

wordt in dit artikel de quote-ontwikkeling van een tiental uitgavencategorieën becijferd. De uitsplitsing in uitgavencategorieën is wat verdergaand dan de tabel uit de *Miljoenennota 1988* 2) die De Vries als leidraad voor zijn beschouwing hanteert. Bij de becijferingen wordt gebruik gemaakt van diverse beschikbare studies. Aangezien het begrip 'zonder pijnlijke bezuinigingen' niet eenduidig is wordt vaak een marge gehanteerd.

Na de rondgang langs de afzonderlijke uitgavencategorieën wordt een vergelijking gemaakt met CPB-exercities voor de lange termijn en wordt aangegeven wat een half procent hogere of lagere groei zou betekenen voor de ontwikkeling van de uitgavenquote. Tot slot volgen enkele afsluitende opmerkingen.

### Macro-veronderstellingen

Om kwantitatieve uitspraken te kunnen doen over de ontwikkeling van de collectieve-uitgavenquote is in ieder geval een veronderstelling nodig over de reële groei van het nationale inkomen. Voor de jaren negentig hanteer ik daarvoor een trendmatige groeivoet van 3%. Overwegingen daarbij zijn:

- een groei van 3% komt overeen met de groei van de productiecapaciteit van bedrijven die het huidige investeringsniveau genereert 3); bij een hierbij achterblijvende groei van de werkgelegenheid bij de overheid zal de groei van het nationale inkomen iets lager kunnen uitkomen; echter een verdere stijging van de netto-investeringsquote behoort zowel tot de wenselijkheden als tot de mogelijkheden;
- een dergelijke groei spoort met het middenscenario van het CPB voor de jaren 1985-2000 4);
- een reële groei van 3% lijkt weliswaar hoog ten opzichte van de realisaties van de jaren tachtig, maar daarbij dient in het oog te worden

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

2) *Miljoenennota 1988*, blz. 30.

3) Zie: Tweede Kamer, 1987-1988, 20 200, nr. 5, Nota over de toestand van 's Rijks financiën, lijst van antwoorden, antwoord nr. 105.

4) Centraal Planbureau, *De Nederlandse economie op langere termijn; drie scenario's voor de periode 1985-2010*, Werkdocument no. 1, Den Haag, november 1985. Daarbij is onder meer uitgegaan van 4% groei van de wereldhandel. Het gepubliceerde cijfer van 3% reële groei betreft overigens een afronding naar boven.

## Discussie

# 60%: de collectieve-uitgavequote in de jaren negentig

In het artikel van dr. B. de Vries over een norm van 60% voor de collectieve uitgaven 1) wordt de keus voor dat getal niet als een dogma gepresenteerd, maar wordt zij gebaseerd op een rondgang langs de verschillende uitgavencomponenten. Daarbij is de conclusie „dat we moeilijk verder komen, tenzij we hele vervelende dingen gaan doen die door niemand worden voorgesteld”. Dat De Vries zich, in tegenstelling tot wat sommige commentaren suggereren, niet dogmatisch opstelt ten aanzien van de 60%-norm blijkt ook uit het slot van zijn artikel waar hij stelt: „Zou ik me echter wat dit betreft in die zin vergissen, dat er bij een hogere economische groei, ook zonder pijnlijke bezuinigingen en met inachtneming van een bevredigend niveau van overheidsinvesteringen, toch een geleidelijke daling van de collectieve-uitgavenquote mogelijk blijkt, dan ben ik uiteraard de laatste om daartegen verzet aan te tekenen. Dan gaat immers gelden, dat lastenverlichting ter ondersteuning van de koopkracht nog beter is voor de marktsector dan stabilisatie van de lastendruk”.

Bij de rondgang langs de diverse componenten van de uitgavenquote in genoemd artikel komt hier en daar de economische groei wel aan de orde, maar valt het accent toch vooral op de

teller van de breuk: de uitgaven en de (on)mogelijkheid om daarop veel verder te bezuinigen. Het ligt voor de hand dat de ontwikkeling van de collectieve-uitgavenquote die zonder bezuinigingen tot stand komt, niet onafhankelijk is van de groei van het nationale inkomen (de noemer van de breuk). Men kan hierbij echter niet volstaan met de simplistische redenering dat niet bezuinigen constante collectieve uitgaven betekent, en bij een niveau van de collectieve uitgaven van ca. 65% van het nationale inkomen 1% groei een jaarlijkse quotedaling van 0,65%-punt betekent, 2% groei een daling van 1,3%-punt, 3% groei een daling van 1,95%-punt. Deze redenering gaat voorbij aan de endogene volumeontwikkeling van de collectieve uitgaven (b.v. volumegroei van de uitkeringen, de volumegroei van de gezondheidszorg, de rentelastenontwikkeling enz.). De redenering gaat er ook aan voorbij dat de prijsstijging van de collectieve uitgaven niet zomaar gelijkgesteld kan worden aan de prijsstijging van het nationale inkomen.

