

1992, en verder

L.A. Geelhoed*

In een geïntegreerd Europa bestaat een niet onaanzienlijke kloof tussen de formele beleidsvrijheid van de Nederlandse wetgever en de inhoudelijke beleidsmarges waarover hij kan beschikken. Om toch beleidsruimte te creëren is meer nodig dan het voldoen aan de toetredingseisen voor de EMU. Vooral het aandeel van de overdrachtsuitgaven in de collectieve uitgaven zal naar beneden moeten om de prestatieconcurrentie met andere nationale deeleconomieën aan te kunnen. Dat de Europese integratie tot pijnlijke ingrepen dwingt laat onverlet dat Nederland tot nu toe sterk heeft geprofiteerd van het integratieproces. Om ook na 1992 de kansen die Europa biedt volledig te benutten zullen publieke en private sector te zamen moeten werken aan de verbetering van de dynamiek van de Nederlandse economie.

Aan het eind van dit jaar zal volgens de Europese Akte de interne markt voltooid moeten zijn. Bovendien zullen dit jaar al de eerste nadere stappen moeten worden gezet naar de Economische en Monetair Unie, waartoe onlangs in Maastricht definitief werd besloten. Er is dus een goede reden na te gaan wat de combinatie van een voltooide interne markt en een EMU-in-wording de komende jaren voor de Nederlandse economie en ons economische beleid zal gaan betekenen. Ofschoon in economisch opzicht wat minder belangrijk, zal hierbij ook het Verdrag over de Europese Unie niet helemaal buiten beschouwing kunnen blijven. Doordat ook dat Verdrag een aantal, soms belangrijke, amendementen aanbrengt op het EEG-Verdrag, bepaalt het mede het juridische kader waarin onze economie zal moeten functioneren.

Hoe belangrijk de voortgaande politieke en maatschappelijke aardverschuivingen in Centraal en Oost-Europa ook zijn, veel meer dan de zekerheid dat de uiteindelijke afloop ervan nog heel onzeker is, valt daaraan niet te ontnemen. De in menig opzicht rampzalige economische ontwikkelingen, die zich in de vroegere Sovjetunie en enkele andere Oosteuropese staten voordoen, zullen de overgang naar een op andere leest geschoeide politieke en economische orde niet vergemakkelijken. Politieke en maatschappelijke instabiliteit staan een economisch herstel in de weg.

De verdieping van het Westeuropese economische en politieke (in déze volgorde!) integratieproces, de verbreding van dat proces door de uitbreiding van de Europese Gemeenschap met Zweden en Oostenrijk, in combinatie met de desintegratie van het Oosteuropese Sovjetimperium, maken concentratie van de aandacht op Europa alleen verleidelijk. Echter, Euroforie en Eurocentrie zijn beide riskant. De resultaten van het Europese economische integratieproces zijn steeds mede bevorderd door de ordening van het internationale handelsverkeer binnen

de GATT. Een stabiel en betrouwbaar institutioneel kader blijft een noodzakelijke voorwaarde voor verdere expansie van de wereldhandel. Voor Nederland, afhankelijk als het is van de ontwikkeling van de wereldhandel, is de keuze opgelegd. Het uiterst moeizame verloop van de Uruguayronde baart dan ook ernstige zorgen. De Eurocentrische landbouwpolitieke bijziendheid waarmee de Gemeenschap hier tot dusver opereert, miskent de belangen die hier op het spel staan. Juist nu het economische herstel in de Verenigde Staten heel moeizaam op gang komt, de economische groei in Japan sterk terugvalt en de prognoses van OESO en IMF wat naar beneden worden bijgesteld, zou een signaal van vertrouwen in de verdere toekomst van het wereldhandelsbestel heel welkom zijn. De bijzondere belangen die bij deze GATT-ronde voor het internationale verkeer in diensten, industriële eigendomsrechten en hoogwaardige industrieproducten in het geding zijn, geven overigens aan een eventuele overeenkomst veel meer dan een positieve symbolische betekenis. Zo bezien is de dominantie van de landbouwbelangen in de onderhandelingen wel erg eenzijdig. Ook als men bij een mislukking van de Uruguayronde het uiteenvallen van het wereldhandelsbestel in drie of meer economische blokken onwaarschijnlijk zou achten, zullen de economische betrekkingen tussen de belangrijkste handelspartners moeizamer en onzekerder worden. De teruglopende kwaliteit van de economische rechtsorde zal dan een afspiegeling vinden in tegenvallende economische resultaten.

