



Alderter beleid in 2002 noodzakelijk

Auteur(s):

Popta, K.B., van
Directeur internationale zaken en economisch onderzoek, mkb-Nederland.

Verschenen in:

ESB, 86e jaargang, nr. 4324, pagina 719, 21 september 2001

Rubriek:**Trefwoord(en):**

miljoenennota

Stel eens dat het economisch wat meer tegenzit, is dan de beleidsmix van de Miljoenennota nog adequaat? De auteur meent van niet en heeft diverse andere kritiekpunten.

De inhoud van de Miljoenennota 2002 was voorspelbaar, het verloop van de economie in 2002 is dat niet. Het verloop van de conjunctuur is immers uiterst onzeker. Dat brengt mij tot een vraag naar de 'no-regret'-optie: stel eens dat het economisch wat meer tegenzit, is dan de beleidsmix van de Miljoenennota nog adequaat?

De conjunctuur in 2002

In de afgelopen jaren deed een optimistische opvatting over de conjunctuur opgeld: de conjunctuurgolven zouden afvlakken of zelfs verdwijnen. De nieuwe economie zou de conjunctuurcyclus doen verdwijnen. In Nederland zijn vanaf 1980 de conjuncturele inzinkingen steeds minder diep geworden. Was de groei in 1980-1982 gemiddeld nog minus één procent, voor de conjuncturele inzinking van 2001-2002 wordt de groei voorsalsnog op twee procent geraamd. Ook voor beleidseconomen leek de conjunctuur van minder belang. Met het structureel begrotingsbeleid willen we immers de begroting onafhankelijk(er) maken van de toevallige conjunctuurbewegingen.

Sinds vorig jaar zou het vraagstuk van de conjunctuur echter weer terug moeten komen op de agenda van economen en beleidsmakers. En met de - in kille economentermen te omschrijven - externe schok van de terroristische aanslagen op de Verenigde Staten helemaal. De *Macro Economische Verkenning*¹ schenkt uiteraard aandacht aan de conjunctuur, maar de *Miljoenennota* doet dat niet of nauwelijks. De aandacht is namelijk, naast meer politieke onderwerpen, meer op de trend dan op de conjunctuur gericht.

Over de ontwikkeling van de conjunctuur zijn verschillende analyses beschikbaar. De *Macro Economische Verkenning 2002* vergelijkt de huidige conjunctuur met voorgaande naoorlogse conjunctuurgolven aan de hand van voorlopende conjunctuurindicatoren. De conclusie is als volgt. De huidige conjuncturele neergang zal niet zo diep worden als de drie diepste conjuncturele inzinkingen van de eerste en tweede oliecrisis en de Golfcrisis, maar wel dieper dan de overige dalen. Het herstel vangt eind dit jaar aan, eerst in de Verenigde Staten en daarna in andere continenten. Het herstel zal waarschijnlijk niet krachtig zijn, gelet op de zwakke positie van de technologiesector en het terughoudende koopgedrag van consumenten.

Het nadeel van deze analyse is het wat mechanische, 'black box'-achtige karakter ervan. Het gaat ervan uit dat conjunctuurgolven tot op grote hoogte vergelijkbaar zijn. En ook dan kunnen uitkomsten nog verschillend zijn. Zo stelt de Rabobank in een interne notitie op basis van vergelijkbare conjunctuuranalyses dat de industriële productie in Nederland vanaf het laatste kwartaal van dit jaar licht zou kunnen aantrekken. Maar volgens een andere door deze bank gehanteerde conjunctuurindicator zal de industriële bedrijvigheid pas in de tweede helft van volgend jaar weer meer dan trendmatig toenemen.

