

Een nieuwe krachtproef

In zijn nieuwjaarsartikel signaleert de secretaris-generaal van het Ministerie van Economische Zaken dat de economische ontwikkeling dit jaar in ons land zwak zal zijn. De internationale tegenslag noopt tot versterkte beleidsinspanningen op verscheidene terreinen. De verwezenlijking van de doelstellingen betreffende de vermindering van het financieringstekort van het rijk en stabilisatie van de collectieve-lastendruk in 1990 is moeilijker maar niet onbereikbaar geworden. Tevens kunnen bij de hervorming van de belasting belangrijke resultaten worden geboekt. De grootste nieuwe krachtproef betreft de bestrijding van de werkloosheid.

PROF. DR. F.W. RUTTEN

Internationale conjunctuur

De internationale situatie wordt thans gedomineerd door onzekerheid. De beschikbare statistische gegevens zijn nu minder van nut voor de beoordeling van het conjunctuurverloop, omdat ze ten dele betrekking hebben op de periode vóór de verstoring van de financiële markten sinds medio oktober en omdat - voor zover het recenter materiaal betreft - de effecten van de financiële verstoring eerst na enige tijd in de reële sfeer zichtbaar zullen worden. Met dat voorbehoud zij opgemerkt, dat de conjunctuur - zowel internationaal als nationaal - nog niet slecht verloopt. Zeer onlangs heeft de OESO de raming van de groei van de wereldhandel in 1987 naar boven bijgesteld, vergeleken met de raming in het midden van het afgelopen jaar. Deze bijstelling vond mede plaats omdat in enkele landen - met name het Verenigd Koninkrijk en Japan - de produktiegroei krachtiger was dan eerder voorzien. Bij de internationale handel is in de volumesfeer een herstel in de richting van meer evenwicht zichtbaar. In de Verenigde Staten overtreft de groei van het exportvolume in 1987 de stijging van het importvolume met 7%; in Japan en West-Duitsland is het omgekeerde het geval en ligt de exportgroei 3 à 4% lager dan de importgroei. In de nominale betalingsbalanscijfers komen deze veranderingen nog niet tot uiting, mede omdat wisselkoersveranderingen in eerste instantie nu eenmaal pervers uitwerken (J-curve).

De daling van de Amerikaanse aandelenkoersen is niet te verklaren uit een vertraging van de volumeconjunctuur. Men moet de betekenis van de daling van de aandelenkoersen niet overdrijven. De aandelenkoersen in Wall Street waren vóór de krach n.l. exceptioneel hoog, gelet op de koers-winstverhouding van 20 à 25, tegen 13 ultimo 1985 en 17 eind 1986; het huidige niveau bedraagt ca. 13¹. Het is op zich zelf geen drama dat de overmatige koersstijging binnen niet te lange tijd door een neerwaartse correctie werd gevolgd.

In de Verenigde Staten hebben het grote betalingsbalanstekort en het financieringstekort van de staat in combinatie met specifieke, politieke perikelen ken-

nelijk het vertrouwen ondermijnd. De koersval van de aandelen kan ook een gunstige bijwerking hebben. Enerzijds is het een signaal naar de overheid om het financieringstekort terug te dringen, anderzijds betekent het dat het vermogen van de particuliere sector aangetast is waardoor men minder zal willen besteden. Beide effecten zullen de binnenlandse bestedingen onder druk zetten en daarmee het evenwichtsherstel op de betalingsbalans van de Verenigde Staten dichterbij brengen.

De daling van de waarde van de dollar geeft reden tot grote zorg. In de afgelopen jaren bleek op de sprongen van de dollar geen peil te trekken. Van ca. f 2,60 in 1983 voltrok zich een stijging naar f 3,90 in de loop van 1985 gevolgd door een daling naar f 2,50 medio 1986 en f 1,85 thans². Het zijn overduidelijk bokkesprongen, die zich niet laten voorspellen. Een verdere daling van de dollar zou ernstige schade kunnen berokkenen.

De recente financiële moeilijkheden, in het bijzonder in de Verenigde Staten, worden door sommige commentatoren wel aangegrepen om te betogen dat de nieuwe beleidsoriëntering³, die de afgelopen 5 à 10 jaar bij de meeste OESO-landen, waaronder Nederland, ingang heeft gevonden niet adequaat is gebleken en dient te worden vervangen door een meer keynesiaans georiënteerde beleids-

1. Op de Amsterdamse beurs bleef het verloop van de koers-winstverhouding binnen nauwere grenzen. Eind 1985 lag deze verhouding op 10 en eind 1986 op 11 om medio 1987 te stijgen naar 12 à 13. Het huidige niveau bedraagt circa 10.

2. Het tekort op de lopende rekening van de Amerikaanse betalingsbalans steeg van \$ 47 mrd. in 1983 naar \$ 116 mrd. in 1985 en is sindsdien verder gestegen. Een eenduidige reactie van de dollarkoers op de Amerikaanse betalingsbalans is niet met het blote oog zichtbaar.

3. Zie o.a. OECD, *Structural adjustment and economic performance*, Parijs, 1987 en Commission of the European Communities, *Annual economic report 1986-1987: Reduction of unemployment in a more dynamic European economy*, *European Economy*, nr. 30, november 1986.

aanpak⁴. Tekortkomingen bij de tenuitvoerlegging van bepaalde beleidslijnen dienen evenwel niet gelijk te worden gesteld aan systeemfouten. De stijging van het financieringstekort van de staat van de Verenigde Staten past uitdrukkelijk niet in een sophisticated 'supply-side'-benadering, die mede oog heeft voor het belang van besparingen⁵. Ook een goede beleidsfilosofie lijdt schipbreuk bij gebrek aan krachtdadigheid bij de uitvoering⁶.

Wat het korte-termijnbeleid in West-Europa betreft ligt het in de rede dat het accent thans wordt gelegd op maatregelen in de monetaire sfeer (rente e.d.) in plaats van in de budgettaire sfeer. Zoals bekend zal o.m. in West-Duitsland de economische ontwikkeling binnen enkele maanden nader worden bezien. Dat geldt ook voor ons land, maar wel binnen een andere financieel-economische context omdat het financieringstekort van de overheid nog te groot is en het overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans niet bijzonder hoog meer is (van het 4e kwartaal 1986 tot en met het 3e kwartaal 1987 bedroeg het overschot f 5 mrd. tegen f 18 mrd. in 1985).

