

De collectieve sector

Sporthart in een artritis lichaam

Uit het Centraal Economisch Plan 1986 blijkt dat de Nederlandse economie nog allesbehalve gezond is. De collectieve sector en het financieringstekort zijn nog te groot, de structuur van de marktsector is nog verre van optimaal en er is sprake van onevenwichtigheden die tot uitdrukking komen in de werkloosheid en het betalingsbalanssaldo. De auteur van dit artikel vergelijkt de collectieve sector met een sporthart en de economische structuur met artritis, gewrichtsontsteking. Het één vergt aftrainen: het geleidelijk verminderen van de collectieve uitgaven. Het ander vraagt juist om extra uitgaven ten behoeve van scholing en onderzoek.

PROF. DR. IR. J.M.M. RITZEN*

Inleiding

Het Nederlandse bureau voor macro-economische studies, gevestigd aan de Van Stolkweg te Scheveningen en abusievelijk Centraal Planbureau genaamd, brengt periodiek de Nederlandse economenwereld in verlegenheid met een middellange-termijnverkenning. Ook al bestaat er twijfel over de voorspelkwaliteit van dergelijke verkenningen 1), ze blijven buitengewoon belangwekkend, enerzijds omdat ze de beschikbare kennis belichamen en anderzijds omdat ze duidelijk beantwoorden aan een vraag. Het is niet de vraag van het bedrijfsleven naar een marktverkenning op lange termijn 2), ofschoon de bedrijfstakontwikkeling daar wel aanknopingspunten voor biedt. De middellange-termijnverkenning beantwoordt wel duidelijk aan de vraag naar spoorboekjes vanuit het macro-economische beleid. Binnenkort wordt in een formatie beslist welke kant de trein opgaat. Bij het doen van keuzen zal ongetwijfeld het spoorboek van hoofdstuk 5 van het *Centraal Economisch Plan 1986* op tafel liggen.

Dit artikel richt zich op de collectieve sector in de middellange-termijnverkenning. Het CEP geeft daarover uitvoerige beschouwingen. Deze zijn belangwekkend door de grote hoeveelheid feiten over de collectieve sector: over de collectieve druk en de mogelijke gevolgen daarvan, over het financieringstekort en over de effecten van een beleidspakket dat beoogt het financieringstekort in de periode 1986-1990 terug te dringen tot 5,5% van het netto nationale inkomen (nni) in 1990. Bij de hierboven genoemde elementen worden in dit artikel enkele kanttekeningen geplaatst.

Het sporthart

In tabel 1 is een aantal kengetallen van de collectieve sector voor 1985 en voor 1990 – bij ongewijzigd beleid – weergegeven, te weten de collectieve uitgaven, de collectieve druk, het financieringstekort en de staatsschuld, alleen als percentage van het nni. Het leidt geen twijfel dat de collectieve uitgaven als te hoog moeten worden gekwalificeerd voor een evenwichtige lange-termijnontwikkeling van de economie. Het overheidstekort is in het bijzonder

de boosdoener. Bij de al hoge druk van belastingen en premies laat dit tekort zich niet of nauwelijks door middel van drukverhoging reduceren. Over de invloed van de druk van premies en belastingen en over het financieringstekort volgen hier enkele kanttekeningen naar aanleiding van het *Centraal Economisch plan (CEP) 1986*.

Collectieve druk

De macro-economische beschouwingen van het CEP worden aangevuld met micro-economische, waar het gaat over de mogelijke effecten van de collectieve druk op het aanbod van arbeid, op de vraag naar arbeid, (onder invloed van afwenteling in het verleden) en op de verborgen verleiding tot ontduiking in de informele sector.

Het *CEP 1986* maakt zich zorgen over het arbeidsaanbodremmende effect van de druk van de belastingen en premies. De literatuur biedt echter geen ondubbelzinnige conclusie over de effecten van marginale tarieven op het arbeidsaanbod, ofschoon de tendens van statistisch onderzoek is dat bij vrouwen het substitutie-effect het inkomenseffect overheerst, terwijl voor mannen het netto effect van substitutie- en inkomenseffect vrijwel nihil is 3). De doorwerking van mogelijke negatieve arbeidsaanboddef-

* Hoogleraar economie van de publieke sector aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

1) Zie voor een samenvattend overzicht L.A.M. Dinkhuijsen en R. Huijsman, *De kwaliteit van langere-termijnvoorspellingen van het Centraal Planbureau*, Instituut voor Economisch Onderzoek, EUR, Discussion Paper Serie, no G/8607, Rotterdam, 1986. De achtergronden van de afwijkingen tussen realisaties en voorspellingen kunnen liggen in afwijkingen in de realisatie van externe data ten opzichte van de voorspellingen, of in afwijkingen in modeluitkomsten ten opzichte van realisaties (ook indien de werkelijke externe data waren gebruikt) of in 'bijstellingen' van modeluitkomsten. Een decompositie van de afwijkingen naar deze drie factoren is echter niet bekend.

2) Deze vraag kwam duidelijk tot uitdrukking in gesprekken die gevoerd werden tussen een aantal bedrijven en een delegatie van de PvdA over een concept van het rapport *Werk Maken* (PvdA, Amsterdam, april 1986). Zie over de aard van deze marktverkenningen het betreffende rapport, blz. 16.

3) Zie J.A. Hausman, *Labour supply*, in M.J. Aaron en J.A. Pechman, *How taxes affect economic behavior*, The Brookings Institution, Washington DC, 1981. Volgens de 'backward-bending' aanbodcurve zou een afname van de marginale tarieven leiden tot een afname van het arbeidsaanbod voor hogere inkomensgroepen, een toename voor de lagere groepen en een vrijwel gelijkblijvend aanbod voor de middengroepen.

