

De Miljoenennota op het verkeerde spoor

S. van Wijnbergen*

Het kabinetsbeleid doet niets aan het hoge niveau van de overheidsbestedingen en veel te weinig aan de structurele werkloosheid. Belastingverlaging nu, gekoppeld aan een voortvarende uitgavenreductie, biedt meer soelaas. Het bestrijdt de vraagrecessie, vermindert de lastendruk en voorkomt dat conjuncturele werkloosheid alsnog structureel wordt. Daarnaast kan structurele werkloosheid alleen bestreden worden door een arbeidsmarktbeleid dat het aanleren van vaardigheden stimuleert, vooral door vaardigheidsverschillen navenant te belonen.

De Miljoenennota 1994 wordt gepresenteerd tegen een sombere achtergrond. Blijkens recente CPB-ramingen neemt de werkloosheid dit jaar in Nederland met 100.000 toe. Het aantal mensen met een werkloosheidsuitkering bereikt met ongeveer 700.000 een naoorlogs hoogtepunt. Voorts is er dit jaar geen groei. En dank zij het ondoordachte beleid dat in deze Miljoenennota weerspiegeld wordt, verwacht ik voor het volgend jaar niet veel beters.

Deze dramatische verslechtering van de economische situatie speelt zich af tegen een achtergrond die toch al niet erg hoopgevend was. Wat Nederlands twee kernproblemen betreft, het niveau van de overheidsbestedingen en de (structurele) werkloosheid, heeft er over de hele periode Lubbers geen enkele vooruitgang plaatsgevonden¹. Volgens de maatstaven van de Oeso zijn de overheidsuitgaven over de periode 1980-1990 zelfs licht toegenomen, terwijl de werkloosheid (vòòr de verslechtering van dit jaar) op ongeveer hetzelfde niveau lag als tien jaar geleden². Daarbij komt dat Nederland over dezelfde periode een per capita inkomensgroei meemaakte die maar nauwelijks boven de helft van het EG-gemiddelde uitkwam (1,3% vs. 2%) .

Tegen deze achtergrond is de Miljoenennota 1994 een volstrekt onbegrijpelijk document. Men zou een bezorgd stuk verwachten, dat zich met bescheidenheid afvroeg of het beleid wel op het goede spoor zit. In plaats daarvan wordt er met typisch Nederlandse zelfgenoegzaamheid geconstateerd dat de recessie ondanks de dramatische werkloosheidsgroei tot een veel kleinere verslechtering in het financierings tekort heeft geleid dan elders.

De Miljoenennota stelt hogere overheidsinvesteringen en verdere loonmatiging in het vooruitzicht. Voorts zien we een verontrustende combinatie van jaren-zeventigpolitiek met een zuinigheidsausje: hogere belastingen op benzine, diesel, lonen en andere inkomsten om daaruit verdere overheidsinmenging in

de arbeidsmarkt te financieren³. Dat dit naar alle waarschijnlijkheid meer banen in de particuliere sector zal vernietigen dan er publieke banen bijkomen, schijnt dit kabinet niet te deren. Ook lijkt het kabinet niet wakker te liggen van het feit dat belastingverhoging weer de voorkeur krijgt boven terugdringing van de overheidsuitgaven.

In het onderstaande wil ik de Miljoenennota vanuit twee gezichtpunten evalueren: vanuit een conjuncturele en vanuit een lange termijn invalshoek.

Recessiebestrijding

Oorzaak van de vraag-recessie

Het is goed om stil te staan bij de oorzaak van de huidige conjuncturele problemen. Mijns inziens ligt deze bij de macro-economisch incompetentie wijze waarop Duitsland het eenwordingsproces heeft begeleid; via economisch volstrekt irreële loonconcessies en overdrachtsuitgaven, aanvankelijk zonder enige fiscale afremming. De daaropvolgende expansie leidde tot een opwaartse druk op de reële wisselkoers, die, vanwege de starre wijze waarop de EMS-regels toegepast werden, slechts tot uiting kon komen in een hogere inflatie.

Hogere inflatie leidt in Duitsland tot alarm bij de onafhankelijke Bundesbank. Die had geen keus dan

* De auteur is als hoogleraar verbonden aan de Universiteit van Amsterdam.

