

# De nieuwe zakelijkheid in het economische beleid

## Een absoluut gebrek aan enig beleid?

Prof. Rutten heeft in zijn nieuwjaarsartikel in ESB een pleidooi gehouden voor 'nieuwe zakelijkheid' in de politiek. De marktsector en het particulier initiatief zouden zoveel mogelijk vrij baan gegeven moeten worden, terwijl de overheid zich in feite zou moeten onthouden van enig macro-economisch beleid. Prof. Schouten is het hier volstrekt niet mee eens. Hij betoogt dat een coördinatie van de loon-, begrotings- en monetaire politiek onontbeerlijk is voor een evenwichtige economische ontwikkeling. Schouten verwijt de 'geheelonthouder' Rutten op simplistische wijze doelstellingen te bepalen, zonder deze op hun effecten en in hun onderlinge samenhang te analyseren. De auteur zet uiteen hoe een evenwichtig en goed doordacht macro-economisch beleid er dan wel uit zou moeten zien.

Hij analyseert de mogelijkheden voor een internationaal gecoördineerd stimuleringsbeleid, de voordelen van een omslagstelsel voor de ambtenarenpensioenen, de norm voor de uitgavenquote en de mogelijkheid van centrale loonvorming. Schouten concludeert dat de afwegingen bij de economische doelstellingen veel gecompliceerder zijn, en betere keuzen te maken zijn dan Rutten doet voorkomen.

Rutten reageert in een naschrift op de kritiek van Schouten.

### PROF. DR. D.B.J. SCHOUTEN\*

Het is moeilijk voor een hooggeplaatste ambtenaar, welke tevens hoogleraar is, de invloed van externe economische ontwikkelingen op de nationale doelstellingsvariabelen te evalueren. Als hoogleraar draagt hij verantwoordelijkheid voor zijn wetenschappelijke integriteit. Als ambtenaar is hij weliswaar niet politiek verantwoordelijk, hij mag daarentegen de politieke visie van zijn minister of zelfs van zijn minister-president niet ondergraven. Wellicht kan hij zelfs dienen als gezaghebbend propagandist van het regeringsbeleid. Let evenwel op; wanneer 'his master's voice' spreekt, moet de hoogleraar als zodanig zwijgen!

De vraag kan gesteld worden welke visie een kabinet er eigenlijk op nahoudt, als zijn minister-president nog steeds blijf geeft een warm voorstander te zijn – ondanks herhaaldelijke mislukkingen – van een sociaal covenant, terwijl zijn spreekbuis in de vorm van de secretaris-generaal van het Ministerie van Economische Zaken het heeft over een nieuwe zakelijkheid voor het sociaal-economisch beleid, waarvan de regels zo strikt, eenvoudig, en op zich zelf staande zijn, dat in feite nergens meer over gepraat kan worden. Enkele kritische kanttekeningen mijnerzijds zullen daarom bij het nieuwjaarsartikel van prof. dr. F.W. Rutten over de 'Voortgang met de nieuwe zakelijkheid' in ESB van 1 januari jl. worden geplaatst.

#### Eenzijdige selectie

Een wetenschappelijke ambtenaar kan gebruikt worden voor propagandistische doeleinden door hem te vragen de visie van een kabinet te voorzien van een wetenschappelijke goedkeuringsstempel via de selectie van een aantal ci-

taten van liefst wetenschappelijk erkende auteurs, welke het met de regering eens zijn. Als hij daarbij echter onjuist citeert of zelfs fout interpreteert, dient hij terechtgewezen te worden liefst door de geciteerde auteurs zelf. Dit is vooral het geval bij het SER-rapport *Tekorten en schulden van de publieke sector* van de Commissie van economische deskundigen (CED), waaraan ik heb meegewerkt.

Afgezien daarvan kenmerkt Ruttens artikel zich door een zeer eenzijdige selectie van auteurs. Hij kiest uit de hem voorgelegde krantenknipsels, boeken of tijdschriften in feite slechts die zinnen en titels, die in zijn nieuwe zienswijze (of die van het kabinet?) passen. Deze komt, als ik het goed begrepen heb, hierop neer, dat de overheid zich geheel moet onthouden van enige macro-economische politiek. Zij dient zich terug te trekken op haar klassieke functies (zoals justitie, onderwijs, wegen, defensie), omdat dit goed is voor de markteconomie. Ondanks haar feilen brengt de markteconomie meer orde in het economische leven dan welke overheid dan ook met haar beleid zou kunnen verwezenlijken. Voor de overheid moet derhalve als grondbeginsel gelden: „Laten is beter dan doen!”

Heeft een dergelijke uitspraak, nota bene al in 1960, niet een zekere hoogleraar in de algemene economie, met name ondergetekende, gedaan in zijn rede ter gelegenheid van dies natalis van de toenmalige Katholieke Hogeschool, zo zal men zich ongetwijfeld afvragen. En voorts: is dan Rutten, indertijd gepromoveerd bij Schouten, niet het levende bewijs hoe vruchtbaar de lessen van een leraar kunnen zijn wanneer een vroegere leerling deze – zij het

\* Hoogleraar Staathuishoudkunde aan de Katholieke Universiteit Brabant.

pas na vijftwintig jaren – in de praktijk mag toepassen. Het antwoord op deze vragen moet evenwel ontkennend luiden.

