

# Het Centraal Planbureau en de economische politiek

## Enige notities bij het Centraal Economisch Plan 1980

DR. E. J. BOMHOFF\*

**Uit het Centraal Economisch Plan 1980 dat onlangs is verschenen, blijkt dat de industriële productie in vergelijking met West-Duitsland (en met de EG als geheel) is gedaald, terwijl toch de concurrentiepositie in verhouding tot de omliggende landen voor het derde achtereenvolgende jaar verbetert. In deze bespreking van het CEP 1980 wordt ingegaan op enkele mogelijke oorzaken van deze paradox. Als belangrijkste oorzaak ziet de auteur, evenals De Nederlandsche Bank, de omvang en de aanhoudende groei van de collectieve bestedingen, waardoor forse belastingverhogingen en/of onzekere bezuinigingsoperaties in de toekomst onvermijdelijk lijken. Dit vooruitzicht tempert de geneigdheid tot investeren aanzienlijk. De auteur signaleert dat de directeur van het CPB deze analyse deelt. De officiële tekst van het CEP en de rekenmodellen die daaraan ten grondslag liggen blijven nog achter.**

### Inleiding

Met het *Centraal Economisch Plan* (CEP) voor 1980 ligt opnieuw een scherpe röntgenfoto van de Nederlandse economie op tafel. Opnieuw heeft de staf van het Centraal Planbureau cijfermateriaal van het CBS gecombineerd met eigen schattingen voor de verschillende bedrijfstakken en uit die veelheid van gegevens op deskundige wijze een overzicht van onze volkshuishouding samengesteld. Natuurlijk is er op details kritiek mogelijk (zie verderop), maar op de vraag „hoe staat de patiënt er voor” geeft het CPB een deskundig en objectief antwoord. Daarom is het belangrijk om te weten hoe prof. Van den Beld en zijn staf denken over de vraag: wat is nu de beste economische politiek?

Zijn zij het met de president van De Nederlandsche Bank, dr. J. Zijlstra, eens dat de overheid drastisch moet bezuinigen op de sociale verzekeringen en de overheidsuitgaven, of menen Van den Beld c.s. dat in de eerste plaats de besteedbare lonen aan een jarenlange nul- of minlijn moeten en kunnen worden onderworpen? De tekst van het CEP geeft het antwoord op die vraag niet gemakkelijk prijs. Dat kan ook moeilijk anders bij een ambtelijk stuk. Toch zijn er wel aanwijzingen te vinden, zeker wanneer we naast het officiële Plan een paar teksten leggen waarin prof. Van den Beld zijn persoonlijke visie geeft. Dan blijkt dat de directeur van het Centraal Planbureau persoonlijk op het belangrijkste punt instemt met de president van De Nederlandsche Bank: de loonkosten moeten in de eerste plaats worden gedrukt door het gewicht van de collectieve sector te verminderen.

Om deze bespreking van het *Centraal Economisch Plan 1980* overzichtelijk te houden, zou ik me willen beperken tot één centraal probleem: de desindustrialisatie van Nederland en de vraag hoe een klimaat kan worden geschapen waarin onze industrie weer kan groeien. Eerst zal ik het CEP gebruiken om nog eens kort te beschrijven hoe ernstig de situatie is; daarna zou ik systematisch een aantal hypothesen willen bespreken over de mogelijke oorzaken van het verval van de Nederlandse industrie. Bij de behandeling van elke hypothese kan dan bezien worden wat het CPB daar officieel van zegt, en — zo mogelijk — hoe prof. Van den Beld er persoonlijk over denkt. Aan het slot van dit opstel herhaal ik nog eens een aantal suggesties aan het CPB, die in de loop van het betoog naar voren zijn gekomen.

Eerst een schets van het probleem, waarbij ik zoveel

mogelijk zal proberen om de ontwikkeling in Nederland te belichten door een vergelijking te maken met de Bondsrepubliek Duitsland (zoals dat ook al in het CEP van 1977 werd gedaan). We zien dan dat de produktiegroei gedurende de eerste helft van de jaren zeventig in Nederland nog steeds hoger was dan in West-Duitsland, maar ná 1975 jaar in jaar uit lager uitviel dan bij onze oosterburen. In 1976, 1977, 1978 en 1979 raakte de productie van de nijverheid (en die moet ongeveer 80% van de Nederlandse export opbrengen) per jaar ongeveer 2% verder achterop bij West-Duitsland. Erger nog: de laatste twee jaar was de produktiegroei in Nederland lager dan in alle acht andere belangrijke industrielanden, hoewel in het begin van de jaren zeventig de groei in Nederland nog duidelijk hoger was dan het gemiddelde van de grote industrielanden. Kortom: van alle belangrijke OESO-landen is nu de ontwikkeling bij ons het ongunstigst geworden.