Tabel 1. Kenmerken van de collectieve sector, in procenten van het netto nationale inkomen

| 1985 | | 1990 (ongewijzigd beleid) |
|---|-----|------------------------------|
| Collectieve uitgaven | 66 | 63 |
| Belasting- en premiedruk | 49 | 49 |
| Financieringsstekort (transactiebasis) | 7,1 | 8,4 a) |
| Staatsschuld | 60 | 85-90 |

Bron: CEP 1986, hfst. 3, blz. 38, hfst. 2, blz. 32, hfst. 1, blz. 17.

a) Bij een minder snelle rentedaling, een olieprijs van \$17 en een dollarkoers van f. 2,25 in 1990 wordt het tekort 9,9%.

fecten van marginale tarieven op de economie hangt ook af van de werkgelegenheidssituatie. Bij de huidige werkloosheid zijn er wellicht sociale gevolgen verbonden aan een vermindering van het arbeidsaanbod, maar de gevolgen voor productie en inkomen zijn momenteel waarschijnlijk zeer beperkt. De conclusie zou dan vooral moeten zijn dat de genoemde aanbodeffecten een grotere rol spelen naarmate de werkloosheid kleiner wordt: dit is dan het probleem van het begin van de jaren negentig, wanneer hopelijk de werkloosheid op de meeste deelmarkten van de arbeidsmarkt weer is teruggebracht tot frictieniveau. De grote nadruk op het terugbrengen van de druk van loon- en inkomstenbelasting en sociale premies is op zich juist. Maar een lagere druk zal nog weinig bijdragen aan productie en werkgelegenheid in de periode 1986-1990 via arbeidsaanbodeffecten.

Het CEP 1986 noemt het mogelijke effect van de druk van belastingen en premies op de vraag naar arbeid. De druk van loon- en inkomstenbelasting en premies wordt gedragen door werknemers en werkgevers. De mate van afwenteling door werknemers op werkgevers hangt mede af van de spanning op de arbeidsmarkt. Een drukverlaging zal – bij de huidige werkloosheid – naar werkgevers kunnen worden toegewenteld. Indien men via verlaging van de collectieve druk de loonkosten per werknemer verder omlaag wil brengen, zou men zich vooral moeten richten op verlaging van werkgeverspremies en minder op verlaging van de tarieven van loon- en inkomstenbelasting. In de eerste plaats werkt premieverlaging direct door in de loonkosten. Institutioneel bepaalde tijdsvertragingen zijn hierbij afwezig, terwijl de effecten van verlaging van tarieven van loon- en inkomstenbelasting op de loonkosten via *cao-onderhandelingen of andere contracten moeten worden gerealiseerd*. In de tweede plaats zou een verlaging van belastingtarieven via vermindering van de hoogste tarieven minder kunnen worden toegewenteld naar verlaging van de loonkosten, omdat voor hoger opgeleiden (hogere-inkomensgroepen) de werkloosheid kleiner is.

Collectieve-drukverlaging zou – volgens het CEP – bij kunnen dragen aan een vermindering van het zwarte circuit. Natuurlijk is de winst van ontduiking groter naarmate het marginale tarief dat op het ontdoken inkomen zou rusten hoger is, waardoor ontduiking de neiging zal hebben toe te nemen. Maar ontduiking is vooral een kwestie van moraal en sanctie. In landen met aanzienlijk lagere tarieven wordt méér ontdoken – voor zover het beperkt beschikbare empirische materiaal ons daarover inzicht verschaft. Een groot aantal aanbodeffecten blijft in het CEP buiten beschouwing. Wat het arbeidsaanbod betreft, wordt het sociale-zekerheidsstelsel niet genoemd: vooral buitenlands onderzoek laat zien dat de effecten van rechten op een uitkering en van de uitkeringshoogte substantieel zijn 4). Voor Nederland is bekend dat in het bijzonder de WAO en AAW een potentieel arbeidsaanbodverminderend effect hebben 5). De doorwerking van dergelijke effecten op productie en inkomen is bij de huidige werkloosheid echter eveneens beperkt. De invloed van de collectieve druk op spaargedrag en op het nemen van risico blijft onbesproken.

Financieringstekort

Een tweede karakteristiek van de collectieve sector is het financieringstekort. Bij een constante collectieve druk zal dit enigszins toenemen. Weliswaar nemen collectieve uitgaven (als percentage van het nni) iets af door de verwachte daling van de geregistreerde werkloosheid en de veronderstelde stabilisering van de rentelasten, maar door de daling van de inkomsten uit aardgas (van 5,8% van het nni in 1986 tot 2,6% in 1990) wordt het gat tussen uitgaven en inkomsten groter. De raming van de aardgasbaten door het CPB is daarbij zeer optimistisch door te veronderstellen dat de olieprijs weer zal aantrekken tot \$ 25 per vat bij een dollarkoers van f. 2,25. Men moet echter rekening houden met een lagere prijs en dientengevolge met lagere aardgasbaten. Er zijn er drie redenen om staatsschuld te vermijden:

