

De Nota energiebeleid (II): energiebesparing

Beperking van de vraag naar energie en spreiding van het energieverbruik over meer energiedragers (diversificatie) zijn de twee pijlers van het nationale energiebeleid, zoals dat in de onlangs verschenen *Nota energiebeleid* is uitgestippeld. Vorige week stelde ik op deze plaats reeds het diversificatiebeleid aan de orde, dat vooral bedoeld is om de afhankelijkheid van olieproducerende landen te verminderen en aldus de schadelijke gevolgen van aanbodverstoringen of zelfs mogelijke acute crises in de voorziening van aardolie te minimaliseren. Daarbij moest ik vaststellen dat de concretisering van het diversificatiebeleid in de energienota vraagtekens oproept, nog afgezien van het feit dat tot het jaar 2000 alleen nog maar een toename van de olieimport zal plaatsvinden. Thans zal ik op de tweede pijler van het energiebeleid, de energiebesparing, nader ingaan.

De wenselijkheid van een grote inspanning op het gebied van de energiebesparing wordt alom onderschreven. Energiebesparing is noodzakelijk om de schadelijke effecten van voortgezette energieprijsstijgingen voor werkgelegenheid, inflatie, betalingsbalans en economische groei zoveel mogelijk te beperken. Vooral omdat de energiebalans van Nederland door het teruglopen van de binnenlandse aardgasproductie steeds ongunstiger zal gaan worden, is een intensief besparingsbeleid geboden.

In de *Nota energiebeleid* wordt een energiebesparingsprogramma uitgewerkt dat in de komende twintig jaar ten minste f. 60 mrd. aan investeringen zou vergen. Daarmee zou ten opzichte van het huidige energieverbruik in het jaar 2000 een efficiencyverbetering van 30% kunnen worden bereikt. Overigens zou ten gevolge van voortgezette economische groei — waaraan de nota absoluut niet wil tornen — nog een verdere toename van het energieverbruik optreden. Onder de veronderstellingen van een gemiddelde volumegroei van het BNP van 2% en een verdubbeling van de reële energieprijzen tot het jaar 2000 raamt het CPB — op basis van een partiële analyse en dus met de nodige voorbehouden — een stijging van het totale verbruik met ruim 35% tot het eind van deze eeuw. Het energiebesparingsprogramma zou wel positieve effecten voor de nationale economie met zich kunnen brengen in de vorm van daling van de werkloosheid (met ca. 5.000 manjaren) en verbetering van de betalingsbalans. Daarnaast zou door energiebesparing een aanzienlijke milieuverving, vooral ten gevolge van de emissie van zwaveldioxyde, kunnen worden voorkomen.

Hoe moet nu het energiebesparingsprogramma worden gerealiseerd? In de *Nota energiebeleid* wordt sterk vertrouwd op het prijsmechanisme om het verbruik te verminderen. Waarschijnlijk gebeurt dat terecht. Het prijsmechanisme is beslist een efficiënt middel om een daling van het verbruik te bewerkstelligen en sorteert misschien wel meer effect dan dwangmaatregelen die tegen marktverhoudingen ingaan. Maar ook in de nota wordt beseft dat de prijs als signaal om het verbruik te verminderen te kort kan schieten. In de eerste plaats is de marktprijs van energie een momentopname waarin toekomstige schaarsten niet zijn verdisconteerd. Gezien de inflexibiliteit van het energieverbruik en het strategische belang van energie voor het functioneren van onze economie moet op verwachte prijsstijgingen worden geanticipeerd.

In de tweede plaats zal er dikwijls verschil zijn tussen het privaat-economische en het sociaal-economische rendement van energiebesparingsinvesteringen. Daarnaast kunnen er institutionele belemmeringen zijn — zoals het winststreven van energieproducenten — die het doorvoeren van besparingsmaatregelen kunnen bemoeilijken. Vanwege deze redenen moet het prijsmechanisme, b.v. door middel van subsidies op heffingen, als het ware een handje worden geholpen of worden aangevuld met wettelijke maatregelen.

Hoewel de noodzaak van wetgeving in de nota wordt erkend, ontbreekt het in hoge mate aan uitwerking van dit standpunt in concrete maatregelen. Zeker daar waar energie als wegwerpartikel wordt gebruikt zouden dwangmaatregelen op hun plaats zijn. Een rondje door de supermarkt, een avondwandeling door de neonverlichte stad of een autotochtje in het spitsuur zijn voldoende om waar te nemen hoezeer nog verspilling plaatsvindt. De *Nota energiebeleid* spreekt wel van het bevorderen van een selectieve consumptie, maar als het op de uitwerking daarvan aankomt, laat zij schromelijk verstek gaan.

Van verschillende zijden is betoogd dat de omvang van het investeringsprogramma in de nota te gering is. De LSEO schat dat het dubbele bedrag (f. 120 mrd.) nodig zou zijn om besparingen ter grootte van ca. 30% van het verbruik te bereiken. Niettemin acht ik het nu al een groot probleem hoe bij de beoogde omvang van het besparingsprogramma de benodigde investeringen moeten worden bekostigd. In de *Nota energiebeleid* wordt aangekondigd dat de rijksoverheid van de genoemde f. 60 mrd. ca. 20% voor haar rekening zal nemen. Daarvoor is een structurele begrotingsvoorziening getroffen van ca. f. 600 mln. per jaar op programmabasis. De rest zal dus uit het op de nullijn gefixeerde inkomen van de consument en uit de weinig florissante rendementen van het bedrijfsleven moeten komen. Deze verdeling is uiterst onevenwichtig. Het is niet meer dan een vrome wens te denken dat consumenten en bedrijven de middelen daarvoor zullen kunnen en willen vrijmaken, te meer daar de rentabiliteit van de investeringen veelal laag en de „pay-off“-periode lang is. Bedacht moet worden dat het bedrijfsleven in de jaren tachtig reeds voor grote vervangingsinvesteringen wordt geplaatst alsmede voor omvangrijke investeringen op grond van verschuivingen in de produktiestructuren op grond van eisen op het gebied van milieubehoud en ruimtelijke ordening. Te vrezzen valt dat de benodigde middelen voor investeringen in energiebesparing, die de produktiecapaciteit niet vergroten, niet aanwezig zullen zijn. De *Nota energiebeleid* gaat hieraan lichtvaardig voorbij. Zeker nu de overheid jaarlijks nog miljarden aan het aardgas verdient, zal zij een groter deel van de kosten voor haar rekening moeten nemen.

Voor de oplossing van het financieringsprobleem en voor de uitwerking van het beleid in wettelijke maatregelen biedt de *Nota energiebeleid* een onvoldoende handreiking. Met de inventarisering van de besparingsmogelijkheden is een goed begin gemaakt. Maar dat is iets anders dan de besparingen ook werkelijk realiseren. Een goed begin dreigt daardoor in half werk te blijven steken.

L. van der Geest

Inhoud

<i>Drs. L. van der Geest:</i> De Nota energiebeleid (II): energiebesparing	1005
Column Volgende ronde?, door Prof. Dr. F. van Dam	1007
<i>Dr. P. B. Boorsma:</i> De Miljoenennota 1980: het einde van het structurele begrotingsbeleid en de reëntree van de 1%-drukstijging	1008
<i>Drs. A. G. M. van der Meijs en Drs. N. C. M. van Niekerk:</i> Publieke uitgaven en falende afweging	1014
Vacatures	1017
<i>Prof. Dr. A. Heertje:</i> Alternatieven voor een struisvogelpolitiek	1018
Geld- en kapitaalmarkt Kanttekeningen bij de Miljoenennota, door Drs. B. Kramer	1021
Mededeling	1022
Fisconomie Belastingplan 1980, door Drs. L. G. M. Stevens	1023

Trendvolger

Ieder zich zelf respecterend blad heeft wel een bon (waarmee men zich kan opgeven als abonnee) met daarboven een verhaaltje. Hoeveel bonnen daarvan nu terugkomen weten we niet (bekend is wel dat Douwe-Egbertsbonnen gretig worden ingestuurd). Toch gaan ook wij proberen u door zo'n verhaaltje over de streep te halen. U kunt hiervoor natuurlijk beter de verhaaltjes in *ESB* lezen. En nou maar hopen dat we als trendvolger niet gepakt worden.

