

Bezuinigen of bezinnen?

Een verkenning van de Nederlandse beleidsruimte op middellange termijn

PROF. DR. J.C. SIEBRAND — DRS. N. VAN DER WINDT —
J.H. DE GROENE*

Het vertrouwen in het huidige bezuinigingsbeleid is niet groot. Dat komt vooral doordat de bestrijding van de werkloosheid er niet mee gediend lijkt. Het kabinet vertrouwt er evenwel op dat via de aanbodeffecten van het beleid op langere termijn een structurele verlichting van de werkgelegenheidsproblematiek zal optreden. De beleidsevaluatie die in dit artikel wordt gepresenteerd, voert mede op dit punt tot een andere conclusie. Berekeningen met het model Rasmus-I suggereren dat een beleid dat arbeid relatief goedkoper maakt en dat wordt ondersteund door kostenneutrale alternatieven de gunstigste vooruitzichten voor economisch herstel biedt.

1. Inleiding

Hoewel op dit gebied nog weinig systematisch is onderzocht, bestaat de indruk dat het macro-economische beleid in Nederland — en daar niet alleen — nogal eens achterloopt op de feiten. Op zich zelf zou dit al aanleiding kunnen zijn voor een kritische instelling ten opzichte van het huidige beleid. Als we dan ook nog waarnemen dat de argumenten voor het beleid in de jaren tachtig grotendeels zijn gebaseerd op de ontwikkelingen in de jaren zeventig lijkt een gezond wantrouwen op zijn plaats. Laten wij eens nagaan wat we weten, of denken te weten.

2. Diagnose

Over de diagnose van de achteruitgang van onze nationale economie in de jaren zeventig bestaat een tamelijk brede consensus. De aanzet tot de huidige crisis lag niet zozeer in de sfeer van het tekortschieten van de koopkrachtige vraag, maar in een onhoudbare verdeling van inkomens en bestedingen. De arbeidschaarste had vanaf 1964 tot loonstijgingen geleid die snel een einde maakten aan de naoorlogse periode van relatief lage arbeidskosten. Soortgelijke loonstijgingen bij de overheid en uitbreiding van de collectieve voorzieningen vooral, in de sociale sfeer, leidden tot een toeneming van de druk van belastingen en sociale premies. Bij de toen geldende machtsverhoudingen konden de werknemers die lastendrukstijging grotendeels op de werkgevers afwentelen. De stijging van de arbeidskosten was voor de bedrijven aanleiding hun al hoge investeringstempo nog verder op te voeren. Deze defensieve investeringen hadden een aanzienlijke produktiviteitsverbetering tot gevolg. Die verbetering was niettemin onvoldoende om de lastenverzwaring op te vangen, doordat de internationale concurrentie — vooral in de industriële sector — een evenredige aanpassing van de prijzen voorkwam. Als gevolg van deze krachten daalden de winsten van bedrijven.

De combinatie van dalende winsten en stijgende investeringen was niet lang vol te houden. De resulterende financiële verzwakking leidde in de eerste helft van de jaren zeventig tot een achteruitgang van de investeringsquote die samen met de aanhoudende rationalisatie de werkgelegenheid bij bedrijven deed stagneren.

Bij een groeiend arbeidsaanbod nam de werkloosheid toe, en daarmee het beslag van de sociale voorzieningen op de nationale middelen. Dit leidde weer tot verhoging van premies en belastingen. Werknemers bleven in staat een flink deel van de toegenomen druk op werkgevers af te wentelen. Mede vanwege de afwenteling werd het voor de overheid steeds moeilijker dreigende tekorten fiscaal te dekken. Als gevolg van deze interactie stegen werkloosheid en financieringstekort simultaan in de tweede helft van de jaren zeventig, ondanks forse groei van de wereldhandel. Daardoor ontstond aan het eind van de jaren zeventig een kwetsbare situatie. De nationale ontwikkelingen werden kritiek door de stagnatie van de buitenlandse vraag in het begin van de jaren tachtig. Werkloosheid en financieringstekort stegen tot dramatische hoogte.

Gevoelens van betrekkelijke machteloosheid ten aanzien van de arbeidsmarkt en de dreigende onbeheersbaarheid van de overheidsfinanciën leidden vervolgens tot een sterkere oriëntatie van het beleid op de omvang van het financieringstekort. De ontwikkeling van dit tekort is intussen omgebogen, mede dank zij een bescheiden opleving van de internationale conjunctuur, maar het rendement van de bezuinigingsmaatregelen blijkt gering en de werkloosheid lijkt zich op een hoog niveau te stabiliseren.

Ondanks stagnatie van de produktie herstellen de rendementen van bedrijven, deels door rationalisatie, deels door de sterke neerwaartse druk op de lonen als gevolg van de enorme werkloosheid. Deflatie ten opzichte van het buitenland doet de lopende rekening verbeteren, maar de stijgende overschotten vormen onvoldoende compensatie voor de aarzelende binnenlandse vraag. Hierdoor en door de onzekerheden omtrent internationale ontwikkelingen blijft het peil van de investeringen historisch gezien nog laag.