- het rente-opdrijvende effect van staatsschuld en het daarmee samenhangende negatieve effect op investeringen 6). Dit effect is echter momenteel nauwelijks van belang in de open Nederlandse economie met grote overschotten op de betalingsbalans. In het model gebruikt voor de verkenningen (het FREIA-KOMPAS 85 model) is dit effect ook slechts zeer beperkt. De afruil tussen groei en werkgelegenheid aan de ene kant en de hoogte van het financieringstekort aan de andere kant is nauwelijks meer aanwezig 7);
- het dislocerende effect van de rentebetalingen binnen de overheidsuitgaven. De rentebetalingen zijn in 1985 toegenomen tot 7% van het nni op transactiebasis en daarmee tot 16,4% van de uitgaven van het rijk en overige publiekrechtelijke lichamen. Deze rentebetalingen nemen bij *ongewijzigd beleid nog iets toe (met 0,4% van het nni)* in de periode 1986-1990, en verdringen daarmee andere overheidsuitgaven;
- intergenerationele ongelijkheid: de lasten van huidige overheidsuitgaven worden gelegd op de schouders van toekomstige generaties. Dit is alleen verantwoord als de uitgaven, die worden gedaan ten laste van het tekort, de breedte van de schouders van die toekomstige generaties ten goede komen. Bij het huidige niveau van het overschot op de lopende rekening is er sprake van structurele onderbesteding: traditioneel een argument voor een ruim fiscaal-economisch beleid, waarbij een tekort niet geschuwd hoeft te worden (mede omdat in zo'n geval 'crowding out' zich maar in beperkte mate voordoet). De andere kant van de medaille is dat de ervaring van het afgelopen decennium heeft geleerd dat een dergelijk beleid weinig effectief is, waarschijnlijk omdat we te maken hebben met grote veranderingen in de stand van de technologische kennis bij een betrekkelijke grote starheid in productie-organisaties 8), waardoor de weglekeffecten van een bestedingsimpuls groot zijn.

Men kan concluderen dat een verlaging van het huidige niveau van belasting- en premiedruk gunstig zou zijn voor de vraag naar arbeid, mits de verlaging via werkgeverspremies plaatsvindt. Op langere termijn zou ze gunstig kunnen zijn voor het produktieniveau, wanneer de arbeidsmarkt weer in evenwicht is en de mogelijke arbeidsaanbodremmende invloed van de belasting- en premiedruk aanleiding zou geven tot tekorten op de arbeidsmarkt. Voor de komende vier jaar zou de prioriteit in het beleid moeten liggen bij het terugdringen van het financieringstekort. De belangrijkste reden om het financieringstekort terug te brengen zijn momenteel het dislocerende effect op

4) Zie S. Danziger, R. Haveman en K. Plotnick, How income transfer programs affect work, savings, and the income distribution: a critical review, *Journal of Economic Literature*, jg. 19, 1980.

5) Zie F.A.J. v.d. Bosch en C. Petersen (red.), *Economie en arbeidsongeschiktheid*, Kluwer, Deventer, 1983.

6) Dit wordt fraai in beeld gebracht in A.B. Atkinson en J.E. Stiglitz, *Lectures on public economics*, Mc. Graw Hill, New York, blz. 249-257.

7) In hfst. 3, blz. 46 wordt vermeld dat het risico bestaat dat door veranderingen in de beleggingsvoorkeur van aanbieders van leningen in de nabije toekomst wellicht wel 'crowding-out' zou kunnen gaan ontstaan.

Tabel 2. Gecumuleerde effecten van een terugdringing van de overheidsuitgaven op het financieringstekort na 4 en 8 jaar

| Effect in jaar | | Reëel netto nationaal inkomen, afwijking van centraal pad, in procenten | | Werkloosheid, absolute afwijking van centraal pad | | Financieringstekort in % van het nationale inkomen, afwijking van centraal pad in %-punten | |
|---|--|---|------|---|-----|--|------|
| | | 4 | 8 | 4 | 8 | 4 | 8 |
| Financieringstekort-reductie zonder werkgelegenheids-verlies | ambtenaren, trendvolgers en uitkeringstrekkers korten (4 x 1%) | -0,4 | 0 | -0 | -16 | -0,4 | -0,7 |
| | verlaging pensioen-premies ambtenaren (f. 2 mrd.) | 0 | 0,1 | -2 | -7 | -0,5 | -0,6 |
| | uitkeringstrekkers korten (4 x 1%) | -0,2 | 0 | -1 | -8 | -0,1 | -0,2 |
| Financieringstekort-reductie met beperkt werkgelegenheids-verlies | verhoging BTW met 1%-punt (f. 2 mrd.) | -0,2 | 0 | -5 | 1 | -0,5 | -0,7 |
| | verlaging inkomens-overdrachten aan gezinnen (1% nni) | -0,5 | -0,2 | 11 | 4 | -0,9 | -1,2 |
| | verlaging materiële bestedingen (1% nni) | -0,7 | -0,4 | 16 | 6 | -0,7 | -0,9 |
| Financieringstekort-reductie met groot werkgelegenheids-verlies | verlaging WIR (1% nni) | -0,5 | -1,0 | 20 | 34 | -0,8 | -1,0 |
| | vermindering aantal ambtenaren met 48.000 | -1,0 | -0,8 | 44 | 38 | -0,5 | -0,6 |
| | ombuigingen Volksgezondheid (f. 2,8 mrd.) | -0,4 | -0,4 | 23 | 17 | -0 | -0,1 |

de rijksbegroting en de intergenerationele ongelijkheden.