Ik heb onder andere in mijn jongste publikatie 1) sterk de nadruk gelegd op het verschil in het te hanteren economische denkmodel naar gelang de uitgangssituaties. In 1960 heerste er een totaal andere uitgangssituatie dan in 1986 het geval was. Toen heerste er min of meer een evenwichtige groei, thans is er sprake van een scheefgroei. Niet in het eerste geval, maar wel in het laatste geval – zo schreef ik – moet de loon- en budget- en de monetaire politiek gecoördineerd worden om het herstel naar meer evenwichtige verhoudingen te bevorderen. Is het een wonder als ik teleurgesteld ben, wanneer mijn boek, speciaal geadresseerd aan politici, ambtenaren, voorzitters en secretarissen van centrale organisaties ook door Rutten doodgezwegen wordt? Des te meer uiteraard omdat ik daarin een warm pleidooi voer voor een verstandige coördinatie van de drie genoemde instrumenten van economische politiek, in lijn met wat Tinbergen daarover heeft geschreven. De 'geheelonthouder' Rutten citeert van alles en nog wat, maar het laatste werk van zijn vroegere leermeester blijft onvermeld. Wel heeft hij het over de 'allesomvattende cerebrale concepties' van de economische politiek à la Tinbergen. Deze moeten volgens hem „plaats maken voor goed hanteerbare regels op afzonderlijke beleidsterreinen”, kennelijk ongecoördineerd. Dit houdt in dat iedereen volgens zijn eigen regels of gewoonten moet handelen, ook de overheid, en dat God of het marktmechanisme dan wel ervoor zal zorgen dat alles in orde komt.

De nieuwe bestuurskunde – in mijn jonge jaren nog geen academisch vak – leert heden ten dage dat regels eenvoudig moeten zijn, zowel om redenen van propaganda als om redenen van controleerbaarheid. Coördinatie is vanuit een bestuurskundig gezichtspunt bezien te moeilijk, dus het kan niet. De nieuwe bestuurskunde van de 'nieuwe zakelijkheid' heeft dus lak aan alles wat naar coör-

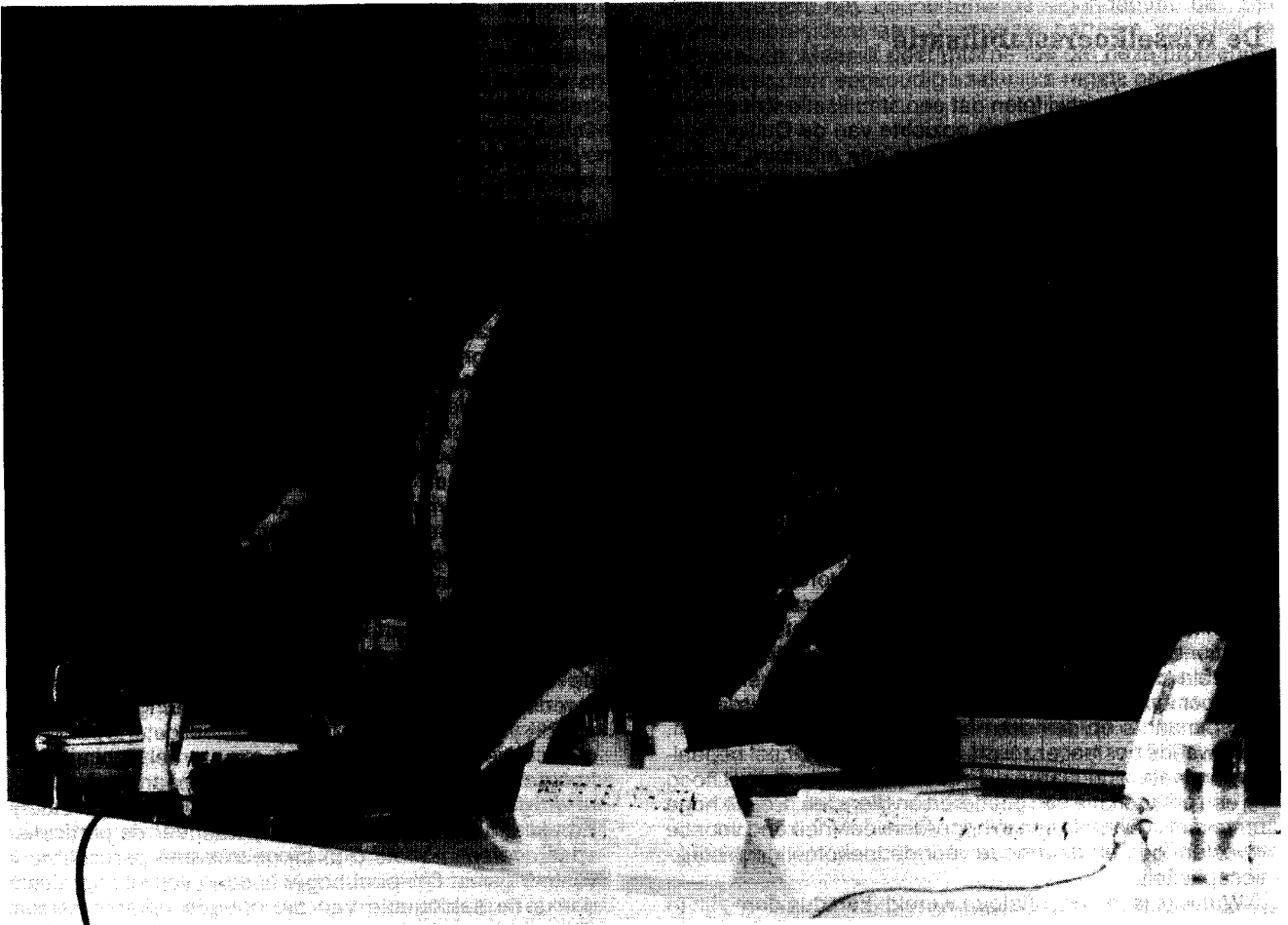
dinatie ruikt, houdt dus liever de oogkleppen op bij het toepassen van zijn op zich zelf staande eenvoudige regels.

