

De Miljoenennota 1986: tussen hamer en aambeeld

PROF. DR. A.J. VERMAAT*

De Miljoenennota 1986 onderscheidt zich qua essentie weinig van de drie voorgaande begrotingen 1). Het ombuigen van de collectieve uitgaven staat nog steeds op de voorgrond. De fiscale voornemens zijn bescheiden, al dalen de sociale tarieven - incidenteel - tamelijk sterk. Het financieringstekort - de resultatenthermometer van het kabinet - lijkt echter minimaal te veranderen in 1986. Werpen alleen de komende verkiezingen hier hun schaduw vooruit, of is dit een symptoom van de mogelijkheid dat het ombuigingsbeleid op harde grenzen is gestoten? Globaal gesproken kan men de conclusie trekken dat de saneringsoperatie van de overheidsfinanciën door het kabinet-Lubbers zeker is gelukt. Maar hoe staat het na de operatie eigenlijk met de patiënt, de Nederlandse economie? Is het verder „uitzielen“ geblazen, of zijn er alternatieve geneeswijzen voorhanden?

Het voorgenomen macro-economische beleid voor 1986

De *Miljoenennota 1986* zet het vanaf 1983 gevoerde beleid consistent voort. Dit is te illustreren met een beknopte beschouwing over de drie hoofdinstrumenten van macro-economisch beleid, nl. het begrotingsbeleid, het monetaire beleid, en het loon- en prijsbeleid. Wat het laatste instrumentarium betreft ziet het kabinet van ingrijpen af. Dit past immers bij het ruimte geven aan de marktsector en bij het terugleggen van verantwoordelijkheden bij de sociale partners. De verwachte prijsstijging is trouwens laag en tendeert volgens de *Macro Economische Verkenning 1986* (MEV) naar een historisch laagterecord van circa 1%. Internationaal gezien betekent dit zelfs een koppositie qua inflatiebestrijding 2). Ten aanzien van de loonstijging in de marktsector geldt ook dit jaar de endogene raming. Het Centraal Planbureau rekent echter al met een loonvoetstijging van 3½% in de marktsector, waarvan circa de helft door de incidentele component wordt veroorzaakt 3). In 1986 vindt daarmee een versnelling van de loonbeweging plaats. Per saldo is het accres nog niet alarmerend. Het past ook wel bij het opgetreden conjuncturele herstel vanaf 1984. Maar ten opzichte van het buitenland - b.v. gemeten in termen van de loonkosten per eenheid produkt in de verwerkende industrie - lijkt er in 1986 een verslechtering van de concurrentiepositie op te gaan treden. De loonvorming zal daarom spoedig weer op de politieke agenda prijken.

Het monetaire beleid is de laatste jaren accommoderend van karakter. Zowel het niet restrictief willen opereren als het grote saldo op de lopende rekening (waar kennelijk minder kapitaal-export tegenover staat) zorgen voor een duidelijk oplopende liquiditeitsquote van circa 39% in 1983 tot ruim 42% in 1986. Voor een belangrijk deel zal deze ontwikkeling samenhangen met het haperende herstel van de bedrijfsinvesteringen. Mede door deze ruimte op de geldmarkt en de lage inflatie kan de internationaal ingezette daling van de nominale rentevoeten ook in ons land duidelijk gestalte krijgen. De reële rentevoeten blijven vooralsnog echter erg hoog. Gezien de gegroeide kapitaalmobilititeit en de wisselkoersflexibiliteit zal men in deze hoek weinig beleidsruimte mogen verwachten ten behoeve van het binnenlandse bestedingsbeleid. Vanwege de cruciale rol van de factor „vertrouwen” zal het streven naar internationale evenwichten en

aanpassingen dominant moeten zijn 4). Nationaal gezien komt dit neer op het streven naar een zo groot mogelijk vertrouwen in de gulden. Enige appreciatie zal men hierbij voor lief moeten nemen. In ieder geval is een gunstiger rentevoet meegenomen als neveneffect.

Hoofdinstrument is uiteraard het budgetbeleid. Qua effect kan men bepaald niet spreken van een expansief begrotingsbeleid. Duidelijk is de rem op de collectieve uitgaven. Er wordt ditmaal een ombuigingsprogramma 5) gepresenteerd van in totaal f. 8 mrd. 6). Weliswaar dalen de collectieve uitgaven niet in absolute zin, maar wel in procenten van het nationaal inkomen. De beoogde „beleidsintensiveringen” zijn in dit verband eerder op te vatten als wellicht nuttige verschuivingen binnen de uitgaven sfeer dan als een extra conjuncturele impuls. Het financieringstekort zal echter in 1986 slecht fractioneel dalen 7). Dit is opmerkelijk. Niet alleen omdat dit kengetal tot een soort sjibbolet van goed of slecht beleid is geworden, maar ook omdat een te lenen

* De auteur is hoogleraar Algemene Economie aan de Vrije Universiteit te Amsterdam.

