

# De noodzaak van het bezuinigen

PROF. DR. E. J. BOMHOFF—DRS. P. T. W. M. VEUGELERS\*

**Eén van de grote strijdpunten in de Amerikaanse discussie over „supply-side economics” betreft de gevolgen op lange termijn van een verlichting van de collectieve lasten. In de Nederlandse context gaat het om de vraag of het verminderen van het financieringstekort door verlaging van de collectieve uitgaven al dan niet gunstige gevolgen heeft voor de economische groei op wat langere termijn. Een ander strijdpunt is de geleide-loonpolitiek. Aanhangers van de „supply-side economics” zijn daar in het algemeen tegen omdat dergelijk beleid de werking van de arbeidsmarkt belemmert. In Nederland hebben veel politici en economen zich evenwel uitgesproken voor jarenlange van overheidswege opgelegde matiging van de loonkosten. In dit artikel worden deze strijdpunten besproken in het licht van de Nederlandse situatie. Vergelijking met de recente gang van zaken in West-Duitsland en eigen berekeningen van de auteurs met betrekking tot internationale reële-rentever verschillen voeren tot de conclusie dat verlaging van de overheidsuitgaven het krachtigste wapen tegen de economische crisis is.**

## Inleiding

Het gaat in Nederland nu al vijf jaar lang nóg slechter dan in West-Duitsland: sinds 1977 blijven productie en werkgelegenheid in Nederland ieder jaar verder achter. Tot aan het midden van de jaren zeventig was de situatie precies omgekeerd: toen groeide de Nederlandse economie gemiddeld iets sneller dan de Duitse. In de periode 1960-1969 namen productie en werkgelegenheid bij ons sneller toe dan in West-Duitsland, en ook gedurende de eerste helft van de jaren zeventig was de economische ontwikkeling bij ons relatief gunstiger. De omineuze trend van de laatste vijf jaar is nieuw en moet dus een verklaring vinden in een overeenkomstige ongunstige ontwikkeling in de Nederlandse economische politiek.

Waarom gaat het in Nederland zoveel slechter? Hebben de Duitsers meer succes gehad bij het beheersen van de loonkosten, of is de regering-Schmidt consequenter geweest in het betugelen van de groei van de collectieve uitgaven? Uit het antwoord op die vraag kan blijken wáár de Nederlandse economische politiek de laatste jaren vooral heeft gefaald.

Uit een vergelijking van de cijfers voor Nederland en Duitsland blijkt dat de Duitsers iets meer succes hebben gehad met het matigen van de loonkosten ten opzichte van buitenlandse concurrenten, maar het verschil in ontwikkeling tussen de twee landen is niet groot. In beide landen is de verbetering van de concurrentiepositie ongeveer van dezelfde omvang. Totaal verschillend is daarentegen de ontwikkeling met betrekking tot de collectieve uitgaven. In West-Duitsland bleef de collectieve sector vier jaar lang stabiel, en groeide pas weer ten opzichte van het bruto nationaal produkt (bnp) in de recessie van het afgelopen jaar. In Nederland liepen én de belastingdruk én het financieringstekort belangrijk verder op, zodat de druk van de collectieve uitgaven toenam van 53% van het bnp in 1977 tot 60% in 1981.

In dit opstel willen wij enige argumenten aanvoeren voor de stelling dat serieuze matiging van de collectieve uitgaven

van groot belang is voor herstel van de economische groei, terwijl het verder spelen op de kaart van relatieve matiging van de loonkosten wel eens op een teleurstelling kon uitlopen. In de eerste plaats willen wij enige voorlopige resultaten presenteren van empirisch onderzoek naar het verband tussen budgettaire onzekerheid en reële (dat is voor inflatie gecorrigeerde) rentestanden in een paar landen. Uit het onderzoek blijkt dat grote onzekerheid over toekomstige budgettaire ontwikkelingen inderdaad de reële rente opdrijft, en dat heeft natuurlijk ongunstige gevolgen voor de investeringen en daarmee voor de economische groei en de werkgelegenheid.

Na de presentatie van onze uitkomsten met betrekking tot budgettaire onzekerheid en de reële rente willen wij betogen waarom van bezuinigingen in de collectieve sector o.i. veel meer valt te verwachten dan van aanhoudende loonmatiging. Matiging van de loonkosten heeft gunstige gevolgen voor de economie, maar niettemin is naar onze mening een beleid van besparingen in de collectieve sector verre te verkiezen boven pogingen om een meerjarendoelstelling met betrekking tot de reële lonen tot hoeksteen van het economisch beleid te maken.