We lezen in het CEP 1980: „De productie van de nijverheid in West-Europa is het afgelopen jaar belangrijk verder toegenomen. . . . De jaar-op-jaar mutatie kwam uit op ruim 4,5%. . . . Opvallend was het produktieherstel in de textiel-, kleding- en schoeiselindustrie. Na een lange periode van aanhoudende produktiedalingen, konden over 1979 stijgingen van 4 tot 5% worden waargenomen. Bijna alle West-europese landen profiteerden hiervan”. En dan: „In Nederland liep de produktie in deze sectoren volgens C.B.S.-gegevens echter verder terug”. We zien dus niet een uniforme ontwikkeling van de industrietakken in het rijke Westen (met verschuivingen ten gunste van Zuid-Korea, Brazilië, India en andere derde-wereldlanden); waar het om gaat is dat ook binnen de rijke landen belangrijke verschuivingen plaatsvinden. Nederland verliest terrein ten gunste van West-Duitsland en andere landen met hoge loonkosten.

Het CPB constateert dat de produktiecapaciteit in Nederland het minste toenam, terwijl in 1978 en 1979 de loonkosten bij ons toch relatief afnamen in verhouding tot de andere grote OESO-landen: „Het verloop van de loonkosten in Nederland steekt gunstig af bij dat van onze concurrenten. . . . Vooral ten opzichte van de E.E.G.-partners is in de laatste

\*De schrijver is wetenschappelijk hoofdmedewerker bij de Vakgroep Monetaire Economie van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij dankt prof. dr. P. Korteweg voor commentaar.

paar jaren sprake van een opmerkelijke verbetering van de concurrentiepositie . . . . Hierbij dient wel te worden aange-tekend dat de loonkosten in ons land qua niveau nog steeds erg hoog zijn". Ook wanneer rekening wordt gehouden met de verschillende samenstelling van de exportpakketten in de EG-landen (een gebied waarop het CPB de laatste jaren belangrijk statistisch werk heeft gedaan) blijft deze conclusie gelden: „. . . na correctie voor pakketverschillen wijzen de berekeningen op een verdere verbetering van onze prijsconcurrentiepositie”.

Daarmee is het belangrijkste probleem waarmee Nederland kampt naar voren gekomen: de berekeningen wijzen nu voor het derde jaar op een gunstiger wordende concurrentiepositie in verhouding tot de omringende landen; toch valt de productie in vergelijking met West-Duitsland (en ook met de EG als geheel) steeds verder terug.

Hoe kunnen deze op het eerste gezicht tegenstrijdige tendenties worden verklaard? Ik zou hiervoor een aantal hypothesen willen bespreken.

## Hypothesen

### Hypothese 1

Drie jaar is nog te kort om resultaten te zien; de productie in Nederland gaat gegarandeerd toenemen ten opzichte van West-Duitsland, maar buitenlandse ondernemers en binnenlandse handelaren kunnen niet van de ene dag op de andere hun orders switchen van het nu relatief duurere West-Duitsland naar het weer goedkoper wordende Nederland.

Deze hypothese ontvangt geen steun van het statistisch onderzoek dat het CPB heeft gedaan naar de gemiddelde tijdsduur tussen een verandering in de concurrentiepositie en de opleving in onze economie. Zowel volgens het kwartaalmodel 1) als volgens het VINTAF-model duurt de gemiddelde reactie niet langer dan één jaar.

### Hypothese 2

De Nederlandse overheid is steeds minder gaan doen aan het stimuleren van de technologische ontwikkeling, terwijl de Westduitse regering ook de laatste jaren een krachtig technologiebeleid bleef voeren. Deze hypothese vindt steun bij een recent rapport van de EG 2). Uit het onderzoek van Eurostat blijkt dat Nederland aan het begin van de jaren zeventig al van alle EG-landen het geringste deel van de onderzoeksgelden besteedde aan research op het gebied van industriële productiviteit en technologie. Bovendien nam de research op dit gebied in de loop van de jaren zeventig in ons land nog verder af, terwijl er in West-Duitsland een toename viel te constateren. Uit een overzicht van de belangrijkste structuurwijzigingen tussen 1970 en 1978 blijkt, dat in Nederland de overheidsfinanciering van onderzoek op het gebied van sociale problemen toenam (dit wordt van geen ander EG-land vermeld), terwijl de steun voor research naar produktiviteitsverbetering nog bescheidener werd evenals onderzoek op het gebied van energie. De hypothese wordt niet besproken in het CEP, maar krijgt wel steun van prof. Van den Beld persoonlijk. In een lezing 3), die hij in Engeland hield, verklaarde de directeur van het CPB: „Support for industries or individual firms in emergency cases cannot be entirely avoided, but should be replaced as much as possible by support for new activities — those in the energy field being very obvious examples in the context of the longer-run perspectives”. Ik kom straks nog nader op deze lezing terug, omdat die een unieke kans biedt om een inzicht te krijgen in de denkbeelden van prof. Van den Beld met betrekking tot de economische politiek.

