

De laatste loodjes van het herstelbeleid

In zijn nieuwjaarsartikel constateert de secretaris-generaal van het Ministerie van Economische Zaken dat de sociaal-economische balans van het beleid van het nieuwe kabinet zowel ingenieus als kwetsbaar is. Het klimaat voor de loonvorming en de werking van de arbeidsmarkt bepalen in toenemende mate de kansen op welslagen van het beleid. Geleidelijk zal moeten worden omgeschakeld van een beleid dat de deelneming aan het arbeidsproces heeft afgeremd, naar een beleid dat het deelnemingspercentage in ons land in lijn brengt met omliggende landen.

PROF. DR. F.W. RUTTEN

Het economisch herstel is inmiddels een feit. In de woorden van gezaghebbende buitenlandse commentatoren heeft 'the Dutch disease'¹ plaats gemaakt voor een economie 'under full sail'². Het afgelopen jaar verliep in economisch opzicht prima. Wel zwakte het groeitempo van de export en van de industriële produktie in de loop van het jaar af. De voorspellingen duiden voor het komende jaar op een aanhoudend gunstige gang van zaken; het CPB stelde zijn verwachtingen dezer dagen enigszins in opwaartse richting bij. Op onderdelen is de nationale economie nog niet in goede conditie, gezien de nog stijgende staatsschuldquote en de hoge werkloosheid. Het aantal werkzoekenden zonder baan daalt weliswaar maar is nog altijd tweemaal zo groot als in 1980. Het vorderingstekort van de overheid is eveneens tweemaal zo hoog als in de tweede helft van de jaren zeventig (1976 t/m 1979). Het kabinetsbeleid is erop gericht de overmatige omvang van het rijkstekort en de werkloosheid (ruimer: de onevenwichtige verhouding tussen het aantal actieven en inactieven) in de komende jaren goeddeels weg te werken. Als dat lukt en als ook de relatie onderwijs-arbeidsmarkt wordt verbeterd, kunnen wij weer aansluiting krijgen bij de top van de internationale economische eredivisie. Tevens is een grondige milieuverbetering onmisbaar om de welvaart, in de ruime en enig juiste zin van het woord, te verhogen.

In ons land brengt de recente coalitiewijziging onder meer in sociaal opzicht vernieuwingen mee. Daarnaast is er sprake van continuïteit, zoals blijkt uit de hoofdlijnen van het budgettaire beleid, gericht op verdere vermindering van het rijkstekort en ten minste stabilisatie van de collectieve lastendruk. Illustratief is ook dat in verband met de EMU door ons land wordt gekozen voor een onafhankelijk stelsel van centrale banken met als eerste taak bewaking van de prijsstabiliteit. De decentralisatie, die voor een goede werking van de aanbodkant van de economie onmisbaar is, wordt niet alleen gehandhaafd op het gebied van de arbeidsvoorwaarden, maar ook verder doorgetrokken naar andere terreinen, zoals dat van de arbeidsvoorziening. De combinatie van politieke wisseling en financieel-economische continuïteit accentueert de economische stabiliteit

van ons land. Daarmee is niet gezegd dat in de komende jaren economisch alles van een leien dakje zal gaan. Het zal niet eenvoudig zijn de doelstellingen te bereiken.

Tegen de achtergrond van de ervaringen tijdens de twee voorgaande kabinetsperiodes wil ik de economische kansen en risico's in de komende kabinetsperiode belichten op drie terreinen: de economische groei, werkgelegenheid en inactiviteit, en de openbare financiën. Tevens komt, om evidente redenen, Europa aan de orde.

Economische groei

De groei van het bruto nationaal produkt is opgelopen van 1% in de eerste helft van de jaren tachtig naar 3 à 4% in de jaren 1989/1990. Deze versnelling is ten dele conjunctureel van aard; de trendmatige groeivoet van het bnp ligt thans in de orde van ruim 2,5% per jaar. De verbetering van de economische situatie in de loop van de jaren tachtig hangt natuurlijk voor een groot deel samen met het internationale herstel. Daarin ligt echter niet de hele verklaring. Van 1982 t/m 1989 is onze uitvoer met 11 à 12% meer gestegen dan de concurrerende uitvoer. De bedrijfsinvesteringen in vaste activa zijn 20% meer gestegen dan gemiddeld in de EG. Van 1984 t/m 1989 groeide de werkgelegenheid in ons land met 2% per jaar tegen 1% in de EG; dit voordelige verschil in groeitempo komt overeen met 270.000 personen in 5 jaar.

Het economische herstel in ons land is dus niet alleen internationaal bepaald, maar is in belangrijke mate mede te danken aan de inspanningen van ondernemingen, sociale partners en de overheid. Een wezenlijke factor was de loonmatiging, die mede samenhangt met de grote werkloosheid en werd ondersteund door de decentralisatie van de loonvorming en de beheersing van de collectieve lasten. De overheid leverde een onmisbare bijdrage door de trend uit de jaren zeventig, van centralisatie en een toenemend

1. *The Wall Street Journal*, The Dutch disease, 5 december 1977.
2. *The Financial Times*, The Netherlands, 19 oktober 1989.

beslag van de collectieve uitgaven, te keren. Het bleek mogelijk de marginale wig van belastingen en sociale premies voor de gemiddelde werknemer in 1990 met 15 punten te verlagen ten opzichte van 1983, nadat eerder een stijging met 15 punten in de periode 1973 tot 1983 was opgetreden³. Die drastische verandering bij de marginale wig is mijns inziens een belangrijke factor bij de verklaring van de relatief slechte economische prestaties van ons land sinds het midden van de jaren zeventig en de wending ten goede sinds het midden van de jaren tachtig⁴. Een deel van de genoemde verlaging van de wig heeft dezer dagen haar beslag gekregen bij de Oort-hervorming; daarvan zal ook in de komende jaren nog een gunstige uitwerking op de groeikracht van onze economie uitgaan. Overigens zijn andere landen wel zo voortvarend op dit punt en bevinden wij ons bepaald niet in de internationale voorhoede, noch qua tempo noch qua reikwijdte.