1. Oeso, *Economic survey of the Netherlands*, Parijs, 1993.

2. Werkloosheid is hier breed gedefinieerd, dus inclusief VUT, WAO enzovoort.

3. De belastingverhogingen op lonen en andere inkomsten gaan via de achterdeur: het uitstellen van de inflatiecorrectie. Hiertegenover staat slechts een marginale verlaging van het tarief van de onderste schijf van de inkomstenbelasting. Deze belastingverlaging (0,15%) komt overeen met ééntwintigste van de verhoging (meer dan 3%) die over de laatste drie jaar opgetreden is.

de monetaire noodrem fors aan te trekken. Deze reactie stortte vervolgens heel Europa in een recessie. Een goed fiscaal beleid had de Bundesbank nooit in een positie gemanoeuvreerd waar ze geen andere optie meer had dan tot monetaire restricties over te gaan.

Devaluatie of loonmatiging?

Hoe moet Nederland in deze omstandigheden reageren? Minister Kok heeft mijns inziens gelijk dat de wisselkoers niet het gekijkte instrument is. Heel Europa zit met hetzelfde probleem. Een devaluatie zou dus slechts werkloosheid exporteren, met het risico van soortgelijke reacties bij onze handelspartners. Zo'n devaluatiewedloop haalt uiteindelijk weinig uit. Om dezelfde reden schiet loonmatiging waarschijnlijk ook te kort. Nominale loonmatiging probeert immers hetzelfde te bereiken als een devaluatie, namelijk lagere reële lonen.

Wat dan wel? Deze recessie is een vraag-recessie: geen verandering in de Nederlandse economische structuur kan verklaren waarom de werkloosheid dit jaar met 100.000 stijgt. Als de oorzaak van een vraag-recessie permanent is, zal de reële wisselkoers er als nog aan moeten geloven, hetzij via loonmatiging hetzij via devaluatie. Maar de oorzaak van de huidige vraag-recessie is juist van voorbijgaande aard: aan de Duitse inflatie komt echt wel een eind en daarmee ook aan de wurggreep van de Bundesbank. Daarna kunnen we herstel tegemoet zien.

Expansief begrotingsbeleid

Als er ooit een tijd was voor een expansief begrotingsbeleid in plaats van loonmatiging, dan is dat nu. Daarbij kan gedacht worden aan een periode van een jaar of twee, totdat Duitsland zijn huis weer op orde heeft. Met een overschot op de lopende rekening van een paar procent van het bnp, lage inflatie, en een dalende bezettingsgraad, is er ruimte genoeg om een fiscale expansie te accommoderen.

Maar hoe moet het dan met het begrotingstekort, Koks grootste succes van de laatste jaren? Hier komen we op een van de grootste misvattingen van dit debat. Nederlands begrotingsprobleem is niet de grootte van het financieringstekort, maar de hoogte van de overheidsuitgaven,

Een expansief begrotingsbeleid moet derhalve niet via nog hogere uitgaven tot stand komen. Hogere uitgaven komen traag door en leiden meestal tot een stimulans als de economie weer aantrekt. Bovendien worden 'tijdelijk' hogere uitgaven zelden teruggeschroefd. Nederland heeft een kleinere overheid nodig en niets rechtvaardigt mijns inziens afwijken van wat een van de twee belangrijkste middellange termijn doelstellingen zou moeten zijn.

... via belastingverlaging

Blijft over belastingverlaging. Mocht het kabinet serieus de overheidsbestedingen terug willen snoeien op de middellange termijn, dan komt die belastingverlaging er toch aan. Belastingverlaging nu brengt dan alleen maar naar voren wat er toch aan gaat komen, en heeft dus goede conjuncturele effecten zonder lange termijn kosten.

Daarbij zie ik weinig heil in investeringsgerichte belastingmaatregelen; de effectieve belasting op bedrijven is al laag en een dalende bezettingsgraad en onzekerheid over ontwikkelingen in het buitenland zullen de investeringen voorlopig laag houden, wat Kok ook doet. Meer mogelijkheden zijn er in de inkomstenbelasting. Dit zou ook een directer effect op de werkgelegenheid hebben.