1) Strikt genomen werd de *Miljoenennota 1983* nog opgesteld door het z.g. „Zomerkabinet”-Van Agt, maar in de *Voorjaarsnota 1983* werden substantiële bijstellingen aangebracht.

2) Dit blijkt b.v. uit de internationale kerngegevens op blz. 12 van de *MEV 1986*.

3) Een interessante uitsplitsing van het incidenteel naar loondrift, en structureel effect biedt de *MEV 1986* op blz. 56 e.v.

4) Het internationale geld- en kapitaalstelsel is kennelijk niet in staat om een goed gecoördineerde stimuleringsactie à la de Marshalloperatie na 1945 ten bate van zowel de ontwikkelingslanden als de industrielanden te organiseren.

5) De *Miljoenennota 1986* besteedt ruime aandacht aan de terminologie. „Ombuigen” komt neer op „minder meer” uitgeven, bezuinigen op absoluut minder uitgeven.

6) De samenstelling is: f. 3 mrd. op de rijksbegroting in enge zin, f. 1 mrd. op de volksgezondheid, f. 2 mrd. op de sociale zekerheid en ten slotte nog f. 2 mrd. op de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren en trendvolgers. Het gaat hierbij om intenties.

7) Ook dit jaar zijn de cijfers van de *MEV* en de *Miljoenennota* over het financieringstekort moeilijk vergelijkbaar.

tekort van 8% elk jaar leidt tot een extra beslag van circa f. 2 mrd. op de overheidsuitgaven. Dit leidt tot een „crowding-out” binnen de collectieve uitgaven met vermoedelijk een sterk negatief effect op de volume-conjunctuur. Mogelijk acht het kabinet verdergaande besnoeiingen niet opportuun.

Het probleem kan echter ook dieper zitten. Men lette in dit verband eens op de lastenkant. Een aantal elementen spoort duidelijk met te traceren politieke overwegingen (o.a. tariefmatiging bij de huren en het aardgas). Ook de welhaast overmatige reductie van de werknemerspremies (intering op de sociale fondsen) is uit beoogde koopkrachtheffingen te verklaren. Het belastingplan in engere zin is uiterst beperkt qua omvang. Dit staat in schril contrast met de uitgebreide beschouwingen – zowel in de MEV als in de Miljoenennota! – gewijd aan de hoge marginale tarieven, die zelfs net boven de minima zeer fors blijken te zijn. Het kabinet had kennelijk de belastingen graag willen verlagen, maar zag voor 1986 geen ruimte. Dit kan trouwens wel eens voor een langere periode gaan gelden. Het is nuttig om dit beleidsperspectief in een bredere historische context te bezien.

Het gevoerde overheidsbeleid sinds 1983

Het sedert 1983 gevoerde overheidsbeleid is te typeren als omhuigings- en saneringsbeleid. Het accent is daarbij gelegd op het terugdringen van het beslag van de collectieve uitgaven met het oog op de reductie van het financieringstekort en de verlaging van de collectieve-lastendruk. Te zamen met de vanaf 1982 ingezette loonmatiging (8) diende dit saneringsbeleid ruimte te geven voor herstel van de marktsector. Als flankerend beleid gold ten slotte nog het derde beleidsspoor, nl. de arbeidstijdverkorting.

Hoe is nu de score van dit gevoerde beleid gegeven de doelstellingen van dit kabinet? Gemeten over de periode 1983-1986 is in ieder geval succes geboekt op het terrein van de publieke financiën. Over een lange reeks van jaren stegen b.v. de collectieve uitgaven met gemiddeld 1 procentpunt van het nationaal inkomen. Hoewel er wellicht enige statistische correlatie bestaat met politieke factoren (9), lijkt dit een algemeen verschijnsel in de Westerse landen te zijn geweest. De samenhang met de cultuur van de verzorgingsstaat is evident. Voor de gehele OECD geldt over de periode tussen 1965 en 1980 een inkomenselasticiteit van circa 1,2 voor de totale collectieve uitgaven (10). De belangrijkste groeicomponenten zijn de sociale zekerheid en de publieke dienstverlening (onderwijs, volksgezondheid, volkshuisvesting e.d.), waarbij de relatieve prijsstijging bepaald niet verwaarloosd mag worden. Op zich zelf is het bereiken van een omslag in deze trendmatige beweging een werkelijk keerpunt te noemen. Het is stellig ook een opmerkelijke beleidsprestatie, die geschraagd werd door een stringent regeerakkoord. Ook de collectieve-lastendruk lijkt in de afgelopen periode zo'n keerpunt te hebben ondergaan (11). In de onderstaande tabel 1 vindt men enkele gegevens ter illustratie.