### Hypothese 3

De groei van de productie loopt in Nederland relatief terug

omdat andere landen er beter in zijn geslaagd het bedrijfsleven (direct of indirect) financieel te steunen. Deze hypothese lijkt bijzonder moeilijk te toetsen, omdat cijfermateriaal dat geschikt is voor internationale vergelijkingen, voor zover ik weet, ontbreekt. Immers, de ene overheid kan — zoals in Nederland — de kapitaaloverdrachten aan bedrijven vergroten terwijl in een ander land de belastingen worden verlaagd. De directe steun neemt alleen toe in het eerste geval, maar het is best mogelijk dat een belastingverlaging het bedrijfsleven meer helpt.

Het is misschien wel goed er nog eens op te wijzen dat keynesiaanse econometrische modellen, zoals die van het CPB, geenszins in staat zijn om deze twee vormen van economische politiek correct met elkaar te vergelijken. Alle modellen hebben een ingebouwde voorkeur voor directe subsidiëring tegenover belastingverlaging. Dat komt omdat enerzijds met de kosten van de subsidiëring niet goed rekening wordt gehouden: in de twee modellen van de Nederlandse economie kan de overheid geld lenen alsof het niets kost. Anderzijds worden de gunstige gevolgen van een inkrimping van de collectieve sector, en een daardoor mogelijk gemaakte belastingverlaging, ernstig onderschat. In de twee Nederlandse modellen ontbreekt met name het kanaal dat loopt van lagere belastingen via hogere besparingen, naar een lagere rentestand en dus hogere investeringen 4).

Omdat de problematiek van „crowding out” niet goed in de analyse verwerkt is, wordt wel uit het oog verloren dat de steun, die het rijk in de vorm van WIR-premies enz. aan het bedrijfsleven geeft, natuurlijk niet gratis is. Wanneer de overheid die directe steun financiert met hogere belastingen, maakt zij het moeilijker voor alle bedrijven die nog winst maken; wanneer het rijk extra leent op de kapitaalmarkt, drukt het daár de ondernemingen weg. De onbekommerde steun die deze politiek van de „sigaar uit eigen doos” krijgt in de officiële stukken van het CPB moet voor een deel worden geweten aan de beperkingen van de rekenmodellen die het CPB hanteert 5).

### Hypothese 4

Ondernemers houden er rekening mee dat de verbetering van het concurrentievermogen van de laatste jaren maar gedeeltelijk van blijvende aard zal zijn, omdat óf een wisselkoersappreciatie óf een inhaalmanoeuvre van de werknemers veel van de terreinwinst weer verloren zal doen gaan. Deze hypothese vindt duidelijke steun in het CEP, dat is veelbetekenend. Het Planbureau was nl. tot voor kort veel optimistischer over de blijvende effecten van loonkostenmatiging. Nu wordt echter gesteld: „Er zou dus sprake zijn van niet

1) W. Driehuis, *Fluctuations and growth in a near full employment economy*, Rotterdam University Press, 1972, blz. 89, 92.

2) Eurostat, *Overheidsfinanciering van speurwerk en ontwikkeling*, Brussel, 1978, met name blz. 109-111.

3) C. A. Van den Beld, *De-industrialisation in the Netherlands?* in: F. Blackaby (red.), *De-industrialization*, Heinemann Educational Books, Londen, 1979, blz. 124-140.

4) Zie b.v. M. K. Evans, *The bankruptcy of Keynesian econometric models*, *Challenge*, vol. 22 no. 6, januari/februari 1980, blz. 13-19.

5) Subsidiëring van individuele bedrijven (los van subsidies voor research waar gezonde economisch-theoretische argumenten voor bestaan) zou m.i. diepgaander moeten worden geanalyseerd. Een objectieve discussie over de effecten van „crowding out” in de kapitaalmarkt is best mogelijk. Ik mag er terloops op wijzen dat de discussie niet volgens het traditionele patroon van progressief versus conservatief hoeft te verlopen: niet elke socialistische partij is voor (Denemarken!) en niet elke conservatieve politieke partij is tegen (Frankrijk). Ook b.v. binnen het kamp van de werkgevers zijn de meningen verdeeld. Voorzitter Ter Hart van de Vereniging voor de Metaal- en Elektrotechnische Industrie keerde zich onlangs „nadrukkelijk tegen remedies als overheids subsidies of beschermende maatregelen” (*Trouw*, 29 mei 1980).

onaanzienlijke verbetering van ons relatieve kostenpeil 6). In het recente verleden is zo'n verbetering ook vaak geraamd, maar ex post bleef daar in het algemeen slechts weinig van over. Meestal in verband met een achteraf noodzakelijk gebleken opwaartse bijstelling van de wisselkoers 7).