## Twee verklaringen voor het verval van de Nederlandse economie

Cijfers in tabel 1 laten duidelijk zien hoe de Nederlandse economie ieder jaar verder achterop raakt in vergelijking tot West-Duitsland. Beide landen hadden de laatste jaren te kampen met externe schokken, zoals de tweede oliecrisis van 1979-1980 en de daaropvolgende internationale recessie.

\* Verbonden aan de Vakgroep Monetaire Economie van de Economische Faculteit van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Wij zijn Isolde B. Woittiez dankbaar voor haar hulp bij de berekeningen.

Gunstig nieuws, zoals bij voorbeeld de daling van de inflatie tussen 1976 en 1978 en de meer recente daling van de energieprijzen, zou eveneens in beide landen de economische groei moeten bevorderen. Toch zien we dat Nederland onder alle omstandigheden terrein verliest: zowel bij een gunstige internationale conjunctuur (1976-1978) als bij een teruggang in de wereldeconomie (1980-1981) is de ontwikkeling bij ons ongunstiger, en neemt dus de werkloosheid in Nederland sneller toe.

Tabel 1. Productie en werkgelegenheid in Nederland en West-Duitsland

Procentuele verandering van de industriële productie ten opzichte van het voorafgaande jaar					
	1977	1978	1979	1980	1981
Nederland .....	0	0,9	2,8	-0,9	-1,8
West-Duitsland .....	2,8	2,0	5,5	-0,8	-0,9
Vershil .....	-2,8	-1,1	-2,7	-0,1	-0,9
Gecumuleerd verschil .....	-2,8	-3,9	-6,7	-6,7	-7,6
Procentuele verandering van de werkgelegenheid ten opzichte van het voorafgaande jaar					
	1977	1978	1979	1980	1981
Nederland .....	0,2	0,5	0,9	0,4	-1,5
West-Duitsland .....	-0,2	0,8	1,2	1,0	-1,0
Vershil .....	0,4	-0,3	-0,3	-0,6	-0,5
Gecumuleerd verschil .....	0,4	0,1	-0,2	-0,8	-1,3
Werkloosheid in procenten van de burgerlijke beroepsbevolking					
	1977	1978	1979	1980	1981
Nederland .....	4,1	4,1	4,1	4,8	7,3
West-Duitsland .....	4,0	3,9	3,4	3,4	4,8
Vershil .....	0,1	0,2	0,7	1,4	2,5

Bron: *European Economy*, nr. 10, november 1981, blz. 161; *European Economy*, Supplement A, nr. 5, mei 1982.

Voor de jaren 1977 en 1978 kunnen verschillen in de monetair politiek voor een gedeeltelijke verklaring zorgen. Tijdens het kabinet -Den Uyl was immers het inflatieverschil tussen Nederland en Duitsland opgelopen van 2½% in 1973-1974 tot 5% in 1975-1976. Een koerswijziging in de Nederlandse monetair politiek elimineerde dit verschil in inflatievoeten tussen 1977 en 1979. Onvermijdelijk gevolg van deze anti-inflatiepolitiek was een tijdelijk wat lagere productiegroei. Een deel van het verschil in economische groei en werkgelegenheid tussen de twee landen in de jaren 1977-1979 kunnen we langs deze weg verklaren. Vanaf 1979 wordt de inflatie in Nederland weer iets hoger dan in West-Duitsland, en dus kunnen eventuele verschillen in monetair politiek tussen de twee landen onmogelijk een verklaring geven voor het feit dat de relatieve achteruitgang van de Nederlandse economie zich in 1980 en 1981 onverminderd voortzette.

Tabel 2 geeft informatie over twee economische grootheden die misschien wel een verklaring van de achteruitgang van Nederland kunnen geven. De cijfers voor de collectieve lastendruk in de twee landen laten zien dat de collectieve uitgaven in Duitsland vrijwel constant bleven als percentage van het bruto nationaal produkt, maar in Nederland ieder jaar belangrijk verder toenamen. Verontrustend is vooral dat de collectieve uitgaven zo scherp toenamen in 1977-1979. Dit waren drie gunstige jaren voor de wereldeconomie, maar niettemin stabiliseerde de werkloosheid zich in Nederland op een ongekend hoog niveau (vergelijk dit met de gestage daling in West-Duitsland van 4,0% tot 3,4%) en groeide de collectieve sector automatisch verder met 1,5% van het nationale produkt per jaar. Het patroon over de tijd van deze variabele past goed bij het beeld van een steeds verdere relatieve achteruitgang van de Nederlandse economie.