## De vier regels van de nieuwe zakelijkheid

Rutten noemt enkele zakelijke – of wat een synoniem daarvan schijnt te zijn – 'praktische' regels voor het macro-economisch beleid en een non-regel. De eerste heeft betrekking op het monetaire beleid en is vrij exact gedefinieerd. De tweede en de derde regel hebben betrekking op het begrotingsbeleid van de overheid (of liever van het rijk), maar blijven in het vage. Wel zijn er aanwijzingen dat ook Rutten – zoals zoveel nieuwe bestuurskundigen – een voorkeur heeft voor een nul-regel, omdat een nul vanuit dit bestuurskundig opzicht natuurlijk verre de voorkeur verdient boven elk ander willekeurig getal. Geen begrotingstekort is gemakkelijker te propageren en te controleren dan een willekeurig ander begrotingstekort. Geen stijging van de totale overheidsuitgaven of van de loonsom van de overheid idem dito. De door Rutten opnieuw bekleemde non-regel heeft ten slotte betrekking op de vrije loonvorming, althans voor de marktsector, niet voor de publieke sector.

C'est tout. Het macro-economische beleid van de regering coördineert niet meer, zij praat niet meer echt met de sociale partners, een eventueel gesprek is niet meer dan een rituele dans, men geeft hen of liever het marktmechanisme de uitsluitende verantwoordelijkheid voor een goede gang van zaken op basis van een relatief afslankende overheid. Men noemt dit alles praktisch, zakelijk in één woord 'no nonsense'. In concreto laat men het in de eerste plaats over aan De Nederlandsche Bank om de nominale

1) *Het wankle evenwicht in de economie*, Stenfert/Kroese, Leiden, 1985.



Schouten leest de les

wisselkoers van de gulden ten opzichte van de Duitse mark te stabiliseren. In de tweede plaats voert men een op zich zelf staande begrotingstekortpolitiek, waarbij het nog onduidelijk is of uiteindelijk de gewone dienst of de totale dienst (geen tekort dus) moet sluiten, dan wel een zodanig tekort van het rijk gerealiseerd moet worden dat zijn rentelastquote kan worden gestabiliseerd. In de derde plaats moet de budgetpolitiek gericht worden op een flexibele werking van de markteconomie, in die zin dat een absolute prioriteit wordt gegeven aan een verlaging van de loonbelastingdruk, de zogenaamde wig tussen bruto en netto lonen. Dit kan slechts geschieden bij een stijgend reëel marktinkomen, nadat het overheidstekort op de gewenste hoogte is gestabiliseerd, wanneer aan de overheid een voortdurende reële uitgavenstop wordt opgelegd.

Stel het marktinkomen groeit reëel met 3%, in guldens dus met circa f. 12 mrd., dan heeft de overheid bij een reële uitgavenstop en een gemiddelde belasting- en premiedruk van ca. 50% van het marktinkomen f. 6 mrd. ter beschikking om of het tekort te verminderen of – als dit niet meer hoeft – de tarieven van de loonbelasting te verlagen. Simpel kan het niet gesteld worden. Wat een fantastisch eenvoudige regel vanuit bestuurskundig opzicht bekeken! Daarbij dient men wel in het oog te houden dat de bruto overheidsuitgaven gedefleerd met de prijsindex in totaal gestabiliseerd moeten worden, wat dit dan ook moge betekenen. In de vierde plaats ten slotte dient de overheid weer iets na te laten: geen regels meer voor de loon- en arbeidsvoorwaarden in het bedrijfsleven, wel natuurlijk strikte regels voor de loonvorming in de collectieve sector, en hier weer liefst een nul-regel, de absolute nominale loonstop, als kenmerk voor het bestuurskundig meest praktische!

Welnu, deze vier stellingen van de nieuwe zakelijkheid zijn onder bepaalde omstandigheden stuk voor stuk onzinnig en daarmee ondoelmatig, zoals aangetoond zal worden.

## De wisselkoersstabilisatie

Niemand zal betwijfelen dat een stabilisatie van de wisselkoers van de gulden ten opzichte van de Duitse mark een nuttige functie kan vervullen in een inflatoire wereld, waarin de Duitsers zich voorbeeldig en gedisciplineerd gedragen wat betreft hun loonvorming en daardoor hun eigen valuta voortdurend ten opzichte van de andere valuta's kunnen laten appreciëren. Dat zij daarmee een relatief lage inflatiegraad in de wacht slepen is evident. Dat wij Nederlanders ons vastkoppelen aan deze lage inflatiegraad via bedoelde wisselkoersstabilisatie is nuttig, althans voorzover wij ook de nominale loonkostenontwikkeling van de Duitsers blijven volgen.

