

De collectieve sector in de jaren negentig

Onlangs is – ook in de kolommen van dit blad – de discussie opgelaaid over de omvang van de collectieve sector in de jaren negentig. Dit vraagstuk staat ook centraal in het laatste rapport van de Commissie Economische Deskundigen van de SER. Volgens de commissie is het niet mogelijk een wetenschappelijk onderbouwd standpunt te formuleren over de gewenste omvang van de collectieve sector. Ten eerste niet omdat de maatschappelijke voorkeuren op dit punt niet goed te kwantificeren zijn, ten tweede niet omdat de economische theorie en empirie geen uitsluitsel geven over de precieze aard en omvang van de effecten van collectieve uitgaven en lasten op het economische proces. Dit artikel beoogt de belangrijkste effecten in kaart te brengen ten einde de discussie enigszins te structureren.

PROF. DR. D.B.J. SCHOUTEN – DRS. J.H.M. DONDERS*

Financieringstekort en collectieve-lastendruk

De overheidsuitgaven zijn per definitie gelijk aan de som van de ontvangsten van de overheidssector en het financieringstekort. Het leeuwedeel van de ontvangsten van de overheid wordt gevormd door de collectieve lasten. De problematiek van de optimale lange-termijnwaarde van de collectieve-uitgavenquote moet daarom worden geanalyseerd in samenhang met het vraagstuk van de gewenste hoogte van het financieringstekort en van de collectieve-lastendruk.

Twee jaar geleden heeft de CED een rapport uitgebracht over de gewenste hoogte van het structurele financieringstekort¹. In dat rapport wordt aandacht geschonken aan de bekende norm van het structurele begrotingsbeleid. Dit beleid steunt op de gedachte dat voor een evenwichtige economische ontwikkeling een bepaalde waarde van de nationale spaarquote vereist is. In jaren waarin sprake is van een volledige bezetting van de rendabele productiecapaciteit moet het financieringstekort zo hoog (of laag) zijn dat de nationale spaarquote de gewenste hoogte bereikt. De structurele spaarquote moet groot genoeg zijn om de gewenste omvang van de binnenlandse investeringen en de kapitaaloverdrachten aan ontwikkelingslanden te financieren. Een belangrijk onderdeel van de binnenlandse investeringen wordt daarbij uitgemaakt door de investeringen van bedrijven in outillage, transportmiddelen en bedrijfsgebouwen. Voor deze investeringen kan een streefwaarde worden bepaald door uit te gaan van een gegeven waarde van de desbetreffende macro-economische kapitaalcoëfficiënt. Uit de groeitheorie is immers bekend dat de trendmatige economische groei – bij een volledige bezetting van de rendabele productiecapaciteit – gelijk is aan het quotiënt van de investeringsquote in outillage, transportmiddelen en bedrijfsgebouwen en de bedoelde kapitaalcoëffi-

ciënt. Om een bepaald tempo van de economische groei en daarmee een evenwichtige situatie op de arbeidsmarkt mogelijk te maken, is bij een gegeven hoogte van de bedoelde kapitaalcoëfficiënt derhalve een bepaalde hoogte van de genoemde investeringsquote vereist.

In haar laatste rapport presenteert de CED een visie op het structurele financieringstekort die fundamenteel verschilt van de zojuist geschetste. Volgens de alternatieve opvatting kan volledige werkgelegenheid worden gerealiseerd bij verschillende waarden voor de investeringsquote van bedrijven in outillage, transportmiddelen en bedrijfsgebouwen. Deze veronderstelling steunt op de niet onrealistische gedachte dat ondernemers de kapitaalintensiteit van het productieproces kunnen variëren. Een hoge waarde van de genoemde investeringsquote kan daarom even goed met handhaving van het evenwicht op de arbeidsmarkt gepaard gaan als een lage waarde. Bij een hoge investeringsquote is daarvoor een hoge kapitaalcoëfficiënt vereist dan wel – wat op hetzelfde neerkomt – een korte economische levensduur van de kapitaalgoederen. Een lage investeringsquote dient – omgekeerd geredeneerd – met een lage kapitaalcoëfficiënt respectievelijk een lange economische levensduur gepaard te gaan.