3. Perspectieven

Om een indruk te krijgen van de perspectieven voor de Neder-

* Verbonden aan de vakgroep Macro-economische Politiek van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

landse economie voor de komende jaren hebben wij een projectie 1) vervaardigd voor twee opeenvolgende vijfjaarsperiodes (1985 – 1989, 1990 – 1994) op basis van een matig herstel van de wereldeconomie, bevriezing van de overheidsuitgaven (naar volume) en van de gemiddelde belastingtarieven, en de huidige niveaus van de buitenlandse rente 2). Deze projectie is gebaseerd op een macro-model voor de Nederlandse economie. Het betrokken systeem – het RASMUS-I-model 3) – integreert de interactie tussen inkomen en bestedingen met de doorwerking van reële transacties op financiële variabelen en de terugkoppeling daarvan. Rentekosten werken door in de kapitaalkosten, die samen met o.a. de loonkosten en de vraagontwikkeling van belang zijn voor investeringen en werkgelegenheid. De werkloosheid wordt mede bepaald door de gevolgen van discrepanties tussen lonen en alternatieve inkomens voor het arbeidsaanbod. De werkloosheid zelf speelt samen met de arbeidsproductiviteit een fundamentele rol bij de ontwikkeling van lonen en prijzen, naast afwentelingsprocessen en buitenlandse invloeden. De werkloosheid heeft ook directe gevolgen voor het aantal uitkeringsgerechtigden en vormt daardoor naast de belastingopbrengst en de rentelasten een belangrijke determinant van het overheidsbudget.

De resultaten van deze „neutraal beleid”-projectie zijn weergegeven in de kolommen 1 en 2 van tabel 1. De cijfers suggereren een duidelijk herstel van de Nederlands economie. Dit herstel berust voornamelijk op een kostenvoordeel ten opzichte van het buitenland, resulterend uit de druk op de loonvoet uitgaande van de hoge werkloosheid. De inkomenseffecten van de verbeterende lopende rekening en het winstherstel voeren geleidelijk de binnenlandse bestedingen op, waarbij de investeringen voorop lopen. Het herstel gaat echter gepaard met een stijgend financieringstekort terwijl de werkgelegenheidsontwikkeling onvoldoende is om de werkloosheid tot een aanvaardbaar niveau te laten dalen.

Deze ontwikkelingen wettigen geen passieve opstelling van de beleidsautoriteiten. In overeenstemming met de huidige beleidsoriëntatie hebben wij deze projectie geconfronteerd met de gevolgen van een aanhoudend tamelijk streng bezuinigingsbeleid: een daling van de overheidsaankopen en de overheidswerkgelegenheid met 2% per jaar en een verlaging van de sociale uitkeringen met f. 3 mrd. per jaar 4). Dit beleid, gepresenteerd in de kolommen 3 en 4 van tabel 1, zou tot een behoorlijke reductie van het financieringstekort leiden, maar de werkloosheid doen oplopen. Uit niet in de tabel opgenomen cijfers blijkt zelfs dat het geschetste bezuinigingsbeleid de premiedruk en daarmee de arbeidsinkomensquote zou opvoeren. Het zou bovendien zo'n krachtige verbetering van de lopende rekening impliceren dat een waardestijging van de gulden, die ook al dreigt in de „neutraal beleid”-projectie dan wel haast onvermijdelijk zou worden 5). De deflatoire gevolgen van appreciatie zouden de daling van de druk van het financieringstekort weer teniet doen.

Het beleid voor de komende jaren lijkt gevangen tussen financieringstekort en werkloosheid. Koopkrachtstimulerende maatregelen gericht op werkloosheidsbestrijding dreigen het overheidsbudget nog zwaarder te belasten in een situatie waarin de

omvang van de overheidsschuld en de daaruit voortvloeiende rentelasten al zorgwekkend is. Nog meer bezuinigingen dreigen via extra vraaguival tot een verder verlies van arbeidsplaatsen te leiden. Het is theoretisch niet uitgesloten dat op deze wijze op den duur wel extra werkgelegenheid ontstaat, maar empirische aanwijzingen daarvoor zijn er in de huidige conjuncturele situatie nauwelijks. Lastenverlichting voor het bedrijfsleven ten laste van de overheid vergroot het financieringstekort; als gezinnen de last dragen wordt de koopkracht verder aangetast. In het licht van de ernstige sociale, politieke en economische gevolgen van de geschetste patstelling is er aanleiding tot een kritische evaluatie van de beleidsopties voor de komende jaren.

4. Conventionele aanbodstimulering

Deze evaluatie zullen wij verrichten aan de hand van een instrumentarium dat niet op voorhand de economische fundamente van het huidige beleid verwaarloost of bagatelliseert. Integendeel, het model dat we hanteren impliceert dat de werkloosheid de lonen voortdurend onder druk zet (een niet afbuigende Phillipscurve), dat een relatieve loondaling ceteris paribus tot een evenredige stijging van de werkgelegenheid leidt (Cobb-Douglas-technologie), dat prijsvoordelen ten opzichte van het buitenland het nationale marktaandeel vergroten en dat een dergelijke situatie geen opwaardering van de gulden teweegbrengt. Ook doet het model recht aan het mechanisme dat overheidsleningen tenderen de rente te verhogen en daarmee de kapitaal-

1) Deze projectie draagt eerder het karakter van een globale verkenning dan van een optimale voorspelling op basis van alle beschikbare informatie. Specifieke elementen zoals het verloop van aardgasbaten zijn niet verwerkt.