Indien echter de Duitsers in een situatie waarin de marktprijzen nog maar nauwelijks stijgen, in een gevecht op leven en dood gewikkeld raken met de Amerikanen of Fransen met als resultaat een voortdurende appreciatie van de Duitse mark, dan is wijsheid wat anders. Als de Duitsers ten gevolge daarvan in een deflatiespiraal terecht komen moet een stabilisatie van de guldenkoers ten opzichte van de Duitse mark verworpen worden. Twee redenen bestaan er immers om een deflatiegraad van goederen te vermijden. Ten eerste bestaat er zo iets als een institutioneel bepaalde nominale loonstarheid. Ergo stijgen de reële lonen te snel bij een prijsdeflatie. Een en ander lijkt voor iedereen die niet verder kijkt dan zijn neus lang is mooi, maar is op den duur funest voor het bedrijfsleven. Ten tweede bestaat er zo iets als een institutioneel bepaalde nominale rentestarheid. Ergo is de reële rentevoet hoog bij een prijsdeflatie van goederen en diensten. Een te hoge rentevoet is evenals een te hoge loonvoet fnuikend voor de investeringen en daarmee voor de toekomstige productiecapaciteit.

Wat wijs is in een inflatoire wereld, kan dus dom zijn in de huidige situatie. Een strikte toepassing van de eerste regel van de nieuwe zakelijkheid moet dus op grond van

rationaliteit verworpen worden, tenminste als de Duitsers blijven volharden in hun gedisciplineerdheid ten opzichte van hun handelspartners. Beter ware het Duitsers en Amerikanen te overtuigen van de noodzaak hun beleid op elkaar af te stemmen. Is volgens de nieuwe zakelijke denkers (of doeners) de oplossing van dit coördinatievraagstuk weer niet meer dan een cerebrale en pretentieuze wensdroom van studiekamergeleerden, die in de praktijk niet te verwezenlijken valt? Zo ja, dan zeker niet de gulden strikt aan de Duitse mark koppelen!

## Het structureel aanvaardbare financieringstekort

Rutten heeft volkomen gelijk wanneer hij stelt dat de norm van een structureel aanvaardbaar financieringstekort al jaren geen rol meer speelt bij de beleidsbepaling. Niettemin heeft de CED nogmaals een actualisering gegeven van een dergelijk tekort als doel. Bovendien – en dat verzwijgt de secretaris-generaal – heeft zij gesproken van de noodzaak van het vaststellen van een uitgavennorm en een inkomstennorm voor de overheid, zeker zolang het doel van een evenwichtige groei nog niet is bereikt, maar ook als het evenwichtig tekort reeds gerealiseerd is. De collectieve-uitgavendruk en de lastendruk kunnen immers niet tot in het oneindige stijgen zonder zware schade toe te brengen aan de economie. Dit voor de hand liggende gebrek van een eenzijdige nadruk op de tekortnorm, waarop de CED wees, heeft ook Rutten zich ter harte genomen. Hij houdt er evenwel een al te simpele uitgavennorm op na.

Niet zozeer een ernstige omissie als wel een kwalijke foute interpretatie van Rutten heeft betrekking op hoe de CED over een gezond herstelbeleid denkt gedurende het aanpassingsproces naar meer evenwichtige verhoudingen. Hij stelt dat de CED als volgt zou redeneren: „het trendmatige saldo op de lopende rekening is  $x\%$  van het nationale inkomen te hoog, de bedrijfsinvesteringen zijn  $y\%$  van het nationale inkomen te laag, ergo moet (cursive-ring D.B.J.) bij gegeven particuliere besparingen (bedoeld is kennelijk de particuliere spaarquote, D.B.J.) het overheidstekort (bedoeld moet wederom worden tekortquote, D.B.J.)  $y-x\%$  van het nationale inkomen omlaag”.

Zo simpel denkt de CED echter niet. Hooguit kan men uit haar rapport de volgende tautologie destilleren. Als het saldo op de lopende rekening qua quote  $x\%$ -punt te hoog is, en de bedrijfsinvesteringen zijn  $y\%$ -punt qua quote te laag om voldoende arbeidsplaatsen te kunnen opleveren voor een groeiende beroepsbevolking, dan zal de collectieve tekortquote *per tautologie* en bij een gegeven particuliere spaarquote  $y-x\%$ -punt hoger zijn dan bij meer evenwichtige verhoudingen gewenst geacht kan worden.

Een voorbeeld moge een en ander verduidelijken: Stel de particuliere netto spaarquote ( $Sp/Y$ ) op 17% van het nationale inkomen waarvan 8,5%-punt via pensioen- en levensverzekeringsfondsen, 2,5%-punt via vrije gezinsbesparingen, en 6%-punt via interne reserveringen van bedrijven afkomstig is. Stel voorts de netto investeringsquote die wenselijk wordt geacht op 12%, inclusief de particuliere woningbouw ( $Ip/Y$ ), dan bedraagt dus de particuliere spaaroverschotquote ( $Fp$ ) 5%. Bedraagt nu de collectieve-tekortquote ( $-Fg$ ) exclusief investeringssubsidies slechts 4%, dan zal de saldoquote van de lopende rekening ( $S/Y$ ) 1% zijn, wat gewenst is voor de financiering van de ontwikkelingshulp. Er geldt immers *per tautologie* steeds:  $Fp + Fg = S/Y$ . Inclusief investeringssubsidies ad ca. 2% van het nationale inkomen wordt ceteris paribus de collectieve-tekortquote op een structureel aanvaardbare hoogte van 6% gesteld, omdat dan de spaaroverschotquote van de particuliere sector idem dito zoveel hoger zal zijn. Een kind kan nu berekenen dat, wanneer de particuliere spaaroverschotquote ( $Fp$ ) bij gebrek aan particuliere investeringslust 6%-punt hoger is dan evenwichtig, desondanks de saldoquote van de lopende rekening slechts 3%-punt hoger is dan gewenst, het zojuist bedoelde financieringstekort van de overheid 9% van het nationale inko-

men zal bedragen in plaats van de gewenste 6%. Doel en middel moeten echter goed van elkaar onderscheiden worden. Over het juiste herstelbeleid zegt echter de CED niet zoveel. Zij geeft slechts een voorbeeld hoe en in welke mate de groei van de reële overheidsuitgaven moet achterblijven bij de groei van het reële nationale inkomen, wil bij een constante belastingdruk en gegeven de onevenwichtige uitgangssituatie in vier jaar een evenwichtig financieringstekort gerealiseerd kunnen worden. Over de vraag hoe een en ander in concreto zal moeten gebeuren zijgt uiteraard ook de CED.

