

Het sociaal-economisch beleid op middellange termijn

In zijn advies over het sociaal-economisch beleid op middellange termijn (1988-1992) gaat de SER – echter zonder de FNV, die het advies niet voor haar rekening neemt – in op een viertal specifieke onderwerpen. Achtereenvolgens zijn dit scholing, onderwijs en arbeidsmarkt, de gelijktijdige vermindering van collectieve lasten, subsidies en aftrekposten, de versterking van de concurrentiepositie en de invloed van de aardgasbaten op het begrotingsbeleid. In dit artikel wordt met name stilgestaan bij de ruil van subsidies en aftrekposten tegen lastenverlaging en bij de invloed van de aardgasbaten op het begrotingsbeleid. Voorts wordt aandacht besteed aan de 'what if'-simulatie die het Centraal Planbureau (CPB) op verzoek van de SER heeft toegepast op de middellange-termijnprojectie 1984-1987.

DRS. M.G. BOS – DRS. G. DE JONG – DRS. H.P. TAMERUS*

Het is gebruikelijk dat de SER aan de hand van de middellange-termijnprognose van het CPB alternatieven aandraagt voor het te voeren macro-economische beleid. In dit advies ziet de SER daarvan af. De reden daarvoor is niet alleen dat de beleidsmarges smal zijn, maar ook dat in de discussie in de Tweede Kamer over het Paaspakket de lijnen voor het beleid op middellange termijn reeds zijn uitgezet. De SER houdt vast aan de doelstellingen, die hij twee jaar geleden formuleerde, te weten:

- het opvoeren van de economische groei naar een duurzaam hoger peil;
- een aanzienlijke vermindering van de werkloosheid;
- een reductie van het financieringstekort in de richting van een structureel aanvaardbare omvang¹.

Om deze doelstellingen te bereiken is samenwerking tussen overheid en sociale partners noodzakelijk. Hogere groei en lagere werkloosheid vereisen een voortgezette loonkostenmatiging en reductie van het financieringstekort vergt een stringente begrotingsbeleid.

Europese uitdaging

Het sociaal-economische beleid in ons land zal steeds meer in het teken moeten staan van de naderende Europese eenwording. Een tijdige en onverkorte voltooiing van de interne markt is immers van groot belang voor het terugdringen van de hoge werkloosheid in Europa. Het concurrentievermogen van het Europese bedrijfsleven op de wereldmarkt kan dan worden versterkt doordat de handicap van het niet beschikken over een grote thuismarkt wegvalt. De EG-markt is nu gefragmenteerd, door grens- en markttoetredingsbelemmeringen en door binnenlandse overheidsinterventies die discrimineren naar vestigings-

plaats of nationaliteit. De daaraan verbonden kosten – de 'costs of non-Europe' – worden door bedrijfsleven, overheden en burgers gedragen. De voltooiing van de interne markt vormt een grote uitdaging, vooral nu de mondiale situatie vraagt om een door Europa op eigen kracht te ontwikkelen groeiversnelling.

In het Cecchini-rapport² wordt de winst van de voltooiing van de interne markt geschat op rond 5% van het EG-bnp, gecumuleerd over een jaar of zes. Ook het algemene prijspeil (-6%), de werkgelegenheid (+1,8 mln. arbeidsplaatsen), de financieringssaldi van de overheden (+2,2% van het EG-bnp) en de betalingsbalans (+1% van het EG-bnp) worden gunstig beïnvloed. De effecten op het bnp en de werkgelegenheid kunnen nog vergroot worden tot respectievelijk 7% en 5 mln. arbeidsplaatsen door de ontstane budgettaire ruimte aan te wenden voor (stimulering van) investeringen en scholing.

Deze voordelen kunnen alleen worden gerealiseerd indien het interne-marktprogramma op basis van het Witboek³ volledig en tijds wordt uitgevoerd. Voor 1992 is nog veel ingrijpende politieke besluitvorming nodig, alleen al om de directe belemmeringen aan de grens op te heffen. De bereidheid om ter wille van de afschaffing van de fiscale grensbelemmeringen enige soevereiniteit prijs te geven vormt een belangrijke toetssteen van de politieke wil van de lidstaten om de interne markt tot stand te brengen⁴.

*De auteurs zijn werkzaam bij het secretariaat van de SER te Den Haag. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven.

1. SER, *Advies sociaal-economisch beleid op middellange termijn, 1986-1990*, Den Haag, 1986.

2. Zie: Europese Commissie, *The economics of 1992, European Economy*, nr. 35, maart 1988; J. Pelkmans, *Economische baten van 1992, ESB*, 11 mei 1988, blz. 447-451.