Tabel 1. Kengetallen van de overheidsfinanciën (in procenten van het netto nationaal inkomen, inclusief debudgettering)

	1973	1983	1986
Collectieve-uitgavendruk	50,0	71,4	67,2
Collectieve-lastendruk	45,9	55,5	51,8
Financieringstekort	1,4	10,7	7,8

Bron: Ministerie van Financiën, *Hoofdpunten van het financieel beleid 1986, 1985.*

Ook het financieringstekort lijkt een duidelijk neerwaartse richting te hebben ingeslagen. Overigens is de verwachte reductie in 1986 zeer miniem, nl. slechts 0,2%. Hierbij moet nog in rekening worden gebracht dat het tekort bij de lagere overheden (vooral gemeenten en provincies) historisch gezien erg laag is; het bedraagt slechts circa 0,5%. Bovendien kunnen zich in 1986 tegenvallers voordoen, terwijl voor de jaren na 1986 onplezierige ontwikkelingen voor de deur staan (o.a. daling van de aardgasopbrengsten uit het buitenland, hogere EG-afdrachten). Een simpele extrapolatie van dit gevoerde beleid in de toekomst is daarom minder verantwoord. Het is beter iets dieper in te gaan op de perspectieven in dit opzicht.

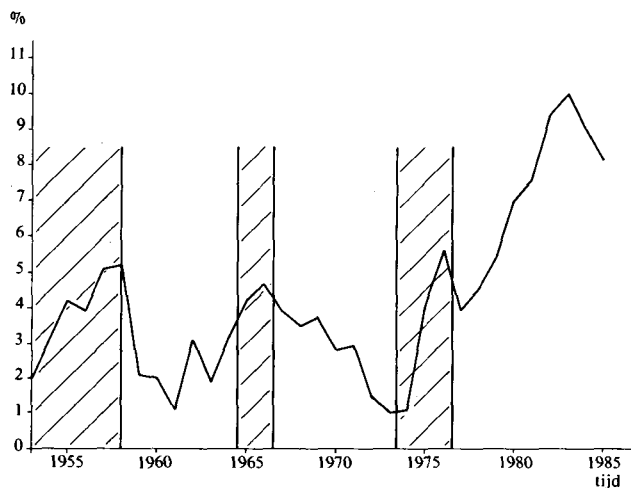
Allereerst vraagt de betrekkelijke onbeheersbaarheid van de

collectieve uitgaven in dit verband de aandacht. De *Miljoenennota 1986* geeft zonder omwegen toe, dat men, ondanks alle pogingen daartoe, onder meer met behulp van meerjaren-ramingen, kosten-batenanalyses, heroverwegingen e.d., nog lang niet geslaagd is in het vinden van een effectieve bedrijfsmatige beheersing van de uitgaven. Voor een belangrijk deel ligt dit ongetwijfeld in het „open-einde”-karakter van vele uitgavencategorieën. Het lijkt mij een op zich zelf vervelende, maar noodzakelijke voorwaarde om in ruimere mate te gaan werken met (deel)budgetten. Het toepassen van budgetteringssystemen kan in sectoren als onderwijs en volkshuisvesting bovendien de allocatieve efficiëntie vergroten. Daarnaast zal men mijns inziens niet kunnen ontkomen aan de introductie van budgetlimieten in de sociale zekerheid.

Een tweede kanttekening geldt de collectieve-lastendruk. Bij de begrotingsstukken van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is ditmaal een *Notitie inkomensbeleid 1986*. Hierin staan uitvoerige becijferingen omtrent de marginale druk van belastingen en sociale premies op het arbeidsinkomen. Deze blijkt momenteel te variëren tussen 50% voor het minimum-loonniveau en 63% voor driemaal modaal. Hierbij is nog afgezien van de extra effecten van het samenlopen met inkomenssubsidies. Op grond hiervan is het van belang te wijzen op de ontmoedigende gevolgen van hoge marginale tarieven. Een verschuiving in de richting van indirecte belastingen ligt voor de hand, maar zal gezien de inmiddels bereikte verhoudingen evenmin veel soelaas kunnen bieden. Een verlaging van de collectieve-lastendruk is dus wenselijk, maar het is de vraag of de collectieve uitgaven neerwaarts nog voldoende elastisch zijn om dit zonder een aanmerkelijke groeiversnelling te realiseren.