Hierbij geef ik mij op voor een abonnement op
Economisch Statistische Berichten.

NAAM:
STRAAT:
PLAATS:
Evt.: no. collegekaart (studentenabonnement):
Ingangsdatum:

Ongefrankeerd opzenden aan*:

ESB,
Antwoordnummer 2524
3000 VB ROTTERDAM

Handtekening:

*U kunt natuurlijk ook even bellen: (010) 14 55 11 tst. 37 01.

Redactie

*Commissie van redactie: H. C. Bos,
R. Iwema, L. H. Klaassen, H. W. Lambers,
P. J. Montagne, J. H. P. Paelinck,
A. de Wit.
Redacteur-secretaris: L. van der Geest.
Adjunct-redacteur-secretaris: T. de Bruin*

Adres: Burgemeester Oudlaan 50,
3062 PA Rotterdam; kopij voor de redactie:
postbus 4224 3006 AE Rotterdam.
Tel. (010) 14 55 11, administratie: toestel 3701,
redactie: toestel 3790.
Bij adreswijziging s.v.p. steeds adresbandje
meesturen.

Kopij voor de redactie: in tweevoud,
getypt, dubbele regelafstand, brede marge.

Abonnementsprijs: f. 144,04 per kalenderjaar
(incl. 4% BTW); studenten f. 101,40
(incl. 4% BTW), franco per post voor
Nederland, België, Luxemburg, overzeese
rijksdelen (zeepost).
Abonnementen kunnen ingaan op elke
gewenste datum, maar slechts worden
beëindigd per ultimo van een kalenderjaar.

Betaling: Abonnementen en contributies
(na ontvangst van stortings/giro-
acceptkaart) op girorekening no. 122945,
of op bankrekeningno. 25.50.56.877 van
Bank Mees & Hopé NV, Coolsingel 93,
3012 AE Rotterdam, t.n.v. Economisch
Statistische Berichten te Rotterdam.

Losse nummers: Prijs van dit nummer f. 3,30
(incl. 4% BTW en portokosten).
Bestellingen van losse nummers
uitsluitend door overmaking van de hierboven
vermelde prijs op girorekening no. 122945
t.n.v. Economisch Statistische Berichten
te Rotterdam met vermelding
van datum en nummer van het gewenste
exemplaar.

Advertentieverkoop:

Roelants/EPR
Postbus 53021
2505 AA Den Haag
Telefoon (070) 50 33 00
Telex 33101

Alle orders worden afgesloten en
uitgevoerd overeenkomstig de
Regelen voor het Advertentiewezen.

Stichting
Het Nederlands Economisch Instituut

Adres: Burgemeester Oudlaan 50,
3062 PA Rotterdam, tel. (010) 14 55 11.

Onderzoekafdelingen:

Arbeidsmarktonderzoek
Balanced International Growth
Bedrijfs-Economisch Onderzoek
Economisch-Technisch Onderzoek
Vestigingspatronen
Macro-Economisch Onderzoek
Projectstudies Ontwikkelingslanden
Regionaal Onderzoek
Statistisch-Mathematisch Onderzoek
Transport-Economisch Onderzoek

Volgende ronde?

Twee jaar geleden eindigde in Parijs de Conferentie inzake Internationale Economische Samenwerking, de CIES. Tijdens die conferentie werd tussen noord en zuid over een veelheid van onderwerpen als pakket onderhandeld: grondstoffen, energie, monetaire vraagstukken en ontwikkelingshulp. Om de besprekingen hanteerbaar te maken werden de drie partijen, te weten de OPEC-landen, de OECD-landen en de olie-importerende ontwikkelingslanden, vertegenwoordigd door een beperkt aantal uit iedere groep.

De CIES eindigde in een mislukking. De olie-importerende ontwikkelingslanden hadden gehoopt dat de OPEC-landen zouden inzetten om hun belangen te behartigen, maar dat gebeurde niet. De OECD-landen hoopten met de OPEC-landen tot afspraken te kunnen komen over levering en prijzen van olie, maar ook dat heeft niet zo mogen zijn. Bovendien waren de OECD-landen niet bereid om substantiële concessies aan de olie-importerende ontwikkelingslanden te doen. Door al deze starre posities was het onmogelijk om tot zaken te komen en meer dan een jaar onderhandelen leverde niets op dan een troostprijs van \$ 1 mrd. aan hulp voor de arme landen.

Na afloop van de CIES waren de drie partijen het over één ding eens: dat nooit weer. Maar de politiek is kort van memorie. En zo is het ook dit ene punt van overeenstemming van de CIES vergaan.

Onlangs, in september 1979, is door de olie-importerende ontwikkelingslanden en de OPEC-landen gezamenlijk voorgesteld om een soort nieuwe CIES te houden, dit keer in het raam van de VN onder deelname van alle lidstaten. Die onderhandeling zou zodanig moeten worden voorbereid dat tijdens een speciale zitting van de VN in mei 1980 het startsein kan worden gegeven. De vraag dringt zich op hoe het houden van een CIES II moet worden beoordeeld.

Het krachtenveld waarbinnen de onderhandelingen zullen plaatsvinden zal zeer gecompliceerd zijn. Het gaat om drie blokken, die intern alles behalve homogeen zijn. De OPEC-landen vallen uiteen in staten die dusdanig veel olie exporteren dat zij een groot surplus op hun betalingsbalans vertonen en landen die de olie-opbrengsten hard nodig hebben om hun import en hun ontwikkelingsprogramma's te financieren. Dit verschil leidt tot uiteenlopende inzichten wat betreft de omvang van het aanbod en de prijzen van olie. De OECD-landen vallen uiteen in een groep die in zeer hoge mate van importolie afhankelijk is en een aantal landen dat in aanzienlijke mate eigen energiebronnen heeft zoals de VS, Noorwegen, Nederland en Engeland. De olie-importerende ontwikkelingslanden vallen uiteen in een groep die reeds thans of binnenkort zelfvoorzienend is voor olie en een groot aantal landen dat vooralsnog van olie-invoer afhankelijk zal blijven. Hierbij kan wor-

den aangetekend dat het vooral politiek invloedrijke ontwikkelingslanden zijn die zelfvoorzienend zijn of dit binnenkort worden: China, India, Indonesië, Egypte, Nigeria, Venezuela, Mexico.

Het uiteenvallen van de drie partijen in subgroepen met veelal niet parallel lopende belangen maakt het krachtenveld ingewikkeld. De complicatie wordt nog groter wanneer men niet alleen naar olie kijkt, maar er ook andere elementen bij betreft zoals internationale handel en financiële problemen.

De houding van de partijen tijdens CIES II zal worden bepaald door economische belangen en door politieke factoren. Wat deze laatste betreft: het is buitengewoon moeilijk om daarvan een schatting te maken. Zaken als Israël-PLO, Zuid Afrika-apartheid en Islamwesten laten zich qua verder verloop moeilijk voorspellen en nog moeilijker is het om aan te geven wat hun betekenis voor een eventuele CIES II zal zijn.

Maar ook voor de economische onderwerpen is het alles behalve eenvoudig om te taxeren wat de posities zullen worden. Een belangrijk punt zal zijn of de OPEC-landen bereid zijn om aan de OECD-landen zekerheid te geven voor levering en prijzen van olie. In de relatie tussen OPEC-landen en OECD-landen is dit het enige wat de rijke landen interesseert. Het vastlopen van CIES I was in belangrijke mate het gevolg van het feit dat de OPEC-landen op dit punt geen afspraken wilden maken. Overigens nam de belangstelling van de OECD-landen voor toezeggingen af toen zich binnen de OPEC een pro-westers blok vormde (Saoedi-Arabië en Iran) dat in feite het aanbod beheerste. Hierin kwam in 1979 verandering door de Iraanse revolutie, door het loslaten van de eenheidsprijs door de leden van het kartel en door de snelle prijsstijging op de vrije markt. Het weigeren van vaste afspraken is vanuit de OPEC-landen gezien begrijpelijk, omdat het aanbod van olie het enige wapen is in hun relatie met de buitenwereld.