Een specifiek punt in het CEP is het gemak waarmee deflatie wordt omarmd. Nadat duidelijk werd dat historisch en statistisch gezien deflatie niet hoeft samen te gaan met daling van de economische groei, lijkt de slinger door te slaan en wordt deflatie als hoogste goed aangeprezen. Theoretisch gezien kan deflatie echter net zulke ernstige gevolgen hebben als inflatie. Om er een paar te noemen: deflatie kan bij verwachting van een verdere prijsdaling duidelijk leiden tot vertragingen in bestedingen van consumenten, en, wat op langere termijn zeker zo ernstig is, tot een investeringsvertraging, die zich vertaalt in een afnemend investeringsvolume. Volgens de theorie van de rationele verwachtingen jaagt deflatie zichzelf evenzeer aan als inflatie. Verder gaan vermogensbezitters erop vooruit, omdat de reële waarde van hun bezit stijgt, terwijl schuldenaren hun positie zien verslechteren. Tot de schuldenaren horen de hordes kopers van eigen woningen van het eind van de jaren zeventig, maar ook de overheid. De reële waarde van de aflossingsverplichtingen neemt toe, terwijl juist contracten over de rentehoogte zijn gesloten in het begin van de jaren tachtig die voorzagen in een daling van de reële waarde van de aflossingsverplichtingen (bij voorbeeld een rente van 12% in 1981). De reële rentelasten nemen eveneens toe bij de contracten waaronder de huidige schuld is aangegaan waarbij een groot deel van de leningen niet langer het recht kent van vervroegde aflossing (hfst. 3, blz. 42); sterker nog: f. 40 mrd. van de staatschuld is afgesloten onder voorwaarde van verlenging van de looptijd door de uitlenende partij. De resterende looptijd van leningen is weliswaar afgenomen, maar desondanks nog steeds vrij lang. Voor de periode 1986-1990 betekent een deflatie van 0,25% per jaar (zoals geraamd zowel in de basisprojectie als in de projectie met nader beleid) een extra reële last aan rentebetalingen in 1990 van naar schatting f. 2 mrd. bij de huidige schuld van zo'n f. 220 mrd., waarmee het probleem van het financieringstekort verder wordt vergroot. Een monetair beleid gericht op het voorkomen van deflatie is niet alleen op grond van dit effect, maar ook op grond van andere effecten zoals eerder genoemd, zeer gewenst. Een grote liquiditeitscreatie bij de banken zou een mogelijkheid daartoe zijn.

Aftrainen

Het CEP presenteert een aantal beleidsvarianten voor de middellange termijn. De varianten, die beogen het financieringstekort te reduceren, zijn samengevat in tabel 2, gerangschikt naar de verhouding tussen werkgelegenheidsverlies en tekortreductie. Het gaat om de effecten van maatregelen genomen over de periode 1987-1990 zowel in 1990 (jaar 4) als in 1994 (jaar 8), rekening houdend met de kringloopeffecten. Drie groepen worden onderscheiden:

- maatregelen met een substantiële tekortreductie zonder werkgelegenheidsverlies; hieronder vallen varianten die de arbeidsvoorwaarden voor ambtenaren aantasten of uitkeringen doen verlagen: verlaging pensioenpremies ambtenaren en kortingen op salarissen van ambtenaren en op uitkeringen;
- maatregelen met een beperkt werkgelegenheidsverlies (minder dan 1000 arbeidsplaatsen verlies per 0,1 procent tekortreductie in jaar 8): de verhoging van de BTW, de verlaging van inkomensoverdrachten aan gezinnen en de verhoging van materiële overheidsbestedingen;
- maatregelen met een relatief groot werkgelegenheidsverlies (tussen de 3.400 en 17.000 arbeidsplaatsen verlies per 0,1 procentpunt tekortreductie in jaar 8): verlaging van de WIR, vermindering van het aantal ambtenaren en ombuigingen volksgezondheid.

Het is treffend dat een rangorde van de maatregelen op basis van de verhouding verlies aan nationaal inkomen/financieringstekortreductie vrijwel dezelfde is. Daarnaast worden varianten gepresenteerd met betrekking tot loonmatiging, verlichting sociale lasten werkgevers, arbeidsduurverkorting en verlaging van de loon- en inkomstenbelasting. Hiervan scoort alleen loonmatiging positief wat be-

8) Uit een studie over Nederland in de periode 1960-1980 blijken tijdsvertragingen in de aanpassing van de arbeidsvraag van 5 tot 10 jaar; zie J.M.M. Ritzen (red.), *Menselijk kapitaal en conjunctuur*, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 1986.



Het CPB: modelbouw aan de Van Stolkweg.

(foto ANP)

treft de vermindering van het financieringstekort in het achtste jaar.

Het is te doen gebruikelijk dat het CPB projecties met 'nader beleid' maakt voor een pakket, waar de Centraal Economische Commissie (CEC) mede de samenstelling van placht te bepalen. Het pakket is in feite een politiek compromis, pons-ponsgewijs elk van de mogelijke maatregelen potentieel of reëel in beeld houdend, met:

- f. 5 mrd. vermindering van overheidsuitgaven in enge zin;
- f. 1 mrd. bezuinigen bij de volksgezondheid;
- f. 3 mrd. bezuinigen bij de sociale zekerheid en de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector;
- f. 2,5 mrd. lastenverzwaring voor het bedrijfsleven;
- f. 4 mrd. extra BTW.

Deze maatregelen zouden gepaard moeten gaan met 1% loonmatiging, een verlaging van de loon- en inkomstenbelasting oplopend tot f. 3 mrd. in 1990, een extra verkoop van aardgas en van staatsdeelnemingen van f. 1 mrd. en een beperking van de jaarlijkse trendmatige huurverhoging tot 1%.

