

Economische groei en economische politiek

De marges voor het economische beleid zijn – het is al eerder opgemerkt – heden ten dage uiterst smal. Te meer er in ons land sprake is van een gedecentraliseerde loonvorming, waardoor het befaamde plan-Schouten – loonmatiging gecombineerd met belastingverlaging – gedoemd te mislukken is. Gegeven het grote financieringstekort vindt de auteur het beleidsplan van het Centraal Planbureau voor de periode 1986-1990, mits aangevuld met enige arbeidsduurverkorting, het allerbeste scenario. Het Planbureau houdt volgens hem het juiste midden tussen wat de vakbonden en de werkgevers willen. Een sociaal compromis in de zin van een sociaal akkoord kan de economie op de gulden middenweg brengen.

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

Inleiding

De drie belangrijkste macro-economische factoren, die de gemiddelde groeivoet van de productie van de marktsector bepalen, zijn:

- de groeivoet van het relevante wereldhandelsvolume;
- de nominale nationale loonvoetontwikkeling vergeleken met die van buitenlandse concurrenten en gecorrigeerd voor een verschil in de produktiviteitsontwikkeling van arbeid;
- de collectieve-tekortreductiegraad in de zin van een drukvermindering van de collectieve uitgaven bij een constante belastingdruk resp. een drukvermeerdering van de collectieve lasten bij een constante uitgavendruk.

Alleen de laatstgenoemde budgetpolitiek is nog te rangschikken onder het instrumentarium van een macro-economische politiek; de loonpolitiek niet meer sinds deze aan decentrale onderhandelingen wordt overgelaten. Zoals ook het Centraal Planbureau (CPB) in zijn heldere analyse in hoofdstuk van het Centraal Economisch Plan 1986 (paragraaf 2) nog eens heeft uiteengezet zijn de buitenlandse exogenen van doorslaggevende betekenis voor de nationale groeivoet. Zonder het inzakken van het wereldhandelsvolume als gevolg van de beide oliecrises in de loop van de jaren zeventig en zonder de daarbij behorende inflatoire prijs- en rentestijgingen, zouden niet of nauwelijks de economische onevenwichtigheden tot stand gekomen zijn die nu geconstateerd worden, zoals de te hoge werkloosheid, de te hoge gemiddelde en marginale druk van de collectieve lasten en het desondanks te grote collectieve financieringstekort (om nog maar te zwijgen van het te enorme betalingsbalansoverschot).

De effecten van een stijgende groeivoet van het wereldhandelsvolume van 3,5% in 1986 naar 5 à 5,5% in 1986/1990 – zoals verwacht voor de komende kabinetsperiode – zijn niet in dezelfde mate evenwichtsherstellend als de effecten van een dalende wereldhandelsvolu-

meegroei in de periode 1972/1984 evenwichtsverstoring waren. Wanneer eenmaal de produktiecapaciteit in de loop van de recessie is verdwenen moet er eerst weer nieuwe produktiecapaciteit opgebouwd worden, ook in de zin van 'know-how', wil aan een grotere buitenlandse vraag kunnen worden voldaan. Vandaar dat voorlopig de groeivoet van de productie van de marktsector exclusief aardgas en woningbezit tegen zal vallen.

Aanpassingsbeleid

Een *tijdige* toepassing van extra loonmatiging gecombineerd met collectieve lastenverlaging zou volgens de analyse van het Planbureau een adequate aanpassingspolitiek aan de internationale malaise zijn geweest. Zij had immers de gewraakte onevenwichtigheden, veroorzaakt door de oliecrises, gedeeltelijk kunnen neutraliseren zodat zij slechts in beperkte mate waren opgetreden. Onduidelijk voor mij in de CPB-analyse blijft of door de overheid overgedragen inkomens als een zelfstandige bron van verstoring moeten worden aangemerkt. Mijns inziens is namelijk voor een adequate aanpassingspolitiek een *autonome* loonmatiging, gecombineerd met enige *autonome* lastendrukvermindering voldoende. Een en ander leidt dan automatisch, d.w.z. als het ware *endogeen*, tot een vermindering van door de overheid overgedragen inkomens, namelijk van inkomensafhankelijke subsidies of van subsidies aan noodlijdende bedrijven. Bovendien zal ook de rentevoet lager kunnen zijn en daarmee bijdragen tot een endogene beperking van de groei van de collectieve uitgaven. Met andere woorden: *zonder autonome* ombuigingen van de overheidsuitgaven maar wel *met een endogene* beperking van de uitgavendruk is een internationale recessie beter te bestrijden dan wanneer men aan de instrumenten van loonmatiging en lastenverlaging ook

*Hoogleraar Algemene Economie aan de Katholieke Hogeschool Tilburg

nog het instrument van *autonome* extra bezuinigingen zou toevoegen. Het collectieve financieringstekort behoeft in dat geval niet zoveel te stijgen. Een en ander hangt natuurlijk wel af van de mate waarin men de stijgende overschotten van werkloosheidsverzekeringen bij een dalende werkloosheid en constante premietarieven weet terug te sluiten naar het budget van de staat.