Een volgende kanttekening heeft betrekking op de historische ontwikkeling van het financieringstekort. In figuur 1 is deze ontwikkeling weergegeven voor de periode 1953-1985. Opmerkelijk

Figuur 1. Het verloop van het financieringstekort 1953-1985 (in procenten van het netto nationaal inkomen op transactiebasis) a)



a) De gearceerde jaren geven kabinetperiodes weer met de PvdA in het kabinet.

Bron: Diverse CEP's van het Centraal Planbureau.

8) Althans gemeten in termen van de z.g. „real-wage gap”. Gedurende de jaren 1961-1973 bedroeg deze „gap” gemiddeld jaarlijks 1%, gedurende 1974-1981 zelfs 2% maar over 1982-1985 gemiddeld – 3%! Vgl. *Miljoenennota 1986*, blz. 32.

9) Men vindt een positieve correlatie tussen de groei van de collectieve uitgaven en het percentage „linkse” zetels in de Tweede Kamer; het is echter de vraag of dit meer is dan „trendcorrelatie”.

10) Vgl. OECD Economic Studies, *The role of the public sector*, Parijs, 1985, blz. 48.

11) In verband met mogelijke statistische vertekeningen zijn dergelijke beweringen altijd enigszins onzeker. Overigens moet erop gewezen worden dat een dalende macro-economische lastendruk gepaard kan gaan met een stijging van de micro-druk.

in dit historische patroon is dat rond 1978 in plaats van de te verwachten daling van het financieringstekort juist een extra stijging is opgetreden. Het kabinet-Van Agt/Wiegel betoonde zich wat betreft de overheidsfinanciën een „links” kabinet te zijn! De vraag is hiermee gesteld in hoeverre politieke factoren een verklaring kunnen bieden voor het verloop van het financieringstekort. De Grauwe vond voor België, dat het tekort gemiddeld groter was onder een centrum-rechtse dan onder een centrum-linkse regering (over 1960-1983)12). Als verklaring voert De Grauwe de hypothese aan van de „mediane kiezer”, die men immers te vriend wil houden.

Voor Nederland blijkt de volgende regressievergelijking redelijk te voldoen als een eerste directe benadering 13).

$$F_t = 14,0 - 0,26 T + 0,02 T^2 - 0,25 \dot{y}_{t-1} - 30,48 TKL_{t-1} + 1,34 RD_{t-1}$$

(6,7) (2,8) (6,5) (3,3) (4,5) (2,6)

Tussen haken zijn de t-waarden vermeld.

De betekenis van de symbolen is als volgt:

- F = financieringstekort op transactiebasis in procenten van het netto nationaal inkomen;
 T = tijdvariabele in verband met trend;
 \dot{y} = groeivoet van het nationaal inkomen in afwijking van eigen trend;
 TKL = perunage „linkse” zetels in de Tweede Kamer (d.w.z. D'66 en links ervan);
 RD = dummy-variabele met 1 voor centrum-links en 0 voor centrum-rechts (het kabinet-Van Agt is als „links” ingevoerd omdat dit gedrag de significantie doorbrak).

Het verband is op zichzelf statistisch bevredigend: de gecorrigeerde R^2 is 0,82; de Durbin-Watsoncoëfficiënt bedraagt 1,4. Alle gevonden parameters zijn significant. Wat de tekens betreft het volgende. Een groeiversnelling in jaar $t-1$ heeft een verlagende invloed op het financieringstekort in jaar t . Kennelijk is het endogene effect groter dan eventuele extra uitgaven van politici, die zouden kunnen denken dat er weer extra geld te besteden valt. Na correctie voor het „abnormale” gedrag van het kabinet-Van Agt/Wiegel is het verschil tussen linkse en rechtse kabinetten significant; het financieringstekort stijgt onder een links kabinet ceteris paribus. Wat opvalt is het negatieve teken van de variabele TKL. Naarmate het linkse blok in de Tweede Kamer sterker is, blijkt het financieringstekort lager uit te vallen. Mogelijk hangt dit samen met de eerder door De Grauwe gesignaleerde relevantie van het „mediane kiezer”-model. Deze vergelijking heeft uiteraard geen prognostische waarde; wel onderstreept zij de rol van de economische groei.

Los van beschouwingen over mogelijke verklaringen voor het verloop van het financieringstekort is het van belang te wijzen op de implicaties van duurzame grote tekorten via de staatsschuld op de economie. Voor zover de relatieve staatsschuld (d.w.z. in procenten van het nationaal inkomen) niet duidelijk stijgt en de reële rentevoet niet te hoog is in vergelijking met de reële groeivoet van het nationaal inkomen, hoeft men zich weinig zorgen te maken. Echter, gedurende de laatste jaren kan men zich in Nederland echt bezorgd maken gezien de snelle groei van de relatieve staatsschuld en de bijbehorende rentelasten 14).