2) De exacte veronderstellingen luiden: groei wereldhandel 4%, stijging buitenlandse prijzen 3%, stijging volume overheidsbestedingen 0%, en groei beroepsgeschikte bevolking 1,5%; de korte en lange buitenlandse rente zijn op resp. 8% en 9½% gezet.

3) J.H. de Groene, J.C. Siebrand en N. van der Windt, *Rasmus-I*, Institute for Economic Research, no. 8407/G, Erasmus Universiteit Rotterdam, 1984, verschijnt binnenkort.

4) Ambtenarensalarissen worden verondersteld de loonvoet in het bedrijfsleven te volgen.

5) De modelberekeningen suggereren dat de gigantische overschotten op de lopende rekening tot vrijwel even grote kapitaaluitvoer zouden leiden. Daardoor zouden de liquiditeitsaanwas uit hoofde van het verkeer met het buitenland en de spanningen op de valutamarkten met betrekking tot de gulden beperkt kunnen blijven. Uit recent onderzoek (L.H. van der Meiden, *De verklaring van de wisselkoers*, Institute for Economic Research, no. 8413/G, Erasmus Universiteit Rotterdam, 1984) blijkt dat de koers van de gulden in het verleden onder druk gestaan heeft van de financieringstekorten. Gezien het grote belang van vertrouwenselementen in deze ontwikkelingen zijn de projecties op dit punt nog onzekerder dan die op andere punten. Niettemin dreigt het beeld van een rentenierseconomie met relatief lage nationale investeringen, grote overheidstekorten en grote werkloosheid.

Tabel 1. Perspectieven voor de Nederlandse economie voor de perioden 1985 – 1989 en 1990 – 1994 a)

	Projectie bij neutraal beleid		Effecten van bezuinigingsbeleid		Projectie incl. bezuinigingsbeleid	
	1985 – 1989	1990 – 1994	1985 – 1989	1990 – 1994	1985 – 1989	1990 – 1994
Procentuele mutaties						
– volume van de particuliere consumptie	1,4	3,4	–2,2	–1,7	–0,8	1,7
– volume van de particuliere investeringen	5,8	6,4	–1,5	–0,4	4,3	6,0
– volume van het bruto binnenlands produkt	2,5	4,6	–0,8	–0,2	1,7	4,4
– prijspeil van de particuliere consumptie	1,2	0,3	–0,8	–1,8	0,4	–1,5
– loonvoet bedrijven	–0,8	–0,3	–1,2	–2,6	–2,0	–2,9
– werkgelegenheid (bedrijven + overheid)	1,4	2,0	–0,7	–0,4	0,7	1,6
Niveaus						
– saldo op de lopende rekening b)	2,2	8,7	3,5	13,4	5,7	22,1
– financieringstekort b)	11,2	12,2	–2,5	–4,6	8,7	7,6
– werkloosheid c)	11,2	9,0	1,2	2,8	12,4	11,8
– lange rente	10,8	10,1	–0,6	–1,8	10,2	8,3

a) Jaargemiddelden.

b) In procenten van het netto nationaal inkomen tegen marktprijzen.

c) Aantal werklozen (oude definitie) in procenten van het arbeidsaanbod.

kosten. Tevens houdt het model er rekening mee dat belastingen en premies direct of via afwenteling de lasten voor het bedrijfsleven kunnen verhogen. Bovendien drukken hogere alternatieve inkomens het arbeidsaanbod. Naast de vraag beïnvloeden ook de winsten de investeringen. Hiermee lijkt het model voldoende elementen te bevatten die een aanbod-georiënteerd beleid zouden kunnen ondersteunen. Het is daarom interessant na te gaan of toepassing van dit model op de komende jaren ook die steun oplevert.

Om te beginnen zullen wij nagaan of een sterkere aanbod-oriëntatie de Nederlandse economie sneller en effectiever uit het slop zou kunnen halen. Vervolgens onderzoeken wij de ruimte voor andere beleidsopties. In beide gevallen zullen we ons vooral concentreren op het dilemma tussen financieringstekort en werkloosheid, hoewel ook andere beleidsdoelstellingen zoals investeringen en productie in de beschouwing betrokken worden. In de aanbodsfeer zullen we ingaan op de effecten van de volgende maatregelen: verminderde overheidsaankopen, loonmatiging bij overheid en bedrijfsleven, loonmatiging uitsluitend bij de overheid, verlaging van sociale uitkeringen ten gunste van het overheidsbudget, idem ten gunste van de sociale premies en als laatste verhoging van de WIR-premies 6).