De recente zorg over de buitengrenzen van de Gemeenschap is overigens tekenend voor de risico's die West-Europa loopt, indien het zijn internationale economische verplichtingen zou miskennen. Im-

* De auteur is secretaris-generaal van het Ministerie van Economische Zaken.

mers, Oost-Europeanen die niet voor de West-Europese markt mogen produceren, zullen zich noodzaak zien op die markt hun arbeid aan te bieden.

Economische politiek in Europese context

De vrijwel voltooide interne markt en de eisen die voor deelneming aan de slotfase van de EMU worden gesteld, zullen de komende jaren de context vormen voor de Nederlandse economische politiek. Het ligt om twee redenen voor de hand dat de aandacht zich thans vooral richt op de zogeheten convergentiecriteria voor de EMU. Dat is in de eerste plaats het convergentieprogramma dat Nederland heeft toegezegd op heel korte termijn aan de Europese Commissie voor te leggen. In de tweede plaats zijn de in het EMU-verdrag en bijbehorende teksten uitgewerkte convergentiecriteria, door hun gekwantificeerde duidelijkheid, heel geschikt om als richtsnoer voor het economische beleid te dienen. Het gaat hier meer in het bijzonder om:

- het inflatietempo, dat niet meer dan 1,5% mag uitkomen boven het gemiddelde van de drie EG-lidstaten met het laagste niveau;
- de nominale rentevoet op langlopende leningen, die niet hoger mag zijn dan twee procentpunten boven het gemiddelde van de drie lidstaten met de laagste inflatievoet;
- de wisselkoersstabiliteit, inhoudende dat bij overgang naar de slotfase de nationale munteenheid ten minste de twee daaraan voorafgaande jaren niet mag zijn gedevalueerd en, overigens, binnen de normale fluctuatiemarge van 2,25% van het EMS moet zijn gebleven;
- het vorderingstekort van de totale overheid, dat minder moet zijn dan 3% van het bbp of ten minste substantieel en continu moet dalen tot een niveau dat dicht bij de 3% ligt;
- de schuldquote van de totale overheid, die slechts hoger mag zijn dan 60% van het bbp als de quote voldoende daalt en de referentiewaarde in een bevredigend tempo nadert.

Thans voldoet Nederland – al geruime tijd – aan de eerste drie criteria, al baart de ontwikkeling van ons inflatietempo wel enige zorg. Voor het vordingentekort van de overheid voldoen we al geruime tijd niet aan de criteria. Echter, als de bij het regeerakkoord gemaakte afspraken worden verwezenlijkt, en daar ziet het naar uit, zal in 1994 het vordingentekort duidelijk onder de drempelwaarde van 3% van het bbp blijven.

Voor de totale overheidsschuldquote ligt het beeld genuanceerder. De totale overheidsschuldquote zal met een vermoedelijk beloop van krap 77% van het bbp in 1994 – na een top van 81% van het bbp in 1989 – nog aanzienlijk boven de referentiewaarde van 60% van het bbp liggen, maar zal wel een dalende lijn vertonen (zeker na 1992 als de staatsschuldquote, die het overgrote deel uitmaakt van de totale overheidsschuldquote, zijn top zal bereiken). Enige verdere reductie van het vordingentekort na 1994 lijkt niettemin op het eerste oog wenselijk om deze daling te bestendigen.

Hierbij moet overigens worden bedacht, dat ook zonder een EMU-in-wording vermindering van de publieke-schuldquote nodig zou zijn. De ervaringen van de laatste jaren hebben nog eens geleerd hoe

kwetsbaar een omvangrijke schuld de nationale begroting maakt voor fluctuaties in de reële rentevoet. Zo bezien stelt de ambitie, om bij de kopgroep van kandidaten voor toetreding tot een voltooide EMU te horen, de Nederlandse begrotingswetgever ook na 1994 voor een duidelijke opgave.