De nationale spaarquote kan daarom verschillende waarden aannemen, die alle kunnen leiden tot een evenwichtige situatie op de arbeidsmarkt. Voor het structurele financieringstekort kan zo beschouwd geen normwaarde worden gegeven. Toch zijn er argumenten om naar een

* Dit artikel is gebaseerd op het rapport van de Commissie Economische Deskundigen, *Rapport publieke uitgavennorm en collectieve lastendruk*, Den Haag, 1988. Ten tijde van de voorbereiding van dit rapport waren de auteurs respectievelijk voorzitter en secretaris van de Commissie Economische Deskundigen (CED) van de SER.

1. Commissie Economische Deskundigen, *Rapport tekorten en schuld van de publieke sector*, Den Haag, 1985.

laag financieringstekort te streven. Als dit tekort wordt gereduceerd neemt de nationale spaarquote toe, waarmee een stijging van de investeringen in outillage, transportmiddelen en bedrijfsgebouwen mogelijk wordt. Bij een gegeven kapitaalintensiteit van het productieproces resulteert zo'n stijging in een snellere trendmatige economische groei. Het evenwicht op de arbeidsmarkt kan daardoor verstoord worden, indien de groei van de werkgelegenheid de aanwas van het arbeidsaanbod overtreft. Bij handhaving van de hogere nationale spaarquote kan volledige werkgelegenheid echter worden bereikt via een vergroting van de kapitaalintensiteit. Wordt dit geëffectueerd dan zal de arbeidsproductiviteit relatief hoger zijn en daarmee de productie van de marktsector. De bedoelde produktiewinsten maken een verhoging van de nationale consumptie mogelijk. Tegenover dit positieve effect staat echter het negatieve effect dat de consumptie wordt beperkt door de hogere waarde van de nationale spaarquote. Het is evenwel goed mogelijk dat een verhoging van de nationale spaarquote op lange termijn per saldo tot een stijging van de nationale consumptie leidt. Dit is des te waarschijnlijker in een open volkshuishouding als deze haar nationaal spaaroverschot op een rendabele wijze in het buitenland belegt. Het betreffende land kan aldus duurzaam een crediteurenland worden.

Volgens deze opvatting moet de overheid het structurele financieringstekort in beginsel zodanig vaststellen dat de nationale consumptie per hoofd wordt gemaximaliseerd. Het behoeft geen betoog dat het niet eenvoudig zal zijn het optimale financieringstekort op de bedoelde wijze te bepalen. Niettemin is het waarschijnlijk dat in een open volkshuishouding gestreefd moet worden naar een zo klein mogelijk financieringstekort om de consumptieve welvaart op *lange termijn* te maximaliseren.

Verlaging van de collectieve-lastendruk

De vraag rijst of het wenselijk is dat er – uitgaande van een bepaald normcijfer voor het financieringstekort – ook een norm voor de collectieve uitgaven wordt bepaald. Theoretisch moet de uitgavenquote van de collectieve sector – bij een gegeven financieringstekort – zodanig worden vastgesteld dat de maatschappelijke welvaart wordt gemaximaliseerd. Als men de optimale uitgavenquote op het spoor wil komen, kan niet worden volstaan met het bepalen van de welvaartseffecten van de overheidsuitgaven. Ook de belastingen en premies die geheven moeten worden om deze uitgaven te financieren, beïnvloeden namelijk de omvang van de maatschappelijke welvaart. Daarom moeten de collectieve lasten en hun gevolgen in de analyse worden betrokken.

Om een antwoord op de gestelde vraag te kunnen geven, worden de gevolgen besproken van een gelijktijdige vermindering van de uitgavenquote van de collectieve sector en van de collectieve-lastendruk. Daarbij worden verschillende mogelijkheden onderscheiden waarop een lagere uitgavenquote kan worden bereikt. In alle gevallen wordt ervan uitgegaan dat de verlaging van de collectieve lastendruk tot stand komt door een beperking van de lastendruk op het gezinsinkomen. Voordat de verschillende bezuinigingsvarianten worden behandeld, worden eerst apart de gevolgen geschetst van de lagere lastendruk op het gezinsinkomen die bij elk van deze varianten mogelijk is.

Op *korte en middellange termijn* is het belangrijkste effect dat een verlichting van de lastendruk op het looninkomen kan hebben een beperking van de loonstijging. Op deze wijze kan een inkrimping van de overheidssector op korte en middellange termijn de economische groei en de werkgelegenheid vergroten.