Afwijkende conjunctuurbeweging

The Economist betoogt dat we thans met een geheel ander type conjunctuurbeweging te maken hebben, die vergelijkbaar is met de vooroorlogse conjunctuurgolven². De huidige conjuncturele neergang is meer gesynchroniseerd, wereldwijd is de economie in mineur. Tot nu toe is de neergang nog niet zo diep, maar het kan wel de meest gesynchroniseerde worden sinds de jaren dertig. Verder is de monetaire politiek van agressieve rentedaling in de Verenigde Staten thans niet effectief. De normale mechanismen van lagere lange rente, hogere beurskoersen en lagere dollar lijken zich namelijk niet voor te doen. En in Europa pakt het Stabiliteitspact in een conjuncturele vertraging averechts uit, omdat het een tekortnormering en geen uitgavennormering is (geen werking van de automatische stabilisatoren). In de derde plaats hebben we niet te maken met een oververhitte economie die door rentestijgingen kan worden afgekoeld. Het is een investeringsgedreven neergang: met name in de ict-sector is er te veel geïnvesteerd, met torenhoge schulden als gevolg. Het redresseren van overcapaciteit en de 'schuldenkater' kost meer tijd en renteverlagingen hebben daarop slechts een beperkte invloed. Daarbij komt dat de aanpassingen niet meer beperkt zijn tot de ict-sector, zoals tot voor kort nog werd gedacht, maar een bredere spreiding krijgen, naar andere landen en naar andere sectoren. Voorbeelden hiervan zijn zichtbaar bij toeleveranciers van KPN, internet-ervaringen van krantenuitgevers, de leegstand in Silicon Valley en aanpassingen in Zuid-Oost Azië. Ook qua karakter lijkt de huidige conjunctuurbeweging meer op vooroorlogse conjunctuurgolven, aldus *The Economist*.

Aanslag VS

De conjuncturele gevolgen van de terroristische aanslagen op de VS zijn moeilijk vast te stellen. De aanslagen vonden plaats in een al kwakkelende economie. De aanzienlijke materiële schade is in verhouding tot de omvang van de Amerikaanse economie evenwel te overzien. En materiële schade leidt ook tot vervangingsinvesteringen. De psychologische schade en de mate waarin dat het consumentenvertrouwen en het vertrouwen van investeerders aantast, zijn evenwel nog niet te duiden. Onduidelijk zijn op dit moment ook nog de aard, omvang en duur van de politiek en militaire reacties en de mogelijke invloed daarvan op de wereldeconomie in termen van volume, dollarkoers, olieprijs, de waarde van aandelen en op specifieke sectoren als de luchtvaart. Bovenstaande zinnen zijn zeker geen opmaat voor een doemscenario voor de *lange termijn*. In economentermen: de onzekerheid is toegenomen, dat werkt negatief uit op het vertrouwen en dat heeft een negatieve uitwerking op de economische ontwikkelingen op *korte termijn*. Over de lange termijn-effecten valt nu nog weinig te zeggen.

Invloed op Nederland

De ontwikkeling van de Amerikaanse economie heeft overigens langs verschillende kanalen invloed op de Nederlandse economie. In de eerste plaats via het gangbare kanaal van de wereldhandel. In de tweede plaats rechtstreeks via de winstgevendheid van Nederlandse bedrijven met grote economische belangen in de Verenigde Staten. Dit laatste kanaal is in de jaren negentig belangrijker geworden³. Voorts kan het, afhankelijk van de beurskoersontwikkeling in Amerika, van invloed zijn op Nederlandse pensioenfondsen, althans naar de mate waarin in Amerikaanse aandelen is belegd. Dit is van betekenis voor de premiestelling, teruggave van 'overschotten' en premieholids. Immers, wanneer de aandelenkoersen dalen, neemt de financiële vermogenspositie van pensioenfondsen af en dit kan invloed hebben op de premieafdracht van werkgevers en werknemers. Als gevolg van de beleggingsresultaten kon vaak een premiekorting worden gegeven.

Beleid en conjunctuur

Bovenstaande opmerkingen over de ontwikkeling van de economische conjunctuur brengen mij tot de volgende twee conclusies.

Ten eerste is er reden voor meer diepgaande analyses van de conjuncturele ontwikkeling, ook los van de actuele gebeurtenissen van de afgelopen week. Een analyse die uitstijgt boven een enigszins mechanische vergelijking met eerdere conjunctuurgolven, niet behept is met het geloof in de

nieuwe economie, alleszins rekening houdt met aanpassingen in de aanbodstructuur en ook de globalisering verdisconteert. Informatie of het om een normaal of een 'uitzonderlijk' type conjunctuurgolf gaat, biedt inzicht voor ondernemers en bedrijven en is ook van belang voor het overheidsbeleid en de inzet van sociale partners ten aanzien van de ontwikkelingen in de arbeidskosten en de winsten, de concurrentiepositie en de werkgelegenheid in de internationale sectoren.