Het politieke-compromiskarakter van het pakket blijkt duidelijk bij vergelijking van dit pakket met tabel 2. Men had verwacht dat de toppers van de lijst van tabel 2 in het pakket sterk vertegenwoordigd zouden zijn, tenzij ze op grond van andere doelstellingen van het sociaal-economische beleid dan groei en werkgelegenheid (prijsstabiliteit, betalingsbalansevenwicht of rechtvaardigheid van de inkomensverdeling) zouden worden afgewezen. Nu geldt voor alle maatregelen van tabel 2 dat ze de betalingsbalanspositie verder versterken. Ze vergroten ook alle de deflatie, met uitzondering van de verlaging van de WIR en de verhoging van de BTW. Een dergelijke onderbouwing van het pakket ontbreekt echter. Ofte wel het CPB is met de CEC van mening dat de modeluitkomsten weinig relevant zijn voor een verkenning van de effecten van maatregelen ofte wel men acht de bestuurlijke problemen van implementatie van een alternatief pakket gebaseerd op de modeluitkomsten zoals weergegeven in tabel 2 te groot.

Het beeld van de effecten van het pakket wordt sterk vertekend door een drietal elementen die in feite in een basisprojectie thuishoren:

- bij doorvoering van het pakket worden 15.000 extra deeltijdbanen verondersteld, door middel van krachti-

ge bevordering van deeltijdarbeid. Om dit bij het pakket op te nemen is volstrekt gekunsteld. Als men deeltijd al kan stimuleren (waar Leynse aan twijfelt 9)), dan zou dat in de basisprojectie thuishoren;

- bij doorvoering van het pakket komen 50.000 extra arbeidsplaatsen voor jongeren tot stand in het kader van de afspraken die daaromtrent in de Stichting van de Arbeid zijn gemaakt. Dit geeft een vertekend beeld van de effecten van het pakket;
- hetzelfde geldt voor loonmatiging, goed voor 18.000 extra banen. Na wijziging in 1985 van de Wet op de loonvorming van 1970 kan loonmatiging vrijwel uitsluitend tot stand komen via een sociaal convenant. Het zou daarmee eveneens behoren tot de basisprojectie. Interessant is dat in de ogen van het CPB de overheid werkgevers en werknemers zou moeten trachten te verleiden tot een sociaal convenant met loonmatiging door verlaging van loon- en inkomstenbelasting in te zetten als joker (hfst. 5, par. 8, blz. 79).

Het 'werkelijke effect' van het pakket (exclusief deze drie factoren) op de werkloosheid, is in jaar 4 een toename van 43.000 in plaats van de afname van 40.000, meldt in tabel V.1 en tabel V.43 van het CEP.

In het beleidspakket is een extra aardgasinzet voorzien. Dit is letterlijk en figuurlijk al te goedkoop. De prijs van substituten van aardgas is (in gulden per eenheid) waarschijnlijk op een van zijn laagste punten van de periode 1980-2000 door de combinatie van de daling van de dollar en de daling van de olieprijs (in dollars). Een extra inzet van aardgas is juist gewenst als de prijs van substituten hoog is. Dan spreekt de verkoop van staatsdeelnemingen die in één adem wordt genoemd met extra aardgasinzet bij de huidige beurskoersen méér aan.

Wat vooral opvalt in het CEP is het negeren van alle andere effecten van het beleidspakket of beleidsvarianten dan in het traditionele lijstje van macro-economische variabelen voorkomen. Over de effecten op de inkomensverdeling wordt niet of nauwelijks gerept. Een pakket met BTW-verhoging, loon- en inkomstenbelastingverlaging en kortingen op uitkeringen of verlaging van inkomensoverdrachten aan gezinnen zal denivellerend werken, zeker

9) F. Leynse, *Bevordering van deeltijd-arbeid*, Proefschrift T.H. Twente, uitgave ITS, Nijmegen, 1985.

wanneer de BTW-tarieven worden geüniformeerd. Voor de beleidsbepaling is dat een gegeven dat net zo relevant is als het effect op macro-variabelen zoals het financieringstekort, de werkgelegenheid en de economische groei. Een duidelijke inconsistente is hier dat terugdringen van het financieringstekort impliciet onder meer bepleit wordt op grond van intergenerationele verdelingseffecten, terwijl men de ogen sluit voor de inkomensverdelingseffecten van een tekortreductie *binnen* een generatie.

Ook heeft het CEP geen oog voor de effecten van bezuinigingen binnen de kwartaire sector (met mogelijk ingrijpende korte- of lange-termijneffecten op macro-variabelen). Neem de vermindering van het aantal ambtenaren. Een (groot) bedrijf zou het niet in zijn hoofd moeten halen om het ontslag van 4 x 12.000 personen te overwegen zonder sociaal plan. In het CEP wordt echter aangenomen dat er geen andere kosten aan dit ontslag verbonden zijn, dan de uitkeringen van de ontslagen ambtenaren. De kosten van een dergelijk sociaal plan liggen al gauw tussen de f. 1 en 5 mrd. (gedisconteerde waarde naar 1990). Een effect op het financieringstekort doet zich dan pas veel later voor. Dat laatste geldt ook indien men de vermindering van het aantal ambtenaren wenst te bereiken via natuurlijk verloop, per organisatie-onderdeel om te vermijden dat het natuurlijk verloop de samenstelling van het ambtenaren-apparaat gaat bepalen. Evenmin is er oog voor het verlies aan kwaliteit in de kwartaire sector. Ondanks alle rethoriek van het kappen van dor hout en het snoeien van wildgroei blijken de bezuinigingen in de praktijk dikwijls pondspondsgewijs te worden verdeeld over kwalitatief goede en de minder goede producten van de kwartaire sector 10), wellicht met uitzondering van de bezuinigingen bij gedecentraliseerde diensten 11). De voortgaande kortingen op de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector kunnen dit negatieve kwaliteitseffect versterken, wanneer meer werknemers van de collectieve sector naar de marktsector gaan uitwijken. De geluiden over kwaliteitsvermindering verwacht men bij bezuinigingen. Men kan ze ook enigszins disconteren als belangenbehartiging, het verdedigen van de eigen positie. Maar geleidelijk aan zijn er steeds meer objectieve tekenen die wijzen op potentieel kwaliteitsverlies, zoals de trek van jonge leerkrachten uit het onderwijs naar de marktsector en gevallen van onderbezetting in de intramurale gezondheidszorg.