Tabel 2. Nederland en West-Duitsland vergeleken

Uitgaven van de collectieve sector in procenten van het bruto nationaal produkt					
	1977	1978	1979	1980	1981
Nederland .....	53	54,5	56,5	58,5	60
West-Duitsland .....	46	46	45,5	46	47,5
Vershil .....	7	8,5	11	12,5	12,5
Procentuele verandering van de arbeidskosten per eenheid produkt					
	1977	1978	1979	1980	1981
Nederland .....	4,3	1,4	1,1	-4,5	-10,0
West-Duitsland .....	3,0	1,7	-0,3	-3,9	-11,0
Vershil .....	1,3	-0,3	1,4	-0,6	1
Gecumuleerd verschil .....	1,3	1,0	2,4	1,8	2,8

Bron: De Nederlandsche Bank, *Verslag over het jaar 1981*, blz. 47; *European Economy*, nr. 11, maart 1982, blz. 102, 104.

Het causale verband tussen de relatieve ontwikkeling van de collectieve lasten en de verschillen in de economische groei loopt langs twee lijnen: de hogere collectieve lasten in Nederland nú tasten de concurrentiepositie aan en verhinderen bij ons bepaalde investeringen die, gegeven de huidige belastingdruk in Duitsland, daar nog wel rendabel kunnen zijn; bovendien betekent de explosieve groei van de collectieve lasten in Nederland dat op niet te lange termijn drastisch moet worden bezuinigd, zodat de onzekerheid over de toekomstige economische politiek bij ons ook aanzienlijk groter is dan in West-Duitsland.

Tabel 2 geeft ook informatie over de relatieve ontwikkeling van de loonkosten per eenheid produkt in de twee landen. We zien dat zowel in Nederland als in West-Duitsland de concurrentiepositie de laatste jaren vooruit is gegaan, waarbij de ontwikkeling in Duitsland nog iets gunstiger was dan bij ons. Het gecumuleerde verschil in de ontwikkeling van de loonkosten over de jaren 1977-1981 bedraagt 2,8% in het nadeel van Nederland, en ook hier zou een verklaring kunnen schuilen voor relatieve achteruitgang van de Nederlandse economie. Niet alleen is het voor de Nederlandse ondernemers moeilijker om te concurreren op buitenlandse markten, bovendien zullen nieuwe investeringen eerder plaatsvinden in die landen waar de ontwikkeling van de loonkosten het gunstigst is.

### Budgettaire onzekerheid en de reële rente

Officiële Nederlandse instanties, zoals het Centraal Planbureau en De Nederlandsche Bank, noemen voortdurend zowel het beheersen van de collectieve uitgaven als het matigen van de stijging van de loonkosten noodzakelijk voor economisch herstel. Bovendien waken zij er in het algemeen voor om één van beide factoren het meeste gewicht te geven (hoewel De Nederlandsche Bank de laatste tijd misschien toch meer nadruk op beheersing van de overheidsuitgaven legt dan op matiging van de loonkosten). Op welk van beide doelen zou de economische politiek zich in de eerste plaats moeten richten: bezuinigen en dus een lagere toekomstige belastingdruk, of loonmatiging en dus een sterkere concurrentiepositie? In beide gevallen zijn offers van de bevolking nodig en moeten wellicht verworven rechten het ontgelden; het is dus belangrijk dat geen vergeefse offers worden gebracht en de economie met zo min mogelijk extra kosten weer gezond wordt gemaakt.

Politici spreken in het algemeen gemakkelijker over loonmatiging dan over bezuinigen in de collectieve sector, maar dat zouden zij heel wel kunnen doen omdat loonmatiging uiteindelijk een verantwoordelijkheid van werkgemers en werknemers is, terwijl bezuinigen direct afhangen van de politieke moed van de politici zelf. Als er van

een voorgenomen program van bezuinigingen niets terecht- komt, weten we dat regering en parlement te kort zijn gescho- ten; wanneer de lonen in Nederland sneller stijgen dan in West-Duitsland, dan kunnen de politici een beschuldigende vinger richten naar werkgevers en werknemers. Kortom, als de bezuinigingen mislukken, is het de schuld van de politici; valt de loonmatiging in het water, dan ligt dat in de eerste plaats aan de vakbeweging. Het valt dus te begrijpen waarom politici gemakkelijker spreken over loonmatiging dan over bezuinigingen. Een raadsel blijft het ons waarom de vak- beweging niet veel krachtiger aandringt op bezuinigingen bij de overheid.