Voor een analyse van de ontwikkeling van de collectieve-uitgavenquote moeten we dus wat dieper in de materie duiken. Na een toelichting op de gehanteerde macro-economische veronderstellingen voor de jaren negentig

gehouden dat de jaren tachtig zich kenmerkten door sanering van financiële verhoudingen bij de overheid en in het bedrijfsleven. Wat betreft het bedrijfsleven is de uitgangspositie thans in vrijwel alle opzichten (arbeidsinkomensquote, solvabiliteit, liquiditeit, investeringsniveau, concurrentiepositie) aanmerkelijk beter dan in de eerste helft van de jaren tachtig. Ook bij de overheid zal de ontwikkeling van financieringstekort, staatsschuld en rentelasten aan het begin van de jaren negentig in rustiger banen zijn geleid. Op grond hiervan lijkt een extrapolatie van de groei van de jaren tachtig geen goede leidraad voor de jaren negentig, en is een hogere groeivoet realiseerbaar; het tempo van de economische groei is niet onafhankelijk van het gevoerde beleid. De CPB-analyse inzake het beleid in de periode 1972/1984 geeft aan dat een combinatie van uitgavenbeheersing, lastenbeperking en loonmatigung gunstige resultaten oplevert voor economische groei en werkgelegenheid 5). Overigens komen de effecten van de marginale-lastendruk slechts ten dele tot uitdrukking in de huidige macro-modellen 6).

Naast de reële groei van het nationale inkomen zijn bij sommige onderdelen van de collectieve-uitgavenquote ook veronderstellingen nodig omtrent de loonontwikkeling. Voor de reële contractloonstijging wordt 1/2% gehanteerd en voor de macro-economische incidentele loonstijging wordt 1% gehanteerd 7). Voor zover ten aanzien van de prijsstijging een veronderstelling nodig is hanteren we een prijsstijging van 1 1/2%.

## De uitgavenquoten

**Lonen en salarissen overheid** (12% van het nationale inkomen, ni)

De quote van de loon- en salarissen van de overheid zal zich stabiliseren indien

$$w_0 + s_0 + p_c + i_0 = y + p_y$$

waarbij:

- $w_0$  = volumegroei overheidsperoneel;
- $s_0$  = reële contractloonstijging overheidsperoneel;
- $p_0$  = prijsstijging particuliere consumptie;
- $i_0$  = incidentele loonstijging overheidsperoneel;
- $y$  = reële groei van het nationale inkomen;
- $p_y$  = prijsstijging nationaal inkomen.

Aangezien trendmatig de prijsstijging van de particuliere consumptie gelijk is aan de prijsstijging van het nationale inkomen kan de evenwichtsvoorwaarde worden gereduceerd tot  $w_0 + s_0 + i_0 = y$ . De quote zal dalen indien de som van volumegroei en reële loonkostenstijging van het overheidsperoneel achterblijft bij de volumegroei van het nationale inkomen.

De salarisuitgaven voor onderwijzend personeel maken ca. 40% uit van het totaal van de loonsom van de overheid. Bij deze uitgaven speelt de demografische ontwikkeling een doorslaggevende rol. Volgens het heroverwegingsrapport *Demografische veranderingen en de ontwikkeling van de collectieve sector* 8) treedt in de jaren negentig een volumedaling van ca. 1% per jaar op indien de demografische ontwikkeling wordt gevolgd. Voor de rest van het overheidsperoneel zijn er geen duidelijke relaties met de demografische ontwikkeling 9).

Gaan we hier uit van een constant volume dan kan voor de jaren negentig een gewogen volumegroei voor het overheidsperoneel worden becijferd van -0,4% per jaar. Voor de categorie 'overig' overheidsperoneel wordt als gebruiksindicator overigens ook wel de groei van de bevolking gehanteerd. Die zal (volgens het middenscenario van het CBS) in de jaren negentig 0,3% per jaar belopen. Men zou mogen aannemen dat die 'gebruikersgroei' kan worden opgevangen door produktiviteitsstijging die (in tegenstelling tot internationale statistische conventies en ambtenarengrappen) ook bij het overheidsperoneel mogelijk is 10). Zou men ook dat al een te stringente opvatting vinden en de rest van het overheidsperoneel met 0,3% willen laten groeien dan wordt de gewogen volumegroei van het totale overheidsperoneel -0,2%. Al met al zal de groei van het volume van het overheidsperoneel 3,2 à 3,4% achterblijven bij de volumegroei van het nationale inkomen.

Daartegenover staat de reële loonstijging van het overheidsperoneel. Stellen we die gelijk aan die in bedrijven (i.c. 1%) dan is er per saldo sprake van een achterblijvende groei van deze uitgavencategorie bij die van het nationale inkomen met 1,7 à 1,9%. Dit leidt tot een jaarlijkse daling van deze uitgavenquote met 0,2 à 0,25%-punt. Hierbij is dan geabstraheerd van een mogelijke quotedaling uit hoofde van voortzetting van de 'afslanking' en uit hoofde van een gematigder algemene loonontwikkeling dan die in bedrijven.