Een verlaging van de lastendruk op het looninkomen kan de uitkomsten van het economisch proces daarnaast beïnvloeden via drie aanbodeffecten. In de eerste plaats kan zo'n verlaging tot een mutatie in de kwantiteit van het arbeidsaanbod leiden. Een dergelijke verlaging heeft via het substitutie-effect een positieve invloed op het arbeidsaanbod. Daartegenover staat echter een negatieve invloed uit hoofde van het inkomenseffect. Volgens recent empirisch onderzoek is de invloed van de hoogte van de collectieve-lastendruk op het arbeidsaanbod van mannen per saldo uiterst gering². Een lagere lastendruk blijkt het arbeidsaanbod van gehuwde vrouwen daarentegen duidelijk positief te beïnvloeden.

De gevolgen van een groter arbeidsaanbod hangen af van het verband tussen de loonvorming en het aanbodoverschot op de arbeidsmarkt. Als de loonstijging op *korte en middellange termijn* door het grotere aanbodoverschot niet neerwaarts wordt beïnvloed, resulteert uitsluitend een toeneming van de geregistreerde en/of verborgen werkloosheid. Wordt de arbeidsmarkt op *lange termijn* evenwel door het prijsmechanisme geruimd, dan neemt de werkgelegenheid op den duur evenveel toe als het arbeidsaanbod.

Behalve tot een stijging van het totale arbeidsaanbod kan een lagere lastendruk ook tot een verschuiving van het arbeidsaanbod van de informele naar de formele sector van de economie leiden. Als de werkgelegenheid in de formele sector hierdoor wordt uitgebreid, wordt de financieringsbasis voor de collectieve sector verbreed. Is de formele arbeidsmarkt op korte en middellange termijn star, dan vindt op deze termijnen evenwel nog geen expansie van de werkgelegenheid in de formele sector plaats.

Het derde mogelijke aanbodeffect van een geringere lastendruk op het looninkomen heeft betrekking op de kwaliteit van de factor arbeid. Deze kwaliteit kan beter worden indien de geringere lastendruk gepaard gaat met lagere marginale belastingen en premies. Omdat een bruto loonsverhoging bij lagere marginale tarieven op netto basis meer oplevert, is het namelijk mogelijk dat de bereidheid wordt vergroot tot her-, om- en bijscholing en mobiliteit. Dit oefent een gunstige invloed uit op de economische groei.

De betekenis van de genoemde aanbodeffecten van een lagere belastingdruk neemt wellicht in de jaren negentig toe als gevolg van enerzijds de Europese eenwording en anderzijds de demografische veranderingen. Wat de voltooiing van de interne markt betreft is van belang dat in een aantal van de ons omringende landen de collectieve-lastendruk niet alleen (veel) lager is dan hier, maar ook dalende is. Dit kan een ongunstige invloed hebben op het aanbod van hooggekwalificeerde arbeid en op het aantal vestigingen van bedrijven in Nederland.

In het algemeen neemt bij een toenemende vergrijzing de mobiliteit af. Gelet op de verwachte regionale verschillen tussen de groei van het arbeidsaanbod is echter juist een toenemende regionale mobiliteit van arbeid gewenst. Ook een hogere functionele mobiliteit is nodig, omdat anders sectoren waarin thans vooral jongeren werkzaam zijn in de problemen kunnen geraken als jongeren relatief schaars worden. Een ander gevolg van de demografische ontwikkelingen is de vermindering van de jaarlijkse instroom van nieuwkomers op de arbeidsmarkt. Als gevolg hiervan moet in de toekomst nieuwe kennis, die nu hoofdzakelijk via de jonge generatie het bedrijfsleven bereikt, via her-, om- en bijscholing van ouderen op de beroepsbevolking worden overgebracht. Ook om deze reden kan het belang van financiële prikkels in de toekomst groter worden³.