Vergeleken met CIES I zijn er enerzijds factoren die de kans op afspraken met de OPEC-landen hebben vergroot, zoals de toenemende controverse tussen de OPEC-landen en de olie-importerende ontwikkelingslanden over de olieprijs, alsmede de groeiende zorg bij de producenten over de snelle uitputting van de voorraden. Anderzijds is de vrijheid die de OPEC de afgelopen jaren heeft genoten om naar eigen inzicht de olieprijs te manipuleren uitstekend bevallen. Dit laatste, gecombineerd met de afnemende discipline binnen de OPEC, de hoge prijzen op de vrije markt en de prognoses over olietekorten in de loop van de jaren tachtig, lijken alles bijeen de kans op afspraken met de OPEC-landen eerder kleiner dan groter te hebben gemaakt. Een ander punt bij de onderhandelingen zal zijn of de OECD-landen concessies aan de olie-importerende ontwikkelingslanden kunnen en willen doen, met name in ruil voor toezeggingen van de OPEC-landen. In de periode die sinds CIES I is verlopen lijkt de kans hierop niet te zijn gestegen. Integendeel, de bij herhaling gedane aankondiging door de OPEC dat geen prijsverbintenis zal worden aangegaan, de verslechterde

economische positie van het westen en het geheel van verhardingen dat in de noord-zuid-relatie is opgetreden, laten weinig kans op toezeggingen door de OECD-landen aan de arme landen.

Een onzeker punt blijft de relatie tussen de OPEC-landen en de olie-importerende ontwikkelingslanden. De OPEC-landen zoeken bij deze ontwikkelingslanden rugdekking voor hun kartel. Tot nu toe hebben de importerende ontwikkelingslanden die rugdekking gegeven, ten dele uit de overweging dat zij het front van de derde wereld gesloten willen houden en ten dele omdat de OPEC-landen ontwikkelingshulp aan de ontwikkelingslanden geven. Kennelijk zijn de olie-importerende ontwikkelingslanden op grond van deze argumenten ook akkoord gegaan met het voorstel om een tweede CIES te houden. Het onderbrengen van onderhandelingen over olie in een overleg tussen veel partijen en over veel onderwerpen is voor de OPEC-landen gunstiger dan een rechtstreekse confrontatie over energie alleen. Overigens moet de OPEC-hulp niet worden overschat: de olieprijsstijging van 1979 heeft de olierekening van de importerende ontwikkelingslanden doen toenemen met \$ 12 mrd. per jaar, terwijl de totale hulp van de OPEC-landen minder dan \$ 4 mrd. per jaar bedraagt.

De gecompliceerdheid van de krachtenverhoudingen en de onzekerheid of en op welke wijze de deelnemende partijen de verschillende onderwerpen aan elkaar zullen verbinden, maken het moeilijk een schatting te maken van de uitkomst van een eventuele CIES II. Wel kan worden geconstateerd dat de kans op een driehoeksruil tussen OPEC-OECD-olie-importerende ontwikkelingslanden klein blijft. Ten eerste omdat zo'n ruil in de politiek bijna nooit lukt: het is even moeilijk als partnerruil tussen drie echtparen. Ten tweede omdat de partij die concessies verlangt — de importerende ontwikkelingslanden — als tegenprestatie niet meer te bieden heeft dan verbale ruggesteun aan de OPEC-landen, terwijl de potentiële concessieverleners — OPEC en OECD — sterk staan door olie en rijkdom. In veel opzichten is de situatie vergelijkbaar met CIES I en dat betekent dat de onderhandelingsruimte waarschijnlijk niet groter zal zijn dan in 1977. Verstremming van vraagstukken en van tevoren vastliggende harde posities maken het niet denkbeeldig dat CIES II eerder in verstarring van de noord-zuid betrekkingen zal resulteren dan in versoepeling.

Wellicht kan er meer worden bereikt als de verschillende onderwerpen zo min mogelijk aan elkaar worden gekoppeld en als door onderhandelingen per onderwerp de schijneenheid en schijnhomogeniteit van de blokken en subgroepen worden doorbroken. Dat kan uitzicht geven op helderheid in de verhoudingen en dat kan de weg openen naar reële afspraken.

F. van Dam

De Miljoenennota 1980: het einde van het structurele begrotingsbeleid en de reëntree van de 1%-drukstijging

DR. P.B. BOORSMA

Het structurele begrotingsbeleid

Het structurele begrotingsbeleid is 18 jaar oud geworden. Een foto van de overledene is te bezichtigen in bijlage 4 van de *Miljoenennota 1980*. Een lijkrede is op zijn plaats vóór de Miljoenennota zelf wordt besproken.

Het structurele begrotingsbeleid is regelmatig gewijzigd, zowel om theoretische redenen (denk bijvoorbeeld aan de overgang op de methodiek van de totale ruimte) als om waarschijnlijk meer opportunistische redenen (denk b.v. aan de verschillende manieren waarop de groei van de niet-belastingmiddelen in het beleid is verwerkt). Ondanks al deze wijzigingen is de belangrijkste cesuur aangebracht met de introductie van de 1%-norm voor de drukstijging van de collectieve lasten.

Voordat deze 1%-norm werd ingevoerd, fase I, werd het beleid gericht op het beheersen van het financieringsstekort op een niveau dat structureel verantwoord was. De gedachte daarachter was dat bij een (relatief) constant tekort ook de invloed van de begroting op de economie constant bleef. De invloed zou constant blijven ongeacht de groei van de uitgaven en de belastingontvangsten, kennelijk ongeacht de paketsamenstelling van de uitgaven enz. Aan de *naïeve* structurele begrotingstheorie werd een einde gemaakt door de inzichten die door het jaargangen- en later het Vintaf-model werden geboden in de samenhang tussen enerzijds de groei van de collectieve lasten en anderzijds de loonkostenontwikkeling en de werkgelegenheidsontwikkeling.

Kenmerkend voor de in 1977 begonnen fase II, was de completering van het structurele begrotingsbeleid met een norm voor de drukstijging van de collectieve lasten. Door deze completering was het na enkele specificaties mogelijk om de totale uitgaven van de rijksbegroting vast te leggen. Immers, het totale tekort voor de overheid werd vastgesteld en vervolgens verbijzonderd over de subsectoren van de collectieve sector; evenzo werd de totale drukstijging vastgesteld en vervolgens verbijzonderd naar subsectoren. Al met al is de ruimte voor het uitgavenaccres van het rijk dan vastgelegd, met enkele kleine ventielen (aardgasopbrengst uit buitenland, verhouding rijk en fondsen, e.a.).

In fase II is het structurele begrotingsbeleid tot volle wasdom gekomen, niet alleen door de lastendruknorm en de totale-ruimtemethodiek, maar ook door het hanteren van één norm voor de lasten van de gehele collectieve sector en van één norm voor het tekort van de collectieve sector, en, tot slot, door de toetsing niet langer te beperken tot de rijksbegroting maar die tevens uit te breiden tot alle belastingafdrachten. De fase II is ingezet door het vorige kabinet, de laatste verfraaiing op het gebied van de toetsing is door het huidige kabinet aangebracht.

Het is te betreuren dat fase II pas gestart is in 1977, in een periode waarin een begrip als structurele reële groei van het nationale inkomen werd uitgehold door grote wijzigingen in de economie als gevolg van de energiecrisis, een periode ook

waarin de werkloosheid sterk was opgelopen en nog verder dreigde te groeien.

De regering heeft nu besloten „dat ook bij de besluitvorming rond de begroting 1980 niet kan worden uitgegaan van de trendmatige begrotingsruimte”. En waarom? „Het zeer hoge financieringsstekort in de afgelopen jaren, dat de structureel aanvaardbare omvang belangrijk overschrijdt is er de oorzaak van” 1).