Aftrajnen van het sporthart is, wat de kwartaire sector betreft een zaak van de lange termijn, met als prioriteit het zoveel mogelijk vermijden van groei van de uitgaven, en met mogelijkheden via herijking (lees beperking) van takenpakketten weer terug te komen op personeel/dienstenverhoudingen van het begin van de jaren zeventig 12). Ook kunnen wellicht taken worden afgestoten of geprivatiseerd 13). Maar dit vereist een genuanceerde benadering, met effecten in de financiële sfeer die meestal pas op lange termijn zichtbaar zijn.

Voor een tweede hoofdmoot van collectieve uitgaven, de uitkeringen voor de sociale zekerheid, geldt dit laatste evenzeer. Ons sociale-zekerheidsstelsel heeft de lakmoesproef van bescherming tegen inkomensderving in de crisis van het begin van dit decennium niet goed kunnen doorstaan. De inkomensgarantie bleek veel minder hard dan werd aangenomen of voorgenomen bij de opzet en ontwikkeling van het stelsel. Ook mag niet worden uitgesloten dat de aard van het stelsel zelf heeft bijgedragen aan de verscherping van de crisis, enerzijds door de arbeidsaanbodremmende werking aan het eind van de jaren zestig en het begin van de jaren zeventig, en anderzijds de vraagremming ten gevolge van de afwenteling van premies in dezelfde periode. Een grondige herziening is gewenst ten einde de jaren negentig te kunnen ingaan met een stelsel, dat méér crisisbestendig is. Maar de financiële voordelen voor de overheid daarvan zullen pas op lange termijn zichtbaar kunnen worden, omdat de redelijkheid gebiedt dat bestaande rechten in stand blijven totdat individuen een alternatief hebben kunnen creëren. De huidige massa-werkloosheid (met 15% nog altijd één van de hoogste van de OESO-landen) is in feite een van de grootste belemmeringen voor de heropbouw van de sociale

zekerheid.

De collectieve uitgaven voor andere doeleinden dan subsidiëring van kwartaire diensten en sociale-zekerheidsuitgaven vormen een bescheiden deel van de totale collectieve uitgaven. Ook hier is het mogelijk tempo van terugdringen beperkt. Nemen we de subsidies aan bedrijven (incl. vermogensoverdrachten) van ca. f. 15 mrd. in 1985. Afgezet tegen een totale winst van het bedrijfsleven van zo'n f. 30 à f. 40 mrd., is dit een substantiële inkomensbron. Bij een gematigde loonontwikkeling zal het tempo van vermindering van deze subsidies niet te hoog kunnen liggen met het oog op de rentabiliteit van het bedrijfsleven. Het aanbod van kapitaal zou dan onder druk kunnen komen te staan.

Opvallend genoeg ontbreken in het beleidspakket maatregelen om een gedeelte van die prijsverlaging aan de schatkist ten goede te doen komen. Een verhoging van de benzine-accijns bij een variabelisatie van autokosten zou gekoppeld kunnen worden aan hogere tarieven voor openbaar vervoer, beperking van de frequenties op onrendabele lijnen en een meer commerciële bedrijfsvoering. Cumulatief zou dit in 1990 het financieringstekort met f. 3 à f. 5 mrd. kunnen verlagen. Ook zijn de woningbouwprogramma's nog te ruim tegen de achtergrond van de demografische ontwikkeling 14). Beperking van de nieuwbouwprogrammering en van de exploitatiesubsidies zou deze uitgaven met zo'n f. 3 mrd. kunnen doen verminderen, ook als men rekening houdt met meer uitgaven voor de individuele huursubsidie.

Kortom, financieringstekortreductie voor de komende vier jaar zou samen kunnen gaan met herstructurering van de kwartaire sector en de sociale zekerheid op lange termijn. Het door het CPB als 'nader beleid' verwachte pakket voldoet echter alleen aan de eis van tekortreductie.

Artritis

Niet alleen de collectieve sector is uit balans. Het hele Nederlandse economische patroon is buitengewoon onevenwichtig, met een hoge werkloosheid en een gigantisch overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans (oplopend in de projectie met nader beleid tot f. 25 mrd. in 1990). Er is ook een onevenwichtigheid in de economische structuur. In hfst. 6 van het CEP wordt deze geschetst. Nederland neemt een relatief lage plaats in tussen de industrielanden waar het de samenstelling van de productie naar technisch hoog- en laagwaardig betreft. Hoogwaardigheid is gedefinieerd met het aandeel van onderzoek en ontwikkeling dat met de productie gemeoid is, volgens een classificatiesysteem van de OESO, het ISIC (International Standard Industrial Classification) 15). In 1980 had het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie* een soortgelijke conclusie getrokken als het CEP nu doet. We moeten constateren dat er nog weinig is veranderd.