2. P. Saunders en F. Klau, *The role of the public sector*, *OECD Economic Studies*, nr. 4, Parijs, 1985, blz. 58.

3. Werkgroep Demografie, *Sociaal-economische aspecten van demografische veranderingen*, Den Haag, 1987, hoofdstuk 7.

Verlaging van de collectieve-uitgavenquote

Tot nu toe is uitsluitend aandacht geschonken aan de gevolgen van een lagere lastendruk. Deze is – bij een ongewijzigd financieringstekort – echter slechts mogelijk bij een verlaging van de collectieve-uitgavenquote. Deze quote wordt door ons gedefinieerd als het quotiënt tussen de netto overheidsuitgaven en de toegevoegde waarde van de marktsector⁴. Een verlaging van deze grootte kan op verschillende manieren worden bereikt. Ten eerste kan dat door welbewuste beleidsmaatregelen. Daarvan zullen hieronder vier voorbeelden worden besproken. Een reductie in de collectieve-uitgavenquote is daarnaast mogelijk bij een zodanig tempo van de economische groei dat het beroep op de sociale zekerheid afneemt. Ook bij deze mogelijkheid wordt verderop stil gestaan.

Beperking van de groeibevorderende overheidsuitgaven

Een deel van de overheidsuitgaven heeft een voorwaardenscheppend karakter voor de groei van de productie in de marktsector. In dit verband kan worden gedacht aan de overheidsinvesteringen in de economische infrastructuur, de technologiesubsidies en (een deel van) de uitgaven voor scholing. De infrastructurele investeringen zijn van groot belang voor de economische groei, omdat de collectieve kapitaalvoorraad mede de produktiviteit van de produktiefactoren arbeid en kapitaal in de marktsector bepaalt. De uitgaven voor technologiesubsidies en voor scholing ontlenen hun betekenis aan het feit dat daardoor de kwaliteit van de produktiefactoren en van de productie kan worden verbeterd. Een verlaging van het quotiënt van de groeibevorderende overheidsuitgaven en de toegevoegde waarde van de marktsector zet ceteris paribus de economische groei onder druk. Daarmee worden op termijn de consumptieve mogelijkheden van de economie aangetast. Dit negatieve welvaartseffect moet worden vergeleken met de gunstige welvaartseffecten van de lagere collectieve-lastendruk die hierbij mogelijk wordt. Welvaarts theoretisch gezien zijn bezuinigingen op de groeibevorderende overheidsuitgaven – bij een gegeven financieringstekort van de collectieve sector – gewenst indien de maatschappelijke welvaart daardoor per saldo toeneemt. Of dit bij het reeds bereikte lage niveau van de groeibevorderende overheidsuitgaven het geval is, kan worden betwijfeld.

Beperking van de materiële overheidsconsumptie

Ook een verlaging van de quote van de materiële overheidsconsumptie is een mogelijkheid om de lastendruk te verlagen. De vermindering van de bedoelde bestedingen leidt tot een direct welvaartsverlies van de samenleving. Dit welvaartsverlies moet worden vergeleken met de welvaarts winst die kan worden bereikt door de lagere collectieve lastendruk die daarmee mogelijk wordt. Op korte en middellange termijn bestaan de voordelen daarvan vooral uit het mogelijke effect op de loonontwikkeling. Als het prijsmechanisme op de arbeidsmarkt werkt, is er op lange termijn evenwel geen drukkende invloed meer op de loonvorming. Oefent de verlaging van de lastendruk geen invloed uit op de kwantiteit van het arbeidsaanbod en evenmin op de kwaliteit daarvan, dan blijven de structurele effecten van deze variant daarom beperkt tot een wijziging in de samenstelling van de nationale consumptie (meer particuliere consumptie, minder materiële overheidsconsumptie). Het is echter waarschijnlijk dat de verlaging van de lastendruk tot enig extra aanbod van arbeid leidt. Indien dit extra arbeidsaanbod na verloop van tijd met een dienovereenkomstige stijging van de werkgelegenheid in de marktsector gepaard gaat, resulteren als gevolg daarvan welvaartswin-

sten. De productie van de marktsector wordt dan namelijk groter, waardoor ook de particuliere consumptie kan toenemen. Het vergrote financieringsdraagvlak stelt de collectieve sector bovendien in staat haar uitgaven te vergroten. De materiële overheidsbestedingen kunnen dan omhoog (waarmee de aanvankelijke daling van deze bestedingen voor een deel ongedaan wordt gemaakt) en de werkgelegenheid in de collectieve sector kan worden uitgebreid. De lagere lastendruk kan bovendien resulteren in een verschuiving van het arbeidsaanbod van de informele naar de formele sector van de economie en in een verbetering van de kwaliteit van de factor arbeid. Deze twee aanbodeffecten hebben met elkaar gemeen dat bij beide een endogene stijging van de opbrengst van belastingen en premies optreedt. De overheid kan deze middelen gebruiken om een deel van de aanvankelijke bezuinigingen op de materiële overheidsbestedingen ongedaan te maken.