In West-Europa is geen fundamentalistische discussie - in de trant van Keynes versus Lucas - aan de orde. Weinig Europese landen hebben principiële bezwaren tegen elke vorm van ondersteuning van de algemene economische ontwikkeling. Maar even weinig landen zijn thans geneigd tot grootscheepse budgettaire bestedingsimpulsen. Het grootste punt van zorg in de EG betreft een te grote daling van de dollar, die de structurele concurrentieverhoudingen zou verstoren. Het is te hopen dat in het kader van de Groep van Zeven op een geëigend moment voorwaarden voor een evenwichtige koers van de dollar zullen worden geschapen. Ook in dit opzicht komt men met fundamentalistische discussies niet veel verder. Eensdeels is de stelling dat de markt altijd gelijk heeft — gelet op de bokesprongen van de dollar in de afgelopen jaren — slechts een doodoener. Anderdeels heeft de proclamatie van een nieuwe doelzone voor de dollar weinig zin, als daaraan geen potentiële consequenties voor het beleid van de grootste landen worden verbonden. Bij de verdeling van de eventuele beleidsaanpassingen over de landen is de schuldvraag inzake de ontstane moeilijkheden, zeker bij de huidige politieke constellatie in de Verenigde Staten, niet het enige relevante criterium. Daarnaast telt het belang dat de afzonderlijke landen hebben bij een evenwichtige internationale ontwikkeling. Hopelijk zullen onze oosterburen dit aspect zwaar blijven laten wegen⁷. Voor de Verenigde Staten zijn daarnaast de gevolgen van de dollarkoers voor het binnenlandse prijspeil en de rente relevant.

Nationale situatie

Uit de recentste cijfers over de vaderlandse economie komt voor 1987 het volgende beeld naar voren. De bedrijfsinvesteringen in vaste activa toonden in het derde kwartaal nog slechts een zwakke groei, hetgeen overeenkomt met eerdere prognoses van het CPB. In september was een dergelijke afvlakking voorzien, maar vergeleken met de zeer forse stijgingen in 1985/1986, is de verandering toch markant. Het huidige niveau van investeringen is evenwel toereikend voor ca. 3% groei van de productiecapaciteit per jaar, hetgeen bevredigend is. De woningbouw ontwikkelde zich vrij gunstig. De particuliere consumptie is tot dusverre blijven stijgen met 2 à 3% op jaarbasis. De export excl. energie stijgt volgens recente indicatoren - gecorrigeerd voor incidentele posten - met ca. 5%. De werkloosheid daalt het laatste halfjaar niet meer. Naast de vertraging van de economische groei kan hierbij van invloed zijn

dat het arbeidsaanbod extra stijgt mede als gevolg van onverwacht grote immigratie.

De vooruitzichten voor dit jaar zijn als gevolg van de internationale perikelen minder gunstig dan op de jongste derde dinsdag van september werd verwacht. De door de lagere dollarkoers verslechterende concurrentiepositie heeft een remmend effect op de exportgroei. De bedrijfsinvesteringen zullen niet verder stijgen. De particuliere consumptie zal in 1988 verder groeien. Door het gunstige effect van de lagere dollar op de inflatie en de koopkracht lijkt ook bij een versterkte loonmatiging de eerder geraamde groei bij benadering haalbaar⁸. Al met al lijkt zich ten opzichte van de toch al magere geraamde produktiegroei van ruim 1% een beperkte tegenvaller te gaan aftekenen.

Allicht kan de conjuncturele ontwikkeling tot somberheid aanleiding geven. Het oude onderscheid tussen conjunctuur en structuur dient echter niet uit het oog te worden verloren. In conjunctureel moeilijke tijden kan wel degelijk voortgang met de structurele versterking van de nationale economie worden gemaakt. Alvorens de perspectieven voor de middellange termijn aan te duiden wil ik de structurele versterking van de nationale economie tijdens de afgelopen jaren kort memoreren, mede in vergelijking met andere landen.

De positie van het vaderlandse bedrijfsleven is in de afgelopen jaren gelukkig aanzienlijk versterkt. De loonkosten per eenheid produkt in de verwerkende industrie lagen in 1987 ca. 20 à 30% gunstiger ten opzichte van concurrenten dan in de periode 1975/1980 en waren ongeveer gelijk aan het peil in de jaren zestig. Ook het verloop van onze uitvoer is vergeleken met West-Duitsland en enkele kleine Westeuropese landen (België, Zweden, Denemarken, Oostenrijk) gunstig geweest. In de jaren 1981/1983 bleef onze export jaarlijks ca. 2% achter bij die landen. Daarentegen deed onze export het in de jaren 1984 t/m

4. De succesvolle economische groei in de Verenigde Staten is door critici in eerste instantie op het conto geschreven van de keynesiaanse bestedingsimpuls verbonden aan de belastingverlaging. Nu wordt het vastlopen van het Amerikaanse beleid wel gekarakteriseerd als het fiasco van het 'supply-side'-beleid, dat moet plaats maken voor een keynesiaanse aanpak. Geen voorbeeld van consistent denken. Overigens zij bedacht dat het feitelijke beleid in een land zelden nauwkeurig overeenkomt met de opvattingen van een economisch-politieke 'school'. Verder geldt dat 'supply-side'-elementen veel minder urgent zijn bij de Amerikaanse verhoudingen dan in vele Westeuropese landen.

5. Feldstein, voormalig voorzitter van de Council of Economic Advisors, heeft in een vroeg stadium gewaarschuwd dat de onvoldoende beheersing van het overheidstekort in de Verenigde Staten zou leiden tot mislukking van het financiële beleid en de 'supply-side'-filosofie daardoor in diskrediet zou brengen. M.S. Feldstein, Supply-side economics: old truths and new claims, *The American Economic Review*, jg. 76, nr. 2, mei 1986, blz. 26-30. Zie ook O.J. Blanchard, Reaganomics, *Economic Policy*, jg. 2, nr. 2, oktober 1987, blz. 15-56.

6. Het Verenigd Koninkrijk is een voorbeeld, waar een fervent 'supply-side'-beleid gepaard ging met een krachtige economische groei en het tot vrijwel nul reduceren van het overheidstekort. Matthews en Minford betogen dat de verbetering in de economische performance van het VK sinds 1981 vooral een gevolg is van 'supply-side'-politiek. Zie K. Matthews en P. Minford, Mrs. Thatcher's economic policies 1979-1987, *Economic Policy*, jg. 2, nr. 2, oktober 1987, blz. 57-101.

7. Voor een klein land als het onze, waar de koers van de gulden aan de mark is gekoppeld, ligt de beleidsvorming eenvoudiger. Het beleid dient die koppeling waar te maken en te voldoen aan internationale samenwerking. Deze lijn is uiteengezet in mijn vorige nieuwsjaarsartikel.

8. Het niveau van de consumptie per hoofd van de bevolking zal dit jaar hoger zijn dan ooit, terwijl tegelijkertijd de vrije tijd op een recordniveau ligt.

1987 ca. 1 à 1,5% beter dan in de genoemde landen. Mar-
kant is het verschil in uitvoergroei tussen Nederland en
West-Duitsland in 1987, dat ca. 4% ten onze gunste be-
draagt.

Het eigen vermogen van ondernemingen in de nijverheid
is vanaf 1983 tot 1987 met meer dan 30% gestegen. De
investerings zijn van 1983 tot 1987 met 45% gestegen in
het bedrijfsleven als geheel en met ruim 80% in de indus-
trie. Deze groei van de bedrijfsinvesteringen steekt gunstig
af bij andere Westeuropese landen; tegenover 45% ten on-
zent staat 18% in West-Duitsland, 6% in Frankrijk en 40%
in het Verenigd Koninkrijk.

