

60%: wigverkleining in de ijskast?

Tijdens de Algemene Beschouwingen werd sociaal-economisch Nederland verrast door een 'BeVries-norm', geïntroduceerd door dr. B. de Vries, voorzitter van de Tweede Kamerfractie van het CDA. Deze norm houdt in dat de collectieve sector zich op termijn zou moeten stabiliseren rond 60% van het nationale inkomen 1).

Kenmerkend voor normen is vaak dat ze óf betwist óf ontrokken worden. De norm van De Vries is gelukkig nog in het stadium dat ze alleen betwist kan worden. Wij zullen dat dan ook doen, waarbij wij zowel principiële als economische bezwaren naar voren brengen.

Principiële bezwaren

In feite komt het introduceren van een vast uitgavniveau erop neer dat in de economie een nieuwe rigiditeit wordt geïntroduceerd. Zo zal niet meer met de omvang van de collectieve sector kunnen worden ingespeeld op zich wijzigende omstandigheden. Ook gaat het anti-cyclische effect van b.v. hogere werkloosheidsuitgaven verloren doordat dit elders zal moeten worden gecompenseerd. Een fundamentele aspect betreft de wijze waarop De Vries zijn visie op de rol van de overheid in zijn redenering betreft. De politieke aspecten van de 60%-norm zijn, aldus De Vries, gebaseerd op het concept van de verantwoordelijke samenleving dat door het CDA wordt gepropageerd. Wij gaan hier niet inhoudelijk op de CDA-filosofie in, maar wel op de manier waarop De Vries hieraan (al dan niet) economische consequenties verbindt.

De Vries redeneert niet vanuit zijn visie op de rol van de overheid, maar loopt een aantal categorieën collectieve uitgaven na en beredeneert per categorie waarom er wel of niet op bezuinigd kan worden. Hierbij worden door hem afwisselend economische en politieke argumenten gebruikt. Op deze wijze komt De Vries tot een 'norm' van 60%. In het blad *Christen Democratische Verkenningen* maakt Rijnvos veel duidelijker een onderscheid tussen economische en politieke argumenten bij de vraag of iets tot de taak van de overheid behoort, hanteert hij expliciet het concept van de zorgzame samenleving. Te zamen met de noodzaak om tot betere economische verhoudingen te komen, komt hij tot de conclusie dat een verdere beperking van de collectieve sector nodig en gewenst is 2).

Met andere woorden, De Vries verbindt aan de principiële stellingname van het CDA ons inziens niet de economische consequenties. Nee, omdat op sommige categorieën collectieve uitgaven reeds veel is omgebogen, elders te veel ombuigingspijn moet worden voorkomen en er al weer claims liggen op extra uitgaven (ambtenaren-salarissen), is de 60%-norm een goede vertaling van het concept van de zorgzame samenleving. Aldus De Vries. In deze aanpak proeft men vooral een beduchtheid om nog jaren lang door te gaan met bezuinigen en afslanken met alle maatschappelijke reacties en weerstanden van dien. En dit terwijl De Vries het nog pas enkele jaren geleden (1983) bij de Algemene Beschouwingen had over „de verloedering van de verzorgingsstaat waarin de mensen meer worden aangemoedigd te denken over hun rechten dan aan hun plichten”.

Saillant detail is overigens dat Milton Friedman reeds in 1976 sprak over een collectieve uitgavenquote van 60% als 'the line we dare not cross' 3). Friedman's bezwaren tegen een grote collectieve sector betreffen met name het kenmerk van de verzorgingsstaat dat men goed wil doen op andermans kosten en dat de financiering ervan altijd dwang met zich meebrengt. De kritische grens voor het economische en politieke systeem ligt volgens Friedman bij die 60%. Friedman redeneert dus vanaf de onderkant van de 60%. De Vries vanaf de bovenkant.

Samenvattend zijn wij van mening dat op basis van een bepaalde visie op de rol van de overheid moet worden gezien hoe groot deze kan of mag zijn. Een bepaalde vaste omvang van de overheid laat zich hieruit niet afleiden; deze kan immers in de loop der tijd, afhankelijk van de inzichten en omstandigheden, veranderen. Overigens, maar dat zal niemand verbazen, zijn wij zelf van mening dat in het huidige tijdsgewricht de overheid veel verder terug kan. Als taken van de overheid beschouwen wij: de klassieke taken (algemeen bestuur, defensie, openbare orde, veiligheid, infrastructuur); betrokkenheid bij quasi-collectieve goederen als onderwijs, welzijnszorg, gezondheidszorg; beheer en verdeling van schaarse goederen zoals milieu en ruimte; en sociale zekerheid, vooral ter waarborging van de minimumbestaansvoorwaarden.