Vermindering van de werkgelegenheid in de collectieve sector

Een verlaging van de collectieve-uitgavenquote kan vervolgens worden bereikt door de groei van de werkgelegenheid in de collectieve sector achter te laten blijven bij de werkgelegenheidsgroei in de marktsector. Een relatieve inkrimping van de werkgelegenheid in de collectieve sector betekent vanzelfsprekend een geringere productie van zuiver collectieve en quasi-collectieve goederen. Dit beïnvloedt de maatschappelijke welvaart – op zich zelf beschouwd – negatief. Als de arbeidsmarkt op korte en middellange termijn niet werkt, leidt een geringere groei van de werkgelegenheid in de collectieve sector op die termijnen bovendien tot een nagenoeg even grote stijging van de werkloosheid. De verlichting van de collectieve-lastendruk die de overheid dan tot stand kan brengen, is uiterst gering.

Wordt de arbeidsmarkt op langere termijn door het prijsmechanisme geruimd, dan gaat een kleinere omvang van de werkgelegenheid in de collectieve sector na verloop van tijd gepaard met een dienovereenkomstige uitbreiding van de werkgelegenheid in de marktsector. Hierdoor kan een grotere productie in bedrijven tot stand komen. Bovendien kan de lastendruk op het looninkomen dan omlaag, waarmee de gunstige aanbodeffecten mogelijk worden die in het voorgaande reeds zijn geschetst. Of een verhoging van de marktproductie ten koste van de collectieve productie per saldo positieve welvaartseffecten oplevert blijft echter een open vraag.

Verlaging van de relatieve hoogte van de sociale uitkeringen

Een verlaging van de relatieve hoogte van de netto sociale uitkeringen kan de maatschappelijke welvaart langs verschillende kanalen beïnvloeden.

In de eerste plaats kan de mogelijke lastenverlichting op korte en middellange termijn een matiging van de loonontwikkeling induceren. Dat zou gunstig zijn voor de economische activiteit. Het is evenwel niet zeker dat een lastenverlichting die mogelijk wordt door ombuigingen op de sociale zekerheid tot een vrijwillige loonmatiging leidt.

In de tweede plaats zijn aan een lagere lastendruk gunstige aanbodeffecten verbonden. Deze zijn in het voorgaande reeds uitvoerig geschetst en behoeven daarom niet te worden herhaald.

In de derde plaats leidt een verlaging van de relatieve hoogte van de sociale uitkeringen tot een wijziging in de verdeling van het nationale inkomen ten gunste van de actieve beroepsbevolking en ten nadele van de uitkeringsge-

4. De netto overheidsuitgaven zijn gelijk aan de totale overheidsuitgaven na aftrek van de belastingen en premies die worden opgebracht uit de door de overheid betaalde lonen en salarissen, de sociale uitkeringen en de rentelasten over de staatsschuld.

rechtigden. Deze herverdeling heeft een directe invloed op de maatschappelijke welvaart. Deze wellicht negatieve mutatie in de nationale welvaart hangt af van de maatschappelijke waardering voor grotere inkomensverschillen tussen economisch actieven en uitkeringsgerechtigden. Kwantitatieve uitspraken ter zake zijn evenwel niet mogelijk.

In de vierde plaats draagt een deel van de natuurlijke werkloosheid (dat is de werkloosheid waarvan ook bij evenwichtige omstandigheden op lange termijn sprake is) waarschijnlijk een vrijwillig karakter. Het is dus denkbaar dat een *relatieve verlaging van de uitkeringen een deel van de vrijwillig werklozen ertoe beweegt om een baan te zoeken*. Het 'effectieve' arbeidsaanbod wordt dan groter. Als het grotere aantal onvrijwillig werklozen op *korte termijn* evenwel geen neerwaartse druk op de lonen uitoefent, blijft de geregistreerde werkloosheid ongewijzigd. Slechts indien het grotere 'effectieve' arbeidsaanbod op *langere termijn* tot een geïnduceerde loonmatiging leidt, resulteert na verloop van tijd wel een toeneming van de werkgelegenheid in de marktsector, met alle positieve welvaartseffecten vandien.