Uitgavenverlaging

Bezuïning op de overheidsuitgaven vormt een prominent instrument uit het aanbodarsenaal. Tabel 2, kolommen 1 en 2, beschrijft de effecten van een vermindering van de aankopen van de overheid met 2% van het volume per jaar vanaf 1985 bij gelijktijdige vermindering van het beroep op de kapitaalmarkt. De uit het laatste resulterende renteverlaging weegt niet op tegen de inkomenseffecten van de bestedingsvermindering. Als gevolg daarvan dalen de belastingopbrengsten aanzienlijk. Per saldo is het effect van deze ingreep op het financieringstekort nagenoeg gelijk aan de omvang van de initiële bezuïning. De productieverlaging vergroot de werkloosheid ook op middellange termijn. Voor zover de werkloosheidsbestrijding serieus wordt genomen is dit soort maatregelen dus niet aantrekkelijk.

Loonmatiging

De rol van de loonstijging in de verklaring van de achteruitgang van de werkgelegenheidssituatie op basis van jaargangen-

modellen heeft sterk de aandacht gevestigd op loonmatiging als potentieel instrument bij de bestrijding van structurele werkloosheid. Dit instrument is de laatste jaren verworven tot een optie voor technocraten: afgezien van de feitelijke beheersbaarheid wil de overheid geen verantwoordelijkheid dragen voor de lonen in het bedrijfsleven en de sociale partners willen vrije loononderhandelingen. Toch zou het instrument zijn betekenis kunnen houden als neerslag van een sociaal contract.

Tabel 2, kolommen 3 en 4, beschrijft de gevolgen van loonmatiging met jaarlijks 1% vanaf 1985. Die gevolgen zijn niet onverdeeld gunstig. Weliswaar stijgt de werkgelegenheid, hetgeen op basis van de veronderstelde produktiestructuur kon worden verwacht, maar die stijging is gering, gezien de omvang van de maatregel. Ondanks het relatief goedkoper worden van arbeid en de daling van de koopkracht van werknemers stijgen de investeringen in de tweede helft van de periode. Het partiële winsteffect is juist voldoende om dit te bewerkstelligen. De daling van de binnenlandse vraag wordt pas in het tweede gedeelte van de periode overgecompenseerd door de verbetering van de lopende rekening, als gevolg van prijseffecten. Ondanks de daling van de ambtenarensalarissen neemt de druk van het financieringstekort op termijn toe. Voor een deel is dit het gevolg van verminderde belastingopbrengsten, voor een groter deel ligt de oorzaak in de daling van het nominale inkomen – de noemer van de variabele die de druk van het financieringstekort weergeeft – vooral door het deflatoire prijseffect. Kortom, extra loonmatiging verergert de budgettaire problemen van de overheid en lost aan het werkgelegenheidsfront slechts gedeeltelijk iets op.

Verlaging van de ambtenarensalarissen

Een beperking van de loonsverlaging tot de ambtenaren heeft uiteraard het voordeel dat die rechtstreeks het overheidsbudget ten goede komt, terwijl de deflatoire effecten geringer zijn. Tegenover een vermindering van het financieringstekort staat echter een produktiedaling in het eerste gedeelte van de periode (zie

6) Tenzij anders aangegeven vormt het beroep van de overheid op de kapitaalmarkt de tegenpost van door de maatregelen geïnduceerde mutaties in het financieringstekort.

Tabel 2. Opties voor aanbodstimulering voor de perioden 1985 – 1989 en 1990 – 1994 a)

	Verlaging materiële uitgaven met 2% per jaar		Matiging van de lonen met 1% per jaar		Matiging van de ambtenarensalarissen met 1% per jaar		Verlaging van het totaal aan sociale uitkeringen met f. 3 mrd. per jaar tot 1989 ten gunste van het financieringstekort		Verlaging van het totaal aan sociale uitkeringen met f. 3 mrd. per jaar tot 1989 ten gunste van de werkgeverspremië		Verhoging van de WIR-premies met 10% van het investeringsbedrag in 1985	
	1985 – 1989	1990 – 1994	1985 – 1989	1990 – 1994	1985 – 1989	1990 – 1994	1985 – 1989	1990 – 1994	1985 – 1989	1990 – 1994	1985 – 1989	1990 – 1994
Procentuele mutaties												
- volume van de particuliere consumptie	-0,1	-0,1	-1,1	-0,6	-0,4	-0,3	-1,7	-0,8	-1,1	0,2	0,8	0,5
- volume van de particuliere investeringen	-0,2	0,0	0,4	0,2	-0,1	0,1	-1,0	0,3	-0,4	0,5	1,5	-0,9
- volume van het bruto binnenlands produkt	-0,1	-0,0	-0,2	0,3	-0,1	0,1	-0,4	0,1	-0,2	0,3	0,7	-0,1
- prijspijl van de particuliere consumptie	-0,1	-0,2	-1,1	-1,9	-0,4	-0,6	-0,5	-1,2	-1,0	-0,6	-0,8	1,0
- loonvoet bedrijven	-0,1	-0,3	-3,5	-4,4	-0,7	-0,9	-1,0	-1,7	-3,1	-0,7	0,2	2,2
- werkgelegenheid	-0,0	0,0	0,4	0,8	0,0	0,0	-0,2	0,1	0,3	0,4	0,0	0,4
Niveaus												
- lopende rekening b)	0,3	1,0	2,2	10,8	0,7	3,1	2,3	7,4	2,1	6,4	-0,4	-2,1
- financieringstekort b)	-0,2	-0,5	0,5	3,3	-0,3	-0,5	-1,7	-2,8	0,6	1,7	3,4	6,0
- werkloosheid c)	0,1	0,2	-0,4	-1,5	0,0	0,1	0,5	1,1	-0,3	-0,9	0,1	0,5
- lange rente	-0,1	-0,2	-0,1	-0,3	-0,1	-0,4	-0,4	-1,3	-0,1	-0,2	0,6	2,1