Vergeleken met de huidige situatie betekent dit een verder terugtrekkende overheid. In principe pleiten wij daarbij

voor het zo min mogelijk aantasten van de vrije loon- en prijsvorming. Dit betekent dat de overheid een globaal werkende inkomensbescherming moet bieden en bij voorbeeld geen inkomensafhankelijke, prijsverlagende subsidies geeft. Immers, de inkomensbescherming kan volledig via belastingen en sociale uitkeringen plaatsvinden. In principe hoeft daar bovenop niet nog een subsidie als de individuele huursubsidie gezet te worden. Matching van buitenlandse subsidies betekent evenzeer een ingreep in de prijsvorming. Voor de wereldeconomie als geheel een sub-optimale oplossing, maar voor ons land op zichzelf geldt dit niet, want niet-matchen betekent een zeer sterk concurrentienadeel.

Presentatie

Bij het kijken naar de werkelijkheid heeft De Vries duidelijk zijn eigen abstracties gemaakt. De Vries spreekt bij voorbeeld over het redelijk succesvolle beleid dat sinds 1982 erop gericht is de overheidfinanciën op orde te brengen zonder nieuwe lasten op de marktsector te leggen. Dit is onjuist. Ten eerste zijn of worden er in 1987 en 1988 forse lastenverzwaringen voor het bedrijfsleven doorgevoerd van ca. f. 6 miljard (o.a. afschaffing negatieve aanslag in de WIR, afschaffing resp. verlaging van voorraad- en vermogensaftrek, doorwerking stelselherziening sociale zekerheid, enz.) Ten tweede is het teruglopen van de collectieve-uitgaven- en -lastendruk sterk afhankelijk van de wijze van presentatie: correctie van de collectieve uitgaven voor vermogensoverdrachten en/of kredieten doet het beeld sterk veranderen. De collectieve-lastendruk is de laatste jaren weer aan het stijgen: van 50,5% in 1986 tot 52,2% in 1987 en 1988. Het kabinet rekent tot de collectieve-lastendruk echter ook de (fors gedaalde) niet-belastingmiddelen uit de binnenlandse aardgasbaten en concludeert vervolgens, met enige trots, dat de collectieve-lastendruk afneemt! Voorts zijn bij voorbeeld de voor 1987 en 1988 geplande ombuigingen niet zo 'hard' als wel wordt verondersteld 4).

Vrije keuze?

Door het open karakter van onze

1) Zie ook: B. de Vries, 60%: een verantwoorde norm?, *ESB*, 21 oktober 1987.

2) C.J. Rijnvos, Welzijnszorg binnen een gemengd sociaal-economisch bestel, *Christen Democratische Verkenningen*, 7 augustus 1987.

3) M. Friedman, The line we dare not cross; the fragility of freedom at 60%, *Encounter*, november 1976.

4) Zie ook: C. Breedveld, Helft ombuigingen 1988 oneigenlijk, *Financieel Dagblad*, 3/5 oktober 1987.

economie kent een groot gedeelte van het Nederlandse bedrijfsleven een door het buitenland gedicteerde prijs. Na 1992 geldt dit nog veel sterker, omdat dan immers de interne Europese markt gerealiseerd zal moeten zijn. Dit betekent dat de speelruimte voor ons bedrijfsleven zich met name bevindt in de sfeer van de kostenmatiging 5). Productiviteitsverhoging en loonkostenmatiging zijn hiervoor de belangrijkste middelen. De loonkostenmatiging kan hierbij worden ondersteund door verlaging van de collectieve-lastendruk (direct door verlaging van werkgeverslasten, indirect via vermindering van werknemerslasten). De Vries gaat hieraan voorbij door te stellen dat Nederland een redelijke mate van vrijheid heeft in de keuze tussen vrij besteedbaar inkomen en gemeenschapsvoorzieningen. Het niveau van de collectieve lastendruk is niet relevant voor de economische groei, aldus De Vries, indien men bereid is dit te dragen voor gemeenschapsvoorzieningen.