Wat zijn de groeiperspectieven voor de jaren 1990-1994? In de berekeningen van het CPB voor het regeerakkoord stijgt het bruto nationaal product met 2,7% per jaar⁵. Vergeleken met de raming voor het afgelopen jaar van ruim 4% lijkt dit cijfer aan de bescheiden kant, maar het afgelopen jaar was een conjuncturele uitschieter. De gemiddelde stijging van het bnp in de jaren 1984 t/m 1989 was 2,5%. Onnodig te zeggen dat voorspellingen voor de middellange termijn met grote onzekerheid omgeven zijn. Met een timmermansoog gemeten lijkt een geleidelijke stijging van de trendmatige groeivoet aannemelijk. Daarop duidt de verlaging van de wig uit hoofde van Oort als ook de opgetreden stijging van de bedrijfsinvesteringen en van de uitgaven voor research en ontwikkeling, zij het dat een onverhoopte afzwakking van de groei van de werkgelegenheid tegenwicht zou kunnen bieden⁶. Daarnaast dient de stand van de conjunctuur in aanmerking te worden genomen. Het afgelopen jaar was conjunctureel uitbundig. Omstreeks het eind van deze kabinetsperiode is – bij gebrek aan informatie – een 'normale' conjuncturele situatie de aangewezen werkhypothese. Hiervan uitgaande zou het onjuist zijn de CPB-voorspelling voor de groei van het bruto nationaal product ad 2,7% als te voorzichtig te kwalificeren. Gelet op de bijzonder gunstige conjuncturele uitgangssituatie in 1989 betekent deze raming – bij een normale conjunctuur aan het eind van de periode – een versnelling van de trendmatige groei tot ca. 3%. Zoals bekend zijn de openbare financiën sterk afhankelijk van de economische groei. Een tegenvaller bij de groei van b.v. 0,5% per jaar zou voor de openbare financiën een strop van ca. f 6 mrd. in 1994 meebrengen. De moraal hiervan is tweeledig:

- zolang de hoogconjunctuur aanhoudt is het verstandig bij de overheidsfinanciën enige terughoudendheid te betrachten om pijnlijke ingrepen bij een conjuncturele vertraging te vermijden;
- een beleid gericht op groei is in het licht van de desiderata op het gebied van werkgelegenheid en openbare financiën extra gewenst om tegenvallers te vermijden en op termijn mogelijk zelfs meevallers te bevorderen.

Zo'n groeibevorderend beleid dient aan te grijpen bij de aanbodkant van de economie, zeker nu de effectieve vraag hoog is in verhouding tot de productiecapaciteit. Sommige internationale deskundigen menen zelfs dat vanwege oververhitting van de nationale economie afremming van de vraag gewenst zou zijn. Mij dunkt echter dat het beleid in conjunctureel opzicht niet uitgesproken expansief is. Bovendien is 'fine tuning' onmogelijk. Hoe dat ook zij, ouderwetse vraagimpulsen passen niet in het op soliditeit en stabiliteit gerichte budgettaire en monetaire beleid⁷. De internationalisering brengt mee, dat de economische groei van een land op middellange termijn steeds sterker wordt bepaald door de concurrentiekracht van zijn aanbod. Diverse empirische studies bevestigen het toenemende be-

lang van goed opgeleide arbeid en technische kennis voor de export⁸ en daarmee voor de economische groei. Er lijkt een sterk verband te bestaan tussen de technologische concurrentiekracht (afgemeten aan R&D-inspanning en octrooi-activiteit) en de exportprestaties van industriële bedrijfstakken in ons land⁹. De analyses van de betrokken auteurs bieden overigens weinig aanknopingspunten voor een overheidsbeleid dat 'kansrijke' exportsectoren selecteert en gericht stimuleert. De overheid kan de economische groei niet maken maar kan via het beleid ter zake van onder meer de wig, de infrastructuur, het onderwijs en de technische vernieuwing, hiervoor wel gunstige(r) condities scheppen. De komende sterkte-zwakke-analyse van onze economie door Economische Zaken beoogt, gelet op de toenemende internationale concurrentie, zichtbaar te maken waar verdere verbeteringen van het klimaat voor economische groei en werkgelegenheid nodig zijn.

Op lange termijn is de technologische ontwikkeling een sterke drijvende kracht achter de structurele veranderingen in economie en samenleving. In het komende decennium zal de gewenste ontwikkeling van milieuvriendelijke processen en producten alsmede de steeds bredere toepassing van de informatietechnologie alle bedrijfstakken meer of minder ingrijpend beïnvloeden. Deze laatste ontwikkeling gaat gepaard met een vervaging van de traditionele grenzen tussen bedrijfstakken en branches. De vervechting tussen bedrijfstakken en branches wordt nog versterkt doordat technologiegebieden elkaar meer gaan overlappen. In allerlei geledingen van de samenleving zal de noodzaak tot samenwerking toenemen. Op het vlak van wetenschap en technologie komt dit tot uitdrukking in een groeiend belang van inter- en multi-disciplinariteit. Het bedrijfsleven heeft behoefte aan adequaat geschoolde werknemers die in staat zijn discipline-overschrijdend samen te werken. Bij de onderwijs- en onderzoeksinfrastructuur zijn met het oog hierop verbeteringen wenselijk die overigens geen revolutie behelzen: het bestaan van afzonderlijke faculteiten en disciplines heeft in de geschiedenis zijn waarde bewezen. Veeleer is het gewenst deze basis aan te vullen met een flexibele werkwijze die kan worden afgestemd op de behoeften van het bedrijfsleven. Hiertoe zijn de laatste tijd bruikbare ideeën ontwikkeld. Voorbeelden betreffen de vorming van 'graduate schools' en

3. De marginale wig (exclusief pensioenpremies) ligt nu voor een groot deel van de inkomstrekkers tussen 50 en 60%.

4. Het proefschrift, dat J. van Sinderen op 8 maart a.s. zal verdedigen, bevat een uitgebreide theoretische en empirische analyse van de betekenis van de wig voor de economische groei en de werkgelegenheid.