a) Jaargemiddelden.

b) In procenten van het netto nationaal inkomen tegen marktprijzen.

c) Aantal werklozen (oude definitie) in procenten van het arbeidsaanbod.

tabel 2, kolommen 5 en 6). Ten aanzien van dit instrument geldt bovendien dat mogelijkwerijs de maatschappelijke grenzen van doelmatigheid en rechtvaardigheid reeds zijn bereikt.

Verlaging van de sociale uitkeringen zonder premieverlaging

Het laatste argument is uiteraard ook van belang bij een verlaging van de sociale uitkeringen. Hiervoor bestaan tal van mogelijkheden. Voor de eenvoud is in tabel 4 aangenomen dat een uniforme verlaging plaatsvindt met drie miljard gulden per jaar tot en met 1989, waarvan de directe voordelen volledig toevloeden aan het overheidsbudget, zodat minder op de kapitaalmarkt behoefte te worden geleend. Een dergelijke omvangrijke impuls is wel effectief in termen van het financieringstekort, ondanks het feit dat de vermindering van de besteedbare inkomens direct en indirect tot een ongeveer even grote achteruitgang van de belastingopbrengsten leidt. Daarentegen dalen de rentelasten aanzienlijk. Daardoor komt uiteindelijk de daling van het financieringstekort bij benadering overeen met het bezuinigingsbedrag. De inkomensdaling is er verantwoordelijk voor dat deze maatregel in andere opzichten nadelig is. Dit geldt in het bijzonder voor de werkloosheid.

Verlaging van de sociale uitkeringen en de sociale premies

Bij verlaging van de sociale uitkeringen ten gunste van de fondsen is premieverlaging mogelijk. Deze drukt direct de arbeidskosten. Daarom is deze maatregel hoogstens indirect gunstig voor het overheidsbudget. In feite blijkt de daling van de arbeidskosten de werkgelegenheid te vergroten en daarmee ook het uitkeringsvolume te drukken. Nadelig voor de druk van het financieringstekort is de deflatoire werking op de waarde van het nationale inkomen. Per saldo blijkt die druk enigszins toe te nemen. Daar staat echter tegenover dat de werkgelegenheid niet onbelangrijk stijgt.

Verhoging WIR-premies 7)

Ten slotte stellen we in tabel 2, kolommen 11 en 12 een verhoging van de WIR-premies aan de orde. De resultaten van deze exercitie zijn in die zin opzienbarend dat hiermee zowel het financieringstekort als de werkloosheid in ongunstige zin worden beïnvloed. Zoals te verwachten was stijgen de investeringen door deze operatie, maar het aanvankelijke succes verdwijnt snel door de schadelijke gevolgen van de rentestijging voor de kapitaalkosten. Niettemin dalen de kapitaalkosten per saldo, waardoor arbeid relatief duurder wordt en de werkgelegenheid uit

dien hoofde daalt. Kortom, in termen van de gecombineerde doelstellingen is deze maatregel zo nadelig dat met recht het tegendeel zou kunnen worden overwogen.

5. Andere beleidsopties

De gevolgen van een dergelijke ommezwaai, te weten een reductie van de WIR-premies met 10% van het investeringsbedrag (een daling van circa f. 4 mrd.) in 1985, worden beschreven in tabel 3, kolommen 1 en 2. Hoewel de resultaten niet volstrekt symmetrisch zijn is een uitgebreid commentaar niet nodig. De conclusie is dat een reductie of afschaffing van de WIR slechts beperkte nadelen heeft voor de investeringen en een aanzienlijke verlichting van de druk van het financieringstekort zou opleveren; zo sterk zelfs dat extra ruimte ontstaat voor de werkgelegenheidsbevordering.

Aanvulling van die maatregel met premieovername door de overheid biedt perspectieven in beide richtingen zoals uit tabel 3 kolommen 3 en 4 blijkt 8). In feite gaat het hier om dezelfde reductie van de WIR-premies met gelijktijdige overname van de sociale premies door de overheid tot een omvang van ongeveer 10% van het premiebedrag (ca. 1,6% van het nationale inkomen). Deze combinatie is te interpreteren als een verschuiving van de subsidiëring van kapitaal naar arbeid. De gevolgen van dit pakket blijken zeer aantrekkelijk. Zowel de werkloosheid als het financieringstekort dalen substantieel en de schade in termen van de afname van de bedrijfsinvesteringen is beperkt. Gezien de neoklassieke elementen in het model behoeft het geen verwondering te wekken dat subsidies de overvloedige productiefactor niet relatief duurder mogen maken. Het is eerder opmerkelijk dat tot nog toe aan dit substitutieargument zo weinig gewicht is gehecht.

