de niet-meer-actieven (gepen- sioneerden en weduwen)	18,0 miljard frank
— aan de niet-actieven van beperkte duur	7,9 miljard frank
— aan de actieven met kinderlast . .	13,9 miljard frank
— aan de actieven zonder kinderlast .	3,1 miljard frank

Na een aantal berekeningen om de netto-herverdeling te kunnen vaststellen, formuleert de auteur het volgende besluit (blz. 272) :

De uitkeringen opgenomen door de niet-actieven worden integraal gefinancierd door de actieven; dit komt neer op een netto-inkomensverplaatsing van 25,9 miljard frank. De actieven met kinderen nemen het grootste deel van wat zij bijdragen terug op. De grootste verliezers zijn de groep der actieven zonder kinderen; zij brengen de twee derde van de bijdragen op en ontvangen slechts 7 % van de uitkeringen.

Ergo, binnen de groep van de loon- en weddetrekkenden worden de uitkeringen van de maatschappelijke zekerheid essentieel gefinancierd door de ongehuwden (waaronder een groot aantal jongeren die nog in het gezin van hun ouders verblijven), door de gehuwden zonder kinderen en door de echtgenoten die naast het gezinshoofd een tweede inkomen voor het gezin verwerven.

Noteert andermaal de zware last die rust op de meewerkende echtgenote evenals op de jeugdige, niet-gehuwde arbeiders en arbeidsters. De bijdrage van een welstellend gezin voor de horizontale herverdeling zal normaal geringer zijn dan in een armer gezin. Dit bevestigt onze vroegere conclusie.

De organisatie van een herverdeling kost geld : in bepaalde sectoren is tot 10 % daarmee gemoeid. Het zal een sociale bekommernis blijven het systeem van de maatschappelijke zekerheid niet onnuttig te verzwaren. Tijdens zijn opzoekingswerk heeft de auteur moeten vaststellen dat sommige bevolkingsgroepen praktisch evenveel ontvangen als zij voor bijdrage betalen. Het is duidelijk dat vereenvoudigingen mogelijk zijn. Dezelfde bemerking heb ik reeds herhaaldelijk gemaakt en neergeschreven in verband met de geneesmiddelen. Voor een aantal geneesmiddelen wordt door de ziekte- en invaliditeitsverzekering een bedrag van enkele franken terugbetaald. De financiële verrichting moet natuurlijk administratief verwerkt worden en men kan menen dat bij dergelijke operatie de boekhouding meer kost dan het *ristorno* zelf. Ware het daarom niet beter onze inspanningen te richten op een verminderde verkoopprijs van de geneesmiddelen, b.v.

door het verbieden of door het fiscaal belasten van alle uitgaven die de producent maakt in verband met de promotie? De lagere verkoopprijs zou de zieken ten goede komen en de administratie zou wezenlijk lichter uitvallen.

Toen de strijd tussen de ziekteverzekering en de geneesheren in België een hoogtepunt had bereikt, werd herhaaldelijk een discussie gevoerd over de vraag of een privé-onderneming, b.v. een verzekeringsmaatschappij, tegen een merkelijk lagere prijs dezelfde sociale diensten aan de bevolking had kunnen bewijzen als de rijksdienst. Naar mijn mening zou de overname door de privé-sector in elk geval onderstellen dat, in tegenspraak met het algemeen doel van solidariteit, een aantal « sociale » gevallen uit de verzekering worden geweerd. Het kan echter niet betwist worden dat er een aantal betalingen en ontvangsten zijn, die zich beperken tot een compensatie, compensatie waarvoor een hoge prijs betaald wordt. Wie erin slaagt de maatschappelijke zekerheid te vereenvoudigen, zal de sociale gevallen een dienst bewijzen.