## Het gebrek aan informatie

Waarom verschillen de economen, en dus ook de CED onderling zoveel van mening? Omdat zij niet weten welk economisch regime telkens actueel is. Wanneer men denkt dat het vraagregime actueel is past men een vraagmodel toe bij de analyse. Wanneer men daarentegen denkt dat het aanbodregime actueel is past men uiteraard een aanbodmodel toe.

De aanhangers van de vraagtheorie menen dat er nog genoeg rendabele overcapaciteit van machines en tevens nog voldoende arbeidsreserve aanwezig is. Zij leggen dus een nadruk op de investeringssubsidies om de investeringsactiviteit te stimuleren. Daarmede wordt de groei van de totale produktie gedurende het aanpassingsproces zodanig opgevoerd dat er in verdieneffecten ontstaan voor de overheid. Aldus zal het te hoge financieringstekort kunnen verdwijnen bij een gegeven belastingdruk zonder al te veel nadruk te leggen op radicale bezuinigingen.

Daarentegen menen de aanhangers van de aanbodtheorie dat er geen sprake is van een rendabele overcapaciteit, laat staan van een bruikbare arbeidsreserve. Een stimuleringsbeleid van overheidswege zou daarom volgens hen slechts leiden tot een dienovereenkomstige verlaging van het lopend betalingsbalansoverschot en dus niet tot een verhoging van de nationale productiecapaciteit. Bovendien zijn zij van mening dat een ongewenst betalingsbalansoverschot bij een gezonde monetaire politiek vanzelf verdwijnt, maar dat dan uiteraard nog niet het gewenste investeringsvolume wordt bereikt. Alleen via een welbewuste tekortreductiepolitiek kan het bedrijfsleven onder deze omstandigheden voldoende lucht verkrijgen om zoveel te investeren als gewenst wordt.

De synthese tussen deze twee fundamenteel verschillende zienswijzen heeft ook de CED niet kunnen maken. Deze verkrijgt men namelijk niet door zowel een vraag- als een aanbod- en een monetair blok in het model op te nemen. Veeleer is de precieze specificatie van de kernfuncties van belang en de juiste diagnose van de omvang van de genoemde reservecapaciteiten. Daarover verschillen de meningen mede omdat de statistische informatie nog steeds verre van volmaakt is. Niet alleen weet men niet veel over de bestaande onderbezettingsgraad in *economische* zin van het machinepark laat staan van de omvang van het nog bruikbare arbeidspotentieel, ook is de informatie over het te verwachten complex van exogene impulsen vaak zeer onvolledig. Is dit complex *per saldo* van restrictieve aard dan wel van expansieve aard? Het regime dat in de eerste helft van de jaren tachtig heerste was zeker niet het regime dat gold vlak voor de beide oliecrises van de jaren zeventig. De slechte ervaringen met het keynesiaanse beleid, (toen de aanbodfactoren te kort schoten), mochten zeker geen reden zijn om een keynesiaans beleid later te verwerpen, toen de (buitenlandse) vraag wel te gering was.

Heb ik het bij het verkeerde eind, als ik geloof dat ook Rutten gezien zijn ongunstige ervaringen in de jaren zeventig met de toen gevoerde keynesiaanse politiek – hoewel toen de klassieke modelspecificatie actueel was – thans van de weeromstuit een klassiek georiënteerde politiek van onthouding voorstaat, hoewel ondertussen waarschijnlijk een regimewisseling heeft plaatsgevonden? Zou thans een keynesiaans stimuleringsbeleid, althans wan-

neer het wordt gecoördineerd in Atlantisch verband, en wordt gecombineerd met een politiek van een bruto-loonmatiging niet meer zoden aan de dijk zetten?

## De contractuele besparingen via de pensioenfondsen

Een belangrijke vooronderstelling bij de bepaling van het gewenste financieringstekort was die van de hoogte van de contractuele gezinsbesparingen, met name die van ambtenaren en trendvolgers. De spaarquote van de ABP en het PGGM bedroeg in 1985 3,5%. Zou deze quote tot nul gereduceerd worden via een omzetting van de desbetreffende kapitaaldeckingsstelsels in omslagstelsels, dan zou de CED ongetwijfeld tot een dienovereenkomstige lagere norm voor een structureel aanvaardbaar collectief tekort gekomen zijn. Over de beste keuze voor het financieringsstelsel van bedoelde pensioenen heeft niet de CED, maar schrijver dezes het nodige gezegd en geschreven 2). Het financieringstekort dient niet op zich zelf staande te worden beoordeeld. Een land als West-Duitsland, met een omslagstelsel voor de financiering van de pensioenen van zijn ambtenaren, dient *ceteris paribus* ook een lager spaartekort van zijn overheid als structureel doel in het oog te houden dan een land als Nederland met een kapitaaldeckingsstelsel (voor ca. 90%) voor de financiering van de pensioenen van zijn ambtenaren, althans voorzover de vergrijzing van het ambtenarencorps nog niet plaatsgevonden heeft. Omgekeerd, als in Nederland de vergrijzing toeslaat en de pensioenfondsen te zijner tijd gaan ontsparen, dan zal de tekortnorm voor de Nederlandse overheid weer lager moeten zijn, eventueel zelfs lager dan elders, waar men minder last zal hebben van negatieve gezinsbesparingen vanwege het eerder gekozen omslagstelsel. Over al deze aspecten van de macro-economie zijgt echter de nieuw-zakelijk ingestelde Rutten, hoewel hij beter weet gezien het desbetreffende agendapunt dat zijn minister-president aan de sociale partners voorstelt te bespreken. Maar ik geef gaarne toe dat deze problemen niet meer door eenvoudige zakelijke regels opgelost kunnen worden.