3. Europese Commissie, *De voltooiing van de interne markt*, Brussel, 14 juni 1985, COM(85) 310 def.

4. Zie: Commissie ISEA, *Advies fiscale aspecten van de interne markt EG*, SER-publikatie 87/23, Den Haag, 1987.

De 'winst' van de interne markt is voorts afhankelijk van het opheffen van binnenlandse regelingen die markten segmenteren en van het achterwege laten van vaak minder zichtbare discriminerende binnenlandse overheidsinterventies. Zonder een effectieve binding aan Europese regelgeving van de nationale subsidieverlening aan bedrijven en van het nationale overheidsaankoopbeleid wordt de interne markt niet voltooid. Overheden en bedrijfsleven zullen bepaalde nadelen die inherent zijn aan de vorming van een 'ruimte zonder binnengrenzen' op de koop toe moeten nemen. Alleen door een zekere herstructurering van economische activiteiten zal de 'winst' van de interne markt kunnen worden gerealiseerd. Een tijdige aanpassing helpt de overgangsproblemen verzachten. Halfslachtige maatregelen kunnen daarentegen maar een fractie van de voordelen van de interne markt realiseren en vergroten bovendien de onzekerheid bij de economische subjecten. Voor het vertrouwen in het welslagen van het programma is het van wezenlijk belang dat op korte termijn verschillende 'points of no return' worden bereikt.

Daarnaast gaat het erom de groeimogelijkheden die door de voltooiing van de interne markt ontstaan optimaal te gebruiken. Daarbij dient recht te worden gedaan aan de allocatie-, de stabilisatie- en de verdelingsfunctie van de economische politiek⁵. De Europese Commissie wijst terecht op de noodzaak om een coöperatieve groeistrategie te voeren. Door verdergaande samenwerking en beleidscoördinatie tussen de lidstaten en door intensivering van de dialoog tussen sociale partners en overheden kan de economische en sociale cohesie worden bevorderd en kan een hoger groeipad worden bereikt.

Balansverkorting

Er zijn ten minste drie redenen om de mogelijkheden voor een gelijktijdige beperking van subsidies en aftrekposten in ruil voor lagere belasting- en premietarieven ('balansverkorting') met aandacht te bezien.

In de eerste plaats vanwege de gevolgen van de omvangrijke wig en de hoge marginale tarieven voor de werking van de arbeidsmarkt. Hoge collectieve heffingen kunnen loonkostenverhogend werken en daardoor de vraag naar arbeid negatief beïnvloeden en tevens een ongunstig effect hebben op volume en kwaliteit van het arbeidsaanbod.

In de tweede plaats wijst recent empirisch onderzoek uit dat de maatschappelijke kosten van het subsidie- en heffingenstelsel, die tot uitdrukking komen in zogenoemde welvaartsverliezen, waarschijnlijk groter zijn dan tot voor kort werd aangenomen⁶. Deze welvaartsverliezen houden vooral verband met allocatieve verstoringen door veranderingen in de relatieve prijzen van produkten en produktiefactoren. Daarnaast nopen internationale ontwikkelingen – een vrij algemene trend van herziening van belasting- en subsidiestelsels – tot een heroverweging. De meeste belastinghervormingen verlopen grosso modo budgettair neutraal, al vindt soms enige herverdeling van belastingdruk plaats. In enkele landen wordt daarnaast lastenverlichting zonder meer gegeven. Een belangrijke overeenkomst tussen de verschillende operaties is dat in bijna alle gevallen de belastingtarieven worden verlaagd en de belastinggrondslag wordt verbreed.

In de derde plaats is internationaal een kritische herbezinning op het gebruik van het subsidie-instrument gaande, onder andere naar aanleiding van de omvangrijke overschotten en handelsoorlogen oproepende landbouwsubsidies.

Het Nederlandse heffingen- en subsidiestelsel is relatief omvangrijk en ingewikkeld. In de *Miljoenennota 1988* wer-

den de subsidie-uitgaven van het rijk geraamd op f 40 mrd. (exclusief f 20 mrd. aan onderwijsuitgaven). Het grootste deel van de subsidies betreft secundaire en tertiaire inkomensbestanddelen van gezinnen; de subsidies aan bedrijven zijn na de ruil van de WIR voor onder andere een verlaging van het tarief van de vennootschapsbelasting aanzienlijk afgenomen. De kwantitatief belangrijkste aftrekposten in de loon- en inkomstenbelasting bedragen naar schatting totaal rond f 30 mrd. (exclusief f 50 mrd. aan aftrek premies volksverzekeringen en aanvullende pensioenverzekering)⁷. De hierdoor optredende belasting- en premiederving is globaal de helft van dit bedrag. Over de omvang van fiscale faciliteiten in de sfeer van de vennootschapsbelasting (bij voorbeeld de 'gemengde kosten') is weinig bekend.