Ook de rijksfinanciën zijn de afgelopen jaren verbeterd.
Het doel om de rentelasten van de staat niet harder te la-
ten stijgen dan het nationale inkomen, is inmiddels binnen
bereik gekomen. Aangenomen dat het tekort van het rijk
daalt tot 5,25% van het nationale inkomen in 1990 en uit-
gaande van een lange rente van 5 à 6% en een nominale
groei van het nationale inkomen van 3 à 4% zal de rente-
lastenquote tussen nu en het jaar 2000 grosso modo con-
stant blijven⁹. De werkgelegenheid is van 1983 op 1987
met 350.000 personen gestegen. Daarmee was de procentue-
le werkgelegenheidsgroei in ons land ruim driemaal zo
hoog als in de EG als geheel. In vergelijking met eerdere
prognoses steken de huidige werkloosheidscijfers gunstig
af. Dit illustreert dat meer is bereikt dan tot voor kort bij het
uitblijven van nadere beleidsinspanningen werd verwacht.
Dergelijke goede uitkomsten ten opzichte van eerdere ra-
mingen mogen echter niet naar de toekomst worden geëx-
trapoleerd; het verslechterde internationale klimaat duidt in
de omgekeerde richting.

Gelet op de zwakke algemeen-economische ontwikke-
ling in 1987/1988 is een voor de hand liggende indruk dat
bij het economisch herstelbeleid de vaart eruit is of zelfs
dat het aan gevoel voor de juiste richting gaat ontbreken.
Met 'nostalgie' wordt wel verwezen naar de vorige kabi-
netsperiode. Bedacht zij dat in die jaren de internationale
handel vrij gunstig verliep. Zwaar weegt ook de daling van
de aardgasopbrengsten van de staat met circa f 15 mrd.
tussen 1985 en 1988. Bij het uitblijven daarvan had het be-
lastingsbeleid spectaculair en genereus kunnen zijn.

De vertraging van de groei van het reële nationale inko-
men van 3% in de jaren 1984 t/m 1986 tot 0,5 à 1% in
1987/1988 duidt niet op een fundamentele verzwakking
van de nationale economie¹⁰. Aan schommelingen op de
korte termijn is de structurele ontwikkeling niet af te meten.
Maatgevend is de structurele ontwikkeling van onze con-
currentiekracht vooral in West-Europa, die zoals gezegd
niet ongunstig verloopt alsmede de voortgang met de sa-
nering van de collectieve sector, die met veel vallen (zoals
begrotingoverschrijdingen) en opstaan (zoals compense-
rende ombuigingen) langzaam vordert.

Daarmee is niet gezegd dat in financieel-economisch op-
zicht het maximale is bereikt. Bij het beleid vindt een afwe-
ging van vele aspecten plaats, waarbij rust en geleidelijk-
heid uit sociaal oogpunt zwaar meewegen. Op de beleids-
vorming kan van invloed zijn geweest dat het financierings-
tekort van het rijk een reeks meevallers te zien heeft ge-
geven en dat het herstel van een groot deel van het bedrijfs-
leven spectaculair is geweest. Door de verslechtering van
de internationale situatie is het beeld nu gewijzigd. In het
bijzonder vele internationaal concurrerende bedrijven in de
landbouw, de industrie en de dienstensector worden voor
zware opgaven gesteld. Dat werkt door naar de werkgele-
genheid. Ook de beheersing van het financieringstekort
van het rijk wordt door de internationale verslechtering ernstig
bemoelijkijkt. Het herstelbeleid komt hiermee voor een
nieuwe krachtproef te staan. Aan het welslagen daarvan
hoeft niet te worden gewanhoopt, gelet op de goede resul-
taten na 1982 en gelet ook op de buffers die hier en daar
voor de eerste opvang van moeilijker tijden zijn gecreëerd.

Beleidsopgaven voor de middellange termijn

Bijna twee jaar geleden heeft het CPB een scenario ont-
wikkeld voor het geval de internationale ontwikkeling on-
gunstiger zou zijn dan in de basisprojectie voor de jaren
1986-1990 was aangenomen. In dat scenario werd gere-
kend met een aanmerkelijk lagere groeivoet van de wereld-
handel dan de 5 à 5,5% die in de centrale prognose was
aangenomen en een geringere stijging van de internatio-
nale concurrentieprijs en de olieprijs. Alsdan zou vol-
gens de toenmalige berekeningen van het CPB in 1990 het
nationaal product 3% lager en de werkgelegenheid 80.000
arbeidsjaren lager uitkomen dan in de 'basisprojectie' en
even zoveel afwijken van de berekeningen die aan het re-
geerakkoord ten grondslag zijn gelegd¹¹. Ook het financie-
ringstekort van de overheid en de bedrijfsinvesteringen
zouden in zeer ongunstige zin worden beïnvloed.

Sinds de afsluiting van de berekeningen door het CPB
twee jaar geleden zijn elementen van dit minder gunstige
scenario realiteit geworden. De wereldhandel is minder ge-
groeid dan geraamd en de dollar is al geruime tijd lager dan
begin 1986 was aangenomen¹². Die externe tegenvallers
zijn ten dele wel maar ten dele ook niet in de resultaten van
de nationale economie zichtbaar geworden. Zo heeft onze
export tot dusverre minder schade ondervonden van de la-
gere dollar dan een jaar geleden was geraamd¹³. Ook het
financieringstekort van het rijk is minder nadelig beïnvloed,
doordat de belastingen zich relatief sterk hebben gehou-
den. Het is dan ook niet juist dat de CPB-berekeningen
voor het regeerakkoord begin 1986 een cumulatie van een-
zijdig optimistische veronderstellingen bevatten¹⁴. Bij een
tussentijdse balans op dit moment komt een ingewikkeld
samenstel van tegenvallers en meevallers naar voren.

Ter illustratie zij vermeld dat volgens huidige inzicht het ni-
veau van de werkgelegenheid in 1986 ca. 90.000 arbeids-
jaren hoger ligt dan bij de opstelling van het regeerakkoord
is aangenomen. Zo ook ligt in 1986 het nationale inkomen
ruim 2% hoger dan destijds bij de regeerakkoordbere-
keningen was verondersteld, hetgeen tot uitdrukking kwam
in het eerder vermelde, relatief hoge niveau van belasting-
ontvangsten en sociale premies.

9. Schriftelijk antwoord Algemene politieke en financiële bescho-
wingen, oktober 1987, Tweede Kamer, 1987-1988, 20 200, nr. 5.

10. Over de structurele toestand van een economie valt soms
moeilijk eenstemmigheid te bereiken. Zo voerde medio jaren zes-
tig Den Uyl als minister van Economische Zaken met Zijlstra een
debat dat in de publieke opinie onbeslist eindigde, hoewel Den Uyl
met de stelling dat de nationale economie er goed voorstond, toen
m.i. overduidelijk het gelijk aan zijn zijde had. Den Uyl gaf in die
periode op vele terreinen — kwaliteit van het bestaan, meer ar-
beidsdeelneming door vrouwen, beleid ten aanzien van de kolen-
winning — blijk van een vooruitziende blik, die voor de verdere
ontwikkelingen van groot belang is gebleken.