De toetsing, vroeger één van de centrale bladzijden in een miljoenennota, wordt nu verschoven naar een bijlage. De vraag rijst of dat nodig was. Ik ben geneigd daar ja op te antwoorden, maar niet vanwege de argumenten die de regering noemt, maar omdat de regering een zinvolle toetsing en een zinvol structureel begrotingsbeleid onmogelijk heeft gemaakt door de beslissingen genomen in *Bestek '81* en in de *Miljoenennota 1979*.

Laat ik beginnen met de fout die in de vorige Miljoenennota is gemaakt. Bij de herijking van de uitgangspunten voor het structurele begrotingsbeleid was er het probleem dat de trendmatige belastingopbrengst naar boven zou moeten worden bijgesteld. De Studiegroep Begrotingsruimte raadde aan om van de meest recente raming uit te gaan; dit advies is overgenomen hetgeen een bijstelling betekende van f. 3,2 mrd. Amper een half jaar later werd de Voorlopige Rekening 1978 geschreven waarin de raming van de belastingopbrengsten bleek tegen te vallen met f. 1,7 mrd. Nu, in de bewuste bijlage 4 van de *Miljoenennota 1980*, wordt de belastingopbrengst dan ook maar weer neerwaarts bijgesteld en wel met f. 1,9 mrd.

De tweede fout was reeds gemaakt in *Bestek '81* waar de regering wenste uit te gaan van een trendmatige reële groei van het nationale inkomen van 3%. Toen het vorige kabinet door de energiecrisis en de daarop volgende blijvende verslechtering van de economische ontwikkelingen zich genoodzaakt zag de trendmatige groeivoet van 4,3% te verlagen, leek 3 à 3,5% haalbaar als uitgangspunt voor de ruimteberekening. Het vorige kabinet wenste een hogere groei omwille van de werkgelegenheid en een solide uitbouw van de collectieve voorzieningen. Het beging toen de fout een doelstelling van het beleid, een reële groei van 3,75%, als uitgangspunt voor de ruimteberekening in het structurele begrotingsbeleid te hantieren. Snel werd duidelijk dat deze groeivoet niet werd gehaald en dat dus een huid werd versneden van een beer die nog geschoten moest worden. Het huidige kabinet, ook weer gedwongen door tegenvallende ramingen voor de nationale economie, zag zich genoodzaakt de trendmatige reële groei te verlagen en viel in dezelfde valkuil. De trendmatige reële groei die *gewenst* werd op middellange termijn werd gesteld op 3%, en tevens werd dat tot uitgangspunt verklaard voor de structurele begrotingsruimte. In het eerste jaar dat hiermee

1) *Miljoenennota 1980*, blz. 39

werd gewerkt bedroeg de reële groei van het nationale inkomen 2,6%, een teken aan de wand. Nu bedraagt de reële groei 2,2% en is het duidelijk dat 3% een onjuist uitgangspunt is.

Met deze uiteenzetting wil gezegd zijn, dat ook in 1980 een structureel begrotingsbeleid heel wel mogelijk geweest zou zijn als men in 1978 beter onderscheid had aangebracht tussen wens en werkelijkheid. Het probleem dat dan had bestaan, was geweest dat méér omgebogen had moeten worden dan de f. 10 mrd., hetgeen allerwegen als politiek niet haalbaar wordt gezien. Op dat punt kom ik nog terug.

Door de fouten die vorig jaar zijn gemaakt is een zinvolle toetsing inderdaad niet meer mogelijk. In de bijlage wordt weliswaar de trendmatige belastingopbrengst verlaagd, gedwongen eigenlijk door toezeggingen in de *Voorjaarsnota*, maar de trendmatige groei blijft gehandhaafd op 3%. Bij een wat realistischer aanpak zou een toetsing zijn gegeven die als resultaat voor 1980 niet een overschrijding van het structurele tekort met f. 0,5 mrd. zou geven, maar een veel grotere overschrijding. De conclusie die dan getrokken zou kunnen worden door de regering, zou anders luiden dan de formulering die nu wordt gegeven. De conclusie zou zijn dat het, gelet op de noodzaak tot energiebesparing, gelet op de noodzaak tot beperking van de collectieve-drukstijging, gelet op de verslechtering op de arbeidsmarkt door o.a. de verslechtering van de conjunctuur, gelet op de onmogelijkheid (politiek of bestuurlijk of wat dan ook) om meer te bezuinigen, onmogelijk is om het structurele tekort verder terug te brengen. Een tweede conclusie zou zijn dat het vanwege de financieringsproblemen niet verantwoord zou zijn om het feitelijke tekort verder op te rekken.

Tot slot van deze lijkrede bij het verscheiden van het structurele begrotingsbeleid nog wat het kabinet er zelf van vindt. De regering meent dat een structurele normering van de begroting de voorkeur zou verdienen als „het feitelijke financieringstekort tot meer aanvaardbare proporties is teruggebracht, en de financierbaarheid van het tekort niet meer een van de meest klemmende randvoorwaarden vormt...”. Bete- kent dat, vrij vertaald: als het mogelijk is om het structurele beleid te hanteren, dan graag? De laatste passage daaraan gewijd is tegen de achtergrond van de hiervoor gegeven kritiek cynisch. „Daarbij dient er dan wel voor te worden gewaakt dat de structurele uitgangspunten die daarbij worden gehanteerd tijdig worden aangepast aan gewijzigde inzichten”. Misschien zou dat „waken” meer moeten worden overgelaten aan meer onafhankelijke instanties als het Centraal Planbureau, de Commissie van Economische Deskundigen of de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

De balans van Bestek '81 wederom tussentijds opgemaakt

Bij de bespreking van de *Voortgangsnota 2*) is conclude- rend voorspeld dat de drie doelstellingen van *Bestek '81* niet zouden worden gerealiseerd. Het ging daarbij om het terugdringen van de werkloosheid in 1982 tot 150.000 manjaren, het terugdringen van de inflatie tot 2 à 3% en de versterking van de industriële produktiestructuur (uit te splitsen in hogere volumegroei van de investeringen, grotere volumegroei van de produktie van bedrijven en een stijging van het winstaandeel). De regering was reeds bereid toe te geven dat de doelstellingen niet in 1981/1982 kunnen worden gerealiseerd, maar dat nog 1 à 2 jaar nodig zullen zijn. Dit laatste is uiteraard slechts een eerste, voorlopig symbolisch, antwoord. In de *Miljoenennota 1980* is een nieuwe verkenning voor de middellange termijn toegezegd die meer licht zal werpen op het tempo van realisering van de doelstellingen.

Het terugdringen van de werkloosheid

De eerste doelstelling van *Bestek '81* is het terugdringen van de werkloosheid naar 150.000 manjaren in 1981/1982. Waarschijnlijk is deze doelstelling destijds te gemakkelijk geformuleerd. Te gemakkelijk omdat de ramingen van het Centraal

Direct na het verschijnen van de *Miljoenennota 1980* is een storm van kritiek op het daarin gepresenteerde sociaal- en financieel-economische beleid losgebarsten. Gewoontegetrouw wordt in ESB in tweede ronde het beleid meer diepgaand geanalyseerd.

- **Dr. P. B. Boorsma, lector Openbare Financien aan de Technische Hogeschool Twente, onderwerpt het budgettaire beleid aan een kritisch onderzoek en toetst de begroting aan de doelstellingen en uitgangspunten van *Bestek '81*.**
- **Drs. A. G. M. van der Meijs en Drs. N. C. M. van Niekerk, resp. medewerker en directeur van het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, gaan in op de vraag waarom het ombuigingsbeleid niet tot realisatie komt. Zij stellen de besluitvorming binnen en rondom de publieke sector aan de orde.**
- **Prof. Dr. A. Heertje, hoogleraar Staatshuishoudkunde aan de Universiteit van Amsterdam, gaat in op mogelijke alternatieven voor het gevoerde beleid en geeft richtingen aan waarin oplossingen voor de problemen zouden kunnen worden gezocht.**
- **In de rubrieken Geld- en kapitaalmarkt en Fisconomie ten slotte worden monetaire en fiscale aspecten van de *Miljoenennota 1980* behandeld.**

Planbureau eerder hoger uitkwamen en met veel reserves waren omkleed en omdat het kabinet lering had kunnen trekken uit de ervaringen van het vorige kabinet dat een zelfde primaire doelstelling had.