Kosten-batenanalyse

Een balansverkorting dient gebaseerd te zijn op een gedegen afweging van alle kosten en baten van het bestaande heffingen- en subsidiestelsel. Het algemene analytische kader voor de noodzakelijke kosten-batenanalyse kan als volgt kort worden geschetst. Wat de maatschappelijke baten betreft kan worden gewezen op erkende motieven voor subsidiëring (en voor het bestaan van met subsidies vergelijkbare aftrekposten) als externe effecten, 'merit good'-overwegingen en ontwikkelingseffecten. De betekenis die aan het herverdelingsmotief moet worden toegekend is welvaartstheoretisch niet onomstreden. Voorts kunnen aftrekposten een motief vinden in bij voorbeeld de belastingstructuur of in de eenvoud van belastingheffing.

De kostenkant van het stelsel wordt in de eerste plaats gevormd door de maatschappelijke kosten van subsidies en aftrekposten zelf:

- mogelijke verstoringen van de allocatie (indien de motieven niet meer geldig zijn of indien ongewenste neven-effecten worden opgeroepen);
- de uitvoeringskosten (inclusief beleidsvoorbereiding en dergelijke);
- het 'open einde'-karakter van bepaalde regelingen, waardoor de beheersbaarheid van de openbare financiën vermindert;
- de fraudegevoeligheid, die groter is naarmate subsidies en aftrekposten hoger zijn en naarmate de ter financiering benodigde belasting- en premietarieven hoger zijn.
- overige: complexiteit, ongelijke behandeling door kennisvoorsprong, inkomensafhankelijkheid van het profijt van bepaalde aftrekposten.

In de tweede plaats spelen de maatschappelijke kosten verband houdend met de financiering van subsidies en aftrekposten een rol. Elke subsidiëring en elke aftrekpost impliceert in principe een belasting elders. Hoe hoger het subsidiebedrag, hoe hoger zowel het macro-economische belastingpeil als de micro-economische tarieven waarmee gezinnen en bedrijven worden geconfronteerd. Aftrekposten beperken de heffingsgrondslag van belastingen en premies. Hoe hoger het met aftrekposten gemoeide bedrag, hoe hoger bij een gegeven macro-economisch belastingpeil de micro-economische belastingtarieven.

5. T. Padoa-Schioppa e.a., *Efficiency, stability and equity*, Loenersloot, 1987.

6. Zie: R.P. Hagemann e.a., *Tax reform in OECD countries: economic rationale and consequences*, OECD working papers nr. 40, Parijs, 1987, blz. 9.

7. De bedragen zijn ontleend aan het rapport van de commissie tot vereenvoudiging van de loonbelasting en inkomstenbelasting, *Zicht op eenvoud*, Den Haag, 1986, blz. 92. De cijfers zijn ramingen die betrekking hebben op 1985.

Tabel 1: Verdeling van aftrekposten en subsidies naar inkomensklasse, 1983, in mln.gld.