Wat betreft de factor incidentele loonstijging is er sprake van twee tegengestelde ontwikkelingen:

- een afname van het gewicht van een relatief dure categorie overheidsperoneel (i.c. onderwijzend personeel in voortgezet en hoger onderwijs);
- een waarschijnlijk snellere vergrijzing van het overheidsperoneel dan van het personeel in het bedrijfsleven als gevolg van de geringe volumegroei.

**Netto materiële overheidsconsumptie** (5 1/2% ni)

De quote stabiliseert indien  $c_0 + p_{c0} = y + p_y$ .

De prijsstijging van de materiële overheidsconsumptie wijkt trendmatig niet af van de prijsstijging van het nati-

onale inkomen. Een quotedaling zal dan ontstaan indien de volumegroei van de materiële overheidsconsumptie achterblijft bij die van het nationale inkomen. Indien we de volumegroei complementair veronderstellen aan de ontwikkeling van het overheidsperoneelsvolume zal de volumegroei 3,2 à 3,4% achterblijven bij die van het nationale inkomen en zal de uitgavenquote jaarlijks (trendmatig) 0,15%-punt dalen.

Voor de volledigheid moet erop worden gewezen dat de materiële uitgaven voor defensie (waaronder groot materieel) circa een kwart uitmaken van de netto materiële overheidsconsumptie. Ofschoon op het vlak van de defensie-uitgaven een constant volume als 'bezuinigingsloos' kan worden verdedigd, is er een politieke traditie om hier neerwaartse afwijkingen ten opzichte van een voorziene of afgesproken groei als bezuiniging te beschouwen. Zetten we voor de defensieconsumptie 4% 11) groei in dan komt de (gewogen) volumegroei voor het totaal op krap 1%. Alsdan belooft de trendmatige jaarlijkse daling van de uitgavenquote 0,1%-punt.

**Netto overheidsinvesteringen** (1,75% ni)

Allereerst is het van belang om vast te stellen dat ook in de jaren tachtig de netto overheidsinvesteringen positief zijn; er vindt dus jaarlijks een uitbreiding van de kapitaalgoederenvoorraad van de overheid plaats ter grootte van f. 7 mrd. Deze opmerking dient ertoe om het misverstand uit de weg te ruimen dat er sprake is van afbraak als de netto investeringen dalen. Trendmatig is de prijsstijging van de overheidsinvesteringen ca. 1% hoger dan die van

5) CPB, *Centraal Economisch Plan*, 1986, blz. 95 t/m 100.

6) Voor een kwalitatieve aanduiding van die effecten kan worden verwezen naar het *CEP* 1986, blz. 127 e.v.

7) Uitgaande van een constante loonquote resulteert dan als impliciete veronderstelling een groei van de (afhankelijke) werkgelegenheid van 1 1/2%.

8) *Rapport van de heroverwegingswerkgroep demografische ontwikkelingen en collectieve sector*, Den Haag, april 1986.

9) Voordat de lezer roept: vergrijzing! zij erop gewezen dat de gezondheidszorg en de maatschappelijke dienstverlening (gezinszorg, bejaardenzorg) niet tot het overheidsperoneel worden gerekend en verderop in dit artikel nog aan de orde komen.

10) Alleen al door invoering van kantoorautomatisering zal arbeidsbesparing kunnen optreden ter grootte van 0,5% voor stafwerkzaamheden tot 1% per jaar voor uitvoerende routinewerkzaamheden. Zie H.L.G. Zanders en A.G. Willems, *Kantoorautomatisering in de kwartaire sector*, OSA-publikatie, nog te verschijnen.

11) De politieke groeिनormen voor de defensie-uitgaven hebben betrekking op het volume van de totale defensie-uitgaven (inclusief personeel). In de praktijk wordt de groei vrijwel volledig benut voor de materiële uitgaven, hetgeen al snel leidt tot een twee keer zo hoge groei voor deze uitgaven dan de groeिनorm voor het totaal.

het nationale inkomen. Een groei van de netto overheidsinvesteringen die 1% achterblijft bij de volumegroei van het nationale inkomen leidt niet tot een quotestijging. In een 5-jaarsperiode spreken we dan bij een groei van de overheidsinvesteringen met 2% over een niveauverhoging van f. 0,75 mrd.; een bedrag dat niet gering is in verhouding tot de her en der geuite wensen. Daarnaast is van belang dat er in de jaren negentig sprake is van een sterke neerwaartse tendens in de (gemeentelijke) investeringen in de sfeer van het bouwrijp maken van gronden ten behoeve van de woningbouw (incl. bijbehorende lokale wegen). Als gevolg van de afname van de groei van het aantal huishoudens zal het nieuwbouwprogramma voor woningen teruglopen van ca. 100.000 in de tweede helft van de jaren tachtig via 90.000 in de eerste helft van de jaren negentig tot 70.000 in de tweede helft van de jaren negentig (12). Voordat er sprake is van een opwaartse invloed van de overheidsinvesteringen op de collectieve-uitgavenquote moet er dus heel wat gebeuren.