10) Zie voor een voorbeeld de allocatie van bezuinigingen in het wetenschappelijk onderwijs in: T.B.M. Steenkamp, H. de Groot en J.M.M. Ritzen, Taakverdeling en concentratie, *ESB*, 27 november 1985, blz. 1198-1201.

11) Zie een binnenkort te verschijnen rapport van het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven over bezuinigingen bij de gemeenten.

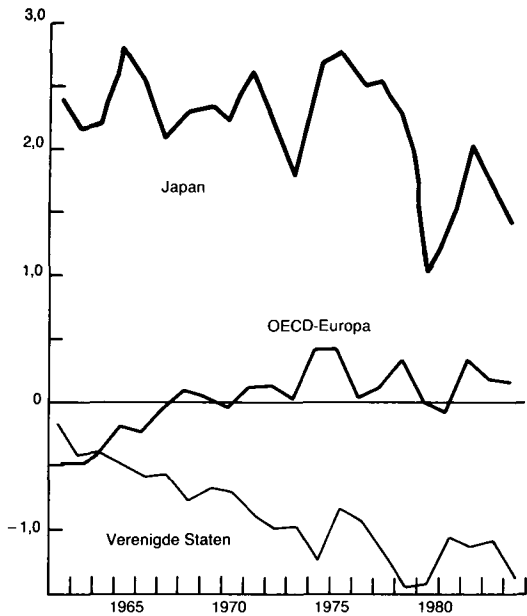
12) Zie voor de personeels/dienstenverhoudingen: SCP/CPB, *Kosten van kwartaire diensten, 1970-1983*, Den Haag, 1986.

13) Zie voor een literatuurlijst SMO, *Privatisering en verzelfstandiging*, Den Haag, 1985.

14) H. van Fulpen, *Volkshuisvesting in demografisch en economisch perspectief*, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1985.

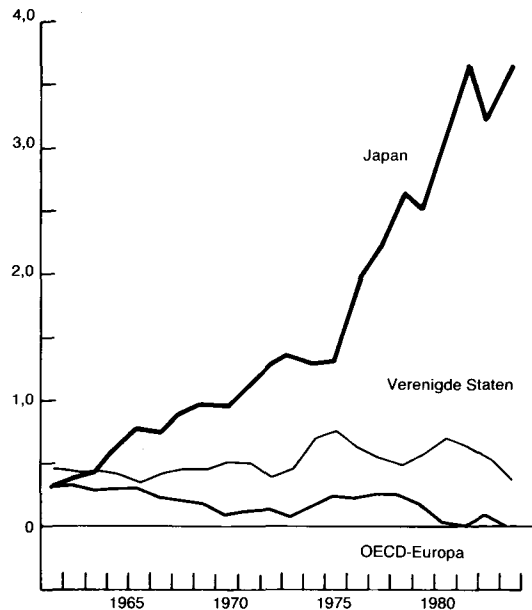
15) Hoge technologie omvat luchtvaart, kantoormachines, elektronica en componenten, farmaceutica, instrumenten en elektrische apparaten. Middel-technologie bestaat uit auto's, chemische producten, andere fabrikaten, niet-elektrische apparaten, rubber, plastic en non-ferromaterialen. Lage technologie omvat alle andere goederen (materialen) en scheepsbouw.

Figuur 1. Handelsbalans voor laag-technologische goederen, in procenten van het bruto nationale product



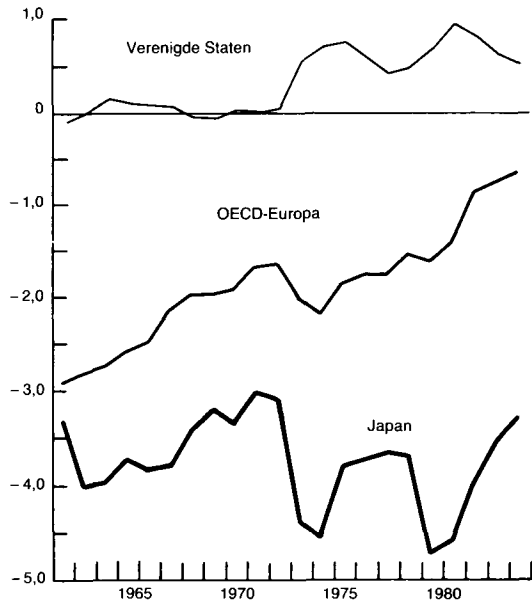
Bron: OECD, Economic Outlook, juni 1985, chart E.

Figuur 2. Handelsbalans voor hoog-technologische goederen, in procenten van het bruto nationale product



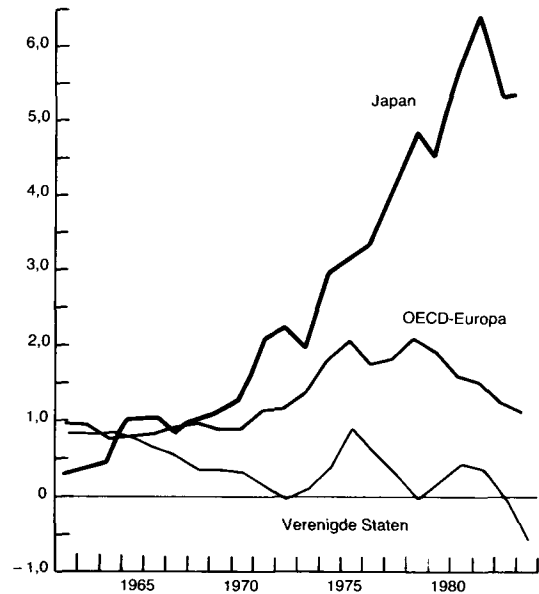
Bron: OECD, Economic Outlook, juni 1985, chart E.