	deciel										budgettair beslag ^a
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Subsidies en aftrekposten (CBS-gegevens)											
- rente van schuld eigen woning	15	31	93	220	365	518	667	870	1195	2045	6018
- kosten van verwerving	6	17	65	123	161	196	253	301	332	613	2066
- kosten ziekte, ongevallen, invaliditeit	24	57	67	68	71	97	147	201	265	307	1302
- reiskostenaftrek	3	7	24	48	70	92	119	146	185	199	894
- rente van schuld pers. verplichtingen	5	6	20	34	45	64	80	89	127	347	817
- premies voor lijfrente	1	1	2	4	6	11	17	26	60	408	536
- rentevrijstelling	10	22	23	22	22	26	29	32	42	71	299
- aftrekbare giften	3	6	9	10	14	18	22	26	38	81	227
- uitgaven voor studie of opleiding	4	4	7	12	17	21	26	35	44	47	215
- f 150-regeling	10	16	9	6	6	9	19	31	38	32	178
- levensonderhoud verwanten	1	3	5	10	12	13	20	23	35	78	200
- alimentatie	0	1	1	4	3	4	6	14	26	130	190
- groot onderhoud eigen woning	0	1	1	2	5	7	7	12	19	44	98
- dividendvrijstelling	0	1	1	1	1	2	2	3	5	17	35
- pm: huurwaardeforfait (bijtelpost)	8	17	25	41	57	75	93	115	158	309	898
- tegemoetkoming studiekosten	8	18	37	41	46	49	40	33	24	16	312
- individuele huursubsidie	208	281	198	102	54	46	34	24	15	10	971
- rijksbijdrage woningbezit	3	3	9	24	47	79	70	74	82	26	419
Subsidies (SCP-gegevens)											
- onderwijs 18 jaar en ouder	247	119	267	242	376	453	559	595	864	1141	4863
- openbaar vervoer	282	286	201	201	283	229	275	374	311	418	2859
- objectsubsidies huurwoningen	234	241	250	270	294	246	234	230	171	77	2246
- gezinsverzorging	428	374	192	59	44	54	46	44	22	12	1276
- openbare bibliotheken	32	23	35	45	55	68	85	82	84	89	597
- openluchtrecreatie	30	30	43	54	61	70	70	80	75	81	595
- club-, buurt- en dorpshuizen	37	36	45	50	49	63	61	65	55	65	526
- sportaccommodaties	21	11	27	39	56	66	73	73	71	82	521
- AGGZ	33	43	60	64	69	28	28	68	44	56	493
- uitvoerende kunsten	40	29	32	32	36	44	34	51	69	107	473
- kruiswerk	110	76	57	30	23	40	24	26	8	14	408
- musea	20	12	16	23	20	26	26	30	40	48	260
- algemeen maatschappelijk werk	18	18	27	24	19	7	16	19	25	5	177
Totaal aftrekposten (CBS)	82	173	329	564	796	1077	1415	1810	2410	4419	13075
Totaal subsidieregelingen (CBS en SCP)	1752	1600	1495	1300	1532	1568	1675	1868	1960	2247	16995
Totaal-generaal	1834	1773	1827	1864	2328	2645	3090	3678	4370	6666	30070
Enkele aanvullende gegevens:											
- marginale belasting- en premiedruk (volksverz.) in %	18	28	35	40	43	45	47	48	52	58	
- gemiddeld bruto inkomen (x 1000 gld) - CBS	15	25	32	40	46	52	60	70	84	136	
- SCP	10	19	25	33	40	46	52	62	75	119	

a. Totaal aftrekvoordeel c.q. totaal subsidiebedrag.
Bron: SCP, CBS

Op macroniveau is er een wezenlijk verschil tussen beperking van subsidies en beperking van aftrekposten. Door een beperking van subsidies en inkomensoverdrachten kan het belastingpeil, dat is de belastingopbrengst in procenten van het nationale inkomen, omlaag. Vermindering van aftrekposten leidt niet tot minder overheidsuitgaven en dus ook niet tot een lager belastingpeil. Een budgettair neutrale beperking van aftrekposten leidt wel tot een verbreding van de heffingsgrondslag en tot een verlaging van de tarieven.

Op microniveau maken beide typen maatregelen een vergelijkbare verlaging van de belastingtarieven mogelijk. Daarbij past wel de kanttekening dat gezinshuishoudens die in de uitgangssituatie een subsidie ontvangen of van een aftrekpost gebruik maken, van de beperking van de betrokken regelingen uiteraard financieel nadeel ondervinden. Dit nadeel kan soms groter zijn dan het inkomensvoordeel door de lagere belastingtarieven.

De marginale tarieven zijn van belang bij beslissingen

van gezinshuishoudingen en bedrijven over het aanbod van arbeid en kapitaal. Door de verlaging van het marginale tarief kan de marginale wig worden versmald. Hiervan mag een betere werking van de arbeidsmarkt worden verwacht. Tevens kunnen bestaande 'excess burdens' geringer worden. Mogelijke verstoringen bij de allocatie van produktiefactoren worden door de tariefsverlaging in beginsel kleiner.

Randvoorwaarden

De maatschappelijke haalbaarheid van een beperking en vereenvoudiging van het stelsel van heffingen en subsidies wordt in belangrijke mate bepaald door de omvang en de spreiding van de daardoor veroorzaakte inkomenseffecten. De SER vindt dat deze effecten op de inkomensverdeling een terechte randvoorwaarde voor een ruiloperatie vormen. Vandaar ook de gedachte om een breed pakket maatregelen samen te stellen, waardoor een gelijkmatiger spreiding van kosten en baten binnen bereik komt en

de weerstand tegen op zichzelf staande ingrepen kan worden overwonnen. Concreet kan bij deze randvoorwaarde worden gedacht aan een boven- en ondergrens voor de inkomenseffecten met eventueel een kleinere marge voor de inkomens op minimumniveau. Ook hierbij dient echter in het oog te worden gehouden dat het uiteindelijke doel van de operatie is het produktieve vermogen en de concurrentiepositie van ons land te versterken.

Voor een toetsing van mogelijke inkomenseffecten heeft de SER cijfermateriaal gevraagd aan het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en aan het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). In tabel 1 zijn de gegevens over de verdeling van subsidies en het voordeel van aftrekposten naar inkomensklasse van huishoudens samengevat.