Op den duur moet men bij zulke onevenwichtige ontwikkelingen niet alleen rekenen met „crowding-out”-verschijnselen van bedrijfsinvesteringen (indirect via de kapitaalmarkt) en van overheidsinvesteringen (direct), maar ook met de dreiging van scherpere belastingtarieven respectievelijk van een ondermijning van het vertrouwen in de nationale overheid (c.q. in de nationale valuta). Zelfs zonder dat men een weloverwogen uitspraak kan doen over normatief gewenste of toegelaten niveaus van de staatsschuldquote, is het betrekkelijk eenvoudig te constateren dat het financieringstekort omlaag moet. Terecht besteedt daarom de *Miljoenennota 1986* veel aandacht aan het meerjarige begrotingsperspectief. Onder bepaalde vooronderstellingen (zoals ongewijzigd uitgavenbeleid, 2% reële groei, 2% inflatie en 1% jaarlijkse tekortreductie) resulteert een ombuigingsproblematiek van circa f. 4 mrd. jaarlijks. Dit is niet mis, nadat in de periode 1983-1986 reeds in totaal f. 35 mrd. is omgeboegen. Bovendien lijkt het mij nog een minimale schatting.

Of levert de economische ontwikkeling gedurende de laatste jaren gunstiger perspectieven?

De sociaal-economische ontwikkelingen na 1983

Is het beleid gericht op de marktsector geslaagd? In dit verband krijgt men een eerlijker beeld als men relateert door zowel een wat langere periode als ook andere landen in de beschouwing te betrekken. In de jaren 1967-1982 (d.w.z. voor het kabinet-Lubbers) scoorde ons land t.o.v. de andere EG-landen uitstekend op het terrein van de externe positie en de inflatiebestrijding 15). Ook voor de periode na 1982 behoefte Nederland zich niet te schamen, al moet men bedenken dat de positieve saldi op de lopende rekening behalve aan de relatieve loonmatiging vooral te danken zijn aan de groei van de wereldhandel en de achterblijvende investeringsquote.

Minder mooi was de score voor Nederland op het terrein van de werkgelegenheid. Ook na 1982 is er weinig veranderd op dit punt. Dit is des te erger omdat vanwege demografische en culturele factoren de aanwas van de potentiële beroepsbevolking juist hoog is. Dit uit zich onder meer in een hoge geregistreerde arbeidsreserve. Nu kan men hierop afdingen door te wijzen op statistische verschillen tussen landen en op het relatief hoge niveau van de sociale uitkeringen in Nederland. Hier staat echter weer tegenover dat de oudere werknemers uit de geregistreerde arbeidsreserve zijn verdwenen en dat momenteel het ontmoedigingseffect op de arbeidsmarkt erg groot is 16). Maakt men de balans op, dan is het perspectief nog weinig hoopvol. De werkgelegenheid in de marktsector is in 1985 (vermoedelijk!) voor het eerst sinds jaren niet meer gekrompen, maar een snelle groei zit er m.i. voorlopig niet in. Zeker niet nu de internationale conjunctuur gedurende 1986 en 1987 wat verzwakt 17). Evenmin kan de overheid – gegeven de verdere ombuigingsnoodzaak – per saldo voor meer werkgelegenheid zorgen. De groei van de beroepsbevolking zal zich volgens de huidige prognoses tot diep in de jaren negentig voortzetten. Daarmee is het structurele sociaal-economische vraagstuk van Nederland voor de rest van de jaren tachtig geformuleerd.

Het gevoerde saneringsbeleid was en is m.i. absoluut noodzakelijk. Het trieste ervan is, dat men er niet ver genoeg mee lijkt te kunnen komen. De centrale vraag die zich via de Miljoenennota opdringt, luidt in termen van het lange-termijnbeleidsperspectief. Hoe is het huidige saneringsbeleid te amenderen, opdat een versnelling van de economische groei werkelijk valt te bereiken? Het huidige toekomstbeeld is immers niet aantrekkelijk. Nederland lijkt – in elk geval zolang de internationale conjunctuur niet sterk expandeert – gevangen tussen het aambeeld van de structurele werkloosheid en de hamer van de rentelasten (en de staatsschuld).

12) Vgl. P. de Grauwe, Centrum-rechtse regeringen en belastingdruk, *ESB*, 27 juni 1984, blz. 571.