Figuur 3. Handelsbalans voor voedsel en grondstoffen, exclusief energie, in procenten van het bruto nationale product



Bron: OECD, Economic Outlook, juni 1985, chart E.

Figuur 4. Handelsbalans voor middel-technologische goederen, in procenten van het bruto nationale product



Bron: OECD, Economic Outlook, juni 1985, chart E.

Nu is dit niet uitsluitend een Nederlands probleem, zoals de figuren laten zien. Voor Europa als geheel geldt dat de trend in ontwikkeling van de handelsbalans voor hoogwaardige en middelwaardige producten zich ontwikkelt in de richting van meer import en minder export, terwijl die voor de uitschieter Japan juist in omgekeerde richting beweegt.

De OESO merkt hierover op 16): „Were these trends to continue, Europe would increasingly tend to become a net supplier to the rest of the world of food and raw materials, and low technology manufactured goods, areas where competition from non-OECD countries (and certain non-European OECD countries) can be expected to become

fiercer as and when protectionist barriers are dismantled”.

Meer dan voor andere Europese OESO-landen geldt deze waarschuwing voor Nederland. De economische structuur van ons land wordt nog steeds in belangrijke mate bepaald door basismetalen en basischemie. Tegelijk ontbreekt het aan een adequaat stelsel voor her-, om- en bijscholing, dat werknemers in staat stelt op de arbeidsplaats met nieuwe technologieën vertrouwd te raken. Ook is onze inspanning voor onderzoek en ontwikkeling internationaal gezien erg laag: zo'n 2% van het bruto binnenlandse product in 1985 (tegen 2,7% gemiddeld in OESO-landen) die

16) OECD, *Economic outlook*, juni 1985.

bovendien nog voor 70% is geconcentreerd bij de 5 grootste bedrijven. Op grond van deze relatief lage inspanning sprak een OESO-rapport recent een vernietigend oordeel uit over het Nederlandse wetenschaps- en technologiebeleid. Eerder had het PvdA-rapport *Werk Maken* gewezen op de noodzaak van een vergroting van de inspanning op de terreinen van scholing en van onderzoek en ontwikkeling. Deze conclusies over de artritische staat van de economische structuur zijn niet zonder gevolgen voor de ontwikkeling van de collectieve sector. Het CEP negeert deze gevolgen echter volstrekt. Wel worden in een van de varianten 50.000 werklozen door middel van scholingsprogramma's weggetoverd in een van de varianten, maar dat kost de collectiviteit niets, dat wil zeggen: werkgevers en werknemers draaien ervoor op. Nadere aanknopingspunten daaromtrent ontbreken in het CEP.

Zowel scholing als onderzoek en ontwikkeling kunnen positieve externe effecten genereren. Zouden ze overgelaten worden aan de markt (zoals nu grotendeels het geval is 17) dan zal het aanbod lager zijn dan maatschappelijk gewenst. Een interveniërende rol van de overheid of van het collectivum van werkgevers en werknemers, kan bijdragen tot grotere efficiëntie. Gezien de ontwikkeling van lonen en die van winsten is er voorlopig nog weinig zicht op een aanzienlijke extra inspanning van de kant van het georganiseerde bedrijfsleven. Een crash-programma voor de komende vier jaar, mee gefinancierd door de overheid lijkt derhalve zeker op zijn plaats.

Samenvatting en conclusies

Het *Centraal Economisch Plan 1986* bevat waardevolle aanknopingspunten voor de bepaling van de plaats van de collectieve sector in de economie en de effecten op die

economie. De collectieve sector kan gekarakteriseerd worden als een sporthart: uitgedijd door een betrekkelijk extreem gebruik in de jaren zeventig en begin tachtig, maar nog steeds wezenlijk in de economie als verschaffer van collectieve goederen. De noodzaak van verkleining van de collectieve sector volgt uit de noodzaak van een beperking van de collectieve druk en uit de noodzaak het financieringstekort te reduceren (zonder drukverhoging). De argumenten om het financieringstekort terug te dringen zijn zowel het dislocerende effect op de Rijksbegroting, als de intergenerationele onrechtvaardigheden, ook al lijkt voorlopig het gevaar van 'crowding out' bezworen.

Macro-modellen leren ons weinig over de effecten van tekortreductie door middel van bezuinigingen, omdat de effecten op de inkomensverdeling en de effecten op het functioneren van de kwartaire sector onduidelijk blijven. Dit komt duidelijk naar voren wanneer een beleidspakket wordt voorgesteld ('projectie met nader beleid'), dat geen aansluiting vertoont op varianten voor bezuinigingen die een tekortreductie combineren met minimaal verlies aan werkgelegenheid en aan groei (zonder ingrijpende negatieve effecten op prijsstabiliteit en betalingsbalansevenwicht). In het algemeen wordt geconstateerd dat verantwoord bezuinigen een zaak van lange adem is, een vorm van aftrainen.

De structuur van de economie kan nog steeds als artritis worden gekenmerkt: het aandeel van hoogwaardige producten is relatief laag. Een extra inspanning voor scholing en voor onderzoek en ontwikkeling is vereist om de economische structuur te verbeteren. Naar alle waarschijnlijkheid zal dit de collectieve uitgaven opwaarts beïnvloeden.

J.M.M. Ritzen

17) Er bestaan overigens enige subsidieregelingen voor R & D, zoals de INSTIR.