Daarnaast zijn nog gegevens verstrekt over het aantal huishoudens dat van bepaalde regelingen gebruik maakt. Op grond daarvan zijn de deelnemingsgraad en de gemiddelde waarde van de genoten subsidie of aftrekpost per huishouden berekend. Dergelijk cijfermateriaal geeft een globaal inzicht, maar heeft ook beperkingen. Zo zit de cumulatie van het gebruik van verschillende regelingen in één huishouden er niet in. Wel blijkt uit het materiaal dat bepaalde subsidies niet meer dan marginaal in een uitruiloperatie kunnen worden betrokken. De subsidies voor gezinsverzorging, kruiswerk en onderwijs zijn gemiddeld per huishouden zo groot, dat een redelijke compensatie door een algemene lastenverlichting onmogelijk is. De indruk bestaat echter dat op voorhand geen strijdigheid hoeft te bestaan tussen een ruiloperatie en de randvoorwaarden uit hoofde van inkomenseffecten.

Aardgasbaten en begrotingsbeleid

De opstelling van het regeerakkoord van het kabinet-Lubbers II en de begrotingsvoorbereiding 1987 werden geconfronteerd met een als 'dramatisch' betitelde daling van de aardgasbaten van 1986 op 1987⁸. De gevoeligheid van de begroting en het begrotingsbeleid voor een omvangrijke, maar onzekere inkomstenbron werd daarmee onverwacht hard duidelijk. Dit roept de vraag op of de wijze waarop thans in het begrotingsbeleid wordt omgegaan met de aardgasbaten kan worden verbeterd. Daarbij dient te worden bedacht dat naast de grote onzekerheid ook de tijdelijkheid een kenmerk van de aardgasbaten is en dat de aardgasvoorraad als nationaal vermogen is te beschouwen. Fluctuaties in het gasafzetvolume, de olieprijs en de dollarkoers beïnvloeden niet alleen de aardgasbaten, maar kunnen gevolgen hebben voor de macro-economische ontwikkeling. Tegelijkertijd moet evenwel worden geconstateerd dat er geen ondubbelzinnige relatie is tussen fluctuaties in de aardgasbaten en de economische ontwikkeling. Die samenhang is afhankelijk van de economische situatie en met name ook van de oorzaak van de fluctuaties in de aardgasbaten⁹. Het aardgas heeft ook structurele effecten op de economische ontwikkeling, waaraan in de zogenoemde 'Dutch disease'-literatuur veel aandacht wordt geschonken¹⁰. Heel kort samengevat houdt dit in dat de ontdekking en exploitatie van een natuurlijke hulpbron een structureel aanpassingsproces in een economie oproept, waarbij de binnenlandse ruilvoet verandert en een reallocatieproces optreedt ten nadele van de internationale en ten gunste van de binnenlandse sectoren. Theoretisch gezien hoeven daarbij geen problemen op te treden en kan een nieuw evenwicht in de economie ontstaan. In de praktijk is het evenwel mogelijk dat niet aan alle voorwaarden daartoe is voldaan. Een te weinig flexibele loonvorming lijkt een belangrijke factor te zijn geweest. Daarbij speelde ook een rol dat door de positieve effecten van de aardgasbaten op de betalingsbalans en op de overheidsfinanciën tra-

ditionele waarschuwingssignalen als een verslechtering van het saldo op de lopende rekening van de betalingsbalans en van een stijgend financieringstekort bij het rijk niet goed werkten. Bovendien zou het aanpassings- of reallocatieproces door de fluctuaties in de aardgasinkomsten ook zonder genoemde problemen al met horten en stoten verlopen. Ten slotte betekent de tijdelijkheid van het aardgas dat er op termijn weer een omgekeerd proces wordt opgeroepen.

Fluctuatie en aanwending

Het omgaan met de aardgasbaten kan toegespitst worden op een tweetal vraagstukken. Het eerste is het fluctuatieprobleem. Voor het begrotingsbeleid, dat gebaseerd is op (meerjarige) ramingen, uit de onzekerheid zich in voortdurende ramingsbijstellingen (mee- en tegenvallers)¹¹. Ook het huidige kabinet wordt met aanzienlijke bijstellingen geconfronteerd. De thans voorziene aardgasbaten in 1990 liggen enkele miljarden gulden onder het niveau dat in het regeerakkoord voor dat jaar werd geraamd. Bij een volledige verwerking van de geraamde aardgasbaten in het begrotingsbeleid en gegeven de huidige normering van (een tijdpad voor) het feitelijke financieringstekort van het rijk betekent elke mutatie in de aardgasbaten in principe een wijziging van de beschikbare budgettaire ruimte. Elke tegenvaller betekent in principe direct een budgettaire problematiek.