Nu de werkloosheidsraming voor 1980 blijft op het niveau van 1979 van 210.000 manjaren, is het kabinet geneigd om de oorzaak te zoeken in de internationale ontwikkelingen. Volgens de *Miljoenennota 1980* zou de werkloosheid met 20.000 manjaren oplopen als gevolg van de recente forse olieprijsstijging. Maar waarom het niet mogelijk is om met de f. 2 mrd. extra aardgasinkomsten, die ook het gevolg zijn van de olieprijsstijging, toch uit te komen op een werkloosheidsniveau van 195.000 3), wordt niet voldoende uit de doeken gedaan.

Het kabinet blijft tegen beter weten in optimistisch wat de werkloosheidsraming betreft. Ik ga hier maar niet in op de onrust op de arbeidsmarkt of op de recente ramingen van het IMF voor de wereldhandel, en beperk me tot een budgettaire veronderstelling. Bij de raming van de werkloosheid is verondersteld dat het nieuwe gerichte uitgavenprogramma reeds in 1980 geheel effectief zal worden. Is dit het toppunt van hardleersheid? Van het gerichte uitgavenprogramma 1979 ter grootte van f. 1,5 mrd. werd in de *Miljoenennota 1979* verondersteld dat f. 1.050 mln. in 1979 zou worden uitgegeven. Blijkens de *Miljoenennota 1980* zal dat niet worden gerealiseerd. Van de oudere programma's, vanaf dat van 1973, zou in 1980 nog f. 327 mln. mogen worden uitgegeven, doch daarvan verwacht men wel dat bijna 1/3 deel pas in 1981 tot uitgave komt. De steeds weer gehanteerde veronderstellingen over het tempo van uitvoering maken begrotingen tot kastelen van drijfzand.

2) Zie *ESB*, 11/18 april 1979, blz. 367 e.v.

3) Zie *Miljoenennota 1979*, blz. 103.

academisch ziekenhuis rotterdam

Het ziekenhuis Dijkzigt vormt samen met het Sophia Kinderziekenhuis het Academisch Ziekenhuis Rotterdam.

Medewerker Bedrijfseconomie en Statistiek

Financieel-Economische Dienst

Tot zijn taak zal primair behoren: het verzorgen en verder uitbouwen van de reeds bestaande verslaglegging c.q. informatiestroom ten behoeve van directie en bestuur.

De functie brengt, in grote lijnen, de volgende werkzaamheden met zich mee: samenstelling van de periodieke overzichten m.b.t. de afdelingsbudgetten, de begroting daarvan en het analyseren van afdelingsresultaten. Voorts het opstellen van calculatieschema's. Ook zal betrokkene zich gaan bezighouden met het verzamelen en verwerken van vergelijkbare gegevens van andere instellingen.

Voor deze vacature gaan de gedachten uit naar een jong afgestudeerd academicus (bedrijfseconomie) c.q. een kandidaat met SPD (evt. vergevorderd met de studie SPD-2). De functie vereist vrij zelfstandig optreden.

Vacaturenummer: 9-0103163/

Voor inlichtingen kan men zich wenden tot de Personeelsdienst, tel. 010-633370 (doorkiesnummer).

Dijkzigt

Salariëring en overige arbeidsvoorwaarden volgens rijksregeling. Schriftelijke sollicitaties te richten aan het hoofd van de Personeelsdienst, Academisch Ziekenhuis Rotterdam/Dijkzigt, Dr. Molewaterplein 40, 3015 GD Rotterdam onder vermelding van het vacaturenummer.

Het terugdringen van de inflatie

De inflatie zal ook weer oplopen en wel tot 6%. Dat kan worden geweten aan de olieprijsstijging en het oplopende internationale inflatietempo. Voor een niet onbelangrijk deel wordt de prijsstijging echter veroorzaakt door het beleid dat het kabinet wil voeren. De verhoging van de indirecte belastingen en die van de aardgasprijs te zamen zijn al goed voor ruim 1 procentpunt van deze prijsstijging. De aardgasprijsverhoging en enkele van de indirecte-belastingmaatregelen mogen dan geboden zijn vanwege energiepolitieke overwegingen, de extra opbrengst van de aardgasprijsverhoging van f. 2 mrd. had toch ruim voldoende mogen zijn om andere verlichtingen aan te brengen, zodat de inflatie niet door overheidsmaatregelen zou worden gevoed.

De versterking van de produktiestructuur

De versterking van de industriële produktie schijnt niet te worden gerealiseerd. De volumegroei van de bedrijfsinvesteringen is nihil. De arbeidsinkomensquote loopt weer iets op. De groei van de produktie van bedrijven loopt terug. Om de industriële structuur toch te stimuleren komt het kabinet met gerichte maatregelen waaronder maatregelen ter bevordering van de innovatie en maatregelen op het gebied van sectorbeleid. Deze maatregelen worden gefinancierd door een verlaging van de voeding van het Fonds Investeringsrekening met verlaging van de basispremie uit dit Fonds. Door onvrede over de WIR vindt deze omschakeling politiek nogal veel bijval. Echter, is het niet te vroeg om nu al de WIR te wijzigen, nu het kaseffect van de premies uit de WIR nog slechts in geringe mate merkbaar is? De nieuwe gerichte beleidsmaatregelen zijn misschien wel goed, de inhoud ervan is mij bij het schrijven hiervan nog onbekend, maar voor deze effect gaan sorteren kunnen weer enkele jaren verstrijken, terwijl de verlaging van de basispremie meteen de investeringen ongunstig beïnvloedt 4). Het kabinet heeft ook besloten tot het handhaven van de versnelde inning van de belastingen, waaronder de vennootschapsbelasting, wat via een aantasting van de liquiditeitspositie ook weer de investeringen nadelig zal beïnvloeden.

Het financieringstekort

Naast bovengenoemde doelstellingen stond in *Bestek '81* ook een aantal uitgangspunten centraal. Het eerste uitgangspunt is het terugbrengen van het financieringstekort naar zeg $4\frac{1}{2}\%$ van het nationale inkomen. Leek dat bij de *Voortgangsnota* niet te lukken, nu komt het kabinet toch behoorlijk in de buurt van het uitgangspunt. Om het financieringstekort naar een verantwoord niveau terug te drukken zijn maatregelen genomen die zouden moeten leiden tot een financieringstekort van het rijk (algemene begroting plus fondsen) van $4\frac{1}{2}\%$ in 1980. Daarvan werd in de *Miljoenennota 1979* uitgegaan 5). Het financieringstekort van het rijk wordt nu geraamd op 4%. Dat is niet ongunstig en het valt dan ook op dat de waarschuwingen over monetaire randvoorwaarden e.d. in de nieuwe *Miljoenennota* wat minder gewicht hebben. Misschien zou het tekort lager moeten zijn vanwege de tegenvallende ontwikkelingen in de binnenlandse en de buitenlandse economie, maar een dergelijke conclusie kan beter worden gebaseerd op een nieuwe middellange-termijnverkenning.

Valt het tekort dus mee ten opzichte van de vorig jaar gestelde doelraming, helaas valt op deze „meevaller” heel wat af te dingen. In de eerste plaats is de tekortraming gunstig beïnvloed door de handhaving van de versnelde inning van de

4) Zie *MEV 1980*, blz. 78.

5) Zie *Miljoenennota 1979*, blz. 103.

belasting. Zodra deze maatregel wordt beëindigd heeft dat een opwaarts effect op het tekort.

In de tweede plaats werden tot op heden aan het Algemeen Arbeidsongeschiktheidsfonds liquiditeitsvoorschotten verstrekt ter overbrugging van tijdelijke tekorten. Voortaan zal die liquiditeitssteun binnen de sociale-verzekeringsfondsen moeten worden gevonden. Dat betekent voor het rijk een éénmalige verlichting van de financieringsproblematiek van f. 200 mln.

