

Het wenkend perspectief van de collectieve sector

Groei is van belang voor de Nederlandse economie. Alleen economische groei kan ruimte scheppen voor zowel de overheid als de marktsector. De overheid heeft niet alle factoren die op de economische ontwikkeling van invloed zijn in de hand, maar is wel in staat door middel van beleid de groei te beïnvloeden. In dit artikel wordt aangegeven hoe de overheid de voorwaarden kan scheppen voor groei. Voorkomen moet worden dat de inflatie weer aanwakkert, waarvoor het onder andere nodig is de overheidsbestedingen te beperken. Groeibevorderende overheidsuitgaven, zoals investeringen in de infrastructuur, zijn echter van groot belang. Volgens de auteur is een groeibevorderend beleid op lange termijn effectiever dan een politieke geste in de vorm van een marginale belastingverlaging.

PROF. DR. A. HEERTJE*

Bij gegeven belastingtarieven zijn de belastingopbrengsten hoger naarmate de groei meevalt. Er is dan meer ruimte voor het beïnvloeden van de samenstelling van het Nederlandse produktievolume, de benutting van het productieapparaat en de verdeling van het nationale inkomen. Bij gegeven spaar-, investerings- en uitvoerquoten is de ruimte op de kapitaalmarkt groter naarmate de groei meevalt. Er zijn dan meer mogelijkheden voor het voortzetten van de groei bij lagere rente en zonder inflatie. Bij gegeven afspraken omtrent het niveau van de uitkeringen aan sociaal zwakken en werklozen zijn de overdrachtsuitgaven lager naarmate de groei meevalt. Naar die mate ontstaat een grotere speelruimte voor alternatieve bestemmingen van de collectieve middelen. Als de overheidsinvesteringen een bepaalde fractie van het nationale inkomen uitmaken wordt de infrastructuur meer versterkt naarmate de groei meevalt. En naar die mate kan er harder worden doorgroeid.

De concrete inhoud van het beleid bepaalt de keuze voor een bepaalde specificatie van de mogelijkheden, ook al hebben de beleidsmakers de feitelijke gang van zaken niet volledig in de hand. Zowel de ongewisse internationale ontwikkelingen als de reactiepatronen van de economische subjecten hebben een autonome component. Het voeren van economische politiek is verder een lastige opgave omdat de economische groei door variatie van quoten en tarieven wordt beïnvloed in een niet altijd voorspelbare mate en richting. Zo is de Miljoenennota het knooppunt van de wisselwerking tussen de uitkomsten van het economisch proces, de uitgangspunten voor het economische en maatschappelijke perspectief en het beleid. De Macro Economische Verkenning van het Centraal Planbureau is de onmisbare kwantitatieve weerslag van dit gecompliceerde netwerk van wederkerige betrekkingen.

Wie uit dit netwerk een specifiek knooppunt tot onderwerp van bijzondere aandacht verheft, ontkomt op den duur niet aan een maatschappelijke kosten-batenganalyse, die onvermijdelijk tot het relativeren van de vaak hardnekkig volgehouden keuze leidt. Het financieringstekort is een knooppunt, waarvan het verabsoluteren van het procentu-

ele aandeel in het nationale inkomen in eerste aanleg belangrijke kwantitatieve baten oplevert, maar dat tot hogere kwalitatieve kosten leidt naarmate andere knooppunten om aandacht vragen. Een dergelijk knooppunt is het niveau van collectieve investeringen en consumptie. Dan blijkt het financieringstekort te zeer de afgeleide van fundamentele oogmerken van het overheidsbeleid, zoals het bijdragen tot en het bevorderen van de welvaart van de burgers, om er een geïsoleerd aandachtspunt van te maken. Het is bijna zover.