5. De productie van bedrijven groeit volgens de prognose met 3%.

6. De groei van de productiecapaciteit wordt niet rechtstreeks gemeten. Globale indicaties zijn te ontleen aan recente cijfers omtrent bezettingsgraad en productie. Verder is met lange-termijnanalyses omtrent productie, kapitaal, arbeid en technische ontwikkeling een schatting te maken. Diverse indicaties duiden thans op een groei van de productiecapaciteit in de marktsector met 3 à 3,5%; dit komt overeen met een bnp-groei van 2,5 à 3%.

7. Ter ere van J. Tinbergen en J. Zijlstra heb ik in de serie 'De Erflaters' de theorie en praktijk van het macro-economische beleid in ons land tijdens ruim 50 jaar geschetst, mede met de bedoeling hieruit lessen te trekken voor de beleidsbenadering in de toekomst. Zie F.W. Rutten, *De erfenis van Tinbergen en Zijlstra; theorie en praktijk van de macro-economische politiek in Nederland*, 1989. De ingrijpende veranderingen tijdens de afgelopen 15 jaar in het denken over economische politiek hebben ook belangrijke consequenties voor de beleidsrelevantie van diverse typen van economische modellen, zoals ik heb toegelicht op het symposium 'On applied general equilibrium models for open economies', Noordwijk, 3-5 december 1989.

8. B. Minne en H. Verbruggen, De Nederlandse export in empirisch en theoretisch perspectief, in: *Export, Preadvies van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde*, Leiden/Antwerpen, 1989.

9. N. van Hulst en L.L.G. Soete, Export en technologische ontwikkeling in de industrie, in: *Export, Preadvies van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde*, Leiden/Antwerpen, 1989.

'centres of excellence', regionale technologische centra in het MBO en het recente plan van een aantal ondernemers voor de ontwikkeling van sterke banden tussen ondernemingen en scholen in de vorm van stageplaatsen, gastdocentschappen, bedrijfsopleidingen en dergelijke¹⁰. Dit soort ideeën komt aan de orde in de commissie Onderwijs en Arbeidsmarkt die binnenkort aan de slag gaat.

Werkgelegenheid

De groei van de werkgelegenheid in personen vormt in de jaren 1983/1990 een hoogtepunt in de naoorlogse ontwikkeling. Naast meer deeltijdarbeid heeft de beheerste loonontwikkeling hierbij onmiskenbaar een belangrijke rol gespeeld.

Die beheerste loonontwikkeling is in toenemende mate gepaard gegaan met een stijging van het reëel beschikbare loon in de marktsector (inclusief incidenteel). Indicatief voor de positie van de werkenden in het bedrijfsleven is de som van de groei van de werkgelegenheid en het reëel beschikbare loon. In de jaren 1972/1978 kwam die som uit op een groei van 13%; in de jaren 1978/1984 was er een daling van 13%; in de jaren 1984/1990 komt de som van werkgelegenheids- en reële inkomensgroei uit op een stijging van 30%. De beheerste loonontwikkeling in deze zes jaar is dus blijkens deze 'prosperity index' niet alleen voor de ondernemingen maar ook voor de werkenden in de marktsector profijtelijk geweest.

Ondanks de meevallende groei van de werkgelegenheid is in de vorige kabinetsperiode de beoogde daling van de werkloosheid slechts voor ruwweg tweederde gerealiseerd. De tegenvaller houdt verband met een onverwacht grote stijging van het arbeidsaanbod en met het vertraagd op gang komen van het gerichte arbeidsmarktbeleid.

Het regeerakkoord streeft voor de komende jaren naar een onverminderde voortzetting van de groei van de werkgelegenheid met 100.000 personen per jaar. De verwezenlijking hiervan zal in steeds sterkere mate mede afhankelijk zijn van de ontwikkeling van het arbeidsaanbod.

Bij de nu voorziene stijging van het arbeidsaanbod met gemiddeld 50.000 personen per jaar zal een groei van de werkgelegenheid met 100.000 personen per jaar naar ruwe schatting de werkloosheid doen dalen tot ca. 250.000 personen in 1994¹¹. De werkloosheid zou dan overeenkomen met 3,5 à 4% van de beroepsbevolking. Rekening houdend met fricties en een onvermijdelijke structuurwerkloosheid zou zo'n laag werkloosheidspercentage gepaard gaan met spanningen op de arbeidsmarkt en een opwaartse druk op de lonen, die de beoogde groei van de werkgelegenheid zou frustreren. Bij ongewijzigd beleid zou met andere woorden het arbeidsaanbod een beperkende factor kunnen worden. Dit is des te ernstiger, gezien de lage participatiegraad in ons land en gelet op het perspectief dat in de loop van de jaren negentig de groei van het arbeidsaanbod zal dalen en op lange termijn zelfs zal omslaan in een vermindering.

Het voorspellen van het arbeidsaanbod is uiterst moeilijk. De ramingen voor de middellange termijn worden de komende tijd weer onder de loep genomen, maar de richting van een eventuele bijstelling van de prognose tekent zich nog niet af. Het arbeidsaanbod zou extra kunnen stijgen als de zuigkracht van de vraag groot is. Verder kan het beleid stimulerend werken. Geleidelijk zal moeten worden omgeschakeld van een beleid dat de deelneming – gewild of ongewild – heeft afgeremd naar een beleid dat de bestaande barrières vermindert. Elementen hiervan zijn: vermindering van disincientives voor vrouwen¹², een betere balans van rechten en plichten in de sociale zekerheid (in eerste instantie voor jongeren), om- en bijscholing, begeleiding van etnische minderheden, afremming van de groei van de WAO¹³ en op termijn van de VUT. Zo'n beleid

is mede van belang voor beheersing en zo mogelijk verlaag van de sociale lasten.