11. Centraal Planbureau, *Centraal Economisch Plan 1986*, waar-
in opgenomen De Nederlandse economie in 1990, Den Haag,
1986, blz. 248-250.

12. Het *Centraal Economisch Plan 1986* raamde de dollar op
f 2,25 in 1990 en in het lagere scenario op f 2,00.

13. Het *Centraal Economisch Plan 1987* verlaagde de exportra-
ming van 5,5% in de MEV voor 1987 naar 2,5% vanwege een dol-
larkoers van f 2,00 i.p.v. f 2,25. Inmiddels is de exportraming
weer verhoogd in de richting van 5%. Uit dit goede uitvoerproces
mag niet worden geconcludeerd dat de verdere dollardaling ook
wel goed kan worden opgevangen. Het is veeleer zo dat de aan-
wezige buffer is benut. Bedacht zij dat een aantal landen hun munt
gekoppeld heeft aan de dollar en dat de concurrentie met dollar-
landen zich niet alleen overzee maar ook op de Westeuropese
markt afspeelt.

14. De belangrijkste externe tegenvaller betreft de dollar. Ten tij-
de van de berekeningen voor het regeerakkoord werd uitgegaan
van een dollarkoers van f 2,60. De Nederlandse regering had bij
haar beleidsbepaling toen toch moeilijk kunnen uitgaan van een
daling met 75 cent binnen anderhalf jaar.

Indien men deze gunstiger niveau-uitkomsten over 1986 combineert met de gevolgen van het bovengenoemde ongunstiger CPB-scenario voor de internationale ontwikkeling dan blijken de plussen en minnen elkaar voor een aantal grootheden grosso modo in evenwicht te houden. Met andere woorden zouden de niveaus van het nationaal inkomen, de werkgelegenheid en de investeringen in 1990 niet sterk hoeven af te wijken van de cijfers ten tijde van het regeerakkoord; de veranderingen van 1986 tot 1990 komen uiteraard wel ongunstiger uit dan bij het regeerakkoord was verondersteld.

Deze taxatie zou in de huidige bijzonder onzekere situatie, waarin zich extra moeilijk prognoses voor 1990 en later laten maken, als globale situatieschets dienst kunnen doen. Een summierse uitwerking hiervan voor de bekende drie beleidssporen volgt hieronder.

Eerste spoor: beheersing collectieve uitgaven

Bij de bepaling van het kader voor de financiën van het rijk is bij de opstelling van het regeerakkoord niet uitgegaan van een bewust conservatieve inschatting van de economische ontwikkeling. In plaats van aldus een discussie uit te lokken over de bestemming van eventuele meevallers werd in het kabinetsprogramma beklemtoond dat de collectieve uitgaven binnen de gestelde plafonds dienden te blijven¹⁵. Inmiddels ligt voor 1988 in de uitgavenraming, gemaakt in het najaar van 1987¹⁶, een overschrijding van circa f 3 mrd. besloten. Daarnaast kunnen zich verdere overschrijdingen gaan voordoen, eensdeels als gevolg van een niet waterdichte uitgavenbeheersing en anderdeels als gevolg van externe tegenvallers, b.v. vanwege de EG-begroting en verder vooral verband houdende met het ongunstiger internationale klimaat.

Aangenomen dat het nationale inkomen (qua niveau) in 1990 ongeveer gelijk zal zijn aan het ten tijde van het regeerakkoord geraamde peil zal het houden van de collectieve uitgaven (gesaldeerd met de niet-belastingmiddelen waaronder aardgas) binnen de gestelde plafonds grosso modo toereikend zijn om de doelstellingen inzake vermindering van het rijkstekort en stabilisatie van de collectieve lastendruk conform het regeerakkoord te verwezenlijken. In zoverre hoeft niet van een drastisch veranderde situatie te worden gesproken. Nieuw is wel dat het houden van de uitgaven binnen de gestelde grenzen een nieuwe krachtproef vraagt. Zoals gezegd bevatten de cijfers voor 1988 al een overschrijding van f 3 mrd. en dreigen zich o.m. door internationale omstandigheden in de periode tot 1990 tegenvallers voor te doen. Onder deze omstandigheden is een strikte, structurele uitgavenbeheersing per departement en per sector van vitaal belang. In bepaalde uitzonderingsgevallen, b.v. bij extra uitgaven voor de staatschuld, zal voor structurele overschrijdingen elders in de collectieve sector compensatie dienen te worden gezocht, willen de doelstellingen terzake van het financieringstekort en de lastendruk binnen bereik blijven. Dit tijdstip noch deze plaats lenen zich voor een kwantificering van de budgettaire problemen, die zich zullen gaan aftekenen. Een eerste voorlopige indruk duidt op een forse extra opgave, die zich echter binnen een gepast tijdsbestek laat oplossen.

Tweede spoor: economische groei

Nu het internationale klimaat is verslechterd, staat ook het Nederlandse bedrijfsleven voor een nieuwe krachtproef. De winstmarges zullen worden verlaagd om het marktaandeel zoveel mogelijk te behouden. Parallel met het economische herstel zijn de faciliteiten voor bedrijven drastisch verminderd, nl. per saldo met ca. f 6 mrd. op jaarbasis¹⁷. In concurrerende landen is dat per saldo minder gebeurd. Verder vormt de hoge collectieve-lastendruk een handicap voor het bedrijfsleven in verhouding tot de

internationale concurrenten. Aanpassing van het stelsel van collectieve lasten is van vitale betekenis, te meer nu steeds meer landen tot vereenvoudiging en verlaging van belastingen overgaan. De marginale 'wig' is voor de gemiddelde werknemer in ons land tweemaal zo hoog als in Japan en de Verenigde Staten; ook de vergelijking met West-Duitsland en België valt in toenemende mate ongunstig uit. De bewindslieden van Financiën hebben vanuit het gezichtspunt van de internationale concurrentie ook het belang van verlaging van de vennootschapsbelasting onderstreept¹⁸.

De belastingvereenvoudiging, voorgesteld door de commissie-Oort en geamendeerd volgens de variant-Kombrink, vordert traag maar gestaadig en zal naar alle waarschijnlijkheid in 1990 zijn beslag krijgen. Die vereenvoudiging is nodig, maar behelst economisch gezien slechts een bescheiden verbetering en veroorzaakt ook weer enkele knelpunten. Het grote belang van de belastingoperatie komt beter tot z'n recht als vereenvoudiging snel gevolgd wordt door resp. gepaard gaat met verlaging van tarieven. Hierop is het streven inderdaad gericht¹⁹. Een verlaging van de tarieven over de hele linie is mede van belang voor het behoud van koopkracht voor brede lagen van de bevolking o.m. bij de invoering van de vereenvoudiging; de mogelijkheden daartoe zijn afhankelijk van de situatie van 's rijks schatkist. Een combinatie van beperking van aftrekposten e.d. en verlaging van tarieven vormt uiteraard een geringere budgettaire opgave.