Voor 1988 resulteert bij een groei van het bruto nationale produkt van ruim 1% een financieringstekort van ruim f. 26 mrd. De overheid lost in 1988 f. 16 mrd. af, zodat de financieringsbehoefte ruim f. 40 mrd. bedraagt. Zonder monetaire financiering kan in deze behoefte vrij gemakkelijk worden voorzien via de voorinschrijfrekening, het beroep op de onderhandse kapitaalmarkt en het plaatsen van staatsleningen. Omtrent de kwantitatieve compositie wordt enigszins in het duister getast, zolang de toegelaten netto geldschepping van de banken niet nauwkeurig bekend is en derhalve ook onzekerheid bestaat over het beroep dat de banken op de kapitaalmarkt zullen doen. De financierbaarheid van het tekort in 1988 neemt niet weg dat de staatsschuldquote oploopt tot 67%, de aflossingsquote tot ongeveer 4% en de rentelastenquote tot 6%. In procenten van de ontvangsten bedragen de aflossingen 11 en de rentekosten 15 in 1988. Ten opzichte van de rijksuitgaven zijn deze percentages uiteraard iets lager. De rijksuitgavenquote daalt in 1988 tot ruim 42%, de rijksontvangstenquote tot ruim 35%. In bescheiden mate steekt de inflatie weer de kop op, terwijl de arbeidsinkomensquote een onbescheiden sprong tot 84% vertoont, vooral veroorzaakt door een verslechtering van de ruilvoet.

* Hoogleraar algemene economie en openbare financiën aan de Universiteit van Amsterdam.

Belastingverlaging

Daar de groei van het nationale inkomen meevalt ten opzichte van eerdere ramingen stelt het kabinet een verlaging van de tarieven van de loon- en inkomstenbelasting voor waardoor op kasbasis f. 1,3 mrd. voor de burgers beschikbaar komt. Vervolgens wordt op de tarieven de inflatiecorrectie toegepast, hetgeen voor de eerste keer sinds de toepassing van de inflatiecorrectie tot extra opbrengsten voor de schatkist leidt. Zonder de belastingverlaging zou de belastingdruk in 1988 zijn gestegen tot boven de 30%. De collectieve-lastendruk komt in 1988 uit op ruim 53%¹⁾.

De belastingverlaging wordt voor een klein deel ook mogelijk gemaakt door de opbrengst van fraudemaatregelen. Het gaat hier in het bijzonder om inlichtingen over verdienende rente op deposito's en obligaties bij de algemene banken en bij buitenlandse banken die in Nederland werkzaam zijn, zoals Crédit Lyonnais, Credito Italiano en Credit Suisse. Bij deze laatste banken wordt ook scherper gelet op zwart-geldtransacties.

Anderzijds wordt het terugdringen van de collectieve-lastendruk in verband gebracht met de informele economie. Over dit belangwekkende onderwerp, dat tot voor kort in Haagse kringen uitsluitend ondergronds werd behandeld, maakt de minister van Financiën terloops een opmerking, die men gerust als het hoogtepunt van de Miljoenennota kan opvatten en waarover het laatste woord nog niet is gesproken. Hij schrijft: „Het afwentelingsproces is een signaal dat de hoge collectieve-lastendruk door velen niet wordt geaccepteerd. Dat blijkt ook uit het ontwijken of ontduiken van de collectieve-lasten door zoveel mogelijk activiteiten in de informele economie te laten plaatsvinden: het grijze of zwarte circuit. Beide zijn een signaal dat de collectieve-lastendruk is gestegen tot een door velen niet langer aanvaardbare en *daardoor niet aanvaardbare omvang*” (cursivering AH).

De minister lijkt hier een voorschot te nemen op het legaliseren van illegale activiteiten, die zich afspelen in de schemerzone van de economie en die wel bijdragen tot de groei van onze economie, maar niet tot de rechtszekerheid in onze samenleving. Het geeft op deze plaats en dit tijdstip echter geen pas mij daarover een oordeel aan te matigen.

De belastingverlaging wordt via de collectieve-lastendruk verder in verband gebracht met de verstoring van de arbeidsmarkt, door de grote afstand tussen de totale loonkosten en het netto loon, de wig. Dit leidt tot fricties op de officiële arbeidsmarkt, omdat daar de arbeid te duur is geworden en het leidt tot officiële werkloosheid. Uiteraard vindt deze arbeid zijn weg op de informele arbeidsmarkt, maar deze blijft verder in de analyse van de Miljoenennota buiten beschouwing.