Een internationale vergelijking illustreert het belang van het deelnemingspercentage. Het binnenlands produkt per werkende (uitgedrukt in koopkrachtpariteiten) is in ons land vergeleken met andere landen zeer hoog, terwijl het reële inkomen per hoofd van de bevolking vrij laag uitkomt. Dit verschil wordt veroorzaakt doordat in ons land een uitzonderlijk gering deel van de beroepsgeschiedte bevolking deelneemt aan het arbeidsproces. De geringe deelneming in Nederland vergeleken met andere EG-landen is voor tweederde deel toe te rekenen aan de vrouwen en voor eenderde deel aan de mannen. Dit laatste manifesteert zich onder meer in een hoog aantal mensen in de WAO en de VUT.

Niet alleen de omvang van het arbeidsaanbod is van belang, ook de inzetbaarheid van de aanbieders. Blijkens de ervaring is een forse groei van de werkgelegenheid op zichzelf niet voldoende om zwakkere groepen in het arbeidsproces te betrekken. De langdurige voorbereidingen tijdens de vorige kabinetsperiode van de tripartiete structuur van de arbeidsvoorziening, het jeugdwerkgarantieplan en de loonkostensubsidies dragen ertoe bij dat in de nieuwe periode het gerichte beleid snel effect kan sorteren. Daarnaast zijn er ook nieuwe initiatieven, zoals de arbeidspools. In verband met de bijdrage van het gerichte arbeidsmarktbeleid zij benadrukt, dat in de CPB-ramingen tot 1994 al rekening is gehouden met intensiveringen bij onder andere het jeugdwerkgarantieplan en de loonkostensubsidies op het minimumloonniveau. Extra initiatieven in de vorm van arbeidspools en het jongerenbeleid zullen een verdere bijdrage leveren, maar de praktische mogelijkheden moet men niet overschatten.

Wat de vraagkant van de arbeidsmarkt betreft zal de beoogde groei van de werkgelegenheid evenmin vanzelf tot stand komen. Het CPB verwacht voor de nieuwe kabinetsperiode geen aanzienlijke versnelling van de economische groei. Wat de arbeidskosten betreft zal de fractionele daling in de jaren 1983/1990 naar raming plaats maken voor een stijging van de arbeidskosten met 2% per jaar in de periode 1990/1994. Men kan dan niet zonder meer aannemen dat de werkgelegenheid (in arbeidsjaren) zonder aanzienlijke extra beleidsinspanningen even snel zal blijven stijgen als in de afgelopen periode.

Een extra risicofactor komt naar voren uit een vergelijking van de stijging van het reëel beschikbare loon van de modale werknemer in de marktsector in de opeenvolgende perioden. In de jaren 1986/1990 bedroeg de stijging 2%; volgens de aanvankelijke ramingen van het CPB zou de toeneming in de jaren 1990/1994 slechts 0,5% (exclusief incidenteel) bedragen. Zo'n vertraging ligt bij een verbeterde economische

10. Stichting Maatschappij en Onderneming, Het onderwijs als Nederlands wapen in de internationale concurrentiestrijd, *Informatief*, 89-3, Den Haag, 1989.

11. Het aantal werkzoekenden zonder baan zal dan dalen tot ca. 340.000 personen, dat is ruim 5% van de beroepsbevolking. Volgens het FK-model van het CPB gaat de krapte op de arbeidsmarkt de lonen opstuwten wanneer het aantal werkzoekenden als percentage daalt beneden 6 à 7%.

12. *Ons fiscale en sociale stelsel bevat vele disincientives voor vrouwen*. Zie M. Bruyn-Hundt en D. van der Linden, *De invloed van materiële prikkels op het arbeidsaanbod van vrouwen*, Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, Werkdocument nr. 65, Den Haag, 1989.

13. De stelselherziening van de sociale zekerheid van 1986 heeft het beoogde effect ter zake van de WAO grotendeels gemist. Onlangs heeft een tripartiete werkgroep aanbevelingen gedaan die de verwachte stijging van de toeloop naar de WAO enigszins kunnen afremmen (zie Tripartiete Werkgroep Volumebeleid Arbeidsongeschiktheidsregelingen, Interim-rapportage, Den Haag, oktober 1989). Bij ongewijzigd beleid zou het aantal personen in de WAO en de AAW als volgt verlopen: van 200.000 in 1970 via 650.000 in 1980 naar 825.000 in 1988, tot 900 à 950.000 in 1994 en ruim 1.000.000 in 2000.

situatie minder voor de hand¹⁴. In het najaar werd daarom het gevaar groot geacht, dat de loonraming voor de jaren 1990/1994 bij ongewijzigde beleidsveronderstellingen zou worden overschreden. In het regeerakkoord zijn enkele beleidsaanpassingen aangebracht die de stijging van het reëel beschikbaar loon van de modale werknemer op 1% (exclusief incidenteel) per jaar brengen. Het gevaar van overschrijding van de loonraming is daarmee verminderd, zij het dat de risico's niet zijn weggenomen.

De aanbod- en de vraagkant van de arbeidsmarkt overziende, is het duidelijk dat een voortgaande groei van de werkgelegenheid met 100.000 personen niet gemakkelijk te realiseren zal zijn. Er zijn echter klemmende redenen om die doelstelling tot z'n recht te brengen. Het regeerakkoord en het beleidskader dat met de sociale partners is overeengekomen, bevatten daarvoor geen volledig uitgewerkte benadering. Het is dus nodig daar verder vorm aan te geven.