13) Een veel algemenere benadering is die van Van Winden c.s. Zie b.v. B. van Velthoven en F.A.A.M. van Winden, *A politico-economic keynesian model (with an application to the Netherlands)*, 1983.

14) Zo steeg de netto Nederlandse staatsschuld (in procenten van het nationaal inkomen) vanaf het laagste niveau van 20% in 1974 tot 60% in 1985, d.w.z. een verdrievoudiging. Sedert 1956 was dit hoge niveau niet meer bereikt. Het is geen wonder dat de *Miljoenennota 1986* opnieuw met prognoses komt over sterk olopende rentelastquoten. M.i. zou men nog ongeruster worden indien men de (juistere) verhouding zou nemen met in de noemer: nationaal inkomen minus collectieve lasten.

15) Vgl. A.J. Vermaat, Heeft Nederland een Euro-medaille verdiend? *ESB*, 23 januari 1985, blz. 78.

16) Vgl. de *MEV 1986*, blz. 71.

17) Wanneer men in de laatste MEV tussen de regels door leest, kan het CPB zelf alleen maar tegenvallers voor 1986 verwachten! De Greconprognose zou voor 1986 echter optimistischer zijn.

Beleidsalternatieven

Het is uiteraard geen kunst om kritiek op het gevoerde beleid uit te oefenen, althans sprekend in termen van gewenste doeleinden en effecten. Eerlijk gezegd komt veel kritiek uit de pers — van links en rechts! — zo op mij over. Zoiets is niet alleen erg gemakkelijk, het is niet minder simplistisch. In plaats van te spreken in termen van verlangens dient men immers te discussiëren in termen van alternatieve instrumenten. Welke beleidsalternatieven laten zich momenteel denken?

Een eerste alternatief, dat overigens in de discussie enigszins naar de achtergrond lijkt te zijn gedrongen, is het instrument van de arbeidstijdverkorting (atv). In dit geval zou men kunnen denken aan een opgelegde generieke atv, welke dusdanig van omvang is dat op middellange termijn de werkloosheid drastisch wordt verminderd 18). Het grootste probleem van dit alternatief van de herverdeling van de bestaande werkgelegenheid zit vermoedelijk niet eens in het benodigde jaarlijkse tempo 19), mits de bereidheid tot loonlevering voldoende groot blijft. Dit laatste vergt overigens impliciet een bepaalde minimale economische groei om de benodigde koopkrachtstabilisatie te kunnen realiseren na loonlevering 20). De echte bezwaren hebben veel meer te maken met: 1. de politieke aard van de imperatieve maatregel, 2. het probleem om inderdaad de bedrijfstijd te kunnen handhaven, 3. schaalproblemen in de kleinere bedrijven resp. afdelingen en 4. spanningen op diverse segmenten van de arbeidsmarkt bij een generieke atv. Dit alles maakt het derde beleidsplan nog lang niet tot een doos van Pandora. Trouwens ook de overheid zelf blijkt als werkgever de atv bepaald niet erg te stimuleren.

Men behoeft uiteraard niet volstrekt af te zien van de atv als instrument. Men dient het wel in te passen in het gehele beleidskader. Als restricties gelden dusdanige voorwaarden dat de werkgelegenheid zelf niet ondermijnd wordt. Dit impliceert in ieder geval een gedifferentieerde aanpak. In dit verband lijkt het mij onjuist te stellen dat het kabinet de koopkracht als doel heeft gekozen boven de werkgelegenheid. Voor de collectieve sector zelf is dit laatste pertinent onjuist. Voor de marktsector staat het aan partijen vrij zelf een nadere invulling te geven. Dit past in het beleidsruimte geven aan de sociale partners 21). Een bevordering van de atv zal m.i. overigens moeten uitgaan van en een betere afstemming tussen onderwijs- en arbeidsmarkt, en van het invoeren van stimulansen om meer omscholing te bewerkstelligen (waarbij de uitvoering aan de sociale partners kan worden overgelaten). Al met al lijkt het tempo van de atv in de komende jaren niet uit te stijgen boven het gemiddelde tempo van 1,25% over de afgelopen vier jaar.