Hoe belangrijk de richtsnoeren die het EMU-verdrag ons land stelt ook zijn, zij vormen niet de enige eisen waaraan het economische beleid dit jaar en de komende jaren zal moeten voldoen. Het is immers de combinatie van een EMU-in-wording en een vrijwel voltooide interne markt, waarmee rekening zal moeten worden gehouden. Welnu, die combinatie zal van de Nederlandse economie een veel verdergaande en bredere convergentie vergen dan het EMU-verdrag formeel eist. De totstandkoming van de interne markt zal gepaard gaan met een sterke vergroting van de factormobiliteit, een scherpere concurrentie en omvangrijke sectorale en regionale herstructureringsprocessen. Voor het concurrentieaanpassingsvermogen van onze economie zijn van belang de hoogte van de collectieve-lastendruk, de samenstelling daarvan, alsmede de omvang en samenstelling van de collectieve uitgaven. Hier laat Nederland in vergelijking met de belangrijkste ons omringende EG-lidstaten significante verschillen zien, die in een bredere beleidsconvergentie zullen moeten worden meegenomen. Zoals het er nu naar uitziet, zullen de kwetsbare kanten van onze economie na 1994 niet in de eerste plaats liggen bij de omvang van het dan bestaande vorderingentekort en zelfs niet in de hoogte van de publieke-schuldquote. Zij doen zich vooral voor in de hoogte van de collectieve-lastendruk en de hoogte en samenstelling van de collectieve uitgaven. Daarom zal, los van de vraag tot welk niveau en in welk tempo het vordingentekort na 1994 moet worden teruggedrongen, het wegwerken van de hierbedoelde structurele oneffenheden de economische beleidsagenda moeten domineren. Het louter voldoen aan de toetredingseisen voor een voltooide EMU volstaat niet.

De speelruimte

De verhoudingen tussen de Gemeenschap en de lidstaten kenmerken zich door een uitgesproken legalistische inslag. Een van de gevolgen daarvan is dat in onze beleidsvorming en -uitvoering de juridische gevolgen van het Europese integratieproces wat meer accent plegen te krijgen dan de economische consequenties. Wat – nog – mag of moet, weegt zwaarder dan wat – nog – kan of wenselijk is. Zo'n, wat asymmetrische, aandacht voor de juridische aspecten van het integratieproces is voor een evenwichtige economische politiek wat minder gelukkig. Dat proces blijft, de beleidsintegratie in het kader van de EMU ten spijt, primair een marktintegratieproces.

Macro-distorsies

De voltooiing van de interne markt zal naast vrijheid van goederen- en dienstenverkeer, ook vrijheid van factorverkeer – kapitaal en arbeid – gaan inhouden. Dit betekent dat onze economie gevoeliger wordt voor macro-distorsies, ten gevolge van de verschillen tussen de lidstaten in de op kapitaal en arbeid drukkende lasten. Met het wegvallen van het wisselkoersinstrument, de monetaire instrumenten, beperkingen van het deviezenverkeer en van de mo-

gelijkheden voor een actief loon- en prijsbeleid, zijn deze distorsies niet goed meer beleidsmatig te corrigeren. Daarbij zij opgemerkt dat ook de formele mogelijkheden voor een loon- en prijsbeleid binnen de interne markt beperkt zijn. Ofschoon de directe belastingen en sociale-zekerheidslasten naar grondslag en tarieven formeel tot de exclusieve bevoegdheden van de Nederlandse wetgever blijven behoren, krimpt diens materiële beleidsvrijheid sterk in. Immers, waar de totstandkoming van de interne markt kapitaal en arbeid mobieler zal maken, worden de grondslagen van de belastingheffing gevoeliger voor significante verschillen in tarieven¹. Het directe gevolg hiervan is weer dat de opbrengsten van de huidige tarieven aan erosie onderhevig zullen blijken met nadelige gevolgen voor onze schatkist, om over de eventuele opbrengsten van tariefverhogingen nog maar te zwijgen, terwijl productie en werkgelegenheid zich naar het buitenland zullen verplaatsen. Hoe groter de factormobiliteit, hoe sneller en massiever deze verschuivingen zullen plaatsvinden. Ook al bestaat er een belangrijk verschil tussen de mobiliteit van arbeid en die van kapitaal, verwacht mag worden dat op den duur ook de arbeidsmobiliteit eerder toe- dan af zal nemen. Kortom, er bestaat een niet onaanzienlijke kloof tussen de formele beleidsvrijheid van de Nederlandse wetgever en de inhoudelijke beleidsmarges waarover hij kan beschikken, als hij met aanzienlijke macrodistorsies ten gevolge van dispariteiten in lastenniveaus wordt geconfronteerd.