Wat betreft de tweede reden waarom de loonkostenmatiging misschien maar tijdelijk zal blijken, is het nodig om een onderscheid te maken tussen loonkostenmatiging door overheidsingrijpen in de contractlonen en loonkostenmatiging door een verlaging van de belasting- en premiedruk, die mogelijk wordt gemaakt door een bezuiniging in de collectieve sector. In het laatste geval volgt uit de statistische onderzoeken van het CPB over de z.g. afwenteling dat de matiging in de loonkosten *blijvend* zal zijn. Ten aanzien van de eerste mogelijkheid — overheidsingrijpen in de loonbeweging — klinkt ook in het CEP de twijfel door of de winst ten opzichte van onze concurrenten wel permanent zal zijn: „De ervaring van het verleden leert dat een dergelijke ingreep in de contractlonenstijging ten dele wordt afgewenteld in de incidentele sfeer... Voor 1980 zou men dan ook een extra stijging van het incidenteel mogen verwachten, ware het niet dat er maatregelen zijn ontworpen die een beperkende invloed hebben... op de incidentele looncomponent. Daarbij gaat het dan om een halvering van de normale periodieke verhogingen” (die intussen met succes is doorgevoerd voor — nota bene — de werknemers in de sociale werkplaatsen, EJB).

Duidelijker nog blijkt die twijfel, wanneer prof. Van den Beld zijn persoonlijke mening geeft: „Loonstijgingen — om een voorbeeld te noemen — of onderdelen daarvan kunnen via een nieuw instrumentarium een meer exogeen dan endogeen karakter krijgen (hiermee wordt bedoeld dat het kabinet aan het CPB opgeeft welk cijfer voor de loonstijging moet worden gehanteerd in plaats van dat het CPB daar zelf naar beste weten een schatting van maakt, EJB). Het CPB kan daarover zijn twijfels hebben — wegens de invloed van de markteconomie — maar kan het evenmin ontkennen” 8).

In verband met die twijfels heeft lange tijd de traditie gegolden dat het CPB alleen in de *Macro Economische Verkenning* die op Prinsjesdag uitkomt een door het kabinet opgegeven (en gemiddeld te laag) cijfer publiceert, in de hoop daarmee een neerwaartse druk op de loononderhandelingen uit te oefenen. In het CEP werd dan een door het Planbureau zelf geschatte stijgingsvoet opgenomen, „teneinde een zo realistisch mogelijk beeld te schetsen van de te verwachten ontwikkelingen” 9).

Het is betreurenswaardig dat van die gewoonte dit jaar is afgeweken, want de kans is groot dat de berekeningen van het CPB nu zijn gebaseerd op een beeld dat niet „zo realistisch mogelijk” is. Het is des te meer betreurenswaardig wanneer we bedenken dat de feitelijke loonstijging van het lopende jaar in de modellen ook de rol vervult van verwachte loonstijging voor het volgend jaar. Daardoor blijven de bezwaren tegen deze ingreep in het CEP bestaan, ook wanneer men gelooft dat de inhaalmanoeuvre pas in 1981 zal plaatsvinden. In de modellen heeft 1% *minder* loonstijging nú, zelfs wanneer iedereen verwacht dat er *volgend jaar* 1% *meer* uit de bus zal komen, toch een oversneden gunstig effect: de computer houdt gewoon geen rekening met zo'n ongunstige „knik” in de toekomstverwachtingen.

Waar het om gaat is dat matiging van de loonkostenstijging dringend noodzakelijk is 10), maar dat het middel van vermindering van de belasting- en premiedruk een veel betere kans biedt op een blijvend resultaat dan het alternatief van ingrijpen in de contractlonen 11). Uit het voorgaande kan de volgende conclusie worden getrokken. De hypothese dat er twijfel moet bestaan aan het blijvende karakter van de verbetering in onze concurrentiepositie, wordt om twee redenen ondersteund. Zowel mutaties in de nominale wisselkoersen, als het feit dat de overheid nog kiest voor de meer tijdelijke vorm van loonmatiging 12), wijzen in die richting.