#### Rentelasten (5½% ni)

In de *Miljoenennota 1988* zijn enkele sommen opgenomen over de ontwikkeling van de rentelasten van het rijk. Aangezien De Vries ook na 1990 het financieringstekort nog 'enkele punten' omlaag wil brengen, mag aangenomen worden dat hij zich kan vinden in het daar beschreven scenario dat een tekort van 5¼% in 1990 impliceert en een tekort van 2,75% in 1995.

De ontwikkeling van de rentelastenquote is dan volgens de *Miljoenennota 13*:

	1990	2000
Rente 5%	5,4	4,3
Rente 6%	5,5	5,3

Op grond hiervan zou men kunnen concluderen tot een jaarlijkse quotedaling van 0,0 à 0,1%-punt van het nationale inkomen. Daarbij zij echter bedacht dat in de *Miljoenennota*-berekeningen is uitgegaan van een totale groei van het nationale inkomen van 2½%. Dat is voor de som van volumegroei en prijsstijging wel erg krap bemeten. Een totale groei van 4½% (3% volume- en 1½% prijsontwikkeling) lijkt evenzeer verenigbaar met genoemde rentevoeten en leidt tot een extra jaarlijkse quotedaling van 0,1%-punt. Al met al lijkt in de jaren negentig een quotedaling van 0,1 à 0,2%-punt per jaar reëel. Overigens zij opgemerkt dat de relatief gunstige ontwikkeling van de rentelastenquote in de jaren negentig samenhangt met de herfinanciering van af te lossen hoogrentende leningen. Na 2000 verdwijnt die gunstige invloed.

#### Overdrachten aan het buitenland (2,7% ni)

De overdrachten aan het buitenland bestaan in hoofdzaak uit bijdragen aan de EG en ontwikkelingshulp. Ten aanzien van de ontwikkelingshulp is er sinds jaar en dag de politieke afspraak van een 'automatische beleidsintensivering' conform de groei van het nationale inkomen. Een stabiele quote voor dit onderdeel van de rijksuitgaven lijkt dus alleszins realistisch ofschoon men net als bij de defensie-uitgaven een constant volume als 'bezuinigingsloos' kan verdedigen. De bijdragen aan de EG worden gedomineerd door de landbouwsubsidies. Ofschoon het binnen en buiten de EG steeds meer doordringt dat op dit vlak fundamentele hervormingen nodig zijn, en er ook al het een en ander gebeurt (14), moet men een optimist zijn om er op te rekenen dat de groei van de EG-bijdrage betekend achterblijft bij de groei van het nationale inkomen. Al met al houd ik het 'met de natte vinger' op de veronderstelling van een constante quote voor deze categorie.

#### Gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening (7¼% ni)

In het voetspoor van de commissie-Dekker trek ik hier de collectief gefinancierde gezondheidszorg en de via de rijksbegroting gefinancierde maatschappelijke dienstverlening (m.n. bejaardenhuizen en gezinszorg) bij elkaar. In de tabel van de *Miljoenennota* maken deze uitgaven deel uit van de post overdrachten aan gezinnen. Een stabiele uitgavenquote resulteert indien

$$g + p_g = y + p_y.$$

Op basis van de demografische ontwikkeling (vergrijzing) zou in de jaren negentig een volumegroei in de gezondheidszorg resulteren van 1,1% (15). Hierin is dan niet verdisconteerd een tendens tot verdere intensivering van de zorg enerzijds en de mogelijkheden om produktiviteitsverbetering te boeken anderzijds. Volgens de voorstellen van de commissie-Dekker zal de jaarlijkse volumegroei in de periode 1990-2000 – zonder bezuinigingsmaatregelen – tot ca. ½% gereduceerd kunnen worden als gevolg van het benutten van substitutiemogelijkheden. Naar mijn indruk is de benadering van de commissie-Dekker op dit vlak – honoreren van de demografische ontwikkeling en benutten van substitutie – vrij onomstreden, en wordt niet geassocieerd met pijnlijke bezuinigingen.

Kijkend naar de prijscomponent van de gezondheidsdiensten is van belang dat de kosten van de gezondheidszorg voor ca. 2/3 bestaan uit lonen en inkomens van vrije-beroepsbeoefenaren en voor ca. 1/3 uit materiële uitgaven. Zou de loon- en inkomensontwikkeling conform die in de marktsector verlopen (i.c. 1½% reële loonkostenstijging) en de prijsstijging materiële uitgaven conform het algemene prijsver-

loop (16), dan zal de gewogen prijsstijging in de gezondheidssector ca. 1% hoger zijn dan de prijsstijging van het nationale inkomen.