Budgettaire en fiscale discipline

Een afwijkend hoog niveau van collectieve lasten brengt in een interne markt ernstige risico's van belastingarbitrage mee. Die kan zich, afhankelijk van de specifieke afwijkingen, in verschillende vormen voordoen. Er zijn in beginsel twee manieren om deze risico's te verminderen. De eerste, eenvoudig ogende weg is de aanpassing van deze lastenniveaus aan die van de belangrijkste nationale economieën binnen de interne markt. Een dergelijke 'tax compensation' is binnen de Verenigde Staten niet ongebruikelijk. De tweede, op het eerste gezicht wat lastiger aanpak is die van de zogenaamde 'benefit taxation'². Dat wil zeggen dat hogere belastingen dan in de ons omringende landen ten dele houdbaar kunnen zijn, indien daartegenover voor de desbetreffende belasting- of premieplichtigen ook bijzondere baten staan. Het voordeel van de toepassing van zo'n fiscaal profijtbeginsel is dat de belastingheffende overheid gedwongen wordt efficiënter met haar middelen om te gaan: de belastingconcurrentie tussen staten verbreedt zich tot een prestatieconcurrentie, waarin lasten en baten worden meegewogen. Maar ook hier blijft een schaduwzijde bestaan: naarmate de mogelijkheden tot factormobiliteit en belastingarbitrage in hun onderlinge samenhang groter worden, krimpen de mogelijkheden in om lasten op te leggen waartegen geen directe of indirecte tegenprestatie van overheidswege bestaat. Belasting- en beleidsconcurrentie tussen overheden die binnen één geografische markt opereren, houdt derhalve in dat er minder ruimte overblijft voor een herverdeling van mobieler wordende factoren (personen, kapitaal en activiteiten) naar relatief immobiel blijvende factoren (in de regel niet op de ar-

beidsmarkt actieve personen). Het hoeft nauwelijks toelichting dat het laatste vooral voor Nederland, dat een relatief hoge collectieve-lastendruk paart aan een relatief zeer omvangrijk aandeel van de overdrachtsuitgaven in de collectieve uitgaven, een ernstig probleem is. Onze lage arbeidsparticipatie maakt onze positie in de toenemende beleidsconcurrentie ongunstig. Zowel de ruimte voor 'benefit taxation' wordt erdoor beperkt alsook het economische draagvlak voor de belasting- en sociale-zekerheids-wetgever. Zo worden de overheidsuitgaven weggedrukt, waarvan de mobiele factoren profiteren. Die zullen relatief zwaar belast en weinig profijt van de overheid genieten, de 'wig' ontvluchten.

De convergentielast die een voltooide interne markt in samenhang met een EMU-in-wording voor het Nederlandse economische beleid meebrengt is dan ook naar onze gewone, in tienden van procenten uitgedrukte maatstaven formidabel. In eerste instantie zal moeten worden voldaan aan de convergentie-eisen die uit de onlangs vastgestelde EMU-bepalingen voortvloeien. In tweede instantie zal onze tamelijk tot sterk afwijkende collectieve-lastendruk naar beneden moeten worden gebracht. In derde instantie zal ook binnen een aangepast niveau van globale collectieve-lastendruk, het aandeel van de overdrachtsuitgaven moeten worden teruggedrongen ten gunste van de uitgaven die aan de activiteiten van de mobiele factoren ten goede komen. Kort gezegd: de publieke investeringen zullen moeten worden versterkt ten koste van de overdrachtsuitgaven en dat uit een kleinere publieke enveloppe.

Met het aangeven van de noodzaak en mogelijkheden tot convergentie van onze collectieve lasten blijft een belangrijke complicatie van een vrij factorverkeer, meer in het bijzonder van een vrij kapitaalverkeer, nog onbesproken.

De gevoeligheid van een heel mobiele factor als kapitaal voor verschillen in belastingdruk kan ertoe leiden dat staten verwickeld raken in een letterlijk ruïneuze belastingconcurrentie. In de jaren zeventig hebben we het spiegelbeeld hiervan gezien in een voor de openbare financiën even schadelijke subsidieconcurrentie: steunverlening aan onder andere staal en scheepsbouw tot op de bodem van de nationale schatkist. Daaraan moesten uiteindelijk bovennationale spelregels, uitgevaardigd op basis van artikel 92 van het EEG-Verdrag of overeengekomen in OESO-verband, een eind maken. Het is niet ondenkbaar dat dergelijke spelregels ook nodig zullen blijken om een 'tax race-to-the-bottom' te voorkomen.