Indien ook in het olie-importerende buitenland tijdig de hier beschreven aanpassingspolitiek ware gevoerd, zouden ook de internationale inflatiegraad en rentevoet nooit die historische unieke hoogte hebben bereikt die wij nu moesten waarnemen. Daardoor zou ook het verschijnsel van een steeds stijgende collectieve rentelastquote met al haar verdringingseffecten van de normale overheidsuitgaven niet in die mate aan de dag getreden zijn als nu het geval is. Een adequaat antwoord op de olieprijsstijgingen zou derhalve hebben bestaan in een coördinatie van de loon- en budgetpolitiek in de beschreven zin. Dit antwoord is echter uitgebleven.

Een verlate toepassing van de bedoelde aanpassingspolitiek in de loop van de jaren tachtig kan niet tot hetzelfde gunstige resultaat leiden als men had kunnen verwachten bij een *tijdige* toepassing in de loop van de jaren zeventig. Ondertussen is door de recessie zoveel productiecapaciteit en know-how afgebroken dat niet in dezelfde mate als voordien zowel extra kan worden geproduceerd als extra zou kunnen worden geëxporteerd als gevolg van de reële en relatieve arbeidskostenvermindering. Er zal eerst meer geïnvesteerd moeten worden en dat kost tijd. De groei voort van de investeringen wordt door het CPB echter nogal laag ingeschat: slechts 4% bij de centrale projectie zonder ombuigingen en nog minder bij een nader voorgesteld beleid.

Het voorgestelde kabinetsbeleid

In een brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 8 april 1986 heeft het kabinet een beleidspakket voor 1987 voorgesteld ten bedrage van f. 9,25 mrd. In onderstaand schema wordt dit beleidspakket voor 1987 vergeleken met het nader beleid uit de middellange-termijnverkenning van het CPB, voor zover dit betrekking heeft op 1987. Tussen haakjes zijn vermeld de kabinetsvooronderstellingen van het CPB over de gehele periode 1986/1990. De effecten van het 'nader beleid' ten opzichte van de basisprojectie zijn vermeld in tabel 2. Een belangrijk punt in de politieke discussie is het verlagen van de collectieve lastendruk. Of een extra nadruk op bezuinigingen van de overheid ter wille van een verlaging van de collectieve lastendruk, een bijdrage zal leveren tot de groei blijft ook bij een nadere bestudering van de hoofdstukken 3 (de analyse van het verleden) en 5 (de prognose van de toekomst) van het Centraal Economisch Plan 1986 onduidelijk. De CPB-formulering in paragraaf 6 van hoofdstuk 3 van het plan: „Met dit laatste (de hoge marginale collectieve druk) wordt niet alleen het beter functioneren van de arbeidsmarkt belemmerd, maar worden vermoedelijk ook grenzen gesteld aan de (waar te nemen) groei mogelijkheden van onze economie”, stoelt niet op een gedegen analyse.

Zouden bedrijven werkelijk te weinig investeren – zo vragen wij ons af – omdat het knelpunt van de productiemogelijkheden de geschoolde arbeidskracht is en zou de scholingsgraad werkelijk zoveel hoger worden bij een minder hoge marginale lastendruk? Zou er dan meer geproduceerd en geïnvesteerd worden? Als dit alles waar zou zijn, dan zou in elk geval een gerichte, *selectieve* onderwijspolitiek meer zoden aan de dijk zetten dan een *algemene* onderwijspolitiek in de zin van hogere netto lonen naar gelang van meer scholing. Zo'n loonpolitiek mag niet gefrustreerd worden door te hoge marginale belastingtarieven. De te ver doorgevoerde loonnivellering frustreert uiteraard een goede werking van de arbeidsmarkt doch het is de vraag of een extra bezuinigingswoede ter wille van lagere marginale tarieven de groei niet nog meer beperkt vanwege optredende allocatiemoeilijkheden.