In zijn besluiten is doctor Deleecq genuanceerd. Hij schrijft o.m. (blz. 320) : *De maatschappelijke zekerheid is van geringe betekenis voor de egalisatie van de levensvoorwaarden; zij is in hoofdzaak een steun aan de gezinnen der niet-actieven, aan de ouderen, aan de zware zieken. De verticale herverdeling mag als een te verlaten gezichtspunt beschouwd worden, en de aandacht moet des te meer gericht op de mechanismen van de horizontale herverdeling. Dit geldt dan vooral voor de stelsels van maatschappelijke zekerheid die voor het grootste deel gefinancierd worden uit bijdragen op het loon. Wanneer de aandacht in het verleden dikwijls toegespitst geworden is op de maatschappelijke zekerheid als instrument van inkomensspreiding dan is dit misschien wel te wijten aan de invloed van de Angelsaksische literatuur, die echter van uit een wezenlijk verschillende werkelijkheid en « onderlyng philosophy » gegroeid is. Dat de maatschappelijke zekerheid geen nuttig instrument is om inkomensegalisatie na te streven sluit trouwens aan bij het meer algemeen scepticisme omtrent de mogelijkheid om de inkomensstructuur respectievelijk de inkomensspreiding te wijzigen bij middel van nominale inkomensoverdrachten. Men kan zich zelfs afvragen of de weg der uitbreiding van de collectieve voorzieningen in het algemeen niet een risico inhoudt, in deze zin dat de lagere sociale lagen van de bevolking er minder van genieten dan de hogere lagen en vooral de middengroepen ».*

In de Belgische politiek bestaat al eens de neiging om het sociale karakter van een regering te meten naar het al of niet verhogen van de inkomsten bij de maatschappelijke zekerheid. Juist door de studie

van een aantal sociale uitgaven toont Herman Deleeck aan dat dergelijke houding zondigt door oppervlakkigheid en dat zij in een aantal gevallen tot gans verkeerde conclusies leidt. De massa van gewone arbeiders werd waarschijnlijk weinig geholpen door vele hogere inkomens bij geneesheren en apothekers, en toch was het de uitbouw van de maatschappelijke zekerheid die de evolutie bevorderde. Het Nationaal Instituut voor de Statistiek heeft een paar jaar geleden over deze aangelegenheid treffende cijfers gepubliceerd en deze geïllustreerd met een veelzeggende grafiek (Nationaal Instituut voor de Statistiek, Statische en economische Studiën, n° 13, 1966). In de grafiek wordt het verloop geschetst van het nominaal inkomen bij 3 groepen van de sector zelfstandigen en vrije beroepen, ten eerste, geneesheren en apothekers, ten tweede, advocaten en ten derde belastbare handelaars en ambachtlieden. Het jaar 1953 is gelijkgesteld met 100 en tijdens 4 jaar is er voor de drie groepen een bijna gelijke langzame stijging, tot ongeveer 120. Daarna gaan de geneesheren en apothekers iets sneller de hoogte in maar er is een hergroepering rond 1963 op ongeveer 160. Dan begint het gewone, aangezien in een minimum van tijd het nominaal inkomen van geneesheren en apothekers stijgt tot 220. Het is de periode van de onderhandelingen tussen de ziekteverzekering en het geneeskundig korps, met ook de staking als drukkingsmiddel. Het resultaat was een verrassend snelle verhoging van het inkomen bij één groep, volledig in tegenstelling met hetgeen zich voordeed bij de twee overige. Inderdaad, deze moesten het stellen met een stijging van enkele punten.

Wie zou durven te beweren dat het hoger inkomen van geneesheren en apothekers uitsluitend het gevolg is van meer sociaal dienstbetoon, zodat de maatschappelijke zekerheid, belangrijke financieringsbron van het medisch korps, niet anders kon doen dan haar uitbetalingen gevoelig verhogen? M.a.w., gaat achter het snel gestegen bedrag uitsluitend of hoofdzakelijk een groter aantal sociale prestatie schuil, prestaties die te recht door de maatschappelijke zekerheid vergoed worden? Indien op deze vraag « ja » wordt geantwoord, betekent zulks dat op zuiver sociaal gebied een indrukwekkend resultaat werd bekomen. Een restrictieloze bevestiging is echter, naar algemene overtuiging, uitgesloten. Dus werd het nagestreefde doel slechts onvolledig bereikt en het ware fout de snel groeiende uitgaven van de ziekte- en invaliditeitsverzekering zonder meer het predikaat « sociaal waardevol » toe te kennen.