Wie — zoals wij — pleit voor zeer omvangrijke bezuini- gingen bij de overheid, krijgt frequent te horen dat dan de consumptieve vraag kan inzakken waardoor een zogenaam- de „negatieve spiraal” zou kunnen ontstaan. Over die nega- tieve spiraal heeft één van ons elders betoogd dat de angst voor een zich zelf versterkende deflatoire contractie elk theoretisch argument mist en dat langdurige vraaguitval in de praktijk zich geenszins automatisch blijkt voor te doen <sup>1)</sup>. Wél is het o.i. een illusie te menen dat de consumptie op korte termijn gehandhaafd kan blijven als meer ruimte wordt geschapen voor investeringen en export. Nodig is een ver- schuiving van consumptie naar met name investeringen. Daarom is het van groot belang dat de economische politiek de voorwaarden schept waaronder de verminderde consump- tieve vraag zo spoedig mogelijk wordt gecompenseerd door een toenemende vraag naar investeringsgoederen. In dat gunstige geval hoeft van een vermindering, laat staan een in- zakken van de totale vraag geen sprake te zijn.

Herstel van de investeringen vereist zowel een duidelijk herstel van de verwachte rendementen als een daling van de reële (dat is voor inflatie gecorrigeerde) rentestand. In dit artikel willen wij ons pleidooi vóór bezuinigen ondersteunen door te laten zien dat met name budgettaire onzekerheid de reële rente verhoogt en alleen al daarom schadelijk is voor de economie. Besparingen in de collectieve sector zijn derhalve om twee redenen gunstig voor de economie. In de eerste plaats kunnen ze leiden tot een lagere toekomstige belasting- druk, en dat is gunstig voor de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven. In de tweede plaats zal de reële rente dalen wanneer de staat haar eigen uitgaven weer beter beheerst, en met een lagere reële rente worden weer meer in- vesteringsprojecten potentieel rendabel en komt er meer perspectief voor het bedrijfsleven.

Om het verband tussen de reële rente en de mate van budgettaire en monetaire onzekerheid aan te tonen, hebben wij een aantal regressievergelijkingen geschat voor het rente- verschil (na correctie voor inflatie) tussen Nederland en de Verenigde Staten en eveneens voor het renteverskil tussen de Bondsrepubliek en de VS. Wij presenteren twee represen- tatieve vergelijkingen, waarbij onder iedere coëfficiënt de t-waarde is afgedrukt (zie tabel 3). De berekeningen zijn uit- gevoerd op basis van kwartaalgemiddelden over de periode 1971 t/m 1980. Om statistische redenen zijn de vergelijkingen geschat in eerste verschillen, maar wij geven een omschrijving van de gehanteerde variabelen zonder dat feit steeds te herhalen.

Overal waar het symbool  $\Delta$  is gebruikt, hebben wij eerste verschillen genomen: de *mutatie* in het renteverskil is dus verklaard uit o.a. de toe- of afname in het verschil van de financieringstekorten, de toe- of afname van het verschil in budgettaire onzekerheid enz. Onze analyse is voor een deel gebaseerd op overeenkomstig werk van James A. Wilcox <sup>2)</sup>. Evenals Wilcox vinden wij een invloed van onverwachte mutaties in de olieprijs, en van veranderingen in het volume van de wereldhandel. In een IS-LM-diagram zouden beide variabelen veranderingen in de IS-curve voor de twee landen veroorzaken, en dus veranderingen in de reële rentestanden.

De overige vier verklarende variabelen zijn alle gerelateerd aan onzekerheidspremies in de reële rente. Met behulp van een zogenaamd Multi-State-Kalman-Filter <sup>3)</sup> hebben wij een maatstaf berekend voor zowel de korte- als lange-termijn-

Tabel 3. De invloed van budgettaire onzekerheid en andere factoren op de reële rente

Vergelijking Nederland- Verenigde Staten	Vergelijking West-Duitsland- Verenigde Staten	Omschrijving:
$\Delta r =$	$\Delta r =$	verschil tussen de reële rentes in beide landen, gemeten als de rente op langlopende over- heidsschuld minus de verwachte inflatiegraad; constante term;
-0,080 (0,3)	-0,045 (0,2)	
+ 0,273 $\Delta$ Def (1,8)	+ 0,987 $\Delta$ Def (4,8)	verschil tussen beide landen van het begro- tingstekort in procenten van het nominaal bruto binnenlands produkt;
+ 37,9 $\Delta$ Var (def) (1,8)	+ 11,7 $\Delta$ Var (def) (0,6)	verschil tussen de berekende mate van on- zekerheid in procenten van het nominaal bruto binnenlands produkt van het begrotingstekort;
+ 6,96 $\Delta$ Var (M) (1,6)	—	verschil in de mate van onzekerheid bij de voorspelling van de groeiwet van de geld- hoeveelheid;
+ 0,006 $p_{oil}^{uc}$ (2,1)	+ 0,002 $p_{oil}^{uc}$ , -1 (1,0)	onverwachte procentuele toename van de spot-marketprijs van olie, gemeten in dollars;
+ 0,041 $m_w^{uc}$ , -1 (1,7)	+ 0,021 $m_w^{uc}$ , -1 (1,1)	onverwachte procentuele mutatie in het volume van de wereldhandel;
+ 8,08 $\Delta$ Var ( $m_w$ ) (1,7)	+ 4,07 $\Delta$ Var ( $m_w$ ) (1,2)	mate van onzekerheid bij de lange-termijn- voorspelling van het volume van de wereld- handel;
- 0,087 $\Delta \hat{y}_{nom}^c$ (1,0)	- 0,052 $\Delta \hat{y}_{nom}^c$ (0,5)	verschil tussen de verwachte groeiwet van het nominale bruto binnenlands produkt in de twee landen.
$R^2 = 0,28$ Residuele = 2,19	$R^2 = 0,42$ Residuele = 1,42	
variantie DW = 2,5	variantie DW = 2,4	