Tabel 1. Vergelijking van twee beleidsscenario's a)

	Nader beleid CPB 1987 (1986/1990)	Kabinetsbeleid voor 1987
Ombuigingen op de collectieve uitgaven:		
– rijksbegroting in enge zin	2,5 (5,0)	2,25
– volksgezondheid	0,5 (1,0)	0,6
– sociale zekerheid (o.a. fraudebestrijding)	0,1	1,2
– arbeidsvoorwaarden collectieve sector (o.a. verlaging werkgeverspremies aan ABP)	0,5 } (0,3)	1,2
	3,6 (9,0)	5,25
Verhoging ontvangsten:		
– verlaging voorraad- en vermogensaftrek	2,5 (2,5)	1,8
– verhoging van de BTW	2,0 (4,0)	2
– verkoop van staatsdeelnemingen	0,5	0,25
– fraudebestrijding bij belastingen	0,2 } (0,1)	–
– extra inzet van aardgas	0,2	–
– verlaging loon- en inkomstenbelasting	– 1,5 (– 3,0)	–
	3,9 (4,5)	4,05
Totaal pakket	7,5 (13,5)	9,3
Overige beleidsuitgangspunten:		
– loonmatiging gemiddeld per jaar	1%	–
– lagere huurstijging gemiddeld per jaar	1%	–

a) Merk op dat de essentiële verschillen de sociale zekerheid, de arbeidsvoorwaarden collectieve sector, de loon- en inkomstenbelasting en de loonstijging zijn.

Naast geschoolde arbeidskrachten zijn nog steeds kapitaalgoederen in de zin van rendabele arbeidsplaatsen schaars. Deze schaarste vormt een belemmering voor hogere groei. De investeringsbedrijvigheid, ter creatie van arbeidsplaatsen in arbeidsintensieve productieprocessen, kan gestimuleerd worden via een relatieve loonmatiging van 'matig geschoolde' arbeid. Bovendien wordt daardoor de rendabiliteit van bestaande traditionele arbeidsplaatsen hoger zodat zij langer mee kunnen gaan. Dit alles is bekend. Maar of de gewenste reële loonmatiging van minder geschoolde arbeid in tijden van deflatie ook gerealiseerd wordt is zeker in geval van een gedecentraliseerde loonvorming uiterst onwaarschijnlijk. Het belangrijkste instrument van de macro-economische groeipolitiek, een zodanige nominale loonmatiging gepaard gaande met een belastingverlaging, dat het reële effect daarvan op de beschikbare inkomens miniem is, hebben we nu eenmaal in dit land uit handen genomen van de centrale instanties op grond van de opgeëiste autonomie door de lagere instanties. De consequentie daarvan is dat een schuchtere poging van het CPB om althans voor de komende kabinetsperiode de lessen van de geschiedenis op te volgen en een beleidsvariant te presenteren waarin loonmatiging gecombineerd wordt met belastingverlaging, onmiddellijk door het zittende kabinet wordt getorpedeerd.

Een verlaging van de werkgeverspremies is uiteraard een andere vorm van loonmatiging waarbij sprake is van een belasting- (i.c. premie)vermindering zonder dat hierdoor het beschikbare reële looninkomen wordt aangetast. Voor zover echter de inverteffecten van deze maatregel onvoldoende zijn, zou de overheid – zo redeneert men – naar andere financieringsbronnen moeten uitkijken om het verlies aan voldoende premieontvangsten te compenseren. Een uitruil van WIR-subsidies met werkgeverspremies lijkt voor sommigen een mogelijkheid. Een dergelijke uitruil schijnt echter, althans volgens het CPB, ongunstig voor de economie te zijn. Ik weet niet of de door het CPB daarbij gehanteerde investeringsfunctie de werkelijkheid wel adequaat modelleert, doch ik vermoed dat bedoelde uitruil in elk geval de particuliere spaarquote zal verminderen, hetgeen *op den duur* ook de nationale investeringsbedrijvigheid zal aantasten. Bedoelde uitruil is derhalve ook mijns inziens niet goed zolang meer investeringen, ook in de diepte, dus in meer kapitaalintensieve richting, uitermate gewenst zijn.

Tabel 2. Kerngegevens 1986/1990 volgens de basisprojectie en de projectie met nader beleid

	Basisprojectie	Projectie met nader beleid
gemiddelde procentuele mutaties per jaar		
Loonsom per werknemer in bedrijven	1,5	0,6
Volume particuliere consumptie	2,5	1,5 à 2
Volume bruto investeringen bedrijven (excl. woningen)	4	3,6
Volume goederenuitvoer excl. energie	6	6 à 6,5
Productievolume marktsector excl. delfstoffenwinning, woningbezit	3,5	3 à 3,5
Prijspeil particuliere consumptie	0 à 0,5	0 à 0,5
niveaus in 1990		
Werkgelegenheid (in arbeidsjaren × 1.000)	4720	4720
Geregistreerde werkloosheid (personen × 1.000)	675	685 c) 635 d)
Arbeidsinkomensquote bedrijven a)	81,5	80,5
Financieringstekort overheid (% netto nationale produkt (NNP) b)	8,4	5,5
Belasting- en premiedruk (% NNP)	50,8	51,0

- a) Gecorrigeerd voor aardgas en dergelijke.
 b) Ingeval geen debudgettering zou hebben plaatsgevonden.
 c) Exclusief scholingsprogramma.
 d) Inclusief scholingsprogramma.

Bron: Centraal Planbureau.