Het aanwendingsvraagstuk is in het verleden al vaker aan de orde gesteld, ook door de SER. Omdat er geen aparte 'aardgasrekening' is en de aardgasbaten als algemene middelen aan de begroting ten goede komen, kan de aanwending slechts op indirecte wijze worden bepaald door de ontwikkeling van de aardgasbaten te confronteren met de ontwikkeling van de overheidsfinanciën en/of enkele macro-economische grootheden, bij voorbeeld de besparingen. Een dergelijke confrontatie wijst uit dat de nadruk bij de aanwending van de aardgasbaten heeft gelegen in de lopende sfeer, met name in de vorm van consumptief georiënteerde uitgaven. Op grond van die constatering heeft de SER reeds eerder een 'productievere' aanwending geadviseerd¹². Een voornamelijk consumptief georiënteerde aanwending staat immers op gespannen voet met het vermogenskarakter van aardgas ('potverteren'). Daar komt bij dat andere toepassingen in het licht van de Dutch-disease-effecten gunstiger kunnen zijn. Bovendien leidt het besteden van de aardgasbaten bij fluctuaties in deze baten tot instabiliteit van bestedingen en tot moeizame uitgavenbeperkingen bij tegenvallers.

Een alternatieve beleidslijn

Een verbeterde wijze van omgaan met de aardgasbaten in het begrotingsbeleid zou dus twee elementen moeten bevatten. Enerzijds zou het begrotingsbeleid zoveel mogelijk afgeschermd moeten worden tegen de fluctuaties in de aardgasbaten, terwijl anderzijds de aanwending meer op de toekomst gericht zou moeten worden, dat wil zeggen dat uit de aardgasbaten meer dient te worden gespaard.

8. *Miljoenennota 1987*, blz. 3 (woord vooraf).

9. In bijlage 8 (par. 7) van het middellange-termijnadvies wordt een ander uitgebreid toegelicht.

10. Zie bij voorbeeld: J.P. Neary en S. van Wijnbergen (red.), *Natural resources and the macroeconomy*, Centre for Economic Policy Research, Oxford; J.J.M. Kremers, De verzoeken van onze aardgasrijkdom; een macro-economisch perspectief, *ESB*, 29 januari 1986, blz. 104-111.

11. Zie bij voorbeeld: A.G.J. Haselbekke en A.P. Ros, De mist klaart iets op, *ESB*, 30 september 1987, blz. 900-907 en G.H.B. Verberg, Gasbaten en de Rijksbegroting, *ESB*, 15 oktober 1986, blz. 1006-1010.

12. SER, *Advies aardgasbeleid*, nr. 24, Den Haag, 1983. Verwezen zij ook naar de pleidooien van voormalig SER-voorzitter dr. J.W. de Pous.

Tabel 2. Raming, realisatie en overblijvende verschillen van enige kerngegevens 1983/1987

	Raming in advies	Voorlopige realisatie	Vershil realisatie raming	Resterende verschillen
	Gemiddelde mutaties in procenten per jaar			
Loonsom per werknemer in bedrijven	0,0	1,7	1,7	0,0
Volume particuliere consumptie	-1,0	2,3	3,3	1,5
Volume bruto-investeringen bedrijven (exclusief woningen)	5,0	8,4	3,4	4,0
Volume goederenuitvoer	5,0	5,0	0,0	0,6
Productievolume bedrijven	1,8	2,9	1,2	0,8
Prijspeil particuliere consumptie	2,3	1,1	-1,1	0,4
Prijspeil goederenuitvoer	2,0	-4,2	-6,2	-0,1
	niveaus in jaar			
	1983	1987	1987	
Kapitaalmarktrente in %	8,5	5,8	6,3	0,6
Saldo lopende rekening van de betalingsbalans in mrd. gld.	11,9	24,1	7,0	-17,1
Werkgelegenheid ^a	4531	4543	4734	191
Geregistreerde werkloosheid ^b	750	950	685	-265
Arbeidsinkomensquote (bedrijven) gecorrigeerd voor gas e.d.	89,4	82,6	83,0	0,4
Financieringsstekort overheid ^c	10,5	8,5	9,2	0,7

a. Duizenden arbeidsjaren.

b. Duizenden personen, exclusief personen van 57,5 jaar en ouder.

c. Op kasbasis in % nni. Inclusief gedebudgetteerde bedragen, exclusief vervroegde aflossingen van woningweteningen.

Bron: CPB.

De vraag is of aan beide doelstellingen tegelijk kan worden voldaan.