onzekerheid in de voorspellingen van het begrotingstekort en de geldgroei. Onze voorspellingen worden namelijk ge- construeerd als een bewogen gemiddelde van vijf verschillen- de voorspelformules. De afzonderlijke voorspelformules ver- schillen van elkaar, omdat in sommige gevallen wordt aan- genomen dat de meest recente fluctuaties in de reeks van tij- delijke aard waren, terwijl andere voorspelformules veron- derstellen dat de meest recente veranderingen in de reeks juist een blijvend karakter hadden. De afzonderlijke voorspelling- en worden daarna gecombineerd tot één definitieve voorspelling. De verwachte variantie van dit gewogen gemiddel- de van de afzonderlijke voorspellingen is opgebouwd uit twee delen, namelijk uit een variantie die behoort bij iedere afzon- derlijke voorspelformule, en uit een variantie die aangeeft hoezeer de vijf afzonderlijke voorspellingen variëren ten opzichte van hun gewogen gemiddelde.

Bij grote onzekerheid over de toekomstige budgettaire ontwikkeling stijgt ook het risico dat een deel van de tekorten monetair zal worden gefinancierd en daarom zullen beleg- gers zowel letten op monetaire onzekerheid als op budgettaire onzekerheid. Onze berekeningen laten inderdaad zien dat zowel de omvang van het tekort als de mate van onzekerheid over toekomstige begrotingstekorten invloed heeft op de reële rente, en bovendien dat de mate van monetaire onzekerheid een te traceren effect heeft op de renteversillen tussen Nederland en de Verenigde Staten. Onzekerheid over het toe- komstige volume van de wereldhandel blijkt de twee Europese economieën ernstiger te treffen dan de meer gesloten econo- mie van de Verenigde Staten: een positieve mutatie in deze variabele vergroot het renteverskil tussen Nederland, Duits- land enerzijds en Amerika anderzijds.

1) E. J. Bomhoff, *De kunst van het bezuinigen*, Rotterdamse Mone- taire Studies, nr. 2, 1982.

2) James A. Wilcox, *Interest rates, expected inflation, and supply shocks or why real interest rates were so low in the 1970's*, Conference Paper nr. 121, National Bureau of Economic Research, Cambridge MA, augustus 1981.

3) Zie E. J. Bomhoff, *Predicting the price level in a world that changes all the time*, te verschijnen in Carnegie-Rochester Conference Series, 1982.

Een onverwachte stijging van de olieprijs blijkt te leiden tot een stijging van de Nederlandse en Westduitse rente boven de Amerikaanse (de coëfficiënt is niet significant in de vergelijking voor West-Duitsland). Aangezien onverwachte veranderingen van energieprijzen zowel de vraag naar als het aanbod van kapitaal beïnvloeden, staat het teken van deze coëfficiënt niet a priori vast.

Een evenwichtige norm voor het financieringstekort volgt uit de conditie dat de huidige en toekomstige rentelasten op de staatsschuld niet sneller mogen groeien dan de belastingontvangsten (de begrotingstekorten in Nederland gaan deze norm al jarenlang verre te boven en impliceren een explosieve groei van de staatsschuld en bijgevolg belastingverhogingen in toekomstige jaren). Hieruit volgt dat bij een hogere groei van het nominale nationale inkomen en dus van de belastingontvangsten ook een hogere norm hoort voor het financieringstekort van de overheid. Hoe hoger de groei van het nominale nationale inkomen, des te groter het financieringstekort dat permanent kan worden gehandhaafd zonder verhoging van de belastingen. In onze vergelijking komt inderdaad het verschil tussen de groeivoeten van het nominale nationale inkomen voor met een negatieve — zij het niet significante — coëfficiënt.