Openbare financiën

In de beide vorige kabinetsperiodes is een trendbreuk tot stand gebracht door de collectieve uitgaven, die in een lange reeks van jaren van 1963 tot 1982 trendmatig sterker waren gestegen dan het nationaal inkomen, vanaf 1983 bij het nationaal inkomen te doen achterblijven. Dit was noodzakelijk omdat de toestand van de openbare financiën onhoudbaar was geworden¹⁵. Hierdoor werd het mogelijk het financieringstekort te verlagen en de collectieve-lastendruk enigermate te verminderen bij duidelijk dalende marginale tarieven. Het vele vallen en opstaan bij de ombuigingsoperaties en de veelheid van mee- en tegenvallers nemen niet weg dat aldus een wezenlijke bijdrage is geleverd aan de sanering van de openbare financiën en aan het herstel van de nationale economie.

In de periode vanaf 1982 t/m 1990 is het aandeel van de collectieve uitgaven in het nationale inkomen met ca. 1 procentpunt per jaar gedaald¹⁶. De daling van het aandeel van de collectieve uitgaven is, in ongeveer gelijke mate, te localiseren op drie deel terreinen: de loonsom van de overheid, de overdrachten aan gezinnen (w.o. sociale zekerheid) en de netto kredietverlening en debudgettering. De beperking van de kredietverlening (vooral woningwetelingen) heeft echter nauwelijks bijgedragen aan het eigenlijke doel, namelijk beperking van netto rentelasten en netto staatschuld¹⁷. De netto kredietverlening is inmiddels tot bijna nihil gedaald en biedt voor de toekomst vrijwel geen ruimte voor verdere 'ombuigingen'. De daling van de loonsom van de overheid en van de sociale zekerheid als percentage van het nationale inkomen is vooral het gevolg van de terughoudende inkomensontwikkeling; de ontwikkeling van het inkomen per hoofd bleef achter bij de loonstijging in de marktsector, welke loonstijging op zichzelf al gematigd was. Gelet op het streven naar een overeenkomstige inkomensontwikkeling is voor de komende jaren op dit onderdeel geen belangrijke bijdrage tot een verdere daling van het aandeel van de collectieve uitgaven te verwachten. Wel kan het volumebeleid een bijdrage leveren.

De vorige kabinetsperiode toont bij vergelijking tussen de Meerjarencijferbrief van 1986 en de Miljoenennota 1990 omvangrijke verschillen.

De nadere beleidsintensiveringen belopen f 6,5 mrd. en de nadere ombuigingen f 5,5 mrd. Verder resulteert het saldo van tegen- en meevallers in 1990 in een uitgavenoverschrijding van niet minder dan f 15 mrd. Tegelijkertijd is er een belastingmeevaller van ruim f 18 mrd., die voor de helft is te danken aan een hoger nationaal inkomen en voor de andere helft aan een hogere progressiefactor. Van de genoemde meevaller van f 18 mrd. is per saldo f 7 mrd. aangewend voor tariefverlaging¹⁸.

Doordat tegenover de tegenvallers bij de uitgaven per saldo grote meevallers bij de inkomsten stonden, konden de doelstellingen van tekortvermindering en ten minste stabilisatie van de lastendruk worden gerealiseerd. Gezien de forse uitgavenoverschrijdingen, die overigens voor ca. de helft van macro-economische aard zijn, kan echter niet worden geconcludeerd dat de openbare financiën klemvast onder controle zijn. Wel is het mogelijk gebleken de collectieve-lastendruk van 1986 op 1990 met 1 procentpunt van het nationale inkomen te verlagen (na correctie voor statistische vertekening). Meer dan de helft van deze daling van de collectieve-lastendruk treedt op van 1989 op 1990 in verband met de Oort-operatie, waarbij de mutaties uit hoofde van het regeerakkoord al in aanmerking zijn genomen.

Anders dan bij de kabinetsformaties in 1982 en 1986, toen omvangrijke ombuigingen zijn aangebracht, werd bij deze kabinetsformatie tot een, overigens beperkte, intensivering van collectieve uitgaven besloten. Van een reële trendbreuk is echter geen sprake, omdat de ombuigingen die in 1982 en 1986 werden aangebracht, voor een belangrijk deel erop neerkwamen dat de stijging die in de meerjarenramingen was voorzien werd geëlimineerd (minder meer). In de meerjarencijfers tot 1994 lag nauwelijks groei besloten. De volumegroei van de overheidsuitgaven zou in de komende kabinetsperiode ongeveer even groot kunnen zijn als in de afgelopen jaren¹⁹. Overschrijdingen kunnen dit beeld echter verstoren. In de afgelopen jaren maakten belastingmeevallers uit hoofde van extra economische groei het makkelijker de eindjes aan elkaar te knopen. Voor de toekomst is er, zoals betoogd, weinig reden om meevallers uit hoofde van een meevallende economische groei te verwachten. Wellicht is wel enige mitigering van de geraamde daling van de niet-belastingmiddelen mogelijk²⁰.

Bij de overheidsuitgaven is in opeenvolgende ronden al heel wat 'bijgeplust'. Men zou kunnen hopen dat de meerjarencijfers voor de collectieve uitgaven nu wel ruim genoeg zijn. Afgaande op geluiden uit diverse onderdelen van de collectieve sector kan men er echter niet gerust op zijn, dat het probleem van de overschrijdingen in de komende jaren geheel van de baan zal zijn. Het opvangen van overschrijdingen door extra ombuigingen wordt bemoeilijkt, doordat gemakkelijke bezuinigingsmogelijkheden, zoals minder kredietverlening door de Staat, inmiddels goeddeels zijn uitgeput. Een uitzondering zouden op termijn de defensie-uitgaven kunnen zijn, maar dat is nog onzeker. De weerbarstige beheersing van de overheidsuitgaven zal daarom de komende tijd zeker zoveel inzet vragen als in de afgelopen jaren.

Een belangrijke factor in de nieuwe kabinetsperiode is de keuze voor een overeenkomstige ontwikkeling van de

14. Centrale Economische Commissie, *Kabinetscrisis en formatie 1989; nota ten behoeve van de kabinetsformatie*, Tweede Kamer, 1989-1990, 21 132, nr. 6.