De voorgestelde belastingverlaging is bescheiden. Te bescheiden om de individuele beslissing omtrent belastingontduiking in positieve zin te beïnvloeden en zodoende het zwarte circuit terug te dringen. Daarvoor hangt die beslissing ook te zeer van andere dan alleen financiële overwegingen af. Evenmin is in te zien dat de werking van de arbeidsmarkt op deze manier serieus wordt verbeterd. Van belang is hier vooral dat de lonen op de arbeidsproductiviteit worden afgestemd. Ook het koopkrachteffect van de belastingverlaging is uiterst bescheiden en dient trouwens te worden vergeleken met de koopkrachtdaling die de burgers ondergaan door het bezuinigen op van overheidswege gefinancierde collectieve voorzieningen, die mede de individuele welvaart bepalen. Voor zover wordt overwogen dat door een bestedingsimpuls de economische groei wordt gestimuleerd, kan men deze belastingverlaging toch nauwelijks *au sérieux* nemen, nu de overheid zelf de betekenis van de informele economie onderkent en derhalve ook beseft dat het officiële marginale koopkrachteffect een fractie is van wat ook in 1988 door ontwijking en ontduiking kan worden verworven. Laten wij toch niet vergeten dat elk jaar ten minste 15% van het nationale inkomen aan de fiscus ontsnapt, zodat het in 1988

om minstens f. 60 mrd. gaat.

Keren wij terug tot de formele economie dan moet de vraag worden gesteld of het uit een oogpunt van het stimuleren van de economische groei niet beter is de financiële positie en het perspectief van het bedrijfsleven te versterken door de vennootschapsbelasting te verlagen of de werkgeverspremie te beperken. Wanneer werkelijk wordt beoogd de werkgelegenheid te stimuleren door de marktsector te versterken moet de effectiviteit van deze maatregel alsnog worden vergeleken met het voorstel dat nu ter tafel ligt. Ik voeg daar echter direct aan toe dat de discussie dan ook dient te worden verbreed tot de vraagstelling of het bedrag van f. 1,3 mrd. niet beter door de overheid kan worden besteed aan essentiële overheidsinvesteringen in bij voorbeeld de infrastructuur en het informatica-onderwijs en aan het voorzien in collectieve behoeften in de sfeer van gezondheidszorg, bejaardenzorg en bescherming. Met het oog op deze vraagstelling is het nuttig de financiering van de collectieve sector op langere termijn in ogen-schouw te nemen.

Perspectief van de collectieve sector

In de Miljoenennota wordt becijferd dat bij een nominale groei van het nationale inkomen van 2,5% per jaar en een rentevoet van 5% in het jaar 1995 aan aflossingen en rente 15% van het nationale inkomen moet worden opgebracht indien het financieringstekort rond de 5% blijft. Volgens dit scenario is de staatsschuld tegen de eeuwwisseling vrijwel gelijk aan het nationale inkomen. Terecht wordt vastgesteld dat deze hoge staatsschuld vroeg of laat zal leiden tot verzadigingsverschijnselen bij de geldgevers, waardoor de financierbaarheid niet alleen van het financieringstekort maar ook van de staatsschuld in gevaar komt. De enorme bedragen aan rente en aflossingen verdringen tegen die tijd in nog sterkere mate essentiële overheidsbestedingen.