Onze vergelijkingen verklaren slechts een beperkt deel van de mutaties in de verschillen tussen de reële rentestanden. Wij hopen het onderzoek nog te verfijnen en ook andere landen in de analyse te betrekken. Toch blijkt al uit deze voorlopige resultaten dat de reële rente gevoelig is voor de mate van onzekerheid met betrekking tot de toekomstige financiële ontwikkeling. Mocht de overheid erin slagen die onzekerheid te verminderen, dan kan de reële rente belangrijk dalen. Ook het verminderen van de feitelijke tekorten zou tot rentedaling moeten leiden. Bij een coëfficiënt van 0,6 voor de  $\Delta$  (Def) variabele — het gemiddelde van de twee door ons gevonden coëfficiënten — zou een daling van het financieringstekort ter grootte van 1 procent van het nationaal inkomen *ceteris paribus* tot een relatieve rentedaling van 0,6% leiden. Elke daling van de reële rente vergroot de kans dat een vermindering van de consumptieve bestedingen wordt opgevangen door een toename van de investeringen, zodat geen uitval van de geaggregeerde vraag hoeft op te treden. Dat is één belangrijke conclusie uit deze berekeningen voor de economische politiek; de andere gevolgtrekking is dat de rente in Nederland niet volkomen afhankelijk is van de buitenlandse ontwikkelingen. Naarmate het budgettaire proces bij ons verder ontspooert, en de budgettaire onzekerheid toeneemt, zullen beleggers in binnen- en buitenland een hogere reële vergoeding eisen, voor zij bereid zijn vastrentende guldensobligaties te kopen. Herstel van de investeringen ondervindt dan nog meer belemmeringen dan nu reeds het geval is.

### De afweging tussen bezuinigingen en loonmatiging

Onze berekeningen hebben nog eens bevestigd hoe schadelijk budgettaire onzekerheid wel is voor de economie. Immers, hoe hoger de reële (dat is voor inflatie gecorrigeerde) rente, des te geringer het aantal investeringsprojecten dat nog een voldoende positief rendement kan afwerpen. De gewenste kapitaalgoederenvoorraad wordt dus kleiner dan die anders zou zijn geweest, met negatieve gevolgen voor de produktie en de werkgelegenheid. Bovendien stijgt de reële last op de uitstaande staatsschuld, en komen daardoor de huidige en de toekomstige belastingdruk hoger uit dan ze anders zouden zijn geweest, wat nog tot een verdere verlaging van de evenwichtswaarde van de kapitaalgoederenvoorraad leidt. Een gunstiger perspectief wat betreft de toekomstige omvang van de collectieve sector zou dus zeker goed nieuws zijn voor de Nederlandse economie. Aan de andere kant is een verbetering van de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven natuurlijk ook onverdeeld gunstig voor de werkgelegenheid.

Er is echter een belangrijk verschil tussen een strategie van

bezuinigingen in de collectieve sector en een strategie van jarenlange loonmatiging in de hoop op die manier een verbetering van de concurrentiepositie te bereiken. Bezuinigingen zijn gericht op een kleinere omvang van de collectieve sector ten opzichte van het nationaal inkomen, en die verhouding kan inderdaad een doelvariabele zijn van de economische politiek. Het parlement stelt vast hoeveel de overheid mag uitgeven, en volgens welke wetten de sociale uitkeringen worden verstrekt. Onvoorziene ontwikkelingen in de conjunctuur hebben uiteraard gevolgen voor de werkloosheidsuitkeringen en andere conjunctuurgebonden uitgaven, maar bij een eerlijk begrotingsbeleid kunnen dat zowel mee- als tegenvallers zijn, en mogen we die verschillen tussen geplande en feitelijke uitgaven dus tegen elkaar wegstrepen. Veranderingen in de collectieve uitgaven zijn een van de determinanten van de economische groei op korte termijn, maar zo er al een langetermijnverband is, zou dit negatief moeten zijn. Hieruit volgt dat de overheid zeer wel een meerjarendoelstelling kan nastreven voor de verlaging van de collectieve lasten in procenten van het nationaal inkomen.

Heel anders ligt dat als het gaat om een meerjarendoelstelling met betrekking tot de Nederlandse concurrentiepositie. Uiteraard kan een regering die niet terugdeinst voor een jarenlange geleide-loonpolitiek en het uitschakelen van werkegevers- en werknemers bij de loononderhandelingen in beginsel elke gewenste doelstelling voor de stijging van de nominale lonen bereiken. Tussen een doelstelling voor de nominale loonstijging en een doelstelling voor de concurrentiepositie liggen echter nog twee stappen: hoe ontwikkelt zich het binnenlandse prijspeil onder invloed van de matiging in de nominale lonen, en hoe reageert de wisselkoers van de gulden? Wat het binnenlandse prijspeil betreft, lijkt de redelijkste veronderstelling dat de prijzen één op één de lonen volgen. Wij zijn niet bekend met econometrische analyses van de Nederlandse economie die tot een andere conclusie leiden.