Als tweede „wondermiddel” geldt voor sommigen nog steeds het op keynesiaanse (of eigenlijk kaleckiaanse) leest geschoeide bestedingsstimuleringsbeleid. Zelfs uit het advies van de Raad van State kan men deze wensdroom lezen. De formulering is overigens opmerkelijk. Men geeft op sommige plaatsen toe, dat er geen ruimte voor is, maar men zou het toch zo gaarne willen proberen 22). Naar mijn mening is het advies van de Commissie van Economische Deskundigen (CED) uit 1984 nog steeds geldig. De twee hoofdconclusies van het CED-rapport waren: a. de effecten van conjuncturele maatregelen zijn momenteel marginaal, d.w.z. van inverdieneffecten is eigenlijk geen sprake, en b. de conjuncturele ruimte moet zoveel mogelijk worden aangewend voor de structurele sanering 23). Dit laatste is nog steeds noodzakelijk. Er is geen ruimte voor stimulering van de bestedingen eenzijdig ten laste van de overheidsfinanciën.

Ook het grote overschot op de lopende rekening kan men niet zonder meer voor extra bestedingen aanwenden. Slechts de houders van deze liquiditeiten, d.w.z. voornamelijk de bedrijven, kunnen voor een autonome impuls zorgen. Het is dus de vraag welk overheidsbeleid het meest geschikt is om de bedrijfsinvesteringen uit te lokken. Noch een imperatieve generieke atv, noch een geforceerde bestedingsimpuls vanuit de rijksfinanciën lijken mij erg geschikt om het vertrouwen van toekomstige investeerders te wekken. Integendeel, op de langere termijn is het veeleer een bestuurlijk gezond begrotingsbeleid dat het nodige vertrouwen kan wekken. Daarom zou ten minste de terugkeer naar een stringent structureel begrotingskader annex een duidelijke opberking gerichte uitgavennorm aanbevolen moeten worden

door macro-economen 24).

Vervolgens kan men als beleidsalternatief nog denken aan maatregelen die op enigerlei wijze sleutelen aan de diverse heffingen of subsidies. Men noemt in dit verband b.v. de verlaging van de WIR-subsidies op kapitaalgoederen ten gunste van loon-subsidies of verlaging van de sociale premies. Een andere mogelijkheid is de verschuiving van directe naar indirecte belastingen. Men beoogt hiermee de kosten van de produktiefactor arbeid te verlichten. Op zichzelf zijn dit aantrekkelijke suggesties, maar men dient ervoor te waken andere verstoringen op te wekken. In ieder geval kunnen dergelijke middelen slechts zeer geleidelijk worden geïmplementeerd, zodat ook de beoogde gunstige effecten pas op de echt lange termijn zichtbaar kunnen worden gemaakt.

Het element van de verlaging van de kosten van arbeid kan overigens ook worden nagestreefd door middel van een lastenverlichting in plaats van -verschuiving. In dit geval zal men echter de collectieve uitgaven navenant moeten verlagen 25). Dit verlagen van de kosten van arbeid lijkt mij een cruciaal en een steeds minder afwendbaar gegeven. Het reduceren van de onvrijwillige werkloosheid vergt een prijs, ook in dit opzicht. Het lijkt mij daarom onvermijdelijk om zowel het bestaan als de hoogte van het wettelijk minimumloon ernstig ter discussie te stellen. Het slechten van deze op grond van sociale motieven opgerichte barrières zou weleens hard nodig kunnen zijn voor het realiseren van volledige werkgelegenheid. Dit behoeft overigens niet te leiden tot asociale verhoudingen (is b.v. West-Duitsland asociaal op dit terrein?), mits men b.v. gebruik wil maken van motiverende personele inkomensvoetstukken (afhankelijk van de sociale positie) en de toegang tot deeltijdarbeid (onder meer juridisch) aantrekkelijker maakt.

En dan nog....flexibilisering

Toen ik indertijd de tamelijk miserabele *Miljoenennota 1982* voor dit blad mocht commentariëren, pleitte ik reeds voor het stimuleren van de investeringen, verlaging van de arbeidskosten, differentiatie in de loonvorming, en een betere werking van de arbeidsmarkt 26). Vooral dat laatste element van de flexibilisering is de laatste jaren in de discussie sterk naar voren gekomen. Nu zal dit op zichzelf de bestaande werkloosheid niet ineens kunnen wegwerken, al is het opmerkelijk dat micro-economische ex-

18) Nog afgezien van de verdere groei van de beroepsbevolking dient het minstens te gaan om: $(800.000 - 300.000) / 4.000.000 = 12\frac{1}{2}\%$.

19) Wanneer men vreesd voor een extra rationalisatie bij een langzame atv, kan men een ander faseringspatroon kiezen waarbij het jaarlijkse inleveren niet synchroon loopt met de feitelijke atv.

20) Een bezwaar van psychologische aard lijkt de lage inflatiegraad i.v.m. de prijscompensatie. In dit geval zou een verschuiving van directe naar indirecte belastingen nuttig kunnen zijn.