Gegeven het belang van het koopkrachtargument bij de beoordeling van de effectiviteit van de besproken instrumenten kan ook de vraag aan de orde worden gesteld of puur keynesiaanse stimulering in de huidige situatie zin zou hebben. De te-

7) Technisch komt dit neer op een verlaging van de kapitaalkosten en een verhoging van de kapitaaloverdrachten van het rijk aan bedrijven.

8) D'66 komt de eer toe als eerste een verschuiving van WIR-premies naar overname van sociale premies te hebben laten doorrekenen. De betrokken CPB-berekeningen hebben slechts betrekking op drie jaar. Grotere effectiviteit van dit pakket in onze berekeningen houdt verder o.m. verband met een hier niet gehanteerd en op langere termijn weinig relevant verschil tussen kas- en transactiebasis bij de belastingopbrengsten.

Tabel 3. Overige beleidsopties en varianten voor de perioden 1985 – 1989 en 1990 – 1994 a)

	WIR-premies – 10% van het investerings- bedrag in 1985		Idem, gecombineerd met overname werkgeverspremies ad 5 mln. in 1985		Materiële bestedingen in 1985 + 1% NNI mon. gefin.		Arbeidsduur bedrijfsleven en overheid – 3% per jaar		Wereldhandel + 1% per jaar	
	1985 – 1989	1990 – 1994	1985 – 1989	1990 – 1994	1985 – 1989	1990 – 1994	1985 – 1989	1990 – 1994	1985 – 1989	1990 – 1994
Procentuele mutaties										
– volume van de particuliere consumptie	– 0,6	– 1,0	– 0,3	– 0,6	0,2	0,1	– 0,6	– 0,4	0,3	0,5
– volume van de particuliere investeringen	– 1,3	0,1	– 1,3	0,5	0,3	– 0,0	– 0,1	0,8	1,2	0,9
– volume van het bruto binnenlands produkt	– 0,5	– 0,1	– 0,4	0,0	0,2	0,0	– 0,1	0,4	0,4	0,6
– prijspeil van de particuliere consumptie	0,7	– 0,9	0,6	– 0,5	0,0	0,0	– 0,5	– 1,1	0,1	0,2
– loonvoet bedrijven	0,1	– 1,8	– 0,5	– 1,0	0,2	0,3	– 2,2	– 3,3	0,2	0,9
– werkgelegenheid	0,0	0,3	0,2	0,3	0,1	– 0,1	1,6	2,4	0,2	0,1
Niveaus										
– saldo op de lopende rekening b)	0,3	2,3	0,1	0,9	– 0,7	– 1,0	0,4	4,1	0,0	0,3
– financieringstekort b)	– 2,9	– 5,4	– 1,8	– 4,2	0,6	0,4	– 0,6	– 1,8	– 0,6	– 2,1
– werkloosheid c)	0,0	– 0,4	– 0,5	– 0,9	– 0,3	– 0,1	– 1,8	– 5,2	– 0,4	– 1,0
– lange rente	– 0,5	– 1,5	– 0,3	– 1,1	– 0,1	– 0,2	– 0,2	– 0,9	– 0,1	– 0,4

a) Jaargemiddelden.

b) In procenten van het netto nationaal inkomen tegen marktprijzen.

c) Aantal werklozen (oude definitie) in procenten van het arbeidsaanbod.

genwerping dat daardoor in ieder geval het financieringstekort zou stijgen lijkt niet op voorhand prohibitief. Immers, lenen van de centrale bank is een broekzak-vestzaktransactie die wel het financieringstekort (boekhoudkundig) vergroot maar de (geconsolideerde) overheidsschuld niet doet stijgen. Niettemin blijkt een dergelijke operatie niet bijzonder gunstig, getuige tabel 3, kolommen 5 en 6, ondanks de combinatie van koopkrachtvergroting en (ex ante althans) verlaging van de kapitaalkosten via rentedaling. Per saldo blijkt een betrekkelijk kleine monetair gefinancierde uitbreiding van de materiële overheidsuitgaven van 1% van het netto nationaal inkomen via een aanhoudend tekort op de lopende rekening met een zodanig deviezenverlies gepaard te gaan dat de voordelen slechts zeer tijdelijk zijn, terwijl de daling van de officiële reserves de structurele positie van de Nederlandse economie aantast. Incidenteel en matig gebruik van deze maatregel in het kader van een beleidspakket lijkt niet uitgesloten. Geïsoleerd gebruik lijkt van weinig nut.