De huidige politieke opvattingen binnen de Gemeenschap over de opportuniteit ervan lopen echter nog sterk uiteen. Zowel het pro als contra van een bovennationale disciplinerende worden, met een beroep op het subsidiariteitsbeginsel, verdedigd. De empirie zal uiteindelijk nader houvast moeten geven.

1. Zie bij voorbeeld A.L. Bovenberg, R.J. Mulder en J. van Sinderen, Internationale integratie en belastingheffing, *ESB*, 24 oktober 1990, blz. 996-999.

2. A.L. Bovenberg, The international effects of commodity and capital income taxes, in: R. Prud'homme (red.), *Public finance with several levels of government*, Proceedings of the 46th Congress of the International Institute of Public Finance, Brussel, 1990.

Loon- en prijsdiscipline

De combinatie van convergentiecriteria voor de EMU is in de eerste plaats zó gekozen, om te voorkomen dat het uit de pas lopen van een of meer landen het goed functioneren van de monetaire unie zal bemoeilijken of verhinderen. Daarnaast hebben deze criteria in de overgangperiode ook nog de strekking dat de economische actoren – overheden, sociale partners, ondernemingen – wennen aan de veel grotere zelfdiscipline die een combinatie van een voltooide interne markt en een voltooide EMU van hen zal vergen. Een nationaal uit de pas lopen- en prijsbeweging zal dan onmiddellijk tot uiting komen in een verslechtering van de concurrentiepositie, die niet meer door nationale maatregelen kan worden gecompenseerd.

De ontwikkeling van de werkgelegenheid in positieve of negatieve zin zal dan ook steeds meer gaan afhangen van de zelfdiscipline die bij het arbeidsvoorwaardenoverleg wordt opgebracht. Voor Nederland, dat een heel open economie heeft en dat de facto al geruime tijd afstand heeft gedaan van het wisselkoersinstrument, houdt deze constatering weinig nieuws in. De ervaringen van de laatste tien jaar bevestigen haar slechts.

Het zou overigens onjuist zijn de verantwoordelijkheid voor een gedisciplineerde loon- en prijsbeweging nu en in de toekomst uitsluitend bij de sociale partners te leggen. De arbeidsvoorwaardenontwikkeling wordt, zoals onlangs het CPB nog eens heeft aangetoond, mede beïnvloed door de hoogte van de collectieve lasten en door veranderingen in institutionele arrangementen als de zogenaamde 'replacement rate' (de verhouding tussen netto uitkerings- en loonniveau)³. Veranderingen daarin zullen steeds kritischer op hun grensoverschrijdende gevolgen moeten worden gewogen.

Hierbij moeten we wel bedenken dat de thans wel heel krap geworden manoeuvreerruimte voor zowel de publieke sector als de cao-partners niet in de eerste plaats aan het Europese integratieproces te wijten is. Dit proces versnelt slechts het door de demografische ontwikkelingen op den duur onhoudbaar worden van de inrichting van Nederland als verzorgingsstaat.

Meer speelruimte kan alleen worden verkregen door het kleiner maken van de wig tussen de bruto- en netto-arbeidsinkomens onder een gelijktijdige verhoging van de participatiegraad. Uit de diagnose van de WRR in zijn rapport *Een werkend perspectief* blijkt dat het hier om communicerende vaten gaat⁴. Het ziet er naar uit dat de probleemstelling van de WRR voorlopig actueel zal blijven.

Integratie en dynamiek

Het bovenstaande mag niet worden opgevat als slechts een inventarisatie van de bedreigingen die het Europese integratieproces voor ons vertrouwd sociaal-economische bestel meebrengt. Nog minder is de gevolgtrekking gerechtvaardigd dat de prijs voor de interne markt en de EMU wel heel hoog dreigt te worden. Al te makkelijk wordt vergeten dat Nederland tot dusverre sterk heeft geprofiteerd van dit proces, waarbij de economische baten veel groter zijn dan het boekhoudkundige saldo van bijdragen aan en inkomsten van de Gemeenschap laat zien.