Ten tweede is het vanuit een 'no regret'-beleid verstandig om ons in te stellen op een later en zwakker herstel van de conjunctuur.

Om dit latere en zwakkere herstel van de conjunctuur enigszins te kwantificeren kunnen we gebruik maken van de onzekerheidsvarianten uit de *Macro Economische Verkenning 2002*⁴: een trager dan wel zwakker herstel van de Amerikaanse economie en een lagere dollarkoers. De economische groei komt dan in 2002 uit op iets meer dan één procent in plaats van twee procent en de reële lonen komen iets hoger uit. Modelmatig komt de neerwaartse aanpassing bij de prijzen iets groter uit dan bij de contractlonen, de nominale contractloonstijging in 2002 komt dan modelmatig uit op drie procent. De arbeidsinkomensquote daalt niet, maar blijft steken op het naar de mening van de SER te hoge niveau van ruim 84.

Aangepaste beleidsfocus

Om het zacht uit te drukken: dit is geen aantrekkelijk vooruitzicht voor de korte termijn. Aan dit beeld moeten de jarenlange verslechtering van de concurrentiepositie (sinds 1997), vooral ten opzichte van eurolanden, en de sterke daling van de winstquote van bedrijven (van 11,5 procent in 1997 naar 6¾ procent in 2002) worden toegevoegd⁵. Dit heeft consequenties voor de werkgelegenheid van bedrijven, het eerst in de industrie. Volgens ramingen van het EIM, gebaseerd op de *mev* 2002, daalt in 2001 en 2002 de werkgelegenheid in de mkb-industrie met 0,3 procent per jaar⁶.

Er is alle reden om de beleidsfocus aan te passen. Die moet niet alleen meer gericht zijn op het dempen van de inflatie, maar vooral op het redresseren van de achteruitgang in de concurrentie- en winstposities van bedrijven en het voorkomen van het verlies aan werkgelegenheid. Dit vereist ondermeer een aanpassing van de voorziene groei van de arbeidskosten door een beperking van de nominale loonkostenstijging en een verlaging van de werkgeverslasten op arbeid. Lagere werkgeverslasten verminderen immers rechtstreeks de arbeidskosten. De nu in het beeld verwerkte verlaging van de werkgeverslasten (54 miljoen euro WW-premie) is veel te gering in vergelijking met de totale loonsom. Een dergelijke additionele lastenverlichting past overigens ook binnen de spelregels van het Regeerakkoord, omdat in tegenstelling tot de afspraak bij het regeerakkoord, de vijftig-vijftigformule ten aanzien van de bestemming van inkomstenmeevallers (vijftig procent voor de staatsschuld, vijftig procent voor lastenverlichting) niet is gehanteerd. Volgens de spelregels van het Regeerakkoord is er nog ruimte voor 3,1 miljard euro lastenverlichting.

Om een en ander te implementeren is een vervroegd Najaarsoverleg tussen kabinet en sociale partners geboden. Met de conjunctuur gaat het niet goed. Voorkomen moet worden dat dit een structurele doorwerking krijgt, zoals ook wordt gevreesd in de *Miljoenennota*⁷. Het kabinet is niet uitgeregeerd: er is voldoende werk aan de winkel.

Sociale premies

Dit brengt mij op het thema van het vaststellen van de premies voor werknemersverzekeringen. De *Macro Economische Verkenning* en de *Miljoenennota* besteden aan dit onderwerp relatief veel aandacht. Al eerder deed de Studiegroep Begrotingsruimte dat. Die aandacht is terecht, want het beleid van de overheid is inconsistent en wijkt af van hetgeen bij Regeerakkoord is overeengekomen. Dat wordt evenwel niet met zoveel woorden gezegd.