In de vijfde plaats kan een daling van de netto uitkeringen een toeneming van het totale aantal inkomenstrekkers veroorzaken indien de gezinnen waarvan de werklozen door de lagere uitkeringen worden getroffen hun koopkracht op peil trachten te houden door een gezinslid zonder eigen inkomen naar een betaalde baan te laten zoeken. Een toeneming van het arbeidsaanbod is dan het resultaat. Als het grotere arbeidsaanbod op *korte termijn* echter geen invloed op de loonvorming uitoefent, blijft de werkgelegenheid even groot. Het aantal uitkeringsgerechtigden neemt dan toe, voor zover de nieuwkomers op de arbeidsmarkt erin slagen banen te vinden en anderen daarmee verdringen dan wel – in het geval van geen verdringing – het recht op een sociale uitkering verwerven. Wordt de arbeidsmarkt op *langere termijn* door het prijsmechanisme geruimd, dan leidt het extra arbeidsaanbod na verloop van tijd wel tot een dienovereenkomstige stijging van de werkgelegenheid.

Ten slotte veroorzaakt een verlaging van de hoogte van de sociale uitkeringen wellicht een vergroting van de spaarneiging van particulieren. Het is namelijk mogelijk dat de economisch actieven bij relatief lagere sociale uitkeringen een groter deel van hun inkomen sparen, om daarmee de teruggang in bestedingsmogelijkheden in het geval van (onvrijwillige) inactiviteit te beperken. De hieraan verbonden effecten komen overeen met de gevolgen van een verhoging van de nationale spaarquote via een reductie van het financieringstekort, waaraan in het voorgaande aandacht is besteed.

Een relatieve verlaging van de sociale uitkeringen kan op langere termijn derhalve via verscheidene kanalen een gunstige invloed op de nationale welvaart uitoefenen. Hier tegenover staat echter het welvaartseffect van de gewijzigde inkomensverdeling. Slechts indien men niet veel negatieve waarde hecht aan grotere inkomensverschillen tussen actieven en uitkeringsgerechtigden is een relatieve verlaging van de sociale uitkeringen – op lange termijn gezien – per saldo welvaartsverhogend.

Collectieve-uitgavenquote en economische groei

In het voorgaande is uitvoerig gesproken over de mogelijkheden om door middel van bezuinigingen een afslanking van de overheidssector tot stand te brengen. Deze bezuinigingen kunnen gemakkelijker worden gerealiseerd naarmate de economische groei hoger is. Een voldoende hoog tempo van de economische groei oefent ook een neer-

waartse invloed op de collectieve-uitgavenquote uit zonder dat daarvoor bezuinigingen nodig zijn. De expansie van de collectieve sector in de jaren zeventig en tachtig kan voor een belangrijk deel worden verklaard uit het feit dat in deze decennia de groei van de werkgelegenheid in de marktsector aanzienlijk is achtergebleven bij de groei van het totale aantal inkomenstrekkers. In 1963 bedroeg de werkgelegenheid in de marktsector 64 procent van het totale aantal inkomenstrekkers⁵. Aan het eind van de jaren zeventig was dit percentage gedaald tot 48 en inmiddels is het verder gezakt tot 43. De overige inkomenstrekkers komen ten laste van de collectieve sector. De sterkste stijging valt hierbij waar te nemen bij de uitkeringsgerechtigden. Hun aandeel in het totale aantal inkomenstrekkers was in 1963 gelijk aan 25 procent. Inmiddels is dit aandeel opgelopen tot 43 procent. Ook het aandeel van de werkgelegenheid in de collectieve sector in het totale aantal inkomenstrekkers is in de afgelopen decennia toegenomen (van 11 procent in 1963 tot 14 procent in 1987).

Verlaging van de uitgavenquote van de collectieve sector in de jaren negentig is mogelijk indien de werkgelegenheidsgroei in de marktsector dan boven de groei van het totale aantal inkomenstrekkers komt te liggen. Daarvoor is een voldoende tempo van de productiegroei in de marktsector vereist. Als zo'n groei wordt gerealiseerd en de overheid ervoor zorgt dat de in dat geval mogelijke inkrimping van de collectieve sector daadwerkelijk tot stand komt, is een lastenverlichting mogelijk die (mede) de voorwaarden schept voor een voortgaande groei. Om deze reden vindt de CED het niet verstandig voor de jaren negentig van een starre uitgavennorm uit te gaan. Bij een hoge economische groei kleeft aan zo'n norm het gevaar dat de lagere sociale zekerheidsuitgaven worden gecompenseerd door uitgaanstijgingen elders in de overheidssector.