Als laatste instrumentarium willen wij arbeidsduurverkortingen aan de orde stellen. In feite gaat het hier om een zeer complexe problematiek. De gevolgen van arbeidsduurverkortingen zijn sterk afhankelijk van de invulling en de voorwaarden. Het maakt b.v. veel uit of de arbeidsduur per jaar of per week wordt verkort, dan wel dat er sprake is van een kortere beroepsleeftijd. De consequenties voor de bedrijfstijd kunnen ook variëren, b.v. van een evenredige vermindering tot misschien zelfs een aanzienlijke verlenging. Daarnaast is belangrijk wie de kosten draagt resp. de voordelen geniet. Bij creatie van arbeidsplaatsen kunnen b.v. de sociale premies fors dalen. Omdat een bespreking van een groot aantal opties buiten dit bestek valt zullen wij ons richten op één variant.

Daarbij is sprake van een aanhoudende arbeidsduurvermindering van 3% per jaar, en een bedrijfstijdverlenging van 1½% per jaar (9). De arbeidskostenstijging wordt voor driekwart opgevangen uit loondaling, het resterende kwart uit efficiencyverbetering. Het laatste impliceert dat de (initiële) herbezetting driekwart bedraagt (10). Werkijdvermindering bij de overheid wordt verondersteld geen efficiencyvoordelen op te leveren. De kosten daarvan worden volledig gedekt door daling van de ambtenaren-salarissen.

De geschetste arbeidsduurvermindering zou op den duur een herbezetting van ongeveer tweederde opleveren: tegenover een initieel effect van 3% per jaar staat een banengroei van ongeveer 2% per jaar, terwijl ook productie en investeringen ervan profiteren (tabel 3, kolommen 7 en 8). Dit laatste is het gevolg van kostenvoordelen berustend op de daling van de kapitaalkosten door de bedrijfstijdverlenging en het wegvallen van een deel van de premiedruk door de verminderende werkloosheid. De vermindering van de sociale uitkeringen is ook de reden waarom het financieringstekort terugloopt. De conclusie lijkt dat arbeidsduurvermindering, mits adequaat georganiseerd, op den duur de structuur van onze economie kan versterken via de inschakeling van anders werklozen in het arbeidsproces en het daardoor wegvallen van inkomensoverdrachten.

Ten slotte lijkt het interessant de gevoeligheid van onze nationale economie voor de ontwikkelingen in het buitenland te demonstreren aan de hand van een wereldhandelsvariant (tabel 3, kolommen 9 en 10). In tegenstelling tot de meeste nationale maatregelen blijkt een sterkere stijging van de wereldvraag zowel het financieringstekort als de werkloosheid zeer gunstig te beïnvloeden.

Als we de varianten overzien blijkt er aanleiding tot een bijstelling van het beleid. Van bijzonder belang lijkt een verschuiving van subsidiëring van kapitaal naar subsidiëring van arbeid. Daarnaast is er ruimte voor arbeidsduurvermindering met gedeeltelijke looninlevering en bedrijfstijdverlenging. Een dergelijk pakket zou de Nederlandse economie zowel van de hoge werkloosheid als van het hoge financieringstekort kunnen afhelpen. Deze conclusies zijn gebaseerd op een macro-economisch model dat naar zijn aard de problemen van de Nederlandse economie sterk stilt. Daar staat echter tegenover dat de gesignaleerde tendensen krachtig zijn en gebaseerd op veelal dezelfde sterk aanbod-georiënteerde argumenten als die waarmee meer conventioneel beleid wordt verdedigd.

6. Conclusie

De voorgaande verkenning van de macro-economische beleidsruimte voor de komende jaren heeft een globaal karakter. Zoals steeds in dergelijke gevallen spelen onzekerheden een belangrijke rol. Die onzekerheden gelden vooral de ontwikkelingen in het buitenland en de betrouwbaarheid van het gehanteerde instrumentarium. Een sterkere groei van de buitenlandse vraag zou de Nederlandse problemen aanzienlijk verlichten, terwijl omgekeerd stagnatie in het buitenland dramatische gevolgen zou hebben, zowel voor de werkloosheid als voor het financieringstekort. De laatste mogelijkheid maakt een grondige beleidsevaluatie des te dringender. Ondanks de onzekerheden in het achterliggende model lijken de gesignaleerde tendensen belangwekkend omdat het gebruikte systeem niet alleen recht doet aan tal van argumenten in de aanbodsfeer die vaak ter verdediging van het beleid van de laatste jaren in stelling worden gebracht, maar ook de conjuncturele context van maatregelen met een beoogde structurele werking in de beschouwing betreft. Ander onderzoek (11) suggereert dat, in tegenstelling tot de situatie in de jaren zeventig, de huidige werkloosheid voor een groot deel een conjunctureel karakter heeft. Dergelijke conclusies sporen met het boven gebleken belang van het koopkrachtmechanisme voor de effectiviteit van de besproken potentiële maatregelen.