#### Hypothese 5

De laatste jaren is de arbeidsmarkt in Nederland steeds

slchter gaan functioneren. In andere landen, met name West-Duitsland, is de arbeidsmarkt niet zo veel stroever geworden. Deze hypothese wordt gesteund door het *Centraal Economisch Plan 1980*: „...toenemende fricties, partiële spanningen ook op de arbeidsmarkt. Een arbeidsmarkt die globaal gekenmerkt wordt door een hoog werkloosheidspercentage, maar die onderscheiden naar deelmarkten ook en zelfs in toenemende mate tekorten kent”. Het CPB refereert daarbij aan de conjunctuurtest van het CBS, waarbij aan ondernemers o.a. de vraag wordt gesteld of zij belemmeringen hebben ondervonden bij het realiseren van hun productieplannen (zie tabel 1). De cijfers wekken de indruk dat de fricties op de arbeidsmarkt in Nederland zijn toegenomen.

Tabel 1. Produktiebelemmeringen en oorzaken.

Vraag:	Percentage bevestigende antwoorden:		
	1977	1978	1979
Hebt u minder kunnen produceren dan gepland was? .....	55	49	33
Zo ja, speelde een tegenvallende vraag daarbij een rol? .....	82	68	39
Zo ja, had u te kampen met een tekort aan arbeidskrachten? .....	11	19	49

Bron: berekend uit tabel III.12 van het CEP 1980.

Hoe de staf van het CPB de Nederlandse arbeidsmarkt verder beoordeelt blijft onduidelijk. Vergelijkingen met het buitenland b.v. gaan jammer genoeg niet verder dan een tabel met werkloosheidscijfers voor een aantal industrielanden die ieder jaar wordt afgedrukt met de waarschuwing dat de cijfers onderling niet vergelijkbaar zijn — plus een enkele pagina tekst waar nog eens wordt herhaald dat de ontwikkeling van de werkloosheid niet in alle landen hetzelfde was. De enige interessante opmerking die ik de laatste jaren in dit deel van het CEP heb kunnen vinden, staat in het CEP 1979, waar het Planbureau er — terecht — op wijst dat maatregelen van de overheid die het moeilijker maken om werknemers te ontslaan, op de korte duur wel een gunstig effect hebben op de werkloosheid, maar op de wat langere termijn betekenen dat ondernemers huiveriger worden om hun productie uit te breiden.

Dit is het enige voorbeeld van een economische redenering over het functioneren van de arbeidsmarkt in verschillende landen die ik in de laatste vier CEP's heb kunnen vinden. Het is te wensen dat het CPB dit onderdeel belangrijk uitbreidt, omdat het een mogelijkheid biedt om de institutionele aspecten van de arbeidsmarkt scherper te belichten. De gevolgen voor de keuze werken/niet-werken (in die gevallen waarin van een vrije keuze sprake kan zijn) van een verhoging van de sociale uitkeringen, om een voorbeeld te noemen, kunnen m.i.

6) Relatieve kosten zijn inderdaad de juiste maatstaf. Het exportprijsspeel kan ook dalen omdat Nederlandse ondernemers noodgedwongen met lagere marges genoegen nemen.

7) Het CPB neemt bij de modellenberekeningen altijd aan dat de nominale wisselkoersen niet meer zullen veranderen in de voorspelperiode, ook al is de inflatie in het buitenland veel hoger dan bij ons. De theorie van de wisselkoers suggereert dat in zo'n situatie de beste objectieve voorspelling is dat de wisselkoers gaat muteren om compensatie te bieden voor de verschillen in de inflatievoeten.

8) C.A. Van den Beld. Het Centraal Planbureau: zijn invloed, zijn macht en zijn onmacht, in: W.M. van den Goorbergh e.a. (red.), *Over macht en wet in het economisch gebeuren; opstellen aangeboden aan prof. dr. D. B. J. Schouten*, Stenfert Kroese, Leiden, 1979, blz. 49-75.

9) CEP 1979, blz. 28.

10) Nog in hogere mate dan blijkt uit het verloop van de aiq. Bij het uitsluitend letten op het verloop van de aiq verwaarloost men immers de rentelasten van de ondernemingen. Zie J. Keus, Rendementen die geen winsten zijn, *ESB*, 19 maart 1980, blz. 335-340.

11) Zie ook E. J. Bomhoff, Het CPB en de „loonexplosie” van 1964, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, jg. 1, no. 4, februari 1978.

12) Een uitzondering vormen de kortingen in het kader van *Bestek '81* op de ambtenarensalarissen enz. Die hebben wel een permanent karakter en zijn dus zonder meer gunstig voor de marktsector.

beter worden onderzocht door vergelijkingen met andere landen te maken dan door onderzoek voor Nederland alleen te verrichten. Hetzelfde geldt voor andere belangrijke institutionele veranderingen op de arbeidsmarkt (het optrekken van de minimumlonen, de problematiek van het minimumjeugdloon, de verminderde geografische mobiliteit door het instorten van een huursector op de woningmarkt enz.). In veel gevallen zal juist een vergelijking met de situatie in andere landen verhelderend kunnen werken.