Evaluatie kabinetsbeleid

Door de inflatiecorrectie uit te stellen en nieuwe accijnzen op benzine en diesel in te voeren, kiest dit kabinet precies de tegenovergestelde koers. Conjunctureel zal het gelijkelijk omhoog trekken van belastingen en bestedingen niet veel helpen, terwijl het structureel volledig verkeerd zal uitwerken. Hogere loonbelasting en accijnzen op diesel en benzine leiden immers tot hogere arbeidskosten resp. lagere arbeidsproductiviteit. Dit leidt tot vernietiging van private werkgelegenheid. Voor zover dit (gedeeltelijk) gecompenseerd wordt door banenprogramma's, resulteert in elk geval een verslechtering van de structuur van de werkgelegenheid. Banenprogramma's creëren 'dead end jobs' en zijn dus korte-termijnoplossingen, terwijl de banen in de particuliere sector die er aan opgeofferd worden, permanent zullen verdwijnen.

Het netto resultaat van de kabinetsplannen levert derhalve op de korte termijn geen conjuncturele verbetering van de werkgelegenheid op, maar hooguit meer uitzichtloze overheidsbanen ten koste van de werkgelegenheid in de particuliere sector. Op lange termijn resulteert een toename van structurele werkloosheid vanwege de belastingmaatregelen waarmee Kok de banenplannen wil financieren.

De structurele werkloosheid

Maatregelen kabinet

De aanpak van de lange termijn werkloosheid wordt niet geheel door het kabinet verwaarloosd. Er worden 'structurele' maatregelen in het vooruitzicht gesteld om de ergste werkgelegenheids crisis sinds de tweede wereldoorlog aan te pakken. Hiertoe behoren een paar miljard aan overheidsinvesteringen, fiscale stimulering van o&o en een marginale verhoging van het arbeidskostenforfait van netto ongeveer f 200 per werknemer per jaar.

Van deze zogenaamde lange-termijnmaatregelen hoeven we niet veel te verwachten. De structuur van de werkloosheid maakt dat duidelijk. Meer dan waar ook in de Oeso is werkloosheid in Nederland een langdurig verschijnsel; meer dan 50% is langer dan een jaar werkloos. De grote meerderheid van de langdurig werklozen is ongeschoold en, in toenemende mate, allochtoon. Het soort banen dat er met o&o-subsidies bijkomt, gaat aan deze groep voorbij.

Nivellering?

Om dezelfde reden is het in de Miljoenennota benadrukte belang om de loonongelijkheid niet te veel op te laten lopen funest. Overal in de Oeso is er een toenemende inkomensongelijkheid aan het ontstaan vanwege de toenemende vraag naar hoger opgeleiden.

Aangezien de vaardigheden-mix op de korte termijn gegeven is, vertaalt deze vraagverschuiving zich in grotere loonverschillen tussen de verschillende arbeidscategorieën. Beleid dat dit tegengaat, maakt ongeschoolden te duur en dus werkloos. Een loonmaatregel, waar het kabinet ook mee schermt, leidt tot soortgelijke problemen.

Het rechtvaardigheidsargument dat achter het tegengaan van toenemende loonongelijkheid zit, is naar mijn idee volledig verwrongen. Niets is onrechtvaardiger dan bijna dertig procent van de beroepsbevolking af te schrijven door ze permanent op een uitkering te zetten.

De meest waarschijnlijke lange-termijnuitkomst van het kabinetsbeleid is dat de structurele werkloosheid erger wordt. Allereerst is de kans groot dat het aanzienlijke conjuncturele deel van de laatste toename in de werkloosheid binnen een jaar structureel wordt; dit past in een verontrustend patroon van de laatste tien/vijftien jaar. Aangezien Kok cum suis dit conjuncturele element eerder versterken dan tegengaan, staat dit waarschijnlijk nu weer te gebeuren. Ten tweede wordt het banenplan gefinancierd op een wijze die de arbeidskosten verhoogt, zodat er banen in de particuliere sector verloren zullen gaan.

Loonmatiging?

Wat moet er dan wel gebeuren? Het kabinet (en de werkgevers) zeggen loonmatiging, en geven de werkgelegenheidshausse van 1989-'90 als voorbeeld. Dat argument blijkt bij verdere analyse moeilijk vol te houden. Als loonmatiging de verklaring zou zijn, had de werkgelegenheid sneller moeten stijgen dan het bnp. Dit was echter over de periode '85-'92 niet het geval. Volgens de Macro-Economische Verkenning van het CPB steeg over die periode het in de particuliere sector gegenereerde bnp tegen factorkosten sneller dan de werkgelegenheid. Dit geeft aan dat loonmatiging niet de hoofdoorzaak was van deze werkgelegenheids groei.