Onderstreept zij dat belastingverlaging niet alleen aan de hogere inkomens ten goede komt, maar ook voor de lagere inkomens van belang is²⁰. Dit geldt voor de belastingverlaging in dit jaar; het geldt a fortiori bij de gewijzigde tariefstructuur volgens Oort.

Derde spoor: werkgelegenheid

Zoals eerder opgemerkt, is het niveau van de werkgelegenheid in 1986/1987 hoger dan ten tijde van het regeerakkoord was geraamd. Het arbeidsaanbod wordt echter dienovereenkomstig hoger geraamd. Het relatief hoge werkgelegenheidspeil werkt aldus niet door in de geregistreerde werkloosheid.

De perspectieven voor de arbeidsmarkt en de openbare financiën lopen daarom niet parallel. Hoewel de opgaven op het terrein van de openbare financiën als gevolg van de internationale tegenvallers zijn verzawaard, lijkt zoals ge-

15. Ministerie van Financiën, *Nota over de toestand van 's-Rijks financiën*, Tweede Kamer, 1986-1987, 19 700, nr. 39.

16. Ministerie van Financiën, *Miljoenennota 1988*, Den Haag, 1987, blz. 68 en Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Financiële nota sociale zekerheid 1988*, Tweede Kamer, 1987-1988, 20 206, nrs. 1-2, blz. 104.

17. Bij de overschrijdingen van de WIR in 1986 en 1987 gaat het in hoofdzaak om een verschuiving in de tijd als gevolg van administratieve veranderingen bij de belastingdienst. In samenhang met de automatisering en wijziging bij de voorlopige aanslagen werden bepaalde WIR-uitgaven eerder dan tot dusverre als zodanig geregistreerd. Daar staat uiteraard tegenover dat de registratie van deze bedragen - anders dan eerder was geraamd - niet zal drukken op de jaren na 1987. Voorts heeft voor een deel anticipatie op de afschaffing van de negatieve aanslag in mei 1986 een rol gespeeld in samenhang met de uitvoerige behandeling in het parlement.

18. Toespraak van minister Ruding voor de Nederlandse Vereniging van Commerciële Directeuren op 11 november 1987 en van staatssecretaris Koning voor het Departement Delft van de Maatschappij voor Nijverheid en Handel op 18 november 1987.

19. Idem.

20. L.B. Lindsey, *Individual taxpayer response to tax cuts 1982-1984 with implications for the revenue maximizing tax rate*, NBER working paper nr. 2069, National Bureau of Economic Research, Cambridge, december 1986.

zegt handhaving van de eerder gestelde uitgavenplafonds grosso modo voldoende om de doelstellingen ter zake van financieringstekort en lastendruk binnen bereik te houden. Op de arbeidsmarkt daarentegen zal het eerder geraamde werkgelegenheidsgetal niet toereikend zijn om de nagestreefde daling van de werkloosheid te bereiken. Er is nog een ander verschil tussen de doelcijfers op de genoemde gebieden. Achteraf bezien impliceert het streefcijfer voor het rijkstekort van 5,25% in 1990 slechts een bescheiden vermindering ad 1% van het nationale inkomen ten opzichte van het uiteindelijk gerealiseerde niveau in 1986 (nl. 6,4%). Voor de werkloosheid is daarentegen een reductie nagestreefd van 710.000 in 1986 naar 500.000 in 1990, die internationaal gezien als zeer ambitieus is te bestempelen. Bij een bijzonder ambitieuze doelstelling waarvoor reeds alle zeilen zijn bijgezet, is bij externe tegenslagen moeilijker te vermijden dat vertraging optreedt.

De vraag kan niettemin rijzen naar de 'uitruilverhouding' tussen de doelcijfers op het gebied van de werkloosheid en het financieringstekort van het rijk. Stel dat zou worden gekozen voor bestedingsimpulsen, zoals m.n. via extra materiële overheidsbestedingen, van zodanige omvang dat in 1990 geen vermindering van het financieringstekort ten opzichte van het peil in 1986 zou optreden. Volgens CPB-berekeningen zou de werkloosheid dan slechts verminderen met 10 à 20.000 op middellange termijn en met een nog geringer getal op langere termijn²¹.

Mede gelet op deze uitruilverhouding ligt de kern van de kwestie niet zozeer bij een gewijzigde afweging tussen openbare financiën en arbeidsmarkt als wel bij de arbeidsmarkt zelf. Niet voor niets bestaat er in brede kring consensus over, dat zowel het overheidstekort als de werkloosheid dienen te worden verlaagd. Ook afwenteling via collectieve-lastenverhoging zou ons van de regen in de drup brengen. Meer in het algemeen zijn de drie beleidssporen veeleer als complementair dan als concurrerend te beschouwen.

Wat de arbeidsmarkt betreft, is er in de afgelopen tijd helaas een achterstand opgelopen ten opzichte van de werkloosheidsdoelstelling van het regeerakkoord, als gevolg van een samenstel van oorzaken, te weten de tegenvallers bij de wereldhandel, de dollarkoers, de forse groei van het arbeidsaanbod en de aanloopproblemen bij het gerichte arbeidsmarktbeleid. De situatie wordt in de komende tijd nog moeilijker als gevolg van verdere internationale tegenvallers.

In deze situatie is maximale terughoudendheid bij de lonen van belang. Bij vrijwel stabiele prijzen en stabiele collectieve lasten zou het goeddeels afzien van algemene verhogingen van de contractlonen een belangrijke bijdrage tot de werkgelegenheid kunnen leveren. In verband met de aanpak van de structurele werkloosheid is in de afgelopen jaren veel gesproken over aanpassing van de minimumlonen; de politieke keuze is geweest op dit terrein weinig te veranderen. Voorts is de verkorting van de werkweek ten opzichte van het buitenland al vrij groot geweest, zodat hierin ook niet veel rek meer zit²².

Het ligt voor de hand te bezien of bestaande vormen van gericht arbeidsmarktbeleid kunnen worden geïntensiveerd dan wel nieuwe methoden kunnen worden ontworpen. Intensivering lijkt op een enkel deel terrein (met name scholing) mogelijk. Over het geheel genomen valt uit een oogpunt van doelmatigheid en goede uitvoering echter te betwijfelen of de toch al sterke intensivering van de gerichte arbeidsmarktprogramma's, die in de cijfers achter het regeerakkoord besloten ligt, zich voor een aanzienlijke uitbreiding leent.

Niettemin lijkt een waardevol nieuw element te zijn gevonden met de heroriënteringsgesprekken ten behoeve van langdurig werklozen²³. Deze benadering sluit aan bij een recente analyse van het CPB²⁴, die erop duidt dat on-

geveer de helft van de werklozen thans niet beschikt over voldoende scholing en werkervaring om een plaats op de arbeidsmarkt te kunnen verwerven. Met name langdurig werklozen dreigen in een uitzichtloze situatie te komen omdat hun geschiktheid voor de arbeidsmarkt steeds verder vermindert²⁵.