### Hypothese 6

De onzekerheid over de toekomst is in Nederland nog sterker toegenomen dan elders. Is Nederland dan gevoeliger voor toekomstige prijsstijgingen van olie dan andere landen? Nederland is het enige industrieland dat netto geen energie hoeft in te voeren. Het is trouwens op logische gronden al niet zo waarschijnlijk dat een externe oorzaak ervoor kan zorgen dat de onzekerheid in Nederland zoveel groter is dan b.v. in West-Duitsland, dat aan precies dezelfde externe schokken is blootgesteld. Nee, voor een deugdelijk antwoord op de vraag welke bron van onzekerheid dan wel in Nederland zoveel belangrijker is geworden, moeten we naar ons eigen land kijken. En dan kan niet gezegd worden dat de onzekerheid is toegenomen omdat Dutman onvoorspelbaarder is geworden of omdat de stem van Groenevelt de laatste jaren steeds luider klinkt. Eerder het tegendeel. Er is echter een andere bron van onzekerheid over de toekomst die precies het beeld vertoont dat past bij deze hypothese. Het *Verslag over het jaar 1979* van De Nederlandsche Bank bevat een grafiek die voor zeven industrielanden de totale uitgaven van de overheid en de sociale verzekeringen in procenten van het bruto nationaal produkt vergelijkt. Aan de uitgavenkant is de druk nergens zo hoog als in Nederland en bovendien stegen de uitgaven vorig jaar in geen ander land zo scherp als bij ons. Met name de vergelijking met West-Duitsland is belangrijk (zie tabel 2).

Tabel 2. Collectieve uitgaven als percentage van het bruto nationaal produkt

	1975	1976	1977	1978	1979
Nederland.....	48 <sup>1</sup> / <sub>2</sub>	47 <sup>1</sup> / <sub>2</sub>	47 <sup>1</sup> / <sub>2</sub>	49	50 <sup>1</sup> / <sub>2</sub>
West-Duitsland.....	43 <sup>1</sup> / <sub>2</sub>	42 <sup>1</sup> / <sub>2</sub>	43	42 <sup>1</sup> / <sub>2</sub>	42 <sup>1</sup> / <sub>2</sub>

Bron: DNB, *Verslag over het jaar 1979*, Amsterdam, 1980, blz. 42.

Tussen 1975 en 1977 was het niveau in Nederland wel veel hoger, maar verliep de ontwikkeling parallel; een verbetering is waarneembaar na het recessiejaar 1975, doordat de noemer van de verhouding toeneemt en tussen 1976 en 1977 veranderde weinig. Daarna wisten de Duitse autoriteiten de omvang van de collectieve uitgaven te stabiliseren, terwijl in Nederland een duidelijke verdere groei optrad. Om aan te geven waarom die groei de onzekerheid over de toekomst vergroot, kan ik niet beter doen dan een passage uit Parkin (13) te vertalen en in zijn Engelse rekenvoorbeeld de relevante Nederlandse cijfers te gebruiken:

„De belangrijkste bron van onzekerheid met betrekking tot de toekomst van de economie is de toekomstige overheidspolitiek. Het is overduidelijk dat de huidige politiek niet kan worden doorgezet. De huidige omvang van de overheidsbestedingen en het tempo waarmee nieuwe staatsleningen moeten worden uitgegeven, betekenen dat de belastingen in de toekomst moeten worden verhoogd eenvoudigweg om de rente op de gestegen staatsschuld te betalen. De Nederlandse staatsschuld is in de vier jaren 1976-1979 toegenomen met f. 38 mrd. (ik laat dus de recessiejaren 1974 en 1975 weg en beperk de berekening tot vier jaren waarin geen recessie optrad). Wanneer we een rentestand veronderstellen van niet meer dan twee procent in reële termen, zullen de belastingen voor altijd f. 760 mln. (in prijzen van 1979) per jaar hoger moeten zijn dan op dit moment. Wanneer de schuldfinanciering nog een paar jaar in de huidige omvang doorgaat (en voor 1980 moeten we daar in ieder geval op rekenen), zal alleen al de gestegen rentelast op de staatsschuld de belastingdruk voor altijd met ongeveer een punt doen stijgen. Het vooruitzicht van belastingverhoging zal ieder bedrijf met investeringsplannen voor de wat langere termijn reden tot nadenken geven. Bovendien kan men vermoeden

dat de overheid ooit haar uitgaven drastisch zal gaan terugbrengen. Dat creëert weer extra onzekerheid wat betreft de aard en de omvang van de bezuinigingen, en het effect dat zij zullen hebben op de verschillende sectoren van de economie. Het is waarschijnlijk dat deze belangrijke bronnen van onzekerheid grote en blijvende schade veroorzaken zowel voor het tempo van de economische groei als voor de allocatie van de investeringen” 14).