Loonflexibiliteit!

Wat dan wel? Allereerst zou de overheid moeten toegeven dat langdurige produktieve werkgelegenheid alleen van de particuliere sector kan komen. Geen banenplannen dus, en vooral geen belastingen die de arbeidskosten verhogen. De structurele mismatch tussen toenemende vraag naar geschoolde arbeid en de werkloosheid van ongeschoolden geeft aan in welke richting we wel moeten gaan.

Bij gegeven scholingsgraad zullen relatieve prijzen het werk moeten doen. Een flexibeler houding ten opzichte van relatieve loonverschillen is hoognodig; het principe van gelijkelijk inleveren moet op de helling. Een belangrijk middel in de richting van toenemende loonflexibiliteit zou zijn het afschaffen van algemeen bindende cao's. Dit laatste is waarschijnlijk belangrijker dan een lager minimumloon, waar de politieke partijen al hun aandacht op concentreren.

Deregulering dienstensector

Verdere maatregelen dienen deze mismatch structureel aan te pakken, zowel aan de vraag- als aan de aanbodzijde. Wat de vraag betreft, de kans dat Neder-

land in internationale handel veel vraag naar ongeschoolde arbeid genereert lijkt me klein; ons comparatieve voordeel ligt meer in hogere technologie. Maar internationale concurrentie speelt een veel kleinere rol in de dienstensector; daar is veel meer ruimte om ongeschoold werk te genereren. Helaas betreft dit nu net de sector die het meest door de regelzucht van de overheid wordt getroffen (waarover geen woord in deze nota). Een grootscheeps dereguleringsprogramma zou praktisch zeker vraag naar arbeid creëren, en wel precies waar die nodig is: aan het ongeschoolde eind van het spectrum.

Herscholing

Een op de lange termijn bevredigender oplossing werkt aan de aanbodzijde en betreft een veel agressiever herscholingsbeleid dan tot nog toe gevoerd is. Het feit dat een kwart van de langdurig werklozen al lochtoon is geeft al aan dat herscholing zowel algemene (Nederlands spreken!) als beroepsspecifieke vaardigheden dient te omvatten. De eerste categorie geeft in principe geen problemen; men zou zoals in Zweden het volgen van dit soort training een voorwaarde kunnen maken voor het in aanmerking blijven komen van een uitkering.

Heroriëntatie onderwijsstelsel

Moeilijker is het niet-algemene deel van dit soort trainingsprogramma's. De geschiedenis van dit soort programma's is niet erg veelbelovend, hoofdzakelijk omdat bureaucraten in Den Haag niet kunnen weten welke vaardigheden gevraagd zullen gaan worden. Hier kunnen werkgevers een constructieve rol spelen. In Mexico zijn dit soort programma's met succes opgezet in een samenwerkingsverband tussen lokale kamers van koophandel en de overheid. De overheid verzorgt de algemene training en geeft een financiële bijdrage aan de specifieke training; die laatste wordt echter opgezet door het bedrijfsleven zelf.

Dit vereist, gezien de schaal van het probleem, een drastische heroriëntatie van ons onderwijssysteem. Prioriteiten zijn meer decentralisatie, inspraak van het bedrijfsleven, veel minder inspraak van de bureaucraten in den Haag, alsmede een opzet die de toegang tot het volgen van onderwijs niet tot de jongeren beperkt. Helaas gaat de onderwijshervorming in Nederland op al deze punten in de verkeerde richting. Ik zou dit als een uitdaging aan de werkgevers mee willen geven: ga verder dan de gebruikelijke argumenten voor loonmatiging door actief bij te dragen aan een door de particuliere sector gedragen herscholingsbeleid.

Tot slot

Een expansief, op belastingverlaging gebaseerd fiscaal beleid totdat de Duitse recessie voorbij is, gekoppeld aan de structurele maatregelen die ik zojuist geschetst heb, biedt de werklozen hoop; het beleid uiteengezet in de Miljoenennota 1994 doet dat niet.

S. van Wijnbergen