## De norm voor de uitgavenquote

Dat de reële overheidsuitgaven *per definitie* achter moeten blijven bij de reële stijging van het marktinkomen, gegeven een constante collectieve lastendruk, met het oog op het bereiken in vier jaren tijd van een tekortreductie van bij voorbeeld 3%-punt begrijpt zo langzamerhand iedereen. Definities zijn nu eenmaal gemakkelijker te begrijpen dan volledige macro-economische modellen. Maar dat deze definitie een uitgavennorm zou impliceren is onjuist. Het hangt er maar van af wat de groei van het reële marktinkomen zal zijn en wat de collectieve lastendruk zal doen, welke uitgavennorm men zal moeten hanteren. De CED geeft slechts een *voorbeeld* waarin de groei van de reële overheidsuitgaven jaarlijks 1,25%-punt achterblijven bij een veronderstelde groei van het nationale inkomen met 3% per jaar om in geval van een constante collectieve lastendruk in vier jaren tijds 's rijks tekort van 8 naar 5% van het nationale inkomen te kunnen reduceren, meer niet. Maar of dit zou moeten onder niet voorziene omstandigheden, daarover liet zij zich niet uit. Overigens had zij nog geen vermoeden van een enorme val van de energieprijzen na het afsluiten van haar rapport in 1985.

Aan de nulgroei van de reële overheidsuitgaven, waaraan Rutten kennelijk denkt, heeft de CED zeker niet gedacht, wel aan een reële groei van het nationale inkomen geleidelijk oplopend tot 3% per jaar, wat ook Rutten voor

2) Zie bij voorbeeld D.B.J. Schouten en A.H.J. Kolnaar, Financieringstekort en pensioenregelingen; een reactie, *ESB*, 21 januari 1986, blz. 66.

mogelijk houdt. Maar, als het marktinkomen reëel groeit dan zullen ook de reële lonen in de marktsector stijgen. Aangezien het leeuwendeel van de overheidsuitgaven bestaat uit salarissen van ambtenaren en sociale uitkeringen moet de desbetreffende reële inkomenssom praktisch gesproken gestabiliseerd worden, wil een en ander consistent zijn met een stabilisatie van de totale reële uitgavensom van de overheid. De nieuwe zakelijkheid vereist echter een bestuurlijk eenvoudige regel voor het nominale salaris van de ambtenaar en de minimum inkomensvoet van de uitkeringsstrekkers, dat is dus de nominale loon- resp. inkomensstop. Hoe dit nu te rijmen valt met de reële uitgavenstop in tijden van deflatie van goederenprijzen, en evenzeer met een voor de hand liggend evenwicht tussen de loonontwikkeling in de marktsector met die in de de collectieve sector blijft voor mij een raadsel.

Een voortdurende vermindering van het aantal ambtenaren lost weinig op: wat de overheid daarbij van boven wint verliest zij van onderen gezien de beperkte opnamecapaciteit van werkloos geworden ambtenaren van het bedrijfsleven. Een voortdurend achterblijven van de loon- en inkomensvoet in de collectieve sector bij die van de marktsector kan om economische en sociale redenen evenmin.

Resteren de subsidies en de rentelasten van de overheid als uitgavenposten die voor een vermindering in aanmerking komen. Een reductie van haar materiële bestedingen moet immers buiten beschouwing blijven gezien het reeds bereikte lage peil van (infrastructurele) voorzieningen.

De ontwikkeling van de rentevoet heeft de overheid nauwelijks in de hand zodat de regering terecht benadrukt dat haar rentelasten niet als maar sneller mogen stijgen dan het nationale inkomen groeit.

Over de subsidies voor de sociale woningbouw en de sociale gezondheidszorg maakt Rutten zeker belangrijke opmerkingen, maar hij zwijgt in alle talen over de meest voor de hand liggende post, de WIR-premie voor investeringslustige bedrijven. Een afschaffing van deze dure WIR-premie willen de werkgevers bepaald niet. Zij willen in feite alleen maar een verlaging van de wig tussen bruto en netto lonen, te bereiken via een radicale afslanking van de collectieve sector, echter met behoud van de WIR-subsidies waardoor een eventueel ongematigde reële loonontwikkeling in de marktsector kan worden gecompenseerd. Bij een dergelijk eenzijdig standpunt sluit Rutten zich aan. Daarbij wil hij dat de overheid zich terugtrekt op haar traditionele taken, waarbij de milieubescherming niet meer het vermelden waard geacht wordt. Na alle gifschandalen, veroorzaakt door onverantwoordelijke bedrijven werpt een dergelijke omissie een wrang licht op Rutten's nieuwe zakelijkheid.