In het licht van de aard van de werkloosheidsproblemen wordt thans alleszins terecht de onpersoonlijke benadering aan de hand van 'kaarten in een bak' aangevuld met persoonlijke gesprekken gericht op bijscholing en herintreding. Het is ook een goede zaak dat particuliere bemiddelings- en adviesbureaus hierbij worden ingeschakeld. Het lijkt aannemelijk dat een aantal potentiële vacatures, die thans onvervuld blijven, aldus kunnen worden benut.

Vanzelfsprekend kan deze nieuwe werkwijze niet als wondermiddel tegen alle werkloosheidsproblemen gelden. Op iets langere termijn zijn economische groei, loonmatiging en scholing de pijlers voor de groei van de werkgelegenheid. Het gerichte arbeidsmarktbeleid kan ertoe bijdragen dat de mogelijkheden, die de algemeen-economische ontwikkeling biedt, zo volledig mogelijk worden benut en het kan helpen verhinderen dat de loonmatiging ook bij een nog omvangrijke werkloosheid wordt ondergraven door tekorten op deelmarkten (met name in de technische en bedrijfseconomische sfeer).

De grootste nieuwe krachtproef bestaat bij het verslechterde internationale klimaat in het doorzetten van de dalende lijn van de werkloosheid, via uiterste terughoudendheid bij de lonen en via heroriëntering van mensen, bijscholing en herintreding in het arbeidsproces. Een geïntensiveerde samenwerking tussen bemiddelingsdeskundigen in de collectieve en de particuliere sector kan daarvoor een nieuwe opening bieden. Allicht kunnen de nieuwe pogingen gericht op heroriëntering van langdurig werklozen op vele manieren in het vaderlandse moeras vastlopen. Als niet alle krachten worden gemobiliseerd om dat te voorkomen, dreigt een verdere verlaging van de werkloosheid in de eerstkomende jaren in gevaar te komen. Echter, bij een adequate aanpak is vertraging bij de werkloosheidsdaling mogelijk niet te vermijden, maar behoeven de structurele werkgelegenheidsperspectieven ondanks de recente internationale tegenwind niet wezenlijk te verslechteren.

Collectieve uitgaven en lasten op langere termijn

In de aanloop naar de jaren negentig is een levendige discussie aan het ontstaan omtrent de trendmatige ontwikkeling van de omvang van de collectieve sector. Zoals bekend is internationaal en speciaal in ons land het aandeel van de collectieve uitgaven in de jaren zestig en zeventig sterk gegroeid om in de loop van de jaren tachtig wat te gaan dalen. Het aandeel in het nationale inkomen steeg van 39% in 1960 tot 48% in 1970 en bedraagt thans 66%.

21. *Centraal Economisch Plan 1986*, blz. 240.

22. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Werkgelegenheidsnotitie 1988*, Tweede Kamer, 1987-1988, 20 216, nr. 2.

23. Stichting van de Arbeid, *Eindrapport tripartite overleg langdurige werkloosheid*, Den Haag, 24 september 1987.

24. J.J. Graafland, *Hysteresis in werkloosheid in Nederland*, Onderzoeksmemorandum nr. 38, Centraal Planbureau, Den Haag, 1987, alsook het komend *Centraal Economisch Plan 1988*.

25. O.J. Blanchard en L.H. Summers, Hysteresis in unemployment, *European Economic Review*, jg. 31, nr. 1/2, februari/maart 1987, blz. 288-295 en O.J. Blanchard en L.H. Summers, Hysteresis and the European unemployment problem, in S. Fischer (red.), *NBER macroeconomics annual 1986*, Cambridge, 1986, blz. 15-78.

De analyse van de beleidsmogelijkheden vindt plaats op verschillende niveaus. Vooreerst is globaal getaxeerd in welke mate de groei van de collectieve uitgaven achter kan blijven bij de groei van het nationale inkomen zonder erg pijnlijke bezuinigingen²⁶. De uitkomsten variëren afhankelijk van het tempo van de economische groei en de wijze waarop de koopkracht wordt ondersteund, nl. door bruto verhoging dan wel door verlaging van collectieve lasten. Bij een redelijk gunstig internationaal klimaat en gegeven de in brede kring aanwezige voorkeur voor koopkrachtverbetering via het netto-traject in plaats van via de bruto-sfeer zal in de jaren negentig bij een sociaal-beschaafd uitgavenbeleid niet alleen ruimte ontstaan voor verdere reductie van het financieringstekort van de overheid, maar ook voor verlaging van de collectieve-lastendruk. Het kan hierbij om belangrijke bedragen gaan.

Van wezenlijk belang voor de beleidsvorming is natuurlijk, of van beperking van collectieve lasten en uitgaven belangrijke voordelen voor economische groei, welvaart en werkgelegenheid zijn te verwachten. Uit berekeningen met het huidige macro-model van het CPB komen bij een parallelle verlaging van belastingtarieven en collectieve uitgaven op het eerste gezicht geen aanzienlijke effecten op de economische ontwikkeling naar voren. Daarmee is echter niet het laatste woord gezegd²⁷. Op het CPB zijn diverse onderzoeken in gang gezet om dit terrein nader te verkennen. In afwachting daarvan zij vermeld dat enkele tentatieve berekeningen²⁸ aan de hand van macro-econometrische modellen indiceren dat een beperking van collectieve uitgaven en collectieve lasten met 1% van het nationale inkomen op middellange termijn het nationale produkt met omstreeks 0,5% doet toenemen. De beperking van overheidsuitgaven kan daarom uiteindelijk kleiner zijn dan de initiële ombuiging. Dit geldt a fortiori voor ambtenaren en uitkeringsgerechtigden, omdat de betrokken inkomensstrekken niet alleen te maken hebben met matiging van hun bruto inkomen maar ook profiteren van lagere collectieve lasten. Op een termijn van 5 à 10 jaar hoeft de koopkracht van ambtenaren en uitkeringsgerechtigden dan ook nauwelijks schade te ondervinden. Daarbij komt dat de werkgelegenheid zich als gevolg van een dergelijke politiek aanzienlijk gunstiger kan ontwikkelen. Meer werkgelegenheid is de beste weg naar meer koopkracht.

Berekeningen met macro-modellen zijn m.i. overigens niet de enige resp. niet de beste bron om licht op deze vraagstukken te werpen. Diverse andere onderdelen van de economische wetenschap — algemeen-evenwichtsmodellen, welvaarts-theorie, public choice — zijn hierbij van nut. Het is daarom van belang hoe vooraanstaande deskundigen in het licht van het geheel van de economische wetenschap oordelen over de effecten van een parallelle verlaging van belastingtarieven en overheidsuitgaven. Kort geleden zijn hieromtrent Amerikaanse economen van uiteenlopende signatuur geconsulteerd, toegespitst op een situatie, zoals in Nederland, met hoge marginale belastingtarieven. Het vrijwel unanieme oordeel van deze deskundigen was²⁹ dat van verlaging van belastingen en overheidsuitgaven in het licht van de economische wetenschap een gunstig effect op de economische groei, de welvaart en werkgelegenheid mag worden verwacht. Ook uit de beoordeling van de situatie in ons land door internationale organisaties komt deze conclusie sterk naar voren³⁰.