Per saldo zal de groei van de gezondheidszorguitgaven met 1½% per jaar achterblijven bij de groei van het nationale inkomen hetgeen een jaarlijkse trendmatige daling van de quote impliceert van 0,1%-punt.

#### De sociale uitkeringen (22¼% ni)

Een stabiele quote resulteert indien  $u + p_u = y + p_y$ . We bezien eerst de volumegroei van de sociale uitkeringen in de jaren negentig en vergelijken die met de volumegroei van het nationale inkomen.

Voor de sociale uitkeringen die volledig afhankelijk zijn van de demografische ontwikkeling (AOW, AWW en AKW) kunnen vrij stevige prognoses over de volume-ontwikkeling in de jaren negentig worden gemaakt. Deze uitkeringen belopen ca. 8¼% van het nationale inkomen. Uit het eerder genoemde heroverwegingsrapport over demografie en collectieve sector kan worden afgeleid dat de volumegroei van de AOW in de jaren negentig 1½% zal belopen waartegenover een volume-ontwikkeling van bijna – ¾% staat van de AWW en de AKW. De gewogen groeivoet belooft ¾% per jaar.

De volume-ontwikkeling van de overige sociale uitkeringen, die 14% van het nationale inkomen belopen (voornamelijk WW, RWW, ABW, WAO, AAW, ZW en WSW), is sterk afhankelijk van de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Overigens is ook voor sommige categorieën een relatie te leggen met de demografische ontwikkeling. Zo ervaren de ZW en de AAW/WAO uit hoofde van het gemiddeld ouder worden van de beroepsbevolking een opwaartse druk en gaat op de ABW een opwaartse invloed uit van de trendmatige toename van het aantal echtscheidingen. Daartegenover staat dat de groei van de werkgelegenheid een neerwaartse druk op het uitkeringsvolume kan uitoefenen. In het middenscenario van het CPB wordt voor de periode 1985-2000, bij een werkgelegenheidsstijging van 1¼%, een volumegroei van de arbeidsmarktgerelateerde uitkeringen voorzien van ¾%. Dit is een groei conform die van de bevolking van 20 t/m 64 jaar. Daarbij zij aangetekend dat in die prognose niet is gerekend met de effecten van de

12) *Rapport Werkgroep Evaluatie nieuwbouwprogrammering*, 16 mei 1986.

13) *Miljoenennota 1988*, blz. 38.

14) Zo wordt er in de *Miljoenennota* van uitgegaan dat de door Nederland ontvangen landbouwsubsidies als percentage van het nationale inkomen dalen van 1,7 in 1987 tot 1,6 in 1988.

15) Commissie Structuur en Financiering van de Gezondheidszorg, *Bereidheid tot verandering*, maart 1987.

16) Overigens mag aangenomen worden dat de voorziene ingrijpende wijziging in de prijsvorming van medicijnen ook in de jaren negentig nog voelbaar zal zijn in het prijsverloop.

stelselherziening sociale zekerheid (die met name de volumegroei van WAO en AAW neerwaarts zal beïnvloeden) noch met de verhaalsplicht bij de echtscheidingen in de ABW. Evenmin is gerekend met de thans in gang gezette intensivering van het arbeidsmarktbeleid. Een lagere groeivoet dan die van de bevolking van 20 t/m 64 jaar lijkt aldus tot de mogelijkheden te behoren.

De sociale uitkeringen als totaal zouden bij een (gewogen) volumegroei van  $\frac{1}{2}$  à  $\frac{3}{4}$ % per saldo  $2\frac{1}{4}$  à  $2\frac{1}{2}$ % achterblijven bij de volumegroei van het nationale inkomen, hetgeen een (jaarlijkse) neerwaartse invloed op de quote betekend van 0,5 à 0,55%-punt.

Uit hoofde van de 'prijsontwikkeling' sociale uitkeringen zal geen op- of neerwaartse invloed op de quote uitgaan indien  $p_U = p_Y$ .

Voor de loongerelateerde uitkeringen als de ZW, de WAO, de WW en de VUT (zo'n 30% van het totaal van de uitkeringen) is er een rechtstreekse invloed van de loonontwikkeling in bedrijven. In de hoogte van de Ziektewet-uitkeringen en de VUT werkt een loonstijging volledig door. In de WAO en de WW is er slechts een directe invloed voor zover het nieuwe toetreders betreft en voor zover de uitkering bovenminimaal is. Na toetreding en voor de minimumuitkeringen gelden immers de beleidsmatige aanpassingen. Hiermee rekening houdend geldt dat ca. 15% van de sociale uitkeringen ( $3\frac{1}{2}$ % ni) rechtstreeks worden beïnvloed door de loonontwikkeling in bedrijven. Bij een reële loonstijging van  $1\frac{1}{2}$ % gaat de prijsontwikkeling van deze categorie uitkeringen met dat percentage uit boven de prijsstijging van het nationale inkomen. Uit dien hoofde is er dus een (jaarlijks) opwaarts effect op de quote van 0,05%-punt.