## De centrale loonvorming

Rutten maakt een paar schampere opmerkingen over de centrale loon- en prijspolitiek. Hij noemt deze ineffectief en onder omstandigheden contraproductief. Wat betreft een centrale prijs- en subsidiepolitiek ben ik het hartgrondig met hem eens, althans wanneer de vrije toegang tot de markt kan worden gegarandeerd. Prijzen moeten een gedifferentieerde ontwikkeling hebben overeenkomstig de vraag- en aanbodfactoren. Met name is de kostenmutatie bij eindproducten nogal afhankelijk van een zeer gedifferentieerde technische vooruitgang. Dit wil echter nog niet zeggen dat ook de loonontwikkeling zo uiteen moet lopen. Wel moet er natuurlijk een verschil zijn tussen het bruto loonniveau van hoogwaardige arbeid en dat van laagwaardige arbeid. Gegeven deze loonstructuur kan evenwel de procentuele mutatie van deze lonen jarenlang min of meer constant gehouden worden zonder dat het marktprincipe geweld wordt aangedaan. De relatieve waarde van een bepaald soort arbeid verandert immers over het algemeen slechts geleidelijk, behalve natuurlijk voor bepaalde modieuze vakken. Uitzonderingen bevestigen echter ook hier de regel.

Gedurende een zekere tijd kunnen dus de procentuele bruto loonstijgingen met behoud van de gewenste verhoudingen tussen de loonniveaus van de diverse soorten arbeid algemeen zijn, overeenkomstig de gemiddelde prijsstijging en de gemiddelde arbeidsproductiviteitsmutatie. Maar dit alles behoeft niet door de overheid gedictieerd te worden wil er sprake zijn van een centrale, algemene, gemiddelde, dus macro-economisch bepaalde loonvorming. Een loondictaat van overheidswege haalt inderdaad niets uit, wanneer de sociale partners niet meewerken. Zij kunnen echter met elkaar de loonruimte afspreken op grond van de prijs- en produktiviteitsontwikkeling zonder tussenkomst van de overheid. Dit zou natuurlijk ook wettelijk vastgelegd kunnen worden, als de sociale partners zouden menen dat dit toch altijd wordt gerealiseerd na tijd-rovende onderhandelingen. Ook dan zou ik willen spreken van een centrale loonvorming, met alle correcties van dien voor evidente uitzonderingen. Zulk een afspraak door partijen is vanuit een gezichtspunt van een rationeel evenwichtsbeleid echter slechts juist te noemen wanneer er ook evenwichtige verhoudingen bestaan. Zover zijn wij in Nederland evenwel nog lang niet.

Bij een onevenwichtige uitgangssituatie moeten volgens mij zakelijke transacties gesloten kunnen worden door de centrale organisaties met de overheid. Uitspraken van gezaghebbende centrale instituties reken ik nog onder het begrip centrale loonvorming ook al zouden de centrale richtlijnen niet overal in het bedrijfsleven opgevolgd worden. Transacties veronderstellen inderdaad een ruil. De overheid zou bij voorbeeld aan de vakcentrales kunnen voorstellen de tarieven van de loonbelasting te verlagen met hetzelfde percentage waarmee de reële bruto lonen achterblijven bij de produktiviteitsstijging. De overheid zou de centrale werkgeversorganisaties kunnen voorstellen een verlaging van de WIR-premie te accepteren, in ruil voor een gematigde bruto nominale loonontwikkeling, een reductie van de 'wig' – via een vermindering van de loonbelasting – en bovendien – via wisselkoerspolitiek – een nominale loonmatiging die feitelijk resulteert in een verbetering van de concurrentiepositie van het bedrijfsleven.

Tegen zich zelf zou de overheid kunnen zeggen: kijk, de mindere uitgaven vanwege de lagere loon- en prijsontwikkeling en vanwege de afschaffing van subsidies wegen wellicht op tegen de minder hoge opbrengst van de belastingen uit hoofde van de tariefsverlaging. Ik mag echter rekenen op de gunstige effecten van de verbetering van de concurrentiepositie op de belastingontvangsten, zodat ik zelf ook nog een voordeel heb van de voorgestelde ruiltransacties. Zulk een sociaal convenant is als partijen ermee instemmen veel effectiever dan een vage belofte van een toekomstige loonbelastingverlaging, die telkens weer door een nieuw-zakelijk ingestelde overheid wordt uitgesteld.

## Conclusies

Een afspraak in de zojuist bedoelde zin, waarbij de loon-, de belasting- en de wisselkoerspolitiek op elkaar afgestemd worden moet in Nederland met zijn Stichting van de Arbeid, zijn SER, en zijn gematigde vakcentrales in tegenstelling tot het buitenland mogelijk zijn. Hiermede wordt nog geen anti-cyclische budgetpolitiek en evenmin een prijspolitieke of fiscaal-economische structuurpolitiek aanbevolen. Dit soort macro-economische politiek heb ik inderdaad reeds in 1960 afgezworen. Maar aan het andere uiterste, geen macro-economische coördinatie, kan ik nog steeds niet wennen.

Ik besef natuurlijk wel dat, wanneer de overheid de moed zou hebben om de loonbelasting evenals zoveel mogelijk subsidies te verlagen, er wellicht automatisch dat zou gebeuren wat Schouten een realisatie van 'zijn' plan zou noemen, en dat dus misschien het centrale overleg verspilde tijd en energie is. Niettemin moet ik constateren dat de loonbelasting (nog) niet verlaagd wordt, dat de WIR-premie (nog) niet worden afgeschaf, dat de reële lonen te

hard stijgen, althans in de marktsector, en dat er te veel arbeidsplaatsen verdwijnen in de collectieve sector. Dit noem ik een absoluut dieptepunt in het macro-economische beleid. Maar het is waar: tegen de domheid der mensen vechten goden zelfs tevergeefs! Als partijen niet willen, dan moet je als praktisch ingestelde ambtenaar wel de nieuwe zakelijkheid van de geheelonthouding prediken. Werkgevers en hun centrale vertegenwoordigers zingen immers in koor: het kan niet, het mag niet, het is dus hoogst ongepast zich op centraal niveau te willen bemoeien met wat wij zelf, alleen, en zonder de ander kunnen klaarmaken. Een hoogleraar moet als zodanig een dergelijk standpunt irrationeel noemen, een ambtenaar moet evenwel gezien de politieke machtsverhoudingen zich daaraan conformeren. Het is alleen jammer dat ook het Nederlandse volk gezien de verkiezingsuitslag een dergelijk standpunt goedkeurt.