15. OESO, *Why economic policies change course: eleven case studies*, Parijs, 1988.

16. De verlaging van het aandeel van de collectieve uitgaven was in de jaren 1982/1990 in ons land ongeveer even groot als in West-Duitsland (waar de noodzaak tot vermindering geringer was) en kleiner dan in België (waar de problemen nog groter waren dan bij ons). Zie schriftelijke antwoorden naar aanleiding van de *Miljoenennota 1990*.

17. Het vorderingstekort van het Rijk, waarin netto kredietverlening en dergelijke buiten beschouwing blijft, daalt van 1982 op 1990 met circa 2 procentpunten van het nationale inkomen. Dit onderstreept nog eens de geleidelijkheid die bij de tekortvermindering is betracht.

18. Verder vallen de sociale-verzekeringspremies met f 6 mrd. mee. Voorts dalen de gasbaten met f 4 mrd. meer dan in 1986 was verwacht.

19. De volumegroei is berekend door de totale groei van de onderscheiden categorieën bruto-uitgaven (exclusief kredietverlening en debudgettering) te defleren met de geëigende prijsdeflatoren.

20. De niet-belastingmiddelen dalen in de meerjarenramingen van 1990 op 1994 met 1,5%-punt van het nationale inkomen.

inkomens in de collectieve sector en de particuliere sector. De weg waarlangs in de afgelopen jaren het grootste deel van het achterblijven van de collectieve uitgaven ten opzichte van het nationale inkomen is gerealiseerd, wordt niet langer bewandeld. Een onvoorwaardelijke koppeling zou de beheersbaarheid van de collectieve uitgaven in gevaar hebben gebracht, zoals de jaren zeventig hebben geleerd. In het regeerakkoord wordt daarom de koppeling van de sociale uitkeringen afhankelijk gemaakt van een verantwoorde loonontwikkeling; dit wil zeggen dat de lonen ('all in') de ruimte van de arbeidsproductiviteit en de relevante prijzen niet zodanig te boven gaan, dat hiervan schade voor de (toekomstige) werkgelegenheid kan worden verwacht. In samenhang hiermee is van groot belang dat binnen de potentiële beroepsbevolking het aantal actieven dient te stijgen ten opzichte van het aantal inactieven; voor de werkgelegenheids groei wordt zoals gezegd gemikt op 100.000 personen per jaar. Voorts is relevant dat voor het financieringstekort een vermindering is vastgelegd terwijl de collectieve-lastendruk (ten minste) wordt gestabiliseerd. Indien onverhoopt de lonen in de marktsector jaarlijks met 1% meer zouden stijgen dan 'beheerst' is, dan zou de doorvertaling hiervan via de koppelingen naar de inkomens in de collectieve sector gecumuleerd in 1994 een op te lossen problematiek ter grootte van ca. f 5 mrd. creëren, gegeven de financiële randvoorwaarden. De oplossing hiervan zou grote moeilijkheden veroorzaken²¹.

Het budgettaire jasje is niet bepaald ruim. Onzekere cijfers over mogelijke tegenvallers blijven hier onvermeld. Probleemloos is de budgettaire situatie zeker niet. Het financieringstekort van het Rijk zal, mede als gevolg van incidentele factoren, in 1991 waarschijnlijk niet zonder meer dalen conform het uitgezette tijdpad. Voor de middellange termijn (1994) signaleert de Startbrief een mogelijke overschrijding van het beoogde tekort²². In een situatie waarin strikt op de kleintjes moet worden gelet, zijn de bijbehorende bedragen niet onbelangrijk. Afgezet tegen de grote mutaties in de loop van de vorige kabinetsperiode hoeven de betrokken cijfers echter ook niet tot paniek te leiden. Bij de voorbereiding van de Rijksbegroting 1991 zullen de berekeningen worden geactualiseerd. Dan zullen mogelijk moeilijke afwegingen moeten worden gemaakt. De beleidsbeslissingen zullen in aanmerking moeten nemen dat de conjuncturele situatie thans een tijdelijke piek vertoont en dat verdere structurele versterking (waaronder lastenbeheersing) nodig is.

De komende kabinetsperiode

In het regeerakkoord zijn de onderscheiden doelstellingen en randvoorwaarden ingenieur en zorgvuldig gecombineerd. De realisatie hiervan vormt een niet geringe opgave. De balans luistert nauw en is kwetsbaar voor tegenvallers. De economische groei en de werkgelegenheid vervullen een sleutelrol. Daarnaast zal veel afhangen van de beheersing van de collectieve uitgaven.

Het economische herstel was in de twee vorige kabinetsperiodes onmisbaar voor de verbetering van de openbare financiën en van de werkgelegenheid. Ook in de komende jaren is onverminderde economische groei essentieel; enige extra economische groei zou zeer welkom zijn om de nog altijd grote problemen bij de openbare financiën en op de arbeidsmarkt te overwinnen. Zoals gezegd is de groeioprognose van het CPB tot 1994 niet bijzonder conservatief. Er valt niet op voorhand op te rekenen dat de economische meevallers uit de vorige kabinetsperiode zich in de komende jaren zullen herhalen. Integendeel, tegenvallers bij de economische groei met de bijbehorende nadelige gevolgen voor werkgelegenheid en openbare financiën zijn bij een afzwakking van de huidige hoogconjunctuur niet denkbeeldig. Om

tegevallers te vermijden en om perspectief op meevallers te creëren zal de aanbodkant van onze economie verder moeten worden versterkt via kostenbeheersing, wigverkleining, betere scholing en onderwijs, technologische vernieuwing en versterking van de infrastructuur.