Voor de overige 85% van de uitkeringen (18,75% ni) is de 'prijsontwikkeling' volledig beleidsmatig bepaald. Hier ligt een duidelijke relatie met de doelstellingen op het vlak van werkgelegenheid en werkloosheid aangezien de minimumuitkering fungeert als een vloer in het loongebouw. Dit is zelfs geformaliseerd in de vorm van de nettonekkoppeling 17). Voor de kansen op werk van laag- en ongeschoolden, die zo'n 75% van het werklozenbestand uitmaken, is een (relatieve) verlaging van het minimumloon van belang (die gedachte ligt ook ten grondslag aan de - vrij succesvolle - Wet-Vermeend/Moor). Het belang van een (relatieve) verlaging van het minimumloon voor het werkloosheids- en werkgelegenheidsbeleid is door diverse instanties (OESO, Commissie Economische Deskundigen van de SER) benadrukt. Tegenover de sociale en economische doelstelling van werkloosheids- en werkgelegenheidsbeleid staat uiteraard het aspect van de koopkrachtontwikkeling. Mede in het licht van de jongste algemene financiële beschouwingen ga ik er in het navolgende van uit dat koopkrachtaantasting van de

minima valt onder de categorie 'pijnlijke bezuinigingen'.

Een eerste optie die zich voordoet ten aanzien van de hoogte van de sociale uitkeringen is continuering van de bevroeringslijn. Dit leidt tot een geleidelijke verbetering van de arbeidsmarktchansen voor laag- en ongeschoolden. Koopkrachthandhaving van de uitkeringen kan - bij een prijsstijging van  $1\frac{1}{2}$ % - worden gerealiseerd indien de collectieve lasten jaarlijks worden verlaagd met ruim  $3\frac{1}{4}$ % van het nationale inkomen (18). Deze benadering heeft tevens als voordeel dat hiervan een matigende invloed uitgaat op de algemene loonontwikkeling. Zou dit de lijn zijn voor de jaren negentig, dan resulteert een achterblijvende 'prijsstijging' van de uitkeringen ten opzichte van de prijsstijging van het nationale inkomen met  $1\frac{1}{2}$ %, hetgeen een (jaarlijkse) neerwaartse invloed op de quote heeft van 0,25 à 0,30%-punt.

Een tweede optie is aanpassing van de uitkeringen op basis van de prijsstijging. Het écart tussen prijsstijging uitkeringen en prijsstijging nationaal inkomen is dan afwezig.

De derde optie is herinvoering van de WAM-koppelingen. Hierdoor blijft een verbetering van de arbeidsmarktpositie voor laag- en ongeschoolden uit. Bij een reële contractloonstijging van  $\frac{1}{2}$ % kan een jaarlijkse opwaartse invloed op de quote uit hoofde van het verschil in  $p_U$  en  $p_Y$  worden becijferd van 0,1%-punt.

Samenvattend kan worden gesteld dat bij een redelijk positieve werkgelegenheidsontwikkeling in de jaren negentig een trendmatige daling van de quote van de sociale uitkeringen kan optreden van 0,4 à 0,75%-punt per jaar, waarbij de marge afhangt van de methode van de beleidsmatige aanpassingen van de uitkeringshoogte.

### Overige subsidies en overdrachten in de sfeer van gezinnen (ca. $3\frac{1}{2}$ % ni)

Dominant bij deze categorie zijn de woningsubsidies, die zijn opgelopen van 0,3% ni in 1970 tot 2% ni in 1988. Het sterk oplopen van de woningsubsidies in de jaren tachtig kan niet los worden gezien van de hoge rente, de dalende koopkracht, de oplopende werkloosheid en de forse nieuwbouwprogramma's. Als in de jaren negentig sprake is van welvaartstoename, werkgelegenheidsgroei, werkloosheidsdaling, een lagere rente en lagere nieuwbouwprogramma's dan zou men mogen verwachten dat de omvang van de subsidies in de woningsfeer endogeen daalt. Hierbij abstraheer ik van de vraag of een subsidiemethodiek die alle kwade kansen van de economische ontwikkeling bij de overheid legt niet ten principale voor revisie in aanmerking komt.

Naast de woningsubsidies zijn de subsidies voor openbaar vervoer en de subsidiecomponent in de studiefinanciering omvangrijke posten. Wat betreft het openbaar vervoer is de stijgen-

de trend van tekortsubsidiëring reeds gekeerd. Wat betreft de studiefinanciering mag in de jaren negentig uit hoofde van de demografische ontwikkeling een jaarlijkse volumedaling van 2 à  $2\frac{1}{2}$ % per jaar worden verwacht.

Al met al lijkt voor de uitgavencategorie 'overige subsidies en overdrachten aan gezinnen' een relatieve daling mogelijk. Zelfs bij een uiterst voorzichtige becijfering, i.c. constant volume met prijsaanpassing, resulteert reeds een quotedaling van 0,1%-punt per jaar. Een daling met 0,2%-punt per jaar lijkt evenzeer tot de mogelijkheden te behoren.