In de derde plaats zitten onder de aanvullende posten nog steeds vrij omvangrijke voorgenomen bezuinigingen die nog over de hoofdstukken verdeeld en geconcretiseerd moeten worden. Het structurele begrotingsbeleid is in de kast gezet, maar kennelijk wordt ook de hand gelicht met het stringente begrotingsbeleid (in elk geval door Pais als de krantenberichten over reserves in zijn begroting juist zijn). Was het nu niet mogelijk geweest om „aanvullende maatregelen i.v.m. wijzigingen in Bestek '81, zoals opgenomen in de voortgangsnota” ter grootte van f. 185 mln. in 1980 te verdelen en in te vullen? Ik vrees dat de departementen daartoe onvoldoende bereidheid hebben willen opbrengen. Die vrees wordt gevoed omdat verscholen in de aanvullende post voor loon- en prijsbijstelling ook nog een bedrag ter grootte van f. 300 mln. is opgenomen dat omgebogen had moeten worden! Door dat bedrag af te trekken van de post voor loon- en prijsbijstelling wordt het probleem van de bezuiniging uitgesteld en wordt en passant ook de totale-ruimtemethodiek nog iets ontkracht. Het is wel eerder gebeurd dat de „pot” voor prijsstijging bij de Voorjaarsnota werd gebruikt als gemakkelijke methode om de budgettaire pijn te verlichten. Die pijn moet nu echter wel heel groot zijn geweest te oordelen naar het feit dat er nu al een voorschot is opgenomen.

In de vierde plaats kan de meevaller in het tekort ter grootte van een half procent van het nationaal inkomen geheel worden weggeschreven door de wijzigingen die zijn aangebracht in de ramingstechniek voor de totale uitgaven en de totale ontvangsten. Het was bekend dat in de rekeningcijfers de uitgaven achteraf bijna altijd plegen mee te vallen ten opzichte van de tussentijdse ramingen en dat de niet-belastingmiddelen achteraf meestal hoger uitkomen⁶⁾. A priori is dat te verwachten omdat de departementen onverwachte ongunstige ontwikkelingen direct al in het kader van de Voorjaarsnota melden, terwijl zij eventuele meevallers in reserve zullen houden of pas veel later zullen melden als de meevallers echt definitief zijn. Naar dit verschijnsel heeft het Ministerie van Financiën een onderzoek uitgevoerd, dat interessant is en één van de smaakmakers van de *Miljoenennota 1980*. Bij het onderzoek naar de onderuitputting van de uitgaven is o.a. de hypothese getoetst dat de onderuitputting des te groter zal zijn naarmate de groei van de uitgaven hoger is. Daartoe is een regressie uitgevoerd tussen de voorgenomen volumegroei en de gerealiseerde volumegroei. Hoewel in de betreffende bijlage 5 van de nota te weinig statistische gegevens worden verstrekt, maakt de gegeven grafiek van de regressielijn het veronderstelde verband wel aannemelijk.

Omdat ik bij de bespreking van de Voortgangsnota ook ben ingegaan op de ontwikkeling van het tekort tijdens een begrotingsjaar, wil ik iets nader op dit onderwerp ingaan. In de destijds door mij gegeven tabel bleek dat het gerealiseerde tekort ten opzichte van het tekort in de ontwerp-begroting net zo vaak mee- als tegenviel. In de *Miljoenennota 1980* wordt een tabel gegeven⁷⁾ waaruit blijkt dat de gerealiseerde tekorten altijd meevallen ten opzichte van de tekorten in de ontwerp-begroting. Het verschil in conclusie is ontstaan doordat in het onderzoek van Financiën allerlei correcties zijn uitgevoerd; deze correcties betreffen o.a. conjuncturele maatregelen die na de indiening van de ontwerp-begroting zijn genomen, en enkele bijzondere, grillige, posten als koersverschillen Nederlandsche Bank, transacties IMF enz., dus eigenlijk alle niet-relevante posten. Voor een onderzoek naar budgettair gedrag en onderuitputting zijn deze correcties zeker verantwoord. Als het gaat om een realistisch raming van het tekort lijken deze correcties niet verantwoord, omdat ook in de

toekomst tekortmutaties ten gevolge van niet-relevante posten kunnen optreden.

De regering wil door de globale verlaging van de uitgaven voor onderputting met f. 1 mrd. in een vroeger stadium „de lucht” uit de begroting persen. In het voorjaar van 1980 zal worden bezien of de onderuitputting inderdaad optreedt. „Mocht de verwachting dan zijn dat, in tegenstelling tot de voorafgaande jaren, de onderuitputting niet — of in onvoldoende mate — zal optreden dan zal uiterlijk bij de Voorjaarsnota de aftrekpost alsnog worden vervangen of aangevuld door beleidsombuigingen”⁸⁾. De niet-belastingmiddelen zijn globaal met f. 300 mln. verhoogd. Wat de regering zal doen als die extra opbrengst niet lijkt te worden gerealiseerd, wordt niet met zoveel woorden aangegeven.

De Miljoenennota geeft, zoals gezegd, een interessante analyse van de onderuitputting en verdedigt de globale correcties die worden aangebracht o.a. door te verwijzen naar de praktijk in de Verenigde Staten, in Groot-Brittannië, Zweden en West-Duitsland. Hoewel de voorstellen niet ongehoord voorkomen, heb ik nog enige aarzeling. In de eerste plaats zijn er de tekortmutaties ten gevolge van de niet-relevante begrotingsposten, voor welke begrotingsmutaties het stringente begrotingsbeleid geen spelregels biedt. In de tweede plaats zou de hele operatie kunnen leiden tot meer inspanning van de departementen om tot de Voorjaarsnota netjes in de pas te blijven lopen en daarna versneld de reserves aan te wenden. Men zou misschien niet alleen de personeelssterkte van de Belastingdienst moeten opvoeren omdat toenemende belastingdruk leidt tot dalende belastingmoraal, maar ook de personeelssterkte van de Inspectie der Rijksfinanciën en van de Algemene Rekenkamer, omdat de toenemende druk op de departementen wellicht leidt tot een dalende acceptatie van de spelregels van het stringente begrotingsbeleid.

Al met al ziet het ernaar uit dat de meevaller in het financieringstekort niets anders is dan „window-dressing”.

De stijging van de collectieve-lastendruk

Het tweede uitgangspunt van *Bestek '81* was de stabilisatie van de collectieve-lastendruk. In de *Miljoenennota 1979* werd aan dit uitgangspunt nog vastgehouden, hoewel de wijze van berekening zeer aanvechtbaar was⁹⁾. Nu wordt het uitgangspunt losgelaten en wordt een drukstijging gepresenteerd van 0,4 procentpunt van het nationaal inkomen. Het is de moeite waard de gepresenteerde rekening nader te bekijken.

- De belastingdruk van de rijksbegroting (gecorrigeerd voor statistische drukstijging) stijgt volgens de regering 0,15 procentpunt. Dat is dan wel de drukstijging op transactiebasis; op kasbasis komt de drukstijging hoger uit. Veronderstellen we dat op kasbasis de correctie voor statistische drukstijging b.v. 0,1 procentpunt hoger is, dan resulteert op kasbasis een gecorrigeerde rijksbelastingdrukstijging van 0,45 procentpunt!

- De drukstijging ten gevolge van de niet-belastingmiddelen excl. die afkomstig uit de export van aardgas zal volgens de nota 0,35 procentpunt bedragen. De niet-belastingmiddelen excl. aardgas buitenland stijgen van ontwerp-begroting op ontwerp-begroting van f. 15,1 mrd naar f. 17,9 mrd. Dat gerelateerd aan het nationale inkomen betekent een drukstijging van 0,5 procentpunt, i.p.v. 0,35 procentpunt!

- De sociale-premiedruk zou volgens de Miljoenennota een daling te zien geven van 0,1 procentpunt. Dat wordt verder nauwelijks toegelicht; alleen een voetnoot in de Miljoenennota brengt wat verduidelijking¹⁰⁾. Volgens de

6) Zie *ESB*, 11/18 april 1979, blz. 367 e.v.

7) *Miljoenennota 1980*, blz. 32.

8) *Id.*, blz. 38.

9) Zie *ESB*, 25 oktober 1978, blz. 1085 e.v.