Een zorgvuldige beperking van collectieve uitgaven en collectieve lasten zal niet over de hele linie proportioneel gelijk uitwerken. Bij de uitgaven zullen met name de subsidies voor beperking in aanmerking komen, terwijl de infrastructuurle investeringen eerder zullen stijgen³¹. Bij de collectieve lasten is van belang een beperking van aftrekposten en een verbreding van de belastinggrondslag; daarvoor wordt de ruimte voor verlaging van de marginale tarieven groter dan de simultane verlaging van de collectieve

ve uitgaven. Wat de implementatie van het beleid betreft kan ten dele een geleidelijke ontwikkeling in aanmerking komen, zoals b.v. via het stabiliseren van het minimumloon. Op andere terreinen kunnen verdergaande ingrepen in de uitgavensystematiek aangewezen zijn. Hieraan dienen zorgvuldige analyses ten grondslag te worden gelegd en daarbij dient een goede uitvoering speciale aandacht te krijgen. Een niet geringe complicatie daarbij is dat een abrupte vermindering van subsidies onbillijkheden kan veroorzaken. Meer in het algemeen is de inkomensverdeling bij dit soort hervormingen een belangrijk aspect. Het is zeker niet zo dat een zorgvuldige en gerichte beperking van collectieve uitgaven en lasten in strijd zou zijn met de bevordering van rechtvaardige inkomensverhoudingen³². Matiging van collectieve lasten en uitgaven is niet adequaat te normeren met een enkel getal, maar vergt zorgvuldige bestudering van welvaartseffecten³³. De groeien-

26. B. de Vries, 60%: een verantwoorde norm?, *ESB*, 21 oktober 1987, blz. 988-994 en 998; G. Zalm, 60%: de collectieve-uitgavenquote in de jaren negentig, *ESB*, 18 november 1987, blz. 1092-1096.

27. Blijkens CPB-berekeningen is echter bij een intelligente vormgeving met een beperking van het beslag van de collectieve uitgaven en lasten in combinatie met loonmatiging op termijn een extra groei van het nationaal inkomen en een forse daling van de werkloosheid te bereiken. *Centraal Economisch Plan 1986*, blz. 96.

28. Zie onder andere: P. Buitelaar, *Overheidsfinanciën en economische politiek*, Assen/Maastricht, 1987; J. van Sinderen en R. Mulder, Een eerste aanzet tot de modellering van aanbodeffecten van belastingen in een empirisch macro-model voor Nederland, te publiceren in *Maandschrift Economie*, jg. 52, 1988; J.P. Verbruggen, Two recent trends combined in an econometric model for the Netherlands: supply-side and sectoral approach, te verschijnen in H. Motamen (red.), *Economic modelling in the OECD countries*, Londen, 1988. Bij deze berekeningen is in diverse gedragsvergelijkingen van een macro-econometrisch model de ontwikkeling van de collectieve-lastendruk als verklarende variabele opgenomen. Over de theoretische onderbouwing daarvan is discussie mogelijk, terwijl empirisch een complicatie is dat de collectieve-lastendruk trendmatig verloopt. Het is empirisch moeilijk onderscheid te maken tussen verscheidene trendfactoren met overeenkomstig verloop. Deze berekeningen zijn dus tentatief; zij beogen vooral te demonstreren dat het niet in strijd is met de globale naoorlogse empirie dat de opwaartse trend van de collectieve sector een belangrijke negatieve invloed op economische groei en werkgelegenheid heeft gehad. Zie ook P.B. de Ridder, Enkele elementen van aanbodeconomie in model, in A. Knoester (red.), *Lessen uit het verleden; 125 jaar Vereniging voor de Staathuishoudkunde*, Leiden/Antwerpen, 1987, blz. 405-421.

29. Verslag van een studiereis naar de Verenigde Staten door J.M.G. Frijns, J. van Sinderen en G. Zalm, getiteld: *Belastingen, economische groei en de modellering van belastingheffing in traditionele macro-modellen, algemene evenwichtsmodellen en de mogelijkheid van integratie van beide soorten modellen*, Directie Algemene Economische Politiek, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag, december 1987.

30. Zie o.m. OESO, *Economic survey of the Netherlands*, Parijs, juli 1987.

31. I. Hansson, Marginal cost of public funds for different tax instruments and government expenditures, *Scandinavian Journal of Economics*, jg. 86, nr. 2, 1984. Hansson berekent met een algemeen-evenwichtsmodel de marginale kosten van heffingen voor verschillende belasting- en overheidsuitgavencategorieën. *Cles*, Oxford/New York, 1987.

32. Zie Partij van de Arbeid, *Schuivende panelen; continuïteit en vernieuwing in de sociaal-democratie*, Amsterdam, 1987, hoofdstuk 3: "Verruimen van of bezuinigen op collectieve uitgaven is op zichzelf waardenutraal; dat heeft met andere woorden met links of rechts niets te maken".

33. A.M. Okun besteedt in *Equality and efficiency: the big trade-off*, Washington, 1975, aandacht aan de kosten die zijn verbonden aan inkomenshervreiding in termen van produktie. Browning c.s. komen tot een hogere kostenraming. Dit aspect is met name beleidsrelevant als het gaat om hervreiding tussen personen met kleine draagkrachtverschillen. E.K. Browning en W.R. Johnson, The trade-off between equality and efficiency, *Journal of Political Economy*, jg. 92, nr. 2, april 1984, blz. 175-203.

de aandacht van vaderlandse economen hiervoor zal tot meer inzicht in de diverse 'trade offs' kunnen bijdragen, dat voor een goede politieke afweging onmisbaar is.

Binnen het heterogene geheel van de overheidsuitgaven is uit een oogpunt van doelmatigheid en spreiding van verantwoordelijkheden van bijzonder belang, dat het rijk zich in de eerste plaats richt op zijn kerntaken (core business) en voor het overige samenwerkt met resp. binnen bepaalde (waaronder financiële) randvoorwaarden zoveel mogelijk overlaat aan ondernemingen, de lagere overheden en non-profit-instellingen op het gebied van gezondheidszorg, onderwijs, arbeidsvoorziening en sociale zekerheid. In dit opzicht zijn eerste stappen gezet, maar blijft nog zeer veel te doen over.