Dit scenario is onaanvaardbaar, zodat een alternatief moet worden geschetst. Vooruitlopend daarop laten wij eerst zien welk beleid noodzakelijk is om zelfs deze ongunstige situatie te verwezenlijken. Ons uitgangspunt daarbij is dat het handhaven van een rentevoet van 5% slechts mogelijk is indien de inflatie gedurende de rest van deze eeuw achterwege blijft. Zodoende extrapoleer ik de ervaring van de achter ons liggende jaren, waarin met het vastzetten van inflatieverwachtingen in een economie ook de feitelijke prijsbeweging de neiging heeft zich van jaar tot jaar te versterken. Wil Nederland de inflatie buiten de deur houden, dan moet allereerst het huidige beleid inzake de positie van de gulden ten opzichte van andere valuta's worden voortgezet. Door een blijvend harde gulden kunnen invoerprijzen in toom worden gehouden. Soms dient daartoe bij wijze van korte termijn beleid door de Nederlandsche Bank het rentewapen te worden ingezet. Een tweede potentiële inflatiebron is de inkomensontwikkeling in de particuliere sector. Het vermijden van kosteninflatie betekent dat de arbeidskosten binnen de grenzen van de arbeidsproductiviteit moeten blijven. De kans hierop is vrij groot – zelfs indien de werkloosheid volledig verdwijnt – daar door het voortschrijden van de techniek zoveel onzekerheid over het behoud van een arbeidsplaats wordt geschapen dat werknemers hun kwetsbaarheid niet onnodig zullen vergroten door excessieve looneisen te stellen.

De derde inflatiebron is de overheid zelf. Monetaire financiering van tekorten is in ieder geval uitgesloten. De salarissen van de ambtenaren kunnen alleen worden verhoogd indien ook in de collectieve sector sprake is van productiviteitsstijging. De moderne technologie biedt

1) De passages over de inflatiecorrectie verdienen de bijzondere aandacht van de leden van de Tweede Kamer. Het is immers de prijsdaling in 1987 die maakt dat de tarieven voor de in 1988 verdiende inkomens zo worden gecorrigeerd dat de schatkist méér ontvangt. Deze vertraagde, integrale en daardoor negatieve inflatiecorrectie is een opzienbarende truc van de minister van financiën.

daartoe de mogelijkheden, maar deze worden blijkens de verslagen van de Algemene Rekenkamer in het geheel niet benut. Integendeel, de geschiedenis van de automatisering sinds 1975 rechtvaardigt een zwaar opgezette parlementaire enquête commissie. Deze kan dan vaststellen dat miljoenen over de balk worden gegooid. Zowel politici als ambtenaren verzetten zich tegen het toepassen van de informatietechnologie, zij halen geen deskundigheid in huis en verlaten zich op externe adviseurs die geen enkel benul van het politieke en ambtelijke proces hebben. Het ziet er niet naar uit dat in deze erbarmelijke situatie de komende jaren verbetering komt, zodat de grond aan het verhogen van de ambtenarensalarissen ontvalt. Wel kunnen ambtenaren dan nog opteren voor hogere salarissen, indien zij daadwerkelijk meewerken aan het elimineren van alle verspillingen, inefficiënte werkwijzen en dubieuze uitgaven. Bij vrijwel alle departementen worden onder Rudings leiding miljoenen te veel uitgeven. Ook met betrekking tot de overdrachtsuitgaven is een sober beleid nodig indien men inflatie wil vermijden.

Anders is het met de overheidsinvesteringen en de collectieve consumptie, daar deze bestedingen passen in een op hoge groei georiënteerde aanpak. Het bereiken van een inflatie van nul procent vergt tenslotte het voortzetten van een strakke monetaire politiek, waardoor tijdelijk wel eens de rente op de geldmarkt kan stijgen, maar waardoor via het smoren van inflatieverwachtingen de rente op de kapitaalmarkt laag kan blijven.

Wordt niet de hand gehouden aan deze receptuur, dan zijn de gevolgen voor de overheidsfinanciën desastreuus. Als de rente door het aanwakkeren van de inflatie stijgt, zakt het groeitempo van de economie eerst tot nul om vervolgens negatief te worden. Belastingontvangsten lopen terug, besparingen evenzeer, waardoor de kapitaalmarkt verder verkrapt en de rente nog verder stijgt. De rentelasten putten de begroting nog verder uit en de aflossingen op de staatsschuld kunnen bijna niet meer worden opgebracht. De Nederlandse economie zakt in het jaar 2000 dan weg in het gat dat Stevers al in de jaren zeventig heeft aangekondigd.