Buitengewoon riskant lijkt het ons in ieder geval om via de combinatie van loonmatiging en een expansieve monetair politiek een daling van de reële lonen te forceren. Iedere systematische acceleratie in de geldhoeveelheid leidt tot ongunstige inflatieverwachtingen, en tot een hogere rentestand en daarmee tot een verdere verscherping van de economische problemen. Evenmin als het de schuld van de monetair politiek is dat de reële lonen in Nederland te hoog zijn, kan men langs monetair weg tot een daling van het reële loon komen. De hoogte van de reële lonen hangt o.i. in belangrijke mate af van de vergoeding op verschillende vormen van inactiviteit, en daarom zijn veranderingen in de sociale zekerheid en daarmee in de belastingdruk veel eerder een middel om tot een tijdelijke daling van het reële loon te komen. Daarmee komen we dan weer terecht bij het thema van bezuinigingen in de collectieve sector.

Tussen loonmatiging en verbetering van de concurrentiepositie staat niet alleen het Nederlandse prijspeil, maar ook de wisselkoers. Veel te gemakkelijk nemen o.i. veel economen aan dat appreciatie van de gulden zelfs bij een jarenlang volgehouden beleid van systematische matiging in de nominale lonen toch achterwege zal blijven. Zo gaat het Centraal Planbureau er bij voorbeeld in alle analyses van uit dat de nominale wisselkoers van de gulden niet onder invloed staat van de mate waarin de regering ingrijpt in de loonvorming. Ook verschillende andere commentatoren koesteren grandioze schema's van jarenlange loonmatiging in de veronderstelling dat de wisselkoers daar koud onder blijft.

Misschien heeft deze visie kunnen postvatten mede dank zij een historische samenloop van omstandigheden tijdens de eerste jaren van het Europese Monetair Stelsel (EMS). Toen compenseerden twee factoren elkaar: enerzijds was de inflatie in Frankrijk hoger dan in West-Duitsland; anderzijds was de tweede oliecrisis van 1979-1980 een hardere slag voor de Westduitse economie dan voor de Franse, omdat Frankrijk veel verder is met de ontwikkeling van kernenergie. Op grond van het inflatieverschil had de Franse franc kunnen devalueren; op basis van de stijging in de energieprijzen had de Duitse

mark tekenen van zwakte kunnen tonen. Toevallig compenseerden beide factoren elkaar, zodat er twee jaar lang verrassend grote rust heerste in het EMS.

De laatste maanden keert een patroon terug dat nog vertrouwd had moeten zijn uit eerdere episoden: regelmatige perioden van wisselkoerszwakte voor de valuta's van de hoge-inflatielanden, gelardeerd met devaluatiegeruchten en valuta-interventies door de centrale banken. De lage-inflatielanden zoals Duitsland en Nederland, hoeven de eigen valuta in het algemeen niet te ondersteunen en profiteren dus van lagere rentes op de geldmarkt dan de hoge-inflatielanden. Regelmatig dwingt de markt de monetaire autoriteiten in de hoge-inflatielanden tot hetzij extreem hoge korte rentestanden, hetzij een wisselkoersaanpassing en de keuze zal dan — zeker bij hoge werkloosheid — regelmatig uitvallen voor een devaluatie van de valuta.

Wij verwachten dat in de komende periode weer duidelijker zal blijken dat wisselkoersen reageren op inflatieverschillen en dat de langdurige rust in 1979-1980 uitzonderlijke en voorbijgaande oorzaken had. Hebben wij gelijk, dan vervalt daarmee de mogelijkheid om via het sturen van een nominale variabele als de nationale loonkosten een reëel doel als verbetering van de concurrentiepositie te bereiken. Immers, hoe deugdzzaam ook het beleid is m.b.t. loonmatiging, de wisselkoers zal appreciëren en de geboekte winst weer annuleren. Wel resteert nog de grotere vrijheid in het voeren van een eigen monetaire politiek die hoort bij een beleid van lage inflatie, en alle economische voordelen die samenhangen met een lage en stabiele inflatievoet.

De voordelen van lage inflatie zijn niet onbelangrijk, maar is een jarenlang loondictaat wel de aangewezen weg in een democratie om te garanderen dat de inflatie laag is en blijft? De ervaringen van Duitsland en Zwitserland laten o.i. zien dat lage inflatie ook kan worden bereikt door een goede monetaire politiek, onder behoud van flexibiliteit en vrijheid van contractvorming op de arbeidsmarkt. Hoe dit ook zij, het nominale doel van een lage inflatie kan inderdaad o.a. langs de weg van loonbeheersing worden bereikt; wij betwijfelen ernstig of dit ook geldt voor een reële doelstelling als de internationale concurrentiepositie.