10) Zie *Miljoenennota 1980*, blz. 41.

MEV 1980 stijgt de sociale-premiedruk met 0,1 procentpunt. Volgens de genoemde voetnoot treedt hier een statistische drukstijging op van 0,2 procentpunt doordat de overheid „in plaats van het direct uitbetalen van kindertoelagen aan het overheids personeel in het vervolg premies kinderbijslag afdraagt aan het kinderbijslagfonds” 10). De correctie is volkomen overeenkomstig de correcties op de belastingdrukstijging; mijn bedenkingen tegen de correcties voor zogenaamde louter statistische drukstijging heb ik eerder geuit 9). Er speelt evenwel een ander probleem. De regering pleegt geen aandacht te schenken aan tussentijds optredende drukstijgingen. In de *Voorjaarsnota 1979* is daar met geen woord over gerept, hoewel de tussentijdse drukstijging fors genoeg was 11). Nu is dat geen bezwaar zolang de berekening van drukstijging plaatsvindt door steeds uit te gaan van de verschillen van ontwerp-begroting op begroting-begroting en, voor de sociale premiedruk, van MEV op MEV. Wordt de premiedrukmutatie van MEV op MEV genomen, dan blijkt de sociale premiedruk na aftrek voor de statistische drukstijging + 0,3 procentpunt te stijgen!

• Net als in de vorige Miljoenennota wordt in deze Miljoenennota voorbijgegaan aan de drukstijging die het gevolg is van de inkomens van de overige publiekrechtelijke lichamen. Uit bijlage 2-B van de Miljoenennota blijkt dat het hierbij om een stijging van bijna 0,1 procentpunt gaat.

Te zamen is de drukstijging van de collectieve lasten in 1980 dus niet 0,4 procentpunt van het nationaal inkomen, maar 1,05 procentpunt (op transactiebasis) of 1,35 procentpunt (op kasbasis)! Het is verbijsterend.

Handhaving van de koopkracht

In de *Miljoenennota 1980* wordt een tabel verstrekt waaruit blijkt dat excl. incidenteel de inkomens tot en met het modale inkomen een verbetering of handhaving van het reële vrij beschikbare inkomen te zien geven, en boven het modale inkomen een verslechtering. Het derde uitgangspunt van *Bestek '81*, handhaving van de inkomens tot en met modaal, wordt nog steeds gerealiseerd. Om dat te bereiken is o.a. de inflatiecorrectie beperkt tot 80% en is de loon- en inkomstenbelasting aan de voet verlicht. Hoewel de omvang van het belastingplan eigenlijk veel te groot is nu de aardgasopbrengsten weer fors toenemen, als men althans stabilisatie van de lastendruk als uitgangspunt heeft, ziet de invulling van het belastingplan, inspeland op de energiepolitiek en de inkomenspolitiek, op de lage spaarquote en de huizenmarkt, er goed uit.

Meerjarenramingen

De *Miljoenennota 1980* wijdt een interessant hoofdstuk aan de meerjarenramingen. Daarover de volgende opmerkingen.

1. Geconstateerd wordt dat de meerjarenramingen te veel zijn benaderd vanuit de optiek of de totaalbedragen wel kloppen: „dat bijstellingen van de in de meerjarenramingen voorziene uitgavengroei met name hebben plaatsgevonden vanuit de noodzaak het totaal van de begroting aan de nieuwe macro-prognoses aan te passen” 12). In het begin van dit artikel is opgemerkt dat hogere ombuigingen in *Bestek '81* niet haalbaar leken. De richting die nu wordt aangegeven, een onderzoek naar „onderliggende wetten en regelingen die voor een belangrijk deel de uitgaven bepalen” 12), zou kunnen inhouden dat ook bij ombuigingen wat minder naar totaalbedragen wordt gekeken en wat meer naar kosten en baten.

2. Een tweede punt dat opvalt is, dat het nieuwe gerichte programma wordt gepresenteerd als een structureel programma, dit in tegenstelling tot het programma van 1979. De vraag rijst dan wel welke delen uit het vorige programma worden gecontinueerd en welke niet, en waarom! Een evaluatie van het

programma van 1979 zou toch niet misstaan in de Miljoenennota, vooral omdat die programma's met zoveel bombarie worden gebracht. Wat die bombarie betreft: gesproken wordt over „Het op een dergelijke schaal inspelen...”, maar zo groot is die schaal toch niet? Gesproken wordt over „deze beleidsinspanning...”, maar zo groot is die beleidsinspanning toch niet als het tekort eigenlijk onveranderd hoog blijft, als de bezuinigingen klein, onverdeeld en niet-ingevuld zijn, als de drukstijging gigantisch is? Uit de hele Miljoenennota blijkt een grote inspanning van de ambtenaren en een zeer kleine van het kabinet!

3. In het hoofdstuk over de meerjarenramingen wordt aangegeven wat de invloed is op de rijksuitgaven van 1% minder groei van het nationale inkomen, van 1% meer inflatie, van 1% meer loonstijging, van stabilisatie van het werkloosheidsniveau 1980. Het is jammer dat alleen de afzonderlijke invloed van deze invloeden wordt weergegeven en niet de cumulatieve, immers al deze invloeden zullen waarschijnlijk actueel worden. Vervolgens wordt aangegeven welke belastingplannen in de toekomst nodig kunnen zijn bij een drukstijging van 0% dan wel van 0,5% per jaar. Welke drukstijging nodig wordt is zonder nieuwe middellange-termijnramingen niet aan te geven, zodat geen „link” wordt gelegd tussen de hiervoor behandelde mogelijke uitgavenstijging en de nodige belastingplannen.

4. De meerjarenramingen voor de rente-uitgaven voor 1981 t/m 1983 zijn ten opzichte van de ramingen in de *Miljoenennota 1979* niet gewijzigd. Dat betekent dat nog steeds wordt verondersteld dat het financieringstekort van het rijk in 1982 is teruggebracht tot 3% van het nationaal inkomen.

Financiën overige publiekrechtelijke lichamen

Het gebruikelijke laatste hoofdstuk van de Miljoenennota is uitgebreid en bevat nu niet alleen beschouwingen over de financiën van provincies en gemeenten, doch gaat ook in op de Investeringsrekening, het Rijkswegenvonds dat in 1980 zal worden opgeheven en de financiering van de EG-begroting. Op basis van het begrotingsbeginsel van de grote universaliteit is deze uitbreiding toe te juichen; een verdere uitbreiding met een beschouwing van de begroting van de staatsbedrijven zou nog welkom zijn.

Nog enkele opmerkingen bij de financiën van de provincies en de gemeenten.

1. Moest vorig jaar worden geconstateerd dat de specifieke uitkeringen nogal zwaar geknepen werden, thans vertonen deze een groei die meer in overeenstemming is met die van de overige rijksuitgaven.
2. De uitkering uit het Provinciefonds is gebaseerd op een trendmatige reële groei van het nationale inkomen van 3%. Evenzo wordt bij het Gemeentefonds een volume-accres gegeven dat vorig jaar is gesteld op 2,35% uitgaande van een trendmatige reële groei van het nationale inkomen van 3%. De conclusies worden aan de lezer overgelaten, behalve de conclusie dat in tegenstelling tot vorig jaar de gemeenten er goed uitspringen.

Conclusies

1. Steeds duidelijker wordt het dat de gewenste daling van de werkloosheid niet optreedt. De nu gegeven raming van 210.000 lijkt te optimistisch.
2. De doelstelling van een dalend inflatietempo wordt niet gerealiseerd. Het overheidsbeleid is voor een niet onbelangrijk deel debet aan het oplopen van de inflatie.

11) Zie *ESB*, 27 juni 1979, blz. 640 e.v.

12) *Miljoenennota 1980*, blz. 67.