Twee visies

In het voorgaande is gebleken dat de optimale collectieve-uitgavenquote in belangrijke mate afhangt van de precieze reacties van de economische actoren op de hoogte van de collectieve-lastendruk en van de sociale uitkeringen. Deze stelling zullen wij nader toelichten door twee (extreme) opvattingen over de gewenste ontwikkeling van de collectieve-uitgavenquote in de jaren negentig ten tonele te voeren. De eerste visie gaat ervan uit dat een vrije loonvorming en een sterke reductie van de collectieve-uitgavenquote absolute voorwaarden zijn voor een bevredigende economische groei. De tweede visie daarentegen veronderstelt dat de omvang van de collectieve sector niet zo'n grote invloed op het tempo van de economische groei heeft. Veeleer wordt dit tempo bepaald door de relatieve loonkostenmatiging ten opzichte van de buitenlandse concurrenten en de aanwas van het wereldhandelsvolume.

De eerste opvatting gaat ervan uit dat de elasticiteiten met betrekking tot de aanbodeffecten van de collectieve-lastendruk een hoge waarde hebben. Dit betekent dat een hoge lastendruk gepaard gaat met een aanmerkelijke negatieve invloed op het arbeidsaanbod, een grote vlucht in de zwarte en grijze sector en een bijzonder geringe bereidheid tot om-, her- en bijscholing en mobiliteit. Reductie van de collectieve-lastendruk is in dat geval een *conditio sine qua non* voor het vergroten van de economische groei. Aanhangers van deze visie zijn voorts van oordeel dat de hoogte van de sociale uitkeringen een belemmering ople-

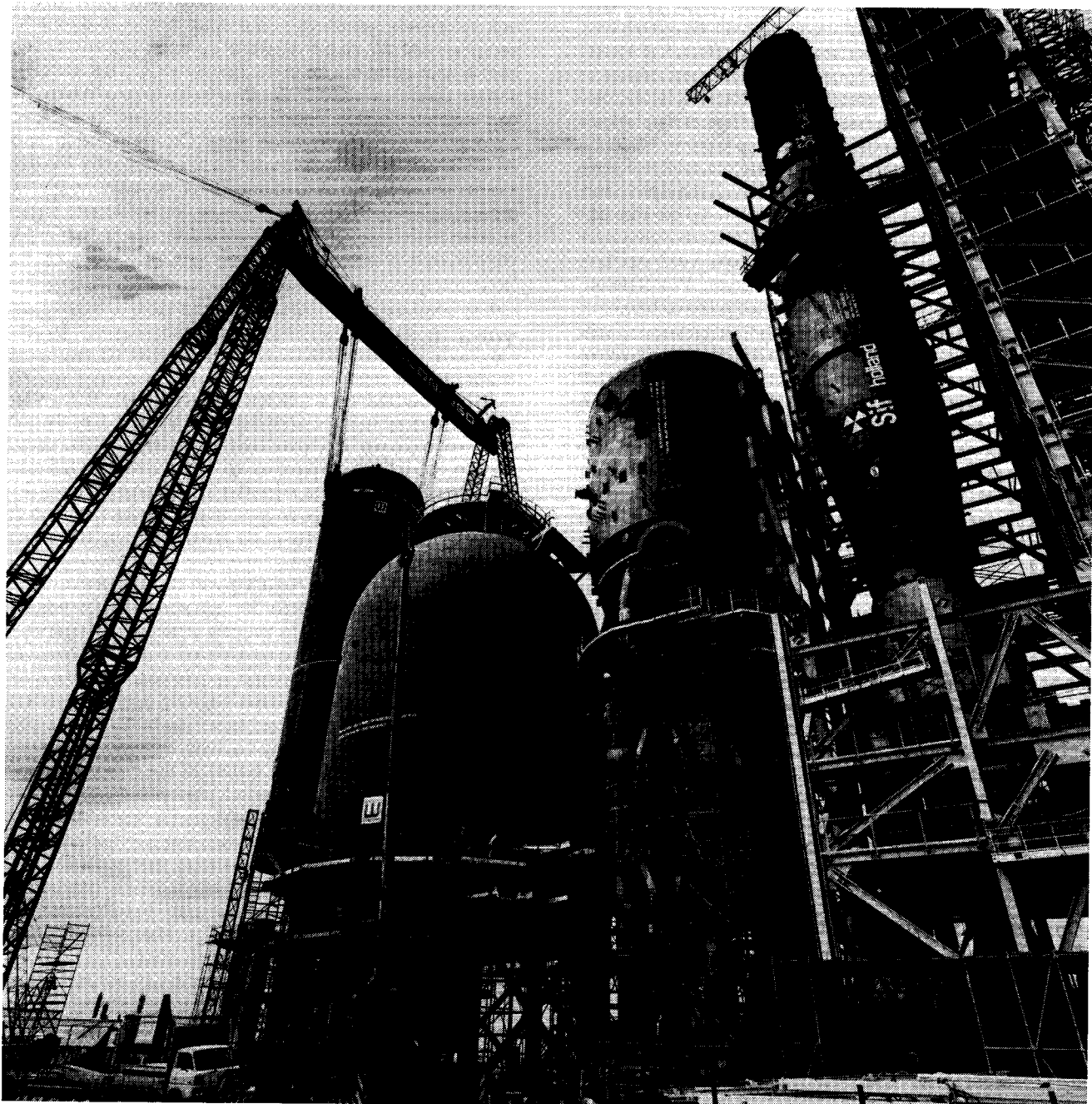
5. De vermelde gegevens over de opbouw van het totaal aantal inkomenstrekkers zijn ontleend aan de zogenoemde Kessler-analyse van De Nederlandsche Bank. Zie hiervoor bij voorbeeld: G.A. Kessler, De publieke sector in de jaren tachtig, *ESB*, 17 oktober 1979, blz. 1065-1072.