Daarnaast is het met het oog op de werkgelegenheidsdoelstelling zaak het klimaat voor een beheerste loonontwikkeling en de werking van de arbeidsmarkt te verbeteren. Nieuwe teleurstellingen op het terrein van de arbeidsmarkt dienen, indien enigszins mogelijk, te worden vermeden. Een krapper wordende arbeidsmarkt vergroot het risico van te grote loonsverhogingen. Daarmee zou de werkgelegenheidsdoelstelling in gevaar worden gebracht en tevens de beoogde, overeenkomstige verhoging van de inkomens in de collectieve sector moeilijk betaalbaar worden. Zonder een activerend beleid over een breed front dreigt de paradoxale situatie te ontstaan van krapte op de arbeidsmarkt en overmatige loonstijging in combinatie met een uitzonderlijk groot deel van de beroepsgeschikte bevolking, dat buiten het arbeidsproces blijft. Mede met het oog daarop is het beleid ten aanzien van de collectieve lasten van groot belang. Ondanks de internationale overeenstemming²³ onder de meeste economen dat in een land als het onze lastenverlichting geboden is, vormt dit bij ons toch een controversieel onderwerp. Een van de achtergronden hiervan is de indruk dat met name fiscale lastenverlichting denivellerend zou werken. Bij een verlaging van de btw of van de eerste Oort-schijf is er echter van denivellering geen sprake. Daarnaast is wel geopperd, dat pleidooien voor lastenverlichting gelegenheidsargumenten waren om te betogen dat er geen geld was om een gelijkwaardige ontwikkeling van de inkomens in de collectieve sector te betalen.

Nu als grondregel is gekozen voor een overeenkomstige inkomensontwikkeling in beide sectoren dienen de argumenten pro en contra lastenverlichting in deze context opnieuw te worden gewogen. De keuze voor de koppeling zal niet alleen in theorie maar ook in praktijk enig profijt moeten opleveren; de reële inkomensverbetering zal met andere woorden in de komende jaren normaliter niet lager dienen uit te komen dan in de jaren 1986/1989. De beschikbare inkomens in de collectieve sector kunnen uiteraard zowel worden verhoogd door verbeteringen in de bruto-sfeer als door verbeteringen in de netto-sfeer (lastenverlichting). In de collectieve sector en in de marktsector zijn in de bruto-sfeer zekere verhogingen verantwoord, maar zoals gezegd is deze ruimte beperkt. Bij overschrijding hiervan komt zowel de werkgelegenheid als de 'koppeling' in gevaar. Men kan zich denken dat de diverse doelstellingen zich beter laten verzoenen door lastenbeperkingen, die het klimaat voor een beheerste loonontwikkeling zoveel mogelijk verbeteren. Met name maatregelen die de prijsstijging beperken, zoals bij voorbeeld btw-verlaging, werken in dit opzicht optimaal²⁴. Door zulke maatregelen zijn werkgelegenheids groei, beheerste loonontwikkeling, koppeling en inkomensverbetering voor iedereen mogelijk beter te combineren. De ruimte die in het regeerakkoord voor dit soort maatregelen is uitgetrokken, is echter beperkt, terwijl daartegenover een stijging van milieueffingen staat van ongeveer een zelfde omvang. In het nieuwe jaar en mogelijk ook in nog toenemende mate in volgende jaren

21. Voor een uitgebreidere beschrijving van de economische effecten zij verwezen naar de MEV 1990, blz. 194-196.

22. De raming van het CPB komt lager uit.

23. Feldstein schrijft "the restructuring of the personal income tax in the 1980s is testimony to the power of economic ideas. Economists for decades have emphasized the adverse effects of high marginal tax rates and have advocated broader tax bases with lower marginal tax rates. M.S. Feldstein, Tax policy for the 1990s: personal saving, business investment and corporate debt, *The American Economic Review*, jg. 79, nr. 2, mei 1989.

24. Zie Centrale Economische Commissie, op. cit., 1989.

kunnen zich spanningen voordoen op het gebied van de bruto inkomens, die de werkgelegenheid en daarmee het beoogde kabinetsbeleid in gevaar brengen. Extra ruimte voor lastenverlichting in volgende jaren zou de delicate balans van het regeerakkoord mogelijk minder kwetsbaar maken. Dit is een reden te meer om bij de openbare financiën de begrotingsdiscipline daadwerkelijk tot gelding te brengen. Daarnaast bestaat, zoals gezegd, behoefte aan een concreet samenstel van maatregelen die inactiviteit tegengaan en activiteit bevorderen. Aldus wordt ook bijgedragen aan vermindering van de sociale lasten. Een verdere budgetneutrale hervorming van het belastingstelsel die de marginale tarieven verlaagt, kan ook een verhoogde deelneming aan het arbeidsproces bevorderen.

Het nieuwe Europa

De verheugende politieke ontwikkelingen in Oost-Europa verlopen te abrupt om thans reeds zekerheid te geven omtrent een naar een nieuw evenwicht voerend pad. Enkele stappen vooruit kunnen zeer wel door stappen achteruit of opzij worden gevolgd. Toch lijkt de kans nu wel zeer groot dat de DDR veel nauwere economische betrekkingen met de EG (en i.h.b. met de Bondsrepubliek) zal aanknopen. Ook Tsjecho-Slowakije, Hongarije en Polen zullen, parallel aan economische hervormingen, de handelsbetrekkingen met West-Europa intensiveren. Dit kan mede van invloed zijn op de positie van Oostenrijk. Het is gunstig dat zowel Oosteuropese als Westeuropese landen toewerken naar nauwere economische betrekkingen. Voor de korte termijn is er echter geen grond voor een euforie omtrent nieuwe afzetmogelijkheden voor de EG-landen. Het economische herstel in de betrokken Oosteuropese landen gaat immers veel tijd kosten. Dat herstel zal mede door investeringen, overdracht van kennis en conditionele financiële hulp vanuit de EG-landen moeten worden ondersteund. De Oosteuropese landen zullen niet alleen meer gaan importeren maar ook meer moeten exporteren. In bepaalde bedrijfstakken (arbeidsintensief en 'low tech') zal de concurrentie op de Westeuropese markt scherper worden. De perestrojka in Oost-Europa vormt dan ook geen economisch luilekkerland voor West-Europa. Wanneer de veranderingen die zich in Oost-Europa aftekenen, in de komende jaren op redelijk harmonieuze wijze hun beslag krijgen, zullen niettemin gunstige economische effecten op termijn duidelijk voelbaar worden in West-Europa. Ook voor ons land is deze ontwikkeling gunstig.