3. De derde doelstelling, versterking van de industriële produktiestructuur wordt voorlopig niet gerealiseerd. De verlaging van de basispremie van de WIR en de handhaving van de versnelde inning van de belastingen hebben op korte termijn waarschijnlijk een ongunstige invloed, terwijl de nieuwe gerichte maatregelen misschien, maar in elk geval slechts vertraagd, hun uitwerking doen gevoelen.
4. Het uitgangspunt inhoudende het terugdringen van het financieringstekort lijkt te lukken. Vergeleken met het rekentechnische uitgangspunt van vorig jaar, een tekort in 1980 van 4,5%, is er een meevaller van 0,5%. Deze meevaller is het gevolg van „window-dressing”.
5. Het uitgangspunt van stabilisatie van de collectieve-las-tendruk wordt beslist niet gerealiseerd. Het kabinet presenteert een drukstijging van 0,4 procentpunt; waarschijnlijk is een berekening van 1,05 procentpunt een juistere weergave.
6. Het uitgangspunt van handhaving van de koopkracht lijkt te worden gerealiseerd.
7. Het structurele begrotingsbeleid is in de ijskast gezet. Terecht, omdat vorig jaar zulke overdreven optimistische uitgangspunten zijn gekozen, dat nu een zinvolle toetsing niet kan worden verricht.
8. In de aanvullende posten zit deels openlijk en deels verscholen een te hoog bedrag aan nog niet verdeelde, nog niet gespecificeerde, ombuigingen. De bereidheid om ombuigingen aan te brengen is kennelijk klein.
9. De gemeenten worden in deze begroting gunstig behandeld.
10. De *Miljoenennota 1980* is als ambtelijke nota qua inhoud rijk en interessant. Als beleidsstuk (hier is niet eens ingegaan op de veronderstellingen ten aanzien van de wereldhandel en de loonstijging) is de nota alleen goed waar het gaat om de invulling van het gegeven, doch te hoge, belastingplan.

P. B. Boorsma

De rijksoverheid vraagt

jonge juristen, economen en bedrijfskundigen

(mnl./vrl.) tot ca. 30 jaar

voor beleidsfuncties bij de volgende departementen van algemeen bestuur:

Binnenlandse Zaken	(juristen, economen)
Economische Zaken	(juristen, economen, bedrijfskundigen)
Landbouw en Visserij	(juristen, economen)
Sociale Zaken	(juristen, economen, bedrijfskundigen)
Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	(juristen, economen, bedrijfskundigen)

Ook zij die binnenkort afstuderen kunnen zich melden.

Deze functies betreffen uiteenlopende onderwerpen van het rijksoverheidsbeleid maar omvatten alle - zij het in wisselende mate - het leveren van bijdragen aan de voorbereiding, vormgeving, presentatie en evaluatie van het beleid op een bepaald terrein, het (mede) zorgdragen voor de coördinatie van de deeltaken binnen dat beleid en het uitdragen en vertegenwoordigen van dat beleid naar buiten.

Om een indicatie te geven van de onderwerpen/beleidssterreinen waarom het bij de vacante functies kan gaan: binnenlands bestuur, industrievraagstukken, energievoorziening, organisatiebeleid, prijsbeleid, internationale economische vraagstukken, afzet agrarische producten, visserij, arbeidsvoorziening, loon- en conjunctuurpolitiek, volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en bouwnijverheid.

Men treedt in dienst bij een departement en wordt geplaatst op een beleidsafdeling. Aan sommige functies is een inwerkperiode verbonden waarin men enige tijd bij andere onderdelen van de rijksdienst, binnen of buiten het departement, werkzaam is.

Standplaats: 's-Gravenhage.

Het aanvangssalaris bedraagt f 2967,- per maand, exclusief 8% vakantiewaarde.

Belangstellenden kunnen zich, bij voorkeur zo spoedig mogelijk, met opgave van naam, adres, leeftijd, studierichting, hoofd- en bijvakken en (vermoedelijke) datum van afstuderen tot uiterlijk 15 oktober schriftelijk melden bij de

Rijks Psychologische Dienst, Prins Mauritslaan 1, correspondentie-adres: Postbus 20013, 2500 EA 's-Gravenhage onder vermelding van vac. nummer 9-3127/0936 (in linkerbovenhoek van brief en enveloppe) en uw huisadres met postcode. Zij ontvangen daarna inlichtingen over selectieprocedure en arbeidsvoorwaarden.

Op 30 oktober a.s. wordt door de betrokken departementen mondeling informatie verstrekt over concrete plaatsingsmogelijkheden.



Publieke uitgaven en falende afweging

DRS. A. G. M. VAN DER MEIJS
DRS. N. C. M. VAN NIEKERK

Inleiding

Het kabinet-Van Agt werd eind 1977 met gemengde gevoelens ontvangen. Bezuinigingsoperaties zouden zich snel aandienen, zo was de verwachting. De nieuwe minister van Financiën had zijn ombuigingsplannen immers al ontvouwd vóór dat het kabinet van start ging en de minister van het grootste uitgavendepartement (Onderwijs en Wetenschappen) had zich voor zijn indiensttreding al evenmin onbetuigd gelaten.

Wie nu de *Miljoenennota* en de *Macro Economische Verkenningen* voor 1980 niet alleen leest om de plannen van de regering voor het komende begrotingsjaar te beoordelen, maar deze nota's tevens gebruikt om een terugblik te werpen op de financieel-economische ontwikkelingen in de recent achter ons liggende jaren, komt tot een opzienbarende conclusie. Van een ombuiging van de totale publieke uitgaven is weliswaar sprake, maar dan niet in de benedenwaartse richting die iedereen zou verwachten. Integendeel, de omvang van de publieke uitgaven is tussen 1977 en 1979 opnieuw spectaculair gegroeid.

Dat zou kunnen duiden op een andere uitgavennormering dan het kabinet in *Bestek '81* heeft gepresenteerd. De begroting en de *MEV 1980* geven voor die gedachte echter in het geheel geen aanleiding want het kabinet streeft nog steeds naar het stabiliseren van de druk van de collectieve lasten en het terugdringen van het financieringstekort tot 4 à 5% in termen van het nationaal inkomen. Dat houdt in dat ook het ontwikkelingspad van de publieke uitgaven impliciet blijft uitgestippeld overeenkomstig de *Besteklijst*.

Als een kabinet dat zo duidelijk van de intentie tot ombuigen heeft blijk gegeven niet tot dat resultaat komt, moet er iets grondig mis zijn. In het navolgende trachten wij aan te tonen dat de besluitvorming in en rondom de publieke sector wordt gekenmerkt door een tekort aan mechanismen om prioriteiten te stellen en een onvoldoende benutten van het bestaande afwegingsinstrumentarium. Daarbij maken we onderscheid tussen het verdelingsvraagstuk met betrekking tot de groei van het nationaal inkomen („macro“-afweging), de keuzeproblematiek betreffende grote categorieën uitgaven binnen de publieke sector („meso“-afweging) en de afweging op het niveau van de departementen afzonderlijk („micro“-afweging).

Uitgavengroei en „macro“-afweging

Tabel I geeft een beeld van de (deels geraamde) groei van de publieke uitgaven in de jaren 1977 tot en met 1980. Ter vergelijking zijn ook de groeipercentages van het nationaal inkomen voor deze jaren toegevoegd.

Duidelijk komt naar voren dat de groei van de publieke uitgaven in de periode 1977 t/m 1979 jaarlijks toeneemt, terwijl de groei van het nationaal inkomen afneemt tot 7%.

Tabel I. Groei publieke uitgaven en groei nationaal inkomen (procentuele mutaties t.o.v. voorafgaand jaar)

	1977	1978	1979	1980
Publieke uitgaven	9	10	12	9
w.v. overheidsuitgaven a)	7	9	14	9
— sociale uitkeringen b)	13	13	10	9
Nationaal inkomen	9	7	7	8
(netto; marktprijzen)				

a) Exclusief uitgaven wegens verstrekte kredieten (woningwetelingen, deelnemingen, aflossingen e.d.).

b) Inclusief rijksbijdragen aan de sociale fondsen.

Bron: *Miljoenennota 1980*, bijlage 18.

Houdt men er bovendien rekening mee dat het inflatiepercentage in deze jaren een dalend verloop heeft, dan is af te leiden dat het tempo van de volume-ontwikkeling van de publieke uitgaven ver uitgaat boven dat van het nationaal inkomen.