Voor de positie van West-Europa ten opzichte van de Verenigde Staten en Oost-Azië is het initiatief tot versnelling van het marktintegratieproces via de voltooiing van de interne markt reeds van vitale betekenis gebleken. Het beeld van het 'oude continent' dat, in institutionele aderverkalking gevangen, tot verval gedoemd zou zijn, is inmiddels omgeslagen. De aan de marktintegratie eigen liberalisering en deregulering van de markt heeft voor meer dynamiek gezorgd. Tal van inefficiënties in de marktallocatie zijn inmiddels opgeruimd.

Ofschoon de projecties van de macro-economische gevolgen, in termen van extra economische groei, uiteenlopen, lijkt het wel vast te staan dat zij aanzienlijk zijn⁵. Echter, in de beschikbare studies wordt er wel stevast op gewezen dat de mate waarin de nationale deeleconomieën ervan zullen kunnen profiteren, samenhangt met de dynamiek die zij zelf kunnen verwezenlijken. Die dynamiek zal ongetwijfeld veelal door de marktsubjecten zelf moeten worden opgebracht. Hiervoor geldt onverminderd de analyse van de nota *Economie met open grenzen*⁶. Daarbij blijft het niet. Een open economisch bestel brengt onvermijdelijk ook de nationale publieke randvoorwaarden voor het opereren van het bedrijfsleven in het geding. De klassieke economische ordening van de markt verschuift geleidelijk naar de Europese Gemeenschap. De catalogus van maatregelen in het 'Witboek' voor de verwezenlijking van de interne markt is hiervoor illustratief. Niettemin blijven er in de nationale sfeer nog tal van regulerende beperkingen bestaan, die, wellicht ooit zinvol, nu averechts gaan uitwerken. Belemmeringen voor de toetreding tot bedrijven of beroepen die zwaarder zijn dan elders, komen in open verhoudingen neer op een 'discrimination à rebours' voor potentiële Nederlandse marktdeelnemers. Immers, de beschermingsdrang van Nederlandse 'insiders' kan er nu toe leiden dat buitenlandse 'outsiders' met de beschermde markt aan de haal gaan. Uiteraard worden de marktverhoudingen, en daarmee het concurrentievermogen van het Nederlandse bedrijfsleven, maar gedeeltelijk bepaald door publieke regulering.

De hierboven aangeduide macro-distorsies in de hoogte en samenstelling van de collectieve lasten en uitgaven hebben ook grote gevolgen op meso- en microniveau. Zij komen tot uiting in de – nog steeds – gebrekkige werking van de arbeidsmarkt, maar ook in het – te geringe – aandeel van de publieke investeringen en investeringsgerichte overdrachtsuitgaven. Nu hun macro-economische instru-

3. CPB, *Macro Economische Verkenning 1992*, Den Haag, 1991, blz. 82-87.

4. WRR, *Een werkend perspectief; arbeidsparticipatie in de jaren '90*, Rapporten aan de regering, nr. 38, Den Haag, 1990.

5. Zie voor een overzicht van de uitkomsten van diverse studies bij voorbeeld: P.A.G. van Bergeijk, J. van Sinderen en E.W.M.T. Westerhout, *Anticiperen en reageren op de Europese uitdaging*, Wolters-Noordhoff, Groningen, binnenkort te verschijnen.

6. Ministerie van Economische Zaken, *Economie met open grenzen*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, 21 670, nrs. 1-2. Zie voor een samenvatting J.H. de Groene, N. van Hulst en P.G. Winters, *Economie met open grenzen*, *ESB*, 19/26 december 1990, blz. 1208-1212.



mentarium schraller wordt, zoeken nationale staten binnen één grote geografische markt steeds meer de excellentie van hun beleid in de kwaliteit van de publieke aanbodzijde van de markt (infrastructuur, algemeen en beroepsoponderwijs, openbare nutsvoorzieningen, de bevordering van fundamenteel en toepassingsgericht onderzoek, het verwerven en de toepassing voor technologische kennis, enzovoort). Door dat versterken van de publieke aanbodzijde wordt de binding van mobieler wordende factoren aan de nationale economieën versterkt. Het betreft hier een meer concrete uitwerking van de hierboven al genoemde 'benefit taxation'.

Verschuivingen in de hoogte en samenstelling van de collectieve uitgaven zijn belangrijk, maar niet voldoende. De kwaliteit van de overheidsorganisatie in termen van doelmatigheid en adequaatheid wordt steeds essentiëler.