Het *Centraal Economisch Plan 1980* onderstreept wel dat er een klimaat van onzekerheid heerst, maar onderzoekt niet of die onzekerheid misschien door de Nederlandse overheid wordt veroorzaakt. Dat kan men van een officiële regeringsinstantie ook niet verwachten. Waar prof. Van den Beld op persoonlijke titel kan spreken, noemt hij wel de „ondernijning” van onze industriële sector in één adem met de uitbreiding van de collectieve sector 15):

„The government continued to favour a relative expansion of the public sector, but provided some counterbalance to the undermining of the industrial base...” (curs. E.J.B.). En iets uitvoeriger: „Government policy has remained in favour of a relative expansion in public expenditure... fiscal encouragement to investment was considerably extended, also government contributions to the social security system. In total... thus counterbalancing to some extent the weakening of the industrial base, but the underlying upward trend in public expenditure was strong” (curs. E.J.B.).

Een verschil tussen deze uitspraken van prof. Van den Beld en de tekst van de officiële Centraal Economische Plannen is dat hij hier — correct — de druk van de overheid meet aan de uitgavenkant, terwijl het CEP de regeringslijn volgt en let op de ontvangsten. Het kwaad is al weer een aantal jaren geleden ontstaan bij de formulering van het 1%-beleid, dat een quasi norm voor het overheidsbeslag ontwikkelde aan de ontvangstenkant. Wat nu gebeurt kon worden voorspeld: de overheid mag proberen om de stijging van de belasting- en premiedruk binnen de grens van 1% te houden, maar intussen toch de extra uitgaven doen door het financieringstekort „op te rekken”. Wat het dekken van die tekorten betreft moet helaas een belangrijke bias worden geconstateerd in beide modellen van het Planbureau, omdat daarin de staatsschuld niet is opgenomen. De naar het heden verdisconteerde toekomstige lasten van extra staatsschuldcreatie ontbreken in alle berekeningen, zodat de modellen lijden aan wat met een technische term fiscale illusie wordt genoemd. Er is geen reden om aan te nemen dat het publiek daar ook aan lijdt. Daarom zou het zeer te wensen zijn dat deze bias — al is het maar provisorisch — wordt gecorrigeerd, en dat voortaan de discussie over het beslag van de overheid op de marktsector zich richt op de uitgaven van de overheid en niet op de lopende ontvangsten.

Er is nog een reden waarom de tekorten van de overheid tot grotere onzekerheid over de toekomst leiden. Grote tekorten op de begroting betekenen ook een verhoogde kans op een nieuwe inflatiegolf in de toekomst. Uit onderzoek is gebleken 16) dat onzekerheid over toekomstige prijsstijgingen een nadelig gevolg heeft voor de produktie. Die kosten zijn permanent en komen ieder jaar terug, terwijl de kosten verbonden aan het terugdringen van de inflatie maar eenmalig zijn. Het CPB houdt in haar econometrische modellen geen rekening met de distorsies en onzekerheden die door inflatie worden veroorzaakt.

13) J.M. Parkin, The economy of the United Kingdom, in: J.M. Parkin e.a., *Papers prepared for the Shadow European Economic Policy Committee, 1977 meeting*, University of Rochester, Center for research in government policy and business, 1977.

14) P. Ligthart, Staatsuitgaven niet meer financierbaar, *Economisch Dagblad*, 26 maart 1980, en M. Oostendorp, *De ontwikkeling van de staatsschuld*, vakgroep monetaire economie van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

15) C.A. Van den Beld, De-industrialization in the Netherlands? t.a.p., blz. 139 en 126-127.

16) P. Korteweg, The economics of stagflation: theory and Dutch evidence, *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, jg. 135, no. 4, december 1979, blz. 553-583.

## Conclusie

Hypothese 6 lijkt het best te passen bij de waargenomen feiten. Juist de laatste jaren is de onzekerheid over de toekomst in Nederland toegenomen vanwege de hernieuwde stijging van de collectieve uitgaven, terwijl in Duitsland met succes het beslag van de collectieve sector is gestabiliseerd. Wanneer we dit inzicht combineren met wat het CPB ons leert over de twee manieren om de nominale loonkosten te matigen, dan moet de conclusie luiden dat de aangewezen manier om de arbeidskosten te reduceren een verlaging van de belasting- en premiedruk is, die mogelijk kan worden door een verlaging van de collectieve uitgaven. Want:

1. Winsten, investeringen en werkgelegenheid krijgen de gelegenheid zich te herstellen.
2. Voorkomen wordt dat de stijging van het reële beschikbare loon in de private sector en daarmee van de koopkrachtige consumptieve vraag wordt beperkt.
3. De wig tussen bruto en netto loon wordt gereduceerd waarmee een extra impuls aan de werkgelegenheid wordt gegeven" 17).