De veranderingen in Oost-Europa vormen een reden te meer om de samenwerking binnen de EG te versterken. De interne markt '92 vordert niet slecht. Een harde noot, die nog te kraken blijft, betreft de indirecte belastingen. Hoe moeilijk die kwestie ook ligt, het zou van ernstige kortzichtigheid getuigen, als hieromtrent niet tijdig overeenstemming zou worden bereikt. Ook omtrent de vrijmaking van het vervoer en het vrije verkeer van personen dienen nog beslissingen van grote importantie te worden genomen.

Terwijl de kansen op een succesvolle afronding van het project Europa '92 gestadig stijgen, komt een belangrijk nieuw project in de vorm van de EMU in de steigers te staan. Binnen de EG worden de wisselkoersen hierdoor op termijn voor altijd gefixeerd; aldus gaat met andere woorden binnen de EG de facto één munt gelden. Dit vormt een wezenlijke bijdrage aan de intensivering van de internationale investeringen en de handel. De bevordering van een adequate en voortvarende voorbereiding van de EMU is een economisch belang van de eerste orde. De hiertoe nodige wijziging van het EG-verdrag dient de onafhankelijkheid, de missie (met name prijsstabiliteit) en de structuur van het Europese stelsel van centrale banken te regelen. Voorts dienen de deelne-

mende landen regels te aanvaarden, die de soliditeit van het budgettaire beleid (omvang en financieringswijze van de begrotingstekorten) waarborgen. Als voorbeeld kan dienen de in de Duitse wetgeving verankerde globale regel, dat het tekort van de staat de overheidsinvesteringen niet mag overtreffen (de aloude 'gulden' financieringsregel). De uitvoering van deze op stabiliteit en soliditeit geconcentreerde benadering van de monetaire en budgettaire politiek vergt geen bijzonder ingewikkelde Brusselse besluitvormingsprocedures. De monetaire politiek behoort zoals gezegd tot de primaire verantwoordelijkheid van het onafhankelijke stelsel van centrale banken. Tussen het monetaire en het budgettaire beleid is een lichte coördinatie (naar Duits en Nederlands model) voldoende.

De verdragswijziging inzake de EMU dient de genoemde hoofdlijnen vast te leggen en een 'kapstok-artikel' te bevatten, waaraan de statuten van het centrale-bankstelsel worden opgehangen. De formulering van die statuten inzake werkwijze, verdeling van stemrecht, bestuur enz. is het meest arbeidsintensief. Het is zaak dat dit technische werk niet te lang wordt uitgesteld; het laat zich aanzien dat de fase van algemene beschouwingen rond de EMU nu in positieve zin wordt afgesloten.

Economische convergentie (inflati tempo, concurrentiekracht) en monetaire integratie (uitmondend in niet meer te wijzigen wisselkoersen) dienen in de tijd parallel te lopen. Een goed voorbeeld vormen West-Duitsland en Nederland; in economisch en monetair opzicht verzet zich in de huidige situatie al niets meer tegen een Duits-Nederlandse monetaire unie. Voor andere landen geldt echter dat zij op economisch gebied (inflati tempo, concurrentiekracht) nog lang niet rijp zijn voor een monetaire unie met landen zoals Duitsland en Nederland. Dit geldt in sterke mate voor Griekenland en Portugal, en in de eerstkomende jaren ook voor een aantal andere landen. Het zou in landen als Griekenland en Portugal, gegeven de tijd die nodig is om het monetaire beleid en de inflatie aan te passen, grote economische schade voor de groei en werkgelegenheid veroorzaken, indien reeds vanaf bij voorbeeld 1995 hun wisselkoersen ten opzichte van de D-mark en de gulden zouden worden vastgeklonken²⁵. Medio dit jaar zal de eerste fase van de EMU ingaan. Wil men binnen de gewenste termijn concrete voortgang met de tweede en de derde fase van de EMU maken, dan kunnen niet alle lidstaten van de aanvang af daaraan ten volle meedoen. De EMU dient op termijn voor alle lidstaten te gelden; sommige lidstaten kunnen echter later 'invaren' in het gemeenschappelijk vastgelegde model. Het Delors-rapport laat voor een dergelijke aanpak voldoende ruimte. Het kernstuk van de EMU (tweede en derde fase) is bij een goede aanpak niet een project voor de volgende eeuw, maar kan voor een belangrijk deel al medio de jaren negentig zijn beslag krijgen. Nederland is hierop in economisch en monetair opzicht al goed voorbereid en zal hiervan alleen maar voordeel hebben.

De EG zal zowel in democratisch als in sociaal opzicht verder aan inhoud dienen te winnen. Voorts groeit de politieke betekenis. Ook op milieugebied heeft de EG een wezenlijke taak. Nu ons land een ambitieus programma ter verbetering van het milieu in uitvoering neemt, lijkt het niet ongepast dat we in Brussel internationale rapportages over milieuverbetering en een internationale milieu-inspectie bepleiten. Dat is een aansporing te meer ervoor te zorgen dat we, tegen de tijd dat zulke rapportages en inspecties in de EG hun beslag hebben gekregen, onze concrete milieu-inspanningen ten voorbeeld kunnen stellen.

F.W. Rutten

25. De huidige koers van de betrokken munten bedraagt slechts ca. 1/3 van de koers ten opzichte van de D-mark 10 jaar geleden.