Drie argumenten pleiten ons inziens hiertegen. Ten eerste is het mogelijk dat men hiertoe niet bereid is. In de tweede plaats zal, indien bij de cao-onderhandelingen naar een bepaalde netto-inkomensverbetering wordt gestreefd, de bruto-looneis hoger zijn naarmate de collectieve-lastendruk hoger is. Als laatste argument geldt de empirie. Via een eenvoudige puntenwolk leidt De Vries af dat er geen (negatieve) correlatie bestaat tussen de omvang van de collectieve sector en de economische groei 6). Wij hebben echter in deze cross-sectie-analyse 7) wel degelijk een negatief verband gevonden, zij het dat de 95%-significantie niet wordt gehaald. Dit is overigens niet verwonderlijk bij een dergelijke beperkte econometrische analyse 8). De geschatte coëfficiënt is daarentegen wel in overeenstemming met de uitkomsten van een varianten-analyse van het Centraal Planbureau.

Deze analyse verdient ons inziens de aandacht, aangezien het CPB niet werkt met een rechtstreeks verband tussen de omvang van de collectieve sector en de economische groei, maar het verband legt via de loonkosten en de rendementen: een lagere belastingen premiedruk leidt tot lagere loonkosten, hogere rendementen en dus meer investeringen en economische groei. In het *Centraal Economisch Plan 1986* wordt berekend dat wanneer in de periode 1972-1984 de lonen gematigd en de collectieve uitgaven beheerst zouden zijn, dit zou hebben geleid tot ruim 300.000 minder werklozen dan nu en een hogere productie-groei. De collectieve lastendruk zou dan momenteel ca. 15%-punten lager uitkomen, bij een gelijkblijvend financieringstekort. De economische groei zou dan gemiddeld 0,5%-punten per jaar hoger zijn geweest, hetgeen ook volgt uit de simpele cross-sectie-analyse tussen de omvang van de collectieve sector en de economische groei.

Al met al blijkt ook uit de empirie dat

het beleid van sanering van de collectieve sector en versterking van de marktsector niet een 'zero-sum-game' is, zoals De Vries ons wil doen geloven: een beleid waarin een vrije keuze bestaat tussen vrij besteedbaar inkomen en gemeenschapsvoorzieningen en waar, uitgaande van de 60%-norm, 'de marktsector z'n concurrentiekracht niet meer kan vergroten door bloedtransfusies vanuit de collectieve sector'. Theorie en empirie wijzen echter uit dat lagere collectieve lasten via hogere economische groei uiteindelijk niet alleen aan de marktsector ten goede hoeven te komen.

Weg met de wig?

Via deze analyse zijn we aangekomen bij de mutaties in de lastendruk 9). De Vries bestrijdt niet dat een verlaging van de collectieve-lastendruk kan bijdragen aan loonkostenmatiging. Echter, voor zover dit het geval is, gaat het bij De Vries met name om de koopkrachteffecten; deze kunnen naar zijn mening zowel via wigverkleining als via verlaging van de kleinverbruikerstarieven worden bereikt. Wederom wordt hier aan een aantal essentiële zaken voorbijgegaan. Een individu kan namelijk besluiten minder gas te verbruiken. Dit betekent dat op eenvoudige, legale en milieuvriendelijke wijze betaling wordt ontweken.

Wigverkleining heeft echter naast koopkrachtverbetering nog een aantal andere voordelen. De marginale wig is in Nederland de hoogste van alle OECD-landen. Deze marginale wig wordt nog veel groter indien ook de inkomensafhankelijke subsidies worden meegeteld. Verkleining van de wig kan ertoe bijdragen dat deze situatie enigszins verbetert. Ten tweede zijn wij, in tegenstelling tot De Vries, van mening dat wigverkleining wel degelijk bijdraagt aan reductie van het zwarte en grijze circuit. Het is zeer eenvoudig: bij een collectieve-lastendruk van 0% is er uit dien hoofde helemaal geen zwart circuit en bij een collectieve-lastendruk van 100% gebeurt alles zwart, als er nog iets gebeurt. Met andere woorden, indien de collectieve lastendruk daalt, zal het zwarte circuit, hoeveel dan ook, afnemen 10). Ten derde wordt de mobiliteit op de arbeidsmarkt bevorderd bij een lagere wig. Uit OSA-studies blijkt, als indicatie, dat een werknemer gemiddeld een 13% hoger netto loon vraagt bij verandering van baan 11); bij een grotere wig laat dit zich in een hogere bruto loonstijging vertalen. Ten vierde zullen de prikkels tot het volgen van onderwijs en scholing toenemen. Meer in zijn algemeenheid geldt dat de schaarsteverhoudingen op de arbeidsmarkt beter tot hun recht komen wanneer er sprake is van een minder genivelleerde netto-beloningsstructuur. Met betrekking hiertoe zegt De Vries: „Het effect dat met wig-verkleining wordt beoogd, kan (...) beter met meer