**D.B.J. Schouten**

## Naschrift

**PROF. DR. F.W. RUTTEN**

Mijn leermeester heeft mij betrappt op de tekortkoming dat ik zijn jongste boek onvoldoende heb bestudeerd. Zijn uitkaffering wil ik als deemoedig leerling over me heen laten gaan. Ik doe dat in de hoop dat de lezer niet voor zoete koek zal aannemen dat ik zo dom ben geweest te beweren, dat ieder macro-economisch beleid, elke beleidscoördinatie of ieder centraal overleg tussen overheid en sociale partners uit den boze zou zijn.

Schouten maakt aanmerkingen op de koppeling van de gulden aan de mark vanwege 'een deflatiespiraal' in West-Duitsland. De huidige lichte prijsdaling in ons land heeft inderdaad naast pluspunten ook nadelen, maar het wisselkoersbeleid wordt door de monetaire autoriteiten – m.i. terecht – in een lange-termijnperspectief gevoerd: van een langdurige en omvangrijke prijsdaling kan bij onze Oosterburen niet worden gesproken.

Wat de loonvorming betreft brengt Schouten weer wetelijke maatregelen ter sprake, zij het niet voor de huidige situatie of voor de nabije toekomst. Mijn opvatting is dat overheidsingrijpen in de lonen – behalve wellicht bij internationale calamiteiten – noch op korte noch op lange termijn (dus ook niet wanneer het evenwicht op de arbeidsmarkt en bij de inkomensverhoudingen is hersteld) in aanmerking komt. Decentrale loon- en prijsvorming is niet een kwestie van korte-termijnopportunisme, maar is structureel onmisbaar voor een goed functioneren van de markt-economie. Gezien de internationale concurrentie en de werkgelegenheid is thans van groot belang dat algemene loonsverhogingen zeer beperkt blijven. Bij stabiele reële overheidsuitgaven en bij een trendmatige economische groei van 3% zal bij verlaging van collectieve lasten ook bij de ambtenarensalarissen en sociale uitkeringen een koopkrachtverbetering kunnen gaan optreden, die niet ver achterblijft bij de algemene inkomensontwikkeling in de marktsector.

Wat het trendmatige begrotingstekort van de overheid betreft, verwijt Schouten mij een „kwelijke misinterpretatie van het CED-rapport”. Mijn kritiek op één van de gehanteerde tekortnormeringen, die overigens niet door de CED is bedacht, werd ingegeven door de overweging dat aan de betrokken definitierelatie inzake besparingen en in-

vesteringen niet zonder meer beleidsconclusies voor het overheidstekort zijn te ontleen. Schouten spreekt in dit verband eveneens over een tautologie. Een en ander neemt niet weg dat de CED onder meer op basis van deze tautologie de beleidsconclusie heeft getrokken dat „in geval 1990 een conjunctureel neutraal jaar zou zijn, het financieringstekort van de publieke sector dan een niveau moet hebben bereikt van ca. 5½%” (CED-rapport, blz. 58). De suggestie van de CED om voor het overheidstekort in 1990 te streven naar 5 à 6% van het nationale inkomen is een praktisch bruikbare gebleken. Dat neemt echter niet weg dat omtrent de „wetenschappelijke onderbouwing” van dat cijfer bijzondere bescheidenheid past.

Er bestaat tussen Schouten en mij een zakelijk meningsverschil over de economische techniek van de beleidsvoorbereiding en de beleidsbepaling. Alomvattende cerebrale beleidsconcepties op basis van prognoses en beleidsvarianten zijn volgens mijn ervaring onder meer in de CEC minder vruchtbaar gebleken dan eerder o.a. door Schouten was verwacht. Van der Geest spreekt in dit verband van een 'cultuurschok'. Deze verandering, die zich in de afgelopen jaren in de praktijk van de macro-economische beleidsvoorbereiding bij ons en in andere landen heeft voltrokken, kan beter niet voor een groter publiek onder de korenmaat worden gehouden. Dat geldt ook in het onderwijs.

Een van de belangrijkste functies van de economische wetenschap is het opsporen van denkfouten bij politici en beleidsvoorbereiders. Ook jegens zichzelf dient de wetenschap kritisch te staan. Als bepaalde briljante concepties in de praktijk minder bruikbaar blijken, dan dient dat tegenover studenten te worden erkend. De vermindering van de belangstelling van de studenten voor het vak algemene economie kan mede te wijten zijn aan het vasthouden aan overmatige pretenties en aan onvoldoende zorg voor eenvoud en helderheid. Van harte ben ik met Schouten eens dat noch opportunisme noch simplisme maatgevend mogen zijn. Het verweer daartegen ligt naar mijn overtuiging niet in macro-economische hoge-priesterij maar in de bescheiden zakelijkheid van mijn nieuwjaarsartikel.

**F.W. Rutten**