Het is niet de eerste maal in de geschiedenis dat een sociaal goed bedoelde maatregel in een andere, niet voorziene richting werd omge-

bogen, al of niet opzettelijk. Nemen wij als voorbeeld de nationalisatie van de steenkolenmijnen in Groot-Brittannië door de regering-Attlee, onmiddellijk na de tweede wereldoorlog. Twintig jaar later kan men zeggen dat de Labour de mijnbazen die voor een onafwendbare crisis stonden, toegelaten heeft hun zorgen aan de gemeenschap over te dragen. Zij die in de vette jaren de winsten hadden opgestreken, werden dank zij een socialistische maatregel vrijgesteld van de verliezen tijdens de magere jaren! Een ander voorbeeld is bij ons de wetgeving op de banken die dateert van 1934-1935. Opnieuw was er een sociale om niet te zeggen socialistische motivatie. De nieuwe reglementen hebben de spectaculaire opgang van de financiële instellingen na 1945 geenszins belet, integendeel. En het bestaan van een controlelichaam als de Bankcommissie heeft eerder de producenten (de banken) dan de verbruikers (bedrijfsleven en privé-personen) geholpen. Dit laat toe te herhalen wat als een algemeen bekende waarheid te beschouwen is : niet de bedoelingen schenken een wet, een reglementering, een maatregel hun sociaal karakter, wel de resultaten die uiteindelijk worden bereikt.

In de maatschappelijke zekerheid schijnen deze resultaten meer nog dan elders secundair te zijn. Pers, vakbonden en drukkingsgroepen allerhande gaan van bij het ogenblik van de beslissing kwistig om met goede en slechte punten voor hen die het initiatief namen ; hoe de bedoelingen van de wetgever of van de regering in de werkelijkheid worden omgezet, acht men in een aantal kringen van minder belang. De studie van doctor Deleecq maakt ons op deze inkonsequentie attent en bezorgt meteen de methodes om de sociale werkelijkheid van meer nabij te volgen.

In een interessant boek over de Nederlandse geschiedenis in de XIX^e en XX^e eeuw (2) wordt gewezen op het onderscheid tussen stemming en houding in verband met sociale hervormingen. Stemming is spectaculair en laat soms toe grootse zaken te verwezenlijken. De maatschappelijke zekerheid in 1944 is daaraan een voorbeeld, ook de verovering van achturendag onmiddellijk na 1918. Maar de eerste stap of sprong volstaat niet altijd. Wie grondig werk wil verrichten, moet na de « stemming » een meestal langere periode van « houding », aanvaarden, van ajusteren, juist om hetgeen tijdens de eerste fase werd afgedwongen in een definitieve sociaal-economische verwezenlijking om te zetten. Onze eeuw is echter op het spectaculaire ingesteld, en zij scheidt ongaarne de tijd voor ander werk, voor werk in

(2) HOEFNAGELS H., *Een eeuw sociale problematiek*, tweede druk, uitg. J.J. Romen en Zonen, Roermond-Maaseik, 1966.

de schaduw. Meer nog, wie in het openbare leven nadruk legt op nadelen die desgevallend uit de stemmingsinitiatieven zijn voortgekomen, wordt gemakkelijk verdacht gemaakt en niet zelden als sociaal bestempeld.

Het boek van Herman Deleecq nodigt tot bezinning uit in een sector die zeer belangrijk is voor het sociale leven; spectaculaire veroveringen werden er waarschijnlijk in onvoldoende mate gevolgd door precisiewerk. Om sociale redenen is dit laatste volstrekt noodzakelijk. Wat doctor Deleecq aanklaagt met de horizontale herverdeling in omgekeerde zin — de armeren die betalen voor de rijkere — weze een aansporing om de vraagstukken van de maatschappelijke zekerheid en de inkomensherverdeling met grote vrijmoedigheid steeds opnieuw te onderzoeken en te bespreken. Niet een majestueus gebouw is voor de maatschappelijke zekerheid het belangrijkste — de economische motieven waarop Keynes en vooral Beveridge de nadruk legden konden toch (voorlopig?) achterwege blijven — wel dat er binnenin functionele zalen, kamers en kamertjes zijn waarin bij voorkeur zorgen ontvangen de mensen die recht hebben op de bekommerenis van een sociaal ingestelde gemeenschap!