Een toekomstgerichte aanwending kan op verschillende manieren vorm krijgen. Zo kan een grotere nadruk gelegd worden op 'groeizame' of 'productieve' uitgaven, zoals uitgaven ter verbetering van de economische infrastructuur. Daarnaast vormt belegging van de aardgasbaten een toekomstgerichte aanwending. Dit kan bij voorbeeld door belegging in staatsschuld, i.c. een beperking van de staatsschuld. De 'opbrengst' bestaat dan uit lagere toekomstige rentelasten. Beide toekomstgerichte aanwendingen kunnen ook voordelen hebben in het licht van de reallocatieprocessen¹³. Een productievare aanwending zonder meer lost echter het fluctuatieprobleem niet op. Fluctuaties in de aardgasbaten blijven dan in principe nopen tot beleidsaanpassingen.

De oplossing van zowel het fluctuatieprobleem als van het aanwendingsvraagstuk kan naar de mening van de SER gevonden worden in een 'twee sporen'-beleid ten aanzien van de aardgasbaten. Daarin blijft een bepaald minimumniveau ('vaste voet') aan het normale begrotingsbeleid ten goede komen. Het resterende deel (de 'bovenminimale' aardgasbaten) – waarin de fluctuaties tot uiting komen – dient dan, zeker gedurende een aantal jaren, aangewend te worden voor een beperking van de staatsschuld. Overigens betekent deze beleidslijn niet dat er geen ruimte meer zou zijn om een deel van de aardgasbaten 'productief' aan te wenden¹⁴.

Indien sprake is van 'bovenminimale' aardgasbaten impliceert deze beleidslijn wel dat er ten opzichte van de huidige beleidslijn sprake is van minder budgettaire ruimte. Dit is dan de 'prijs' waartegenover als 'winst' meer zekerheid en stabiliteit in het begrotingsbeleid staan. Mede gezien het feit dat de 'vaste voet' wel eens onder het thans voorziene en in het beleid verwerkte niveau van de aardgasbaten kan liggen¹⁵ en ook omdat concretisering van deze alternatieve beleidslijn de nodige tijd vergt is de SER van mening dat introductie van deze beleidslijn beter bij de aanvang van een nieuwe kabinetsperiode kan plaatsvinden. Voor de resterende tijd van de huidige kabinetsperiode kan dan het thans voorziene niveau als uitgangspunt worden genomen,

waarbij in de geest van de voorgestelde beleidslijn eventuele meevallers ten opzichte van dat niveau uitsluitend aangewend mogen worden voor beperking van de staatsschuld.

Les uit het verleden

Voor zijn aanbevelingen ten aanzien van het macro-economische beleid maakt de SER in de regel gebruik van de middellange-termijnramingen van het CPB. Deze keer heeft de SER het CPB gevraagd eens te willen terugblikken naar het advies dat betrekking had op de zojuist afgelopen vierjarige periode. De vraag was wat met de 'benefit of hindsight' over het gebruik van middellange-termijnramingen kan worden gezegd. Het CPB heeft hiertoe de oorzaken onderzocht van de verschillen tussen de ramingen uit 1984 en de inmiddels bekende realisatie. Uitgaande van de feitelijke ontwikkeling zijn de exogene variabelen veranderd conform de verwachtingen van destijds. Op deze wijze worden de verschillen tussen raming en realisatie voor zover die zijn toe te schrijven aan afwijkingen in de buitenlandse ontwikkeling, het overheidsbeleid, het arbeidsaanbod en de loonontwikkeling geëlimineerd. In tabel 2 zijn de resterende verschillen vermeld.

Een groot deel van de verschillen tussen raming en realisatie wordt hierdoor verklaard. Maar ook blijkt duidelijk dat er grote onverkleerde residuen overblijven. Wel kan worden gesteld dat de ramingen zijn achtergebleven bij de rea-

13. Een productieve aanwending kan een gunstiger uitgangssituatie creëren voor de toekomstige 'omgekeerde' reallocatie. Belegging van een deel van de aardgasbaten kan de reallocatieprocessen mitigeren. Overigens kan onder bepaalde voorwaarden ook lastenverlichting als 'groeizame' aanwending worden gezien.

14. In het middellange-termijnadvies wordt nog nader ingegaan op dit aspect en op enkele andere aspecten zoals het risico van vermenging van de 'twee sporen' en de definitie van de collectieve-lastendruk.