differentiatie in de bruto-inkomensverhogingen worden nagestreefd" 12). De Vries accepteert, zeker gezien het feit dat hij niet van plan lijkt het minimumloon te verlagen, blijkbaar een hoger loonkostenniveau om schaarsteverhoudingen op de arbeidsmarkt tot uitdrukking te laten komen. Wigverkleining lijkt in dit verband een veel beter recept, mede gezien de drukkende werking hiervan op het loonkostenniveau.

Financiële faciliteiten voor bedrijven

Overigens heeft De Vries zich in zijn artikel niet beperkt tot de 60%-norm. Hij overweegt bij voorbeeld om, nu de rentabiliteit in het bedrijfsleven weer gunstiger is geworden en het daarom moeilijker wordt weerstand te bieden aan looneisen, die weerstand te ondersteunen door financiële faciliteiten voor bedrijven te verminderen. Loonmatiging blijkt voor hem van essentieel belang voor de internationale concurrentiepositie. Wij vragen ons echter af of wanneer dit beleid van (voortgezette) loonkostenmatiging wordt uitgevoerd en dank zij een krachtig herstel van de internationale concurrentiepositie de rentabiliteit toeneemt, dit eveneens een argument zal blijken te zijn voor De Vries om de financiële faciliteiten voor bedrijven af te breken? Hoe je het dus wendt of keert, de financiële faciliteiten voor bedrijven zullen in de visie van De Vries worden afgebroken: om de loonkostenmatiging te ondersteunen en, zodra loonkostenmatiging is gerealiseerd, omdat de rentabiliteit toch al hoog genoeg is.

5) En daarnaast kwaliteitsverbetering. Daar De Vries met name ingaat op de problematiek rond de wig, zullen wij het (belangrijke) aspect van de kwaliteitsverbetering hier niet behandelen.

6) B. de Vries, op.cit., figuur 6, blz. 991.

7) Net als De Vries hebben wij ons beperkt tot OECD-landen met een collectieve sector groter dan 35%.

$$8) y = -0,033 G + 3,25$$

$$(-1,22) \quad (2,55)$$

y = gemiddelde economische groei over de vijf laatste jaren;

G = collectieve uitgaven in % van het bnp.

Tussen haken staan de t-waarden.

Deze relatie verbetert overigens indien de collectieve uitgaven worden opgesplitst in collectieve inkomsten en het hieruit resulterende financieringstekort.

9) De CPB-variant komt tot een mutatie in de lastendruk ten opzichte van de feitelijke gang van zaken van ca. 15%, maar ten opzichte van het niveau van 1972 is dit in veel mindere mate het geval, nl. ca. 7%-punten.

10) Zie bijv. ook J.P. Verbruggen, *Consumptiepatroon, informele economie en werkgelegenheid*, Ministerie van Economische Zaken, Discussienota 8603.

11) Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, *Verandering van baan, een lonende zaak?*, OSA, Voorstudie nr. V16, 's-Gravenhage, 1986.

12) B. de Vries, op.cit., blz. 992.

Tot slot

In het voorgaande hopen wij te hebben aangetoond dat men over de draagvlakproblematiek 13) voorlopig nog steeds niet is uitgesproken. Een uitgavennorm voor de collectieve sector laat zich niet vaststellen. Principiële noch economische argumenten kunnen daarvoor pleiten. Niet het afbreken van financiële faciliteiten voor bedrijven, maar wigverkleining in combinatie met loonmatiging blijft het meest effectieve instrument in het streven naar een hogere economische groei. Ook

na de verkiezingen van 1990.

C. Breedveld
F.B. Lempers

De auteurs zijn secretaris macro-economie, openbare financiën en technologiebeleid resp. directeur sector economische zaken bij het Nederlands Christelijk Werkgeversverbond. Zij danken ir. M.P.H. Korten voor zijn bijdragen in de totstandkoming van dit artikel.

13) Zie hierover ook: B. de Vries, Het draagvlak van de economie, *ESB*, 8 februari 1978 en: B. de Vries, Collectieve sector en marktsector: keuze of complement?, *ESB*, 25 oktober 1978.