Groei

Er is maar één uitweg: de Nederlandse economie moet op een hoger groeipad worden gebracht. Werkgevers,

werknemers en overheid moeten de aandacht verleggen van het terugbrengen van het financieringstekort van 10% naar 5% naar het opvoeren van de groei van 1% naar 6%. Een groei van 6% hoort het knooppunt van het beleid te zijn. Daarbij hoort wellicht een bepaald tijdpad van het financieringstekort, maar dan als instrument en niet als doelstelling. In dit verband dient de samenstelling van de overheidsuitgaven veel meer aandacht te krijgen. Overheidsinvesteringen moeten een veel grotere plaats in het budget innemen, wanneer een groei van 6% wordt beoogd. Op tal van punten dient de overheid immers een sterk groeiende marktsector te ondersteunen. Tegen overheidsinvesteringen die renderen vanwege de bijdrage tot het verbeteren van de infrastructuur, de reële kapitaalvorming en de kwaliteit van de arbeid dient uit financieel oogpunt minder argwanend te worden opgekeken dan tegen het verhogen van de overdrachtsuitgaven en het verbeteren van ambtenarensalarissen, waar geen produktiviteitsverbetering tegenover staat. In het kader van een groeibeeld past een bijzondere aandacht van de overheid voor het bevorderen van het toepassen van de reeds beschikbare technologie. Zonder de baten van het ontwikkelen van nieuwe technische kennis te ontkennen, meen ik dat in de huidige situatie veel meer nadruk moet worden gelegd op de diffusie van de reeds bekende nieuwe produktiemethoden en produkten, zowel in het midden- en kleinbedrijf als bij de centrale en lagere overheid. Het kantoor van de toekomst is in ons land nog lang geen verleden tijd.

Wordt een groei van 6% bereikt, waarbij uiteraard geen inflatie mag optreden dan wordt het perspectief voor de openbare financiën langzaam maar zeker gunstiger. Bij dezelfde quoten ontstaan hogere belastingontvangsten, lagere overdrachtsuitgaven en hogere besparingen. Afzet kan worden verzekerd door een op het technologiebeleid afgestemde bestedings- en inkomenspolitiek. Of belastingtarieven worden verlaagd tijdens de rit moet volledig worden gezien uit het oogpunt van de groei. Als daardoor de groei van 6% dichterbij wordt gebracht of blijvend wordt gewaarborgd, dan gaat het uitsluitend nog om het vergelijken van het particuliere financiële voordeel en de particuliere welvaart, die is gediend met collectieve consumptie, zoals culturele voorzieningen en gezondheidszorg. Is de belastingverlaging schadelijk voor het groeiscenario, bij voorbeeld omdat de overheid dan in gebreke blijft als openbare investeerder bij wijze van noodzakelijke aanvulling op een Schumpeteriaanse innovatieve markteconomie, dan moet deze worden afgewezen.



Het wenkend perspectief

(foto ANP)

Conclusie

De *Miljoenennota 1988* is een helder stuk. Het perspectief van de Nederlandse economie en de collectieve sector wordt zo duidelijk geschetst dat uitsluitend harde en on-dubbelzinnige conclusies kunnen worden getrokken. Wij zijn niet langer op de goede weg. De groei valt wel mee vergeleken met de eerdere verwachtingen, maar schiet schromelijk te kort uit het oogpunt van reductie van de werkloosheid, het genereren van voldoende besparingen en uit het oogpunt van voldoende belastingopbrengsten. Het is dringend noodzakelijk dat de overheid de particuliere sector opzweept door aan te knopen bij de door de moderne technologie gevoede dynamiek van de ondernemingsgewijze productie. Daartoe dient te worden bevorderd dat een markt voor *venture capital* wordt georganiseerd, zodat tal van nieuwe ondernemingen worden opgericht. De effectiviteit van de bestaande ondernemingen dient de overheid te bevorderen door grootscheepse investeringen in de Nederlandse infrastructuur. Het legaliseren van delen van de informele economie met het oog op het stimuleren van kleinschalige activiteiten kan een bijdrage tot de groei zijn.

Tegen deze achtergrond is het verlagen van de belastingen in de consumptieve sfeer in 1988 uit den boze en is dit later zelfs desastreus. Tegenover het op korte termijn behalen van politieke successen met de leus van belastingverlaging, staat de verwording van onze economie op lange termijn.

A. Heertje