15. Vergelijk het 'slecht weer'-scenario uit het *Centraal Economisch Plan 1988*.

Tabel 3. Kerngegevens 1988/1992

	CEP 1988		na verwerking beleidsvoornemens 1988/92	
	1988/1992		mutaties in % per jaar	
Loonsom per werknemer in bedrijven	2,25		2	
Volume particuliere consumptie	2		2	
Volume bruto-investeringen bedrijven (exclusief woningen)	4,5		3,75	
Volume goederenuitvoer, exclusief energie	5,5		5,25	
Volume goederenimport	4,75		4,75	
Productievolumen bedrijven	2,5		2,25	
Reëel nationaal inkomen	2,25		2,25	
Prijspeil particuliere consumptie	0,75		0,75	
Prijspeil goederenuitvoer, exclusief energie	0,5		0,5	
Arbeidsproductiviteit in bedrijven (inclusief zelfstandigen)	1,75		1,5	
	niveaus in jaar			
	1990	1992	1990	1992
Saldo lopende rekening van de betalingsbalans (mrd gld)	12,25	13	13	12
Werkgelegenheid (1000 arbeidsjaren)	4805	4865	4819	4885
Geregistreerde werkloosheid (vervuld) (1000 pers.)	585	535	573	518
Arbeidsinkomensquote (bedrijven) ^a	84	83,5	82,25	81,75
Financieringsstekort Rijk (kasbasis) ^{b,c}	4,75	4	5,25	4,5
Belastingdruk (kasbasis) ^d	29,5	29	29,75	29,5
Sociale-premiedruk ^d	22,75	22	23	22
Totale collectieve druk	53,2	52,2	53,6	52,5

a. Gecorrigeerd voor aardgas en dergelijke.

b. In % van het nni.

c. Inclusief gedebudgetteerde bedragen; exclusief vervroegde aflossingen van woningwetleningen.

Bron: CPB.

lisaties. Met name in de volumesfeer is de economische ontwikkeling uitbundiger geweest dan werd geraamd. Het zijn vooral gedragsvergelijkingen, zoals de investeringsvergelijking en de consumptievergelijking, die kennelijk moeilijk zijn te specificeren. Factoren als vertrouwen in een zich gunstig ontwikkelende economie en een verbeterd economisch klimaat spelen hierbij waarschijnlijk een katalyserende rol. Het CPB zal nader onderzoek verrichten naar de grote resterende verschillen. Naar de mening van de SER leert een dergelijke analyse dat het weinig zin heeft zich te veel vast te leggen op de cijfermatige uitkomst van economische voorspellingen op middellange termijn. Wel kan met behulp hiervan de richting van het gewenst geachte beleid worden aangegeven. In dit verband lijkt het verstandig varianten op de centrale projectie in de beschouwingen te betrekken. Beleidsaanbevelingen moeten met onzekerheidsmarges rekening houden en daarbij is het verstandig aan de voorzichtige kant te blijven, zodat eerder op meevallers dan op tegenvallers gerekend kan worden.

Geactualiseerde prognose

Op verzoek van de SER heeft het CPB de middellange-termijnraming in het *Centraal Economisch Plan 1988* geactualiseerd naar aanleiding van het z.g. Paaspakket en de behandeling daarvan in de Tweede Kamer. In tabel 3 zijn de verschillen tussen beide ramingen weergegeven.

De loonkosten dalen door de verlaging van de sociale lasten voor werkgevers. Door de afschaffing van de WIR-basispremie en de verlaging van de vennootschapsbelasting wordt de investeringsgroei geremd. Resultaat van een en ander is toch dat de werkloosheid in 1992 bijna 20.000 personen lager kan uitkomen dan eerst werd voorzien. Het beeld dat uit deze projectie naar voren komt is overigens niet spectaculair. De werkloosheidsproblematiek wordt ook

de komende vier jaren niet opgelost en dat is teleurstellend. Ook de doelstelling met betrekking tot het financieringsstekort, zoals de SER die twee jaar geleden formuleerde, te weten 5,5% nni voor het tekort van de publieke sector in 1990, wordt niet gehaald; mogelijk wel in 1992. Verder is in deze projectie de koopkracht van de mensen met een minimuminkomen niet gegarandeerd. Volgens de regering zal deze koopkrachtdaling moeten worden voorkomen door o.a. fiscale meevallers hiervoor aan te wenden.

Het CPB heeft sterk de nadruk gelegd op de onzekerheid, waarmee deze projectie is omgeven¹⁶. Een alternatief scenario waarin rekening is gehouden met een verdere daling van de dollarkoers laat zien dat de conjuncturele teruggang dan de eerste jaren dieper zal zijn.

De SER onderkent dat de risico's met betrekking tot de internationale en nationale ontwikkelingen groot zijn. Dit onderstreept de noodzaak van samenwerking tussen overheid en sociale partners. De SER zal dan ook ten aanzien van het gewenste macro-economische beleid de vinger aan de pols houden.

Marko Bos
Gerrit de Jong
Henri Tamerus

16. Zie ook P.B. de Ridder, P.J. Besseling en A.S. Brandsma, De internationale conjunctuur in macro-economisch perspectief; lessen uit de toekomst, *Maandschrift Economie*, 1988, nr. 2, blz. 97-109.