Om dit opstel niet langer te maken dan het al is, zal ik hier niet ingaan op de vraag hoe een z.g. volumebeleid m.b.t. de sociale verzekeringen zou kunnen worden uitgewerkt 18). Het doel van zo'n beleid moet in ieder geval tweeledig zijn. Ten eerste moet worden gestreefd naar een vergroting van het aantal werkenden, wat de beste manier is om eenmalig het reële loon te drukken. In de tweede plaats moet een vermindering worden bereikt van het beslag van de collectieve sector. Als gevolg van de aldus gegenereerde groei wordt dan het draagvlak voor de collectieve voorzieningen in de toekomst juist vergroot.

Wat kan de rol zijn van het CPB bij het uitwerken van een beleid dat het arbeidsaanbod vergroot, de fricties en onbillijkheden op de arbeidsmarkt vermindert en de omvang van de collectieve uitgaven terugdringt? In ieder geval moet zo'n beleid steunen op een objectieve kennis van de Nederlandse economische situatie. Buiten twijfel staat dat het jaarlijkse *Centraal Economisch Plan* daarbij van grote waarde is. Deze röntgenfoto's van onze economie zijn van hoge kwaliteit, maar kan de röntgenoloog ook aangeven wat de verdere behandeling moet zijn? Het CPB werkt, als het gaat om de afweging van de economische politiek, onder een dubbele handicap:

- er is vanuit de politiek een voortdurende, nerveuze roep om steeds weer nieuwe korte-termijnvoorspellingen met de bekende twee modellen 19), terwijl de staf van het CPB juist aandacht moet kunnen geven aan het verbeteren van de (modelmatige) analyse;
- het Planbureau heeft een officiële status. De beperkingen die dat met zich brengt, heb ik proberen te illustreren door het CEP 1980 te vergelijken met een aantal persoonlijke uitspraken van prof. Van den Beld.

Rekening houdend met deze handicaps zou ik daarom willen besluiten met het herhalen van een paar suggesties die het CPB ook onder de huidige omstandigheden zou kunnen overwegen:

1. berekeningen over de gevolgen van economische politiek zouden rekening moeten houden met de (naar het heden verdisconteerde) last van eventuele extra staatsschuldcreatie. Met andere woorden, de druk van de collectieve sector moet worden gemeten aan de uitgavenzijde. Wanneer het CPB daarin consequent is, kan een aantal cosmetische „ombuigingen” van de regering (het interen op de reserves, het doorschuiven van financieringsproblemen door het rijk naar de lagere overheid enz.) op hun werkelijke waarde worden geschat;
2. het CPB zou meer vergelijkingen kunnen maken tussen de ontwikkeling in Nederland en die in andere landen. Er is een belangrijke verbetering opgetreden in de omvang en kwaliteit van de internationale statistieken op economisch en sociaal gebied. Die kunnen worden gebruikt om de situatie in Nederland te vergelijken met die in de omliggende landen en zo een beter perspectief te krijgen op de institutionele aspecten van onze problemen. Ook zijn veel voorstellen op het gebied van de economische politiek wel eens ergens anders uitprobeerde en met die ervaring kunnen wij in Nederland ons voordeel doen. Het is ook denkbaar dat het CPB zulk vergelijkend onderzoek uitbesteedt, b.v. aan onderzoekers in de universiteiten. Wanneer een fractie van de tijd en energie, die daar is besteed aan technische kritiek op het VINTAF-model, zou kunnen worden gericht op vergelijkend onderzoek naar de gevolgen van economische politiek, dan zou de discussie over de economische politiek daarvan profiteren.

Eduard Bomhoff\*

17) P. Korteweg, Plan-Den Uyl: demper op aanbod van werk, *NRC Handelsblad*, 26 juni 1978.

18) Verwezen kan worden naar C.A. de Kam, Recessie en economische groei, *Socialisme en democratie*, jg. 9, september 1975, blz. 388-405; E.M. Gramlich, Subsidies for jobs in the private sector — Comments, in: J.L. Palmer (red.), *Public employment programs and wage subsidies*, Washington D.C., Brookings Institution, 1978, blz. 115-120; E.J. Bomhoff, *Neoclassical economics and labour market policy*, Paper voor het congres over werkgelegenheid in Groningen, september 1980.

19) Vgl. C.J. van Eijk in *Maandschrift Economie*, jg. 43, 1979, no. 12: „Het Centraal Planbureau moet minder frequent gedwongen worden uitspraken te doen”.