Daarnaast is een aantal andere krachtige mechanismen in de analyse naar voren gekomen. Als eerste daarvan noemen we de druk van sociale uitkeringen, steun aan bedrijven en rentelasten op het overheidsbudget. Deze lasten zijn – per periode en in de tijd – onderling afhankelijk, waardoor bij onvolledige absorptie van het toekomstige arbeidsaanbod de werkloosheid en het financieringstekort simultaan oplopen. Een ander belangrijk mechanisme is de verzwaring van de druk van het financieringstekort op het nominale inkomen als gevolg van prijsdalingen veroorzaakt door restrictief beleid. Daarnaast vielen ook de rentegevoeligheid van de kapitaalkosten en de subsidiegevoeligheid van het factorgebruik op. Discrepancies in de ontwikkeling van lonen en andere inkomens impliceren dat de werkloosheidsontwikkeling niet altijd het spiegelbeeld is van die van de werkgelegenheid, vanwege reacties van het arbeidsaanbod. Daarentegen bleek het „crowding-out”-mechanisme weinig belangrijk voor de nabije toekomst (12).

Een en ander impliceert dat een eenzijdig bezuinigingsbeleid waarbij via de overheidsbestedingen de werkgelegenheid en daarmee de loonsom en de particuliere consumptie onder druk worden gezet wel matig effectief is in termen van verlaging van het financieringstekort, maar tendert de werkloosheid te doen stijgen, ook op langere termijn. Subsidiëring van de factor kapitaal ten laste van het overheidsbudget heeft slechts geringe positieve gevolgen voor de investeringen, maar spant wat betreft werkloosheid en financieringstekort het paard achter de wagen.

Steun aan bedrijven is vaak verdedigd met verwijzing naar hun zwakke financiële positie. Het ziet er echter naar uit dat de gekozen vorm aan herziening toe is. Het relatief duur maken van arbeid strookt noch met neo-klassieke overwegingen, noch met de notie dat werkloosheid via uitkeringsrechten een beslag legt op het overheidsbudget. Op beide gronden ligt premieovername die de arbeidskosten drukt veel meer voor de hand. Bovendien rijst de vraag of de omvang van de steun niet kan worden gereduceerd nu door rationalisatie en druk op de lonen als gevolg van de enorme werkloosheid het kapitaalrendement aanzienlijk is

9) Bij realisatie op weekbasis zou deze ingreep vergelijkbaar zijn met een reductie van het aantal uren per week tot ± 30 in 1994, bij een bedrijfstijd van ongeveer 46 uur.

10) Historisch gezien is dit een hoog herbezettingspercentage, maar daar staat tegenover dat bij een verdere reductie van de werkweek steeds minder „vermoeidheidswinst” optreedt, terwijl de bedrijfstijdverlenging tot verliezen wegens werkoverdrachten kan leiden.

11) D.P. Broer en J.C. Siebrand, A macro-econometric disequilibrium model of product market and labour market for the Netherlands, binnenkort te publiceren in *Applied Economics*.

12) Aanvullende berekeningen op basis van het hier gehanteerde model suggereren dat dit mechanisme in de jaren tachtig minder krachtig is dan in de voorgaande periode.

verbeterd, ondanks de vaak nog lage bezettingsgraden. Daardoor kan direct via premies of belastingen, of indirect via renteverlaging, wat ruimte worden gemaakt voor de particuliere consumptie; een redelijke groei daarvan vormt toch een voorwaarde voor substantiële uitbreidingsinvesteringen. Het bedrijfsleven zou dergelijke maatregelen kunnen ondersteunen door kosten-neutrale arbeidsduurverkortung. In termen van uren levert dit geen extra werkgelegenheid op, maar in termen van banen wel, waardoor ook de collectieve-lastendruk zakt en daarmee het financieringstekort.

Samengevat suggereert onze analyse dat er sinds de jaren zeventig zoveel is veranderd – zowel in de conjuncturele situatie als in de factorbeloningen, het nationale kostenpeil en het overheidsbudget – dat het ondoelmatig is het beleid voor de komende jaren te baseren op wat wenselijk zou zijn geweest in de achter ons liggende periode. Nu de hefboom van de werkloosheid de machtsverhoudingen heeft omgekeerd is het feit dat de belangen van de kapitaalverschaffers in het verleden onvoldoende zijn ontzien, geen argument om dezelfde fout in de tegengestelde richting te maken. Onze economie moet worden bijgestuurd voor de andere wal het schip keert.

Wij zijn ons er uiteraard van bewust dat op zichzelf de argumenten uit het voorgaande niet nieuw zijn, met uitzondering misschien van de conjunctuurgevoeligheid van „crowding-out” en de deflatiegevoeligheid van de schuldenlast. Zo hebben vanuit de economische discipline Schouten en Kolnaar 13) al gewezen op de perverse druk van overdrachten aan het bedrijfsleven op het overheidsbudget. In de politieke sfeer staat bij voorbeeld de WIR al ter discussie. Wij hebben echter gemeend er goed aan te doen een aantal argumenten simultaan aan de orde te stellen in één breed en modelmatig kader. Een dergelijk kader kent zijn beperkingen, maar biedt ruimte voor een gestructureerde discussie. Het economische beleid is aan zo’n discussie toe.

J.C. Siebrand
N. van der Windt
J.H. de Groene

13) D.B.J. Schouten en A.H.J. Kolnaar, De tekortschietende jaren tachtig, *Maandschrift Economie*, december 1983.