### Overdrachten bedrijven (1,7% ni)

In de eerdergenoemde Miljoenennota-tabel wordt een bedrag genoemd van 3,3% ni voor deze uitgavencategorie. Hierin zijn echter ook begrepen de ontvangen EG-landbouwsubsidies (1,6% ni). Aangezien we de afdrachten aan de EG al zijn tegengekomen bij de overdrachten aan het buitenland laten we de ontvangen subsidies hier buiten beschouwing (we kunnen niet én de uitgaven van de EG én de ontvangsten van de EG tot de collectieve uitgaven rekenen).

Resteren de WIR (0,9% ni) en de overige overdrachten aan bedrijven (0,8% ni). De WIR-uitgaven worden bepaald door de investeringsontwikkeling. Bij een constante investeringsquote zal ook de WIR als quote van het nationaal inkomen stabiel zijn. Ofschoon een verhoging van de investeringsquote ten opzichte van het huidige niveau mogelijk en wenselijk is zal die niet van een zodanige omvang zijn dat dit in termen van jaarlijkse quotestijging van kwantitatieve betekenis is.

Wat betreft de overige overdrachten aan bedrijven is de afgelopen jaren

17) Overigens lijkt de echte vloer in het loongebouw niet het minimumloon te zijn doch de uitkering plus enkele honderden gulden per maand. Dit wordt geïndiceerd door het zeer lage percentage volwassen mannelijke werknemers dat tegen het minimumloon werkt (1,2%) alsook door een LTD-onderzoek waaruit blijkt dat zelfs voor de laagst onderscheiden functiegroep het feitelijk salaris 22% boven het minimumloon ligt en zelfs 6% boven het maximum van de cao-schaal. Dit ondanks massale werkloosheid onder laag- en ongeschoolden. Zo was, bij een gemiddelde werkloosheid van 16% in 1985, het werkloosheidspercentage onder lager opgeleiden ruim 30%. Blijkbaar gaan zowel werkgevers als (potentiële) werknemers ervan uit dat werken ook moet lonen in verhouding tot inactiviteit. (Zie de notitie *Inkomensbeleid 1986*, Tweede Kamer, *Inkomensbeleid 1988*, Tweede Kamer, 1987-1988, 20 120, nrs. 1-2, blz. 49-50).

18) Een belangrijk voordeel van de voorstellen van de commissie-Oort is dat - door de in-korting van de belastingvrije voet - belastingverlaging ook substantiële effecten heeft voor de minima. Zo leidt een verlaging van de (laagste) 40%-schijf bij Oort met 1%-punt (kosten f. 2 mrd. of wel  $\frac{1}{2}$ % ni) tot een koopkrachtverbetering op minimumniveau van 0,9%. Belastingverlaging wordt in de methodiek-Oort belangrijker voor de lagere inkomens.

een reductie van de quote gerealiseerd van 1,2% ni in 1983 tot 0,8% in 1988. Verdere reductie is uiteraard mogelijk, maar zal gelet op de huidige omvang evenmin van kwantitatieve betekenis zijn voor de jaarlijkse mutatie van de quote.

#### Netto kredieten (1,6% ni)

Voordat de jaren negentig beginnen zullen de kredieten in de woningfeer (nu nog ½% ni) door afschaffing van de bankiersfunctie van het rijk zijn gereduceerd tot ruim 0,1% ni en zal de kredietverlening aan de PTT (½% ni) in verband met de privatisering volledig zijn gestaakt. Deze operaties, die nog in de jaren tachtig leiden tot een quotedaling van bijna 1%-punt, hebben meer het karakter van een financieringsverschuiving dan dat zij van reële economische betekenis zijn. De invloed van de post kredietverlening op de collectieve-uitgavenquote zal gelet op de resterende omvang in de jaren negentig verwaarloosbaar zijn.

### Recapitulatie

In de jaren negentig lijken bij een redelijke economische groei en zonder pijnlijke ombuigingen de volgende jaarlijkse (trendmatige) quotedalingen mogelijk (zie de tabel):

Tabel. Trendmatige jaarlijkse daling van de collectieve-uitgavequote in procentpunten

Loonsom overheid	-0,2 à -0,25
Netto materiële consumptie	-0,1 à -0,15
Netto overheidsinvesteringen	
Rentelasten	-0,1 à -0,2
Overdrachten buitenland	
Gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening	-0,1
Sociale uitkeringen	-0,4 à -0,75
Subsidies gezinnen	-0,1 à -0,2
Overdrachten bedrijven	p.m.
Netto kredieten	-
Totaal	-1 à -1,6

De hier becijferde trendmatige daling van de uitgavenquote is geprononceerder dan de daling die naar voren komt uit de CPB-exercities voor de lange termijn. Zo komt het CPB in het scenario 'hoog' (4% groei) tot een gemiddelde jaarlijkse daling van de uitgavenquote van 0,9 procentpunt (19) en in het scenario 'midden' (3% groei) tot een gemiddelde jaarlijkse quotedaling van 0,45 procentpunt (20).