Het collectieve financieringstekort in de komende kabinetsperiode zal onder invloed van dalende energieprijzen en dollarkoersen weer zo hoog worden dat extra bezuinigingen noodzakelijk zijn om een dreigende vertrouwenscrisis met betrekking tot de openbare financiën te voorkomen. Een dergelijke crisis zou immers tot onbeheersbare effecten leiden die erger zouden zijn dan de kwalen die men ondervindt bij een tijdelijke bestrijding van te hoge collectieve tekorten. Door een Keynesiaanse bril bekeken is elke collectieve bezuiniging, die eerder de particuliere besparingen aantast dan de particuliere consumptie, op korte termijn minder groeibeperkend. Daartoe reken ik dus de WIR-subsidies aan het bedrijfsleven. Afschaffing daarvan is in geval van hoge nood bij de openbare financiën des te meer verantwoord naarmate ook een verdergaande loonmatiging wordt gerealiseerd. In dat geval worden immers de rendementen per saldo niet aangetast.

De particuliere investeringen komen ook zonder WIR-subsidies tot stand, als de rendementen maar voldoende zijn en daarnaast de bestedingen voldoende groeien. Hoe zouden immers de ondernemingen hun te accumuleren winsten anders moeten aanwenden? Voorwaarde voor een dergelijke investering van ingehouden winsten is wel dat de alternatieve beleggingsmogelijkheden niet al te hoog renderen, m.a.w. dat de reële rentevoet niet al te hoog is. Daarover bestaat twijfel.

Zoals vermeld in tabel 1 handhaaft het CPB de WIR-premies, maar verlaagt wel de vermogens- en voorraadaf-trek, waardoor de lasten voor het bedrijfsleven stijgen.

Het verlagen van de pensioenpremies (het werkgevers-aandeel daarin uiteraard) voor ambtenaren ten tijde van deflatie is een ander standaardvoorbeeld om de particuliere besparingen (i.c. die van het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds) te verminderen ten bate van de collectieve besparingen. Veel nadelige bestedingseffecten zijn op korte termijn van beide hier besproken maatregelen niet te verwachten. Overigens is het vraagstuk van de optimale reductie van het collectieve tekort in de komende kabinetsperiode nog niet opgelost, ook niet door de Commissie van Economische Deskundigen van de Sociaal-Economische Raad. Desondanks conformeert het CPB zich aan het advies van deze commissie het financieringstekort in 1990 terug te brengen tot 5,5% van het nationale inkomen. Van geen betekenis voor het collectieve saldo maar wel voor de collectieve baten en lasten is een privatisering van allerlei quasi-collectieve diensten. Men zij daarbij evenwel

voorzichtig: niet elk geprivatiseerd hoger onderwijs, openbaar vervoer, sociale gezondheidszorg en sociale woningbouw is zonder meer beter dan de desbetreffende collectieve dienstverlening!

Slot

Samenvattend kan gesteld worden dat de mogelijkheden om een macro-economische groeipolitiek te bedrijven in tijden van deflatie zeer beperkt zijn, vooral bij een gedecentraliseerde loonvorming. Door de deflatie wordt ook de vereiste loondifferentiatie ter bevordering van de scholingsgraad van de beroepsbevolking gefrustreerd. Men zou bijna concluderen: wat vervelend dat onze valuta zo sterk is want mede daardoor hebben we zulk een ongewenste deflatie! Tevens maakt de energieprijzen- en dollarkoersdaling het praktisch onmogelijk de marginale belastingdruk te verlagen zonder weer nieuwe vertrouwenscrisis met betrekking tot de openbare financiën in het leven te roepen of buitensporige bezuinigingen te entameren.

Al met al vind ik het door het CPB voorgestelde beleidsplan, aangevuld met enige arbeidsduurverkorting, voor zover bedrijfstijdverlenging mogelijk en wenselijk is, een goed plan, in feite het allerbeste plan wat tot nu toe onder mijn ogen is gekomen. Ter linkerzijde wil men minder bezuinigingen en meer collectieve lastendrukverzwaringen. Ter rechterzijde uiteraard meer bezuinigingen, minder arbeidsduurverkorting en meer lastenverlichting. Het CPB-beleidsplan, aangevuld met een voorwaardelijke arbeidsduurverkorting, houdt het juiste midden maar kan niet uitgevoerd worden zonder een centraal akkoord tussen overheid en sociale partners. Ik hoop van harte dat een dergelijk compromis tot stand komt. Niets is immers zo groeibevorderend als een macro-economisch kader dat alle partijen gezamenlijk onderschrijven omdat het in ieders belang is en omdat het perspectief biedt; niets daarentegen is zo groeibeklemmend als loonstrijd, stakingen en een gebrek aan een optimistisch vooruitzicht, omdat men niet weet waaraan men toe is.

D.B.J. Schouten