### Samenvatting

In dit artikel hebben wij drie argumenten genoemd op grond waarvan de economische politiek in Nederland naar onze mening veel beter op de kaart van bezuinigingen in de collectieve sector zou kunnen spelen dan op de kaart van jarenlange aangehouden loonmatiging. Ons belangrijkste argument is dat de druk van de collectieve sector uiteindelijk

afhankelijk van de Nederlandse economische politiek, terwijl de concurrentiepositie niet in Den Haag wordt bepaald maar uiteindelijk meer afhankelijk van de internationale valutamarkten. Ongetwijfeld zouden zowel een lagere collectieve-lastendruk als een gunstiger concurrentiepositie goed nieuws zijn voor de Nederlandse economie. Wij kunnen echter alleen de lastendruk tot doelstelling van onze economische politiek maken; de concurrentiepositie is een soort relatieve prijs die niet alleen van onze binnenlandse economische politiek afhankelijk is.

In de tweede plaats is het onzeker of loonmatiging wel leidt tot rendementsherstel. Alle ons bekende econometrische analyses van de Nederlandse economie suggereren dat mutaties in de lonen één op één worden gevolgd door overeenkomstige mutaties in de prijzen, zodat door loonmatiging geen daling van de reële arbeidskosten wordt bereikt. Ook al zou de nominale matiging van lonen en prijzen leiden tot concurrentieverbetering op de internationale markt, dan nog blijft de noodzaak tot herstel van rendementen op de binnenlandse markt. Het is ons niet duidelijk hoe nominale loonmatiging daartoe iets kan bijdragen, afgezien van de algemene voordelen van een lage en stabiele inflatie. Het reële loon is o.i. een functie van de belasting- en premiedruk en de vergoeding op inactiviteit, en wie dus pleit voor lagere reële lonen moet pleiten voor veranderingen op het gebied van de belastingen en sociale verzekeringen. Daarmee zijn we echter opnieuw terug bij ons pleidooi voor een geringere omvang van de collectieve sector.

Onze voorlopige berekeningen hebben nog eens bevestigd hoe schadelijk budgettaire onzekerheid is voor de economie. Immers, hoe hoger de reële (dat is de voor inflatie gecorrigeerde) rente, des te geringer het aantal investeringsprojecten dat nog een voldoende positief rendement kan afwerpen. De gewenste kapitaalgoederenvoorraad wordt dus kleiner dan die anders zou zijn geweest, met negatieve gevolgen voor de productie en de werkgelegenheid. Bovendien stijgt de reële rentelast op de uitstaande staatsschuld, en komen daardoor de huidige en de toekomstige belastingdruk hoger uit, wat nog tot een verdere verlaging van de evenwichtswaarde van de kapitaalgoederenvoorraad leidt. Een gunstiger perspectief wat betreft de toekomstige omvang van de collectieve sector zou dus zeker goed nieuws zijn voor de Nederlandse economie.

Een derde reden waarom wij liever pleiten voor bezuinigingen dan voor loonmatiging, is dat bij bezuinigingen in de collectieve sector de geneeswijze voor de Nederlandse economie beter aansluit bij de aard van de ziekte. De cijfers in tabel 2 laten zien dat de jaarlijkse verslechtering van onze relatieve positie ten opzichte van West-Duitsland beter aansluit bij de eveneens jaar op jaar sterk toenemende verschillen in de omvang van de collectieve sector, dan bij de heel bescheiden discrepantie in de ontwikkeling van de concurrentiepositie tussen Nederland en Duitsland. Ook in breder internationaal verband valt Nederland op door de uitzonderlijke omvang en groei van de collectieve sector en niet door de excessieve toename van de nominale lonen. Integendeel, Nederland is nog steeds een land met betrekkelijk gematigde nominale loonstijgingen, en dat geeft te denken over de logica van de aanhoudende pleidooien om via matiging van de nominale lonen succes in de reële sfeer te boeken. Onze diagnose is dat de collectieve sector in Nederland helaas te ver is doorgeschooten en dat de excessieve begrotingstekorten de reële rente in Nederland hebben opgedreven. In de collectieve sector moeten we dan ook de komende jaren naar een remedie zoeken. Lagere overheidsuitgaven kunnen leiden tot lagere toekomstige belastingen en dus tot een gunstiger positie van het bedrijfsleven; het beëindigen van de huidige explosieve groei van de staatsschuld zal volgens onze berekeningen leiden tot rentedaling en dus een herstel van de investeringen vergemakkelijken.

Eduard J. Bomhoff  
Paul T. W. M. Veugeler