Een en ander hangt samen met de interpretatie van ongewijzigd beleid die in de CPB-exercities is gehanteerd. Zo is bijvoorbeeld uitgegaan van:

- afwezigheid stelselherziening sociale zekerheid
- bij wijze van veronderstelling is in de gezondheidszorg met een volume-ontwikkeling gerekend conform de volumegroei van het bnp (die is 4 resp. 3% per jaar in plaats van de ½% van de commissie-Dekker);

- aanpassing uitkeringen conform de WAM;
- een positieve relatie tussen de uitgavengroei en de welvaartsgroei bij andere uitgavencategorieën.

Zo'n aanpak leidt uiteraard tot een uitbundiger uitgavenontwikkeling dan een aanpak die - in het voetspoor van De Vries - het ontbreken van (pijnlijke) bezuinigingen als vertrekpunt neemt.

Uiteraard is de becijferde jaarlijkse quotedaling afhankelijk van de gehanteerde veronderstellingen in de macro-economische sfeer. Dominant is daarbij de veronderstelde groei van het reële nationale inkomen in de jaren negentig. Het geïsoleerde noemereffect van een ½% afwijking van de gehanteerde groeivoet van 3% belooft jaarlijks ruim 0,3%-punt. Een groei die afwijkt van de veronderstelling heeft echter ook effect op de collectieve uitgaven. Zo zal bij voorbeeld een werkgelegenheidsgroei die ½% geringer is de jaarlijkse quote-ontwikkeling via het uitkeringsvolume met 0,05 à 0,1%-punt per jaar opwaarts beïnvloeden. Ook bij een wat minder gunstige groeiveronderstelling blijft echter de hoofdconclusie overeind.

### Slot

In het voorafgaande is aangegeven dat bij een redelijke economische groei in de jaren negentig gemiddeld een jaarlijkse daling van de collectieve-uitgavenquote mogelijk is zonder pijnlijke bezuinigingen. De omvang van de jaarlijkse quotedaling is zelfs vrij omvangrijk als we dat vertalen in miljarden (i.c. f. 4 à 6 miljard). Realisering van zo'n quotedaling kan door de aanwending ervan gunstige condities scheppen voor loonmatiging, economische groei en werkgelegenheids-groei. Ook in economisch opzicht is er een samenhang tussen de ontwikkeling van de teller en de noemer, zeker indien in acht genomen wordt dat lastenverlichting niet alleen de bekende bestedings- en loonmatigingseffecten heeft, maar ook gunstige micro-economische en allocatieve effecten, die in de huidige macro-economische modellen (nog) niet zijn verdisconteerd.

Uiteraard kan zo'n trendmatige quotedaling gemakkelijk worden gefrustreerd. Bij voorbeeld doordat de neerwaartse aanpassingen aan de demografische ontwikkeling worden ontgaan, beleidsintensivering worden gehonoreerd zonder dat dit gecompenseerd wordt door reductie van 'oud beleid', en men zich bij de uitvoering van de begroting niet houdt aan eerder afgesproken uitgavenniveaus. De jongste Miljoenennota geeft een helder inzicht in de omvang die dit kan aannemen. In de praktijk vereist het aanzienlijke inspanningen om de ontwikkeling langs de geschetste lijnen te

realiseren. Dit is het vraagstuk van de uitgavenbeheersing resp. de uitgavendisdiscipline. Het verwaarlozen van de uitgavendisdiscipline en het bepleiten van allerlei extra uitgaven was echter niet de teneur van het artikel van De Vries. Zijn criterium in acht nemend lijkt in de jaren negentig een substantiële daling van de collectieve-uitgavenquote mogelijk „zonder pijnlijke bezuinigingen en met inachtneming van een bevredigend niveau van overheidsinvesteringen”.

G. Zalm

De auteur is Directeur Algemene Economische Politiek op het Ministerie van Economische Zaken. Het artikel heeft echter meer te maken met een oude liefde (cijfermatige analyses van de collectieve uitgaven) dan met de huidige functie van de auteur. Veel kritische opmerkingen op een eerdere versie zijn gemaakt door diverse AEP-ers alsook door drs. D.M. Sluimers, dr. J.G. Frijns, dr. R. Gerritse, drs. R.I.J.M. Kuipers, drs. J. Mensonides en dr. G.J. de Vries. Zij zijn niet aan te spreken op de inhoud van het artikel; de meeste opmerkingen hebben geleid tot een revisie van bepaalde passages, andere kritische opmerkingen hebben niet geleid tot bijstelling van de tekst.

- 19) In de periode 1985-2000 daalt de collectieve-uitgavenquote met 13½%-punt.  
20) In de periode 1985-2000 daalt de collectieve-uitgavenquote met 6,75%-punt.