21) Hierbij behoort tevens het toestaan van gedifferentieerde inkomensplaatjes. Voorlopig dient er een zekere ontkoppeling te blijven bestaan tussen de inkomens in de marktsector en die in de collectieve sector. Het is trouwens de vraag of de in het verleden gegroeide koppelingen en indexaties wel zo goed zijn voor de economie.

22) Ik beperk mij tot één citaat uit het advies van de Raad van State: „Een belastingverlaging zou als middel om de koopkracht te verbeteren een meer algemene werking hebben.” (blz. 7 gestencilde tekst). Het is begrijpelijk dat het antwoord van de directeur-generaal van de Rijksbegroting enige irritatie vertoont.

23) CED, *Rapport conjunctuurbeleid in de jaren tachtig*, SER, Den Haag, 1984, blz. 57.

24) Als dit voor politiek in de begrotingspraktijk onhanteerbaar zou blijken te zijn, zal men dienen terug te keren naar de bestuurlijke norm van de evenwichtige gewone dienst voor een conjunctureel normaal jaar. Eventuele conjuncturele „uitgavenkoppelen” moet men dan later wel neutraliseren.

25) Een extra loonmatiging kan hierbij worden betrokken, mits men geen extra deflator effect genereert.

26) A. J. Vermaat, *De Miljoenennota 1982: in de put*, ESB, 30 september 1981, blz. 947.

perimenten de indruk wekken dat er in feite veel meer dan de geregistreerde vacatures bestaan 27).

Dit nastreven van een flexibilisering van de economie is een „Leitmotiv” in de laatste Miljoenennota. Men zou dit kabinetsstandpunt als volgt kunnen verwoorden. Zonder een effectieve verwijdering van allerlei remmende starheden in de volkshuishouding, zowel op micro-, meso- als macro-niveau, zal een echte groeiversnelling nog (te) lang op zich laten wachten. Ook de mentaliteit van de verzorgingsstaat moet op dit punt worden teruggedrongen.

Met deze opvatting stem ik in, op het gevaar af voor een pure „supply-sider” te worden versleten. De macro-economie is veel te lang aan allerlei micro-economische mechanismen voorbijgegaan.

In feite gaat het hierbij om een veel wijder probleem dan alleen de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid, nl. het vinden van effectieve institutionele arrangementen, die een wirwar van directe overheidsinterventies vermijden maar evenmin terugvallen op de ongebonden markt. De ruimte ontbreekt mij hier om dit breed uit te werken. Ik volsta met de aanduiding van een niet onbelangrijk voorbeeld. De arbeidsmarkt kent tal van regelingen, die voortgekomen zijn uit goede bedoelingen maar tot aanzienlijke rigiditeiten en averechtse terugkoppelingen hebben geleid. Illustraties hiervan zijn onder meer: a. minimumlonen resp. sociale uitkeringen als relatief ten opzichte van de arbeidsproductiviteit te hoge interventieprijzen, b. de keten : stijging arbeidsproductiviteit – reële loonstijging – rationalisatie – uitstoot van arbeid – stijging van de arbeidsproductiviteit enz., en c. de keten : reële-arbeidskostenstijging – uitstoot van arbeid – stijging van de collectieve uitgaven – stijging sociale premies – stijging arbeidskosten – uitstoot van arbeid enz. Gegeven dergelijke mechanismen, die bijdragen tot het ontstaan van te veel onvrijwillige werkloosheid tegen gegeven loonvoeten, is het nodig om het arbeidsaanbod te flexibiliseren (b.v. via het introduceren van arbeidsduurcertificaten die onderling verhandelbaar zijn, met differentiaties naar o.a. leeftijd), en de interventieprijzen voor arbeid af te schaffen. In dit geval is het door het kabinet ontworpen stelsel van de sociale zekerheid nog lang geen definitieve regeling.

Besluit

Ondanks alle optimistische persberichten van kabinetswege, welke in retrospectief opzicht weliswaar terecht zijn, is de *Miljoenennota 1986* toch in mineur getoet. Er zal structureel gezien nog heel wat meer dienen te gebeuren. Wil men het dilemma tussen het aambeeld van de permanente werkloosheid en de hamer van de groeiende staatsschuld annex rentelasten ontgaan, dan zal er een groeiversnelling moeten optreden. Daartoe zijn meer bedrijfsinvesteringen (en publieke investeringen) nodig. Men moet in Nederland dus weer durven te ondernemen. Daarom pleit ik hier met overtuiging voor een veel verdergaande flexibilisering van de economie door het creëren van nieuwe instituties.

A.J. Vermaat

27) Recent bleek mij dit uit de uitvoering van het jeugdwerkexperiment van de Gelderse gemeente Dinxperlo.