vert voor economisch herstel. De bereidheid om zich in te spannen en de spaarneiging worden in deze visie in belangrijke mate afgeremd door een te royaal stelsel van inkomensdervingsregelingen. Een relatieve verlaging van de sociale uitkeringen is daarom nodig om het sociale-zekerheidsstelsel ook op termijn betaalbaar te houden via de te verwachten effecten op de economische groei.

De tweede visie gaat ervan uit dat de aanhangers van de zojuist besproken opvatting het belang van de aanbod-effecten van een verlaging van de collectieve-lastendruk en van de relatieve hoogte van de sociale uitkeringen overdrijven, omdat te zeer wordt uitgegaan van een zeer flexibele arbeidsmarkt ten gevolge van een vrije loonvorming. De economen van de tweede visie wijzen er bovendien op dat een niet onbelangrijk deel van de overheidsuitgaven een groeibevorderende functie heeft. Bezuinigingen op deze uitgaven kunnen contraproductief uitpakken. Bij wijze van voorbeeld kan in dit verband op de tekortschietsende investeringen in de economische infrastructuur worden gewezen. Voorts stellen deze economen dat het beroep op de sociale zekerheid grotendeels afhankelijk is van het tempo van de economische groei, dat meer bepaald wordt

door zaken die buiten de collectieve sector liggen zoals een welbewust gematigde loonvorming en een redelijke groei van de wereldhandel. De mogelijke reductie van de collectieve-uitgavenquote in de jaren negentig wordt in deze visie dus bepaald door het tempo van de economische groei. De invloed van deze groei op de reductie van de collectieve-uitgavenquote wordt groter geacht dan de invloed van een welbewuste reductie van de collectieve-uitgavenquote op de economische groei. De causaliteit ligt dus in deze tweede visie precies omgekeerd als in de eerste gedachtingang. Niet de bezuinigingen bevorderen de groei, maar – gegeven de ontwikkeling van het wereldhandelsvolume – de relatieve matiging van de nationale loonkostenontwikkeling. Bedoelde loonkostenmatiging schept meer ruimte voor belastingverlaging en groei dan een welbewuste beperking van de overheidsuitgaven zou kunnen bewerkstelligen.

D.B.J. Schouten
J.H.M. Donders



Groeibevorderende uitgaven moeten de investeringen stimuleren