Tot dusver richt de aandacht zich daarbij vooral op de omvang, organisatie en werkwijze van de centrale overheid. Die eenzijdigheid is in ons in sommige opzichten wat overgecentraliseerde land wel verklaarbaar, maar ze is wat bijziend. De doelmatigheid van het overheidshandelen is gewoonlijk de resultante van de besluitvormings- en uitvoeringsprocessen, waarbij tal van 'overheden' zijn betrokken. Goede intenties, die te laat een vervolg krijgen, zijn tevergeefs gevormd. En goede besluiten waarvan de uitvoering niet deugt, omdat de organisatie daarvan te kort schiet, zijn onderhavig aan de wet van het tegenvallende resultaat. Een marktsector die tot efficiëntie gehouden is, en een inefficiënte overheid verdragen elkaar slecht.

De mogelijkheden die het integratieproces ons biedt zijn zo afhankelijk van de dynamiek van onze markt- en publieke sector te zamen.

Conjunctuur

In deze bijdrage is de conjunctuur tot dusverre vrijwel onbesproken gebleven. Veel anders dan het CPB daarover in zijn jongste 'halfjaarlijkse tussenrapportage' heeft gezegd, is daarover ook niet te melden⁷. De meeste zorgen baart nu de tegenvallende en traag verlopende economische opleving in de Verenigde Staten. De duidelijke vertraging van de economische groei in de Bondsrepubliek is de onvermijdelijke en nodige reactie op de bestedingsexpansie onmiddellijk na de Duitse hereniging. Deze combinatie kan, zeker de eerste helft van dit jaar, wat moeilijker blijken dan eerder is voorspeld. De beschikbare indicaties laten echter niet meer dan uitspraken onder groot voorbehoud toe. Voor onze economie is de combinatie van een al geruime tijd zwakke binnenlandse vraag, nog versterkt door de conjuncturele 'dip' en een bijna structureel geworden hoog spaaroverschot, opvallend. Het is echter te eenzijdig om dit vooral toe te schrijven aan het omvangrijke pakket van budgettaire ombuigingen waartoe het kabinet in de loop van 1991 besloten heeft. De genoemde combinatie wijst vooral op een meer structureel gebrek aan dynamiek in onze volkshuishouding⁸. Verschillende van de naar aanleiding van de 'Tussenbalans' genomen beslissingen hebben echter een meer structurele betekenis, doordat zij meer of minder geïnstitutionaliseerde excentriciteiten in ons sociaal-economische bestel hebben aangevat. In deze zin zijn de beslissingen over de

Ziektewet en WAO, de forse beperking van de compensatiegerichte subsidies en de zogenaamde Grote efficiency-operatie, zeker waar deze operatie niet ophoudt bij de centrale overheid, op te vatten⁹. Met de uitvoering van deze beslissingen staat dan ook meer dan het vasthouden aan de in het regeerakkoord overeengekomen afspraken over het financieringstekort en de collectieve-lastendruk op het spel. Het zijn structurele stappen naar een dynamischer en in het Europese kader weerbaarder economie. Zo opgevat, gaat het daarbij dus om meer dan een - budgettaire - Tussenbalans.

Tot slot

In deze beschouwing hebben vooral de consequenties en mogelijke reacties op het Europese economische integratieproces centraal gestaan. We moeten ervoor waken dat we dat proces gaan zien als een zuiver exogeen verschijnsel dat ons maar overkomt. Daarmee wordt het miskend. Het is een gevolg van belangrijke staatkundige keuzen die in het verleden gedaan zijn en die nu moeten worden geconcretiseerd. Door aan dit integratieproces deel te nemen, onder een grondige afweging van zijn fundamentele economische en maatschappelijke belangen, zal Nederland ook na 1992 zijn toekomst verder kunnen en moeten bepalen.

L.A. Geelhoed

7. CPB, *Halfjaarlijkse tussenrapportage over de Nederlandse economie*, Den Haag, december 1991.

8. J.J.M. Kremers, Naar een sterkere binnenlandse groeidynamiek, *ESB*, 11 december 1991, blz. 1228-1232.

9. Zie ook de opvatting zoals verwoord in het meest recente rapport van de OESO over ons land; OESO, *Economic Surveys, Netherlands*, Parijs, december 1991.