Economische wetenschap als ondersteuning van economisch beleid

In deze woelige internationale omstandigheden klinken weer pleidooien op voor eerherstel van de keynesiaanse beleidsbenadering. Extreme en simplistische 'supply-side'-recepten blijken inderdaad niet te werken. De moeilijkheden die in de Verenigde Staten zijn ontstaan, geven echter geen reden voor bijstelling van de behoedzame filosofie achter het algemeen-economisch beleid, zoals die o.a. in de OESO³⁴ en de EG vorm heeft gekregen. Tegen deze achtergrond ligt een opwaardering van de macro-economische tak van de wetenschap niet in de lijn. Onlangs is door een van de briljantste economen³⁵ zelfs betoogd, dat de macro-economie als zelfstandig vak op termijn zal gaan verdwijnen. Eensdeels zou dat samenhangen met de fundamentele zwakte van de theoretische onderbouwing van macro-economische modellen die zich onder meer uit in het werken met gegeven prijzen (fix-price) zonder dat daarbij duidelijk wordt hoe vraag en aanbod aan elkaar gelijk worden. Anderdeels worden van het dynamiseren van de economische theorie over een breed front belangrijke nieuwe resultaten verwacht, waardoor de economische theorie weer één coherent geheel kan worden en de behoefte aan de door Keynes geaccentueerde, geseperateerde plaats van de macro-economie verdwijnt. Dit moet worden afgewacht en hierover is veel discussie mogelijk³⁶.

Het bouwen aan en werken met macro-economische modellen is nog alleszins levend in ons land³⁷. Dit werk is zonder twijfel van waarde, maar op dit terrein worden toch afnemende meeropbrengsten zichtbaar, tenzij werkelijk nieuwe wegen worden ingeslagen om een betere micro-macro-koppeling te bereiken³⁸. Het is ook zo dat het doorrekenen van beleidsmaatregelen met macro-modellen niet altijd relevant en niet altijd beslissend is. Macro-modellen vormen onderdeel van een groter geheel van beleidsanalysetechnieken en dienen binnen deze verzameling van gereedschappen niet een kunstmatig monopolie te hebben.

In de afgelopen decennia hebben economen niet altijd een gelukkig oordeel gehad bij het maken van een sterke/zwakte-analyse van hun wetenschap bij de ondersteuning van het beleid. Vijfentwintig jaar geleden werd hoog, veel te hoog, opgegeven over de potentie van macro-modellen en prognoses³⁹. Aan de andere kant werd van een tweede, bijzonder beleidsrelevant onderdeel van de wetenschap, te weten de toegepaste welvaartseconomie na de oorlog een overdreven mager beeld geschetst. De wetenschappers in deze branche waren na de oorlog gefixeerd door de onmogelijkheid om algemeen geldige voorschriften voor een ideale werking van de markteconomie te formuleren⁴⁰. Daardoor raakte onderbelicht dat de toe-

gepaste welvaartseconomie wel degelijk nuttige indicaties kan geven over de bezwaren verbonden aan hoge marginale belastingtarieven en inkomensafhankelijke subsidies⁴¹. Door de verwaarlozing van dit onderdeel van de wetenschap kreeg de beleidspraktijk in decennia waarin collectieve lasten en uitgaven ongekend sterk werden verhoogd, onvoldoende de spiegel voorgehouden vanuit de theorie. De welvaartseconomie is weer in herstel met gebruikmaking van algemeen-evenwichtsmodellen⁴², maar ook met eenvoudige partiële analyses⁴³. Ook op het gebied van 'public choice' zijn er belangrijke beleidsrelevante inzichten verworven⁴⁴.

In het sterke/zwakte-plaatje van de algemene economie zijn allengs nieuwe lijnen zichtbaar geworden. De macro-economie heeft een meer bescheiden positie gekregen. Dat gaat doorwerken in de wijze waarop en de intensiteit waarmee diverse onderwerpen in het onderwijs worden behandeld. Het onderwijs verlegt ook accenten in relatie tot de verandering van eisen die de praktijk aan studenten stelt. Bij de centrale en lagere overheid en bij de non-profit-instellingen (onderwijs, gezondheidszorg) heeft een goede uitvoering en financiële beheersing aan urgentie gewonnen. Veel jonge bedrijfseconomen blijken in die sectoren een plaats te vinden. Door dat samenstel van ontwikkelingen groeit de behoefte aan all-round-economen⁴⁵ en komt de vraag aan de orde of het onderwijs in de algemene economie en in de bedrijfseconomie niet minder door verkokering en meer door verbondenheid gekenmerkt zou moeten gaan worden.

F.W. Rutten

34. OECD, op.cit., 1985.

35. R.E. Lucas Jr., *Models of business cycles*, Oxford/New York, 1987.

36. Zo is de stelling verdedigbaar dat in het FK-model van het Centraal Planbureau op de goederen-, arbeids- en financiële markten op lange termijn in beginsel evenwichtsprijzen tot stand komen, die de markten 'ruimen'.

37. Economic modelling conference, Amsterdam, 21-23 oktober 1987, georganiseerd door het Centraal Planbureau, De Nederlandsche Bank en de Universiteit van Amsterdam.

38. Hieraan besteedt het CPB thans aandacht.

39. P. Hennipman, Doeleinden en criteria der economische politiek, in: J.E. Andriessen en M.A.G. Meerhaeghe (red.), *Theorie van de economische politiek*, Leiden, 1962, blz. 40. Een treffende getuigenis van dit optimisme blijkt uit de volgende citaten die afkomstig zijn van de als uiterst belezen en voorzichtig te kenschetsen Hennipman: "Vooral de krachtige impuls, uitgegaan van de Keynesiaanse theorie en de hieruit voortgekomen moderne macro-economie, die de oplossing van het nijpendste maatschappelijk-economisch probleem in uitzicht stelde, heeft de economische wetenschap veel van haar zelfvertrouwen en prestige doen herwinnen." (...) "Ten aanzien van de conjunctuurpolitiek heeft zij (de economische politiek) haar grootste successen behaald."

40. J. de V. Graaff, *Theoretical welfare economics*, Cambridge, 1948; M. Dobb, *Welfare economics and the economics of socialism; towards a commonsense critique*, Londen, 1969.

41. Ten onrechte werd door sommigen gesuggereerd dat vraagstukken van inkomensverdeling goeddeels los konden worden gezien van de uitkomsten ter zake van productie en allocatie. Zie b.v. J. Robinson, *Prelude to a critique of economic theory, Collected economic papers*, vol. 3, Oxford, 1965.

42. Voor een overzicht van de stand op dit gebied zie A.M. Borges, *Applied general equilibrium models: an assessment of their usefulness for policy analysis*, *OECD Economic Studies*, nr. 7, herfst 1986.

43. E.K. Browning, On the marginal welfare cost of taxation, *The American Economic Review*, jg. 77, nr. 1, maart 1987.

44. D.C. Mueller, Growth of government: a public choice perspective, *IMF Staff Papers*, jg. 34, nr. 1, maart 1987, blz. 115-149, citeert empirisch onderzoek dat erop duidt dat de overheidsuitgaven hoger kunnen oplopen dan overeenstemt met de preferenties van de burgers en analyseert de diverse factoren achter de sterke groei van de overheidsuitgaven.

45. R. Burgert, Prof. dr. N.J. Polak, *ESB*, 19 augustus 1987, blz. 771-772.