Inconsistentie

Eerst de inconsistentie. Enerzijds wordt in het Studiegroeprapport opgemerkt dat het om verzekeringspremies gaat die kostendekkend zouden moeten worden vastgesteld. Dat is inherent aan verzekeren. Waarom zouden werkgevers en werknemers een hogere premie betalen dan gemiddeld over enige jaren gemeten uit de schadelast voortvloeit? Dat vraagt geen enkele verzekeringsmaatschappij. Anderzijds wordt in de *Miljoenennota* verwezen naar de verwevenheid met het inkomensbeleid en naar het meetellen van het saldo van de sociale fondsen in het EMU-saldo en de vermogenspositie in de EMU-schuld. Dit zou de bewegingsvrijheid beperken. Daardoor zijn de sociale premies, langer dan bij het Regeerakkoord werd voorgenoemd, boven kostendekkend niveau vastgesteld. Dit heeft gunstige gevolgen voor het EMU-saldo en voor de EMU-schuld! Wanneer de volle consequentie uit deze laatste benadering wordt getrokken, gaat het bij werknemersverzekeringen niet langer om sociale verzekeringen maar om collectieve voorzieningen. Door de manier waarop het kabinet de premies vaststelt vindt een stelselmatige collectivisering van de sociale premies plaats, ten nadele van werkgevers en werknemers.

Regeerakkoord

Het voor 2002 gevoerde beleid is ook niet in overeenstemming met het regeerakkoord en eerdere *Miljoenennota's*. In de *Miljoenennota 1999* staat bijvoorbeeld: "Na de voltooiing van de vermogensinhaal in 2000 kunnen de premies weer op kostendekkend niveau worden vastgesteld, wat een lastenverlichtend effect zal hebben. Met andere woorden: (per saldo) lastenverzwaringen in het begin van de kabinetsperiode zullen later worden benut voor lastenverlichting"⁸. In de *Miljoenennota 2000* wordt opgemerkt dat de vermogensinhaal plaatsvindt: de premies worden opnieuw boven kostendekkend niveau vastgesteld om de vermogenstekorten definitief eind 2000 weg te werken. Een opmerking over terugkeer naar kostendekkende premies daarna ontbreekt echter. In de *Miljoenennota 2001* steelt de belastingherziening de show. Over premieverlaging wordt niet gesproken. Naar veler opvatting zou dat namelijk leiden tot een oververhitting van de economie. De uitspraak uit de *Miljoenennota 1999* is derhalve in 2001 niet waargemaakt.

Wel wordt een opstapje genomen naar het beleid van 2002. Zo wordt gesteld dat, beredeneerd vanuit het EMU-saldo en de mee- en tegenvallerformule, er geen verschil is tussen belastingen en sociale premies. "Door het geïntegreerd middelenbeheer (de fondsen bankieren in de schatkist) is het verschil tussen belastingontvangsten en premie-ontvangsten budgettair gezien nog verder verkleind."

In afwijking van het Regeerakkoord vinden stapsgewijs drie veranderingen plaats:

- » een andere wijze van vaststellen van de sociale premies;
- » het minimaliseren van het verschil tussen belastingen en sociale premies;
- » schuldreductie heeft voorrang gekregen boven lastenverlichting: niet vijftig procent van de inkomstenmeevaller gaat naar de staatsschuld, maar 75 procent.

Het rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, bedoeld voor de volgende kabinetsperiode, wordt al ten volle in 2002 geïmplementeerd.

Werkgevers en werknemers hebben te veel sociale premies betaald en doen dat in 2001 en 2002 nog steeds. Eerst was dat nodig, omdat er tekorten bij de sociale fondsen waren. Nu is dat niet meer nodig, want de tekorten zijn meer dan weggewerkt. Te hoge sociale premies zijn nu ook ongewenst: de conjuncturele situatie vraagt om lastenverlichting. In de *Miljoenennota* worden de sociale premies geconfiscieerd en gefiscaliseerd. Dat is contrair aan het karakter van werknemersverzekeringen en maakt een alerter beleid onmogelijk

1 Centraal Planbureau, [Macro Economische Verkenning 2002](#), Den Haag, 2001.

2 *The Economist*, 25 augustus 2001, Get a parachute, blz. 11 en Special report: the world economy, blz. 22-24.

3 Zie ook de [MEV 2002](#), blz. 84 en verder.

4 [MEV 2002](#), blz. 20.

5 [MEV 2002](#), blz. 85.

6 EIM, *Ondernemen in 2002*, Zoetermeer, nog te verschijnen.

7 Ministerie van Financiën, *Miljoenennota 2002*, Den Haag, blz. 18.

8 Ministerie van Financiën, *Miljoenennota 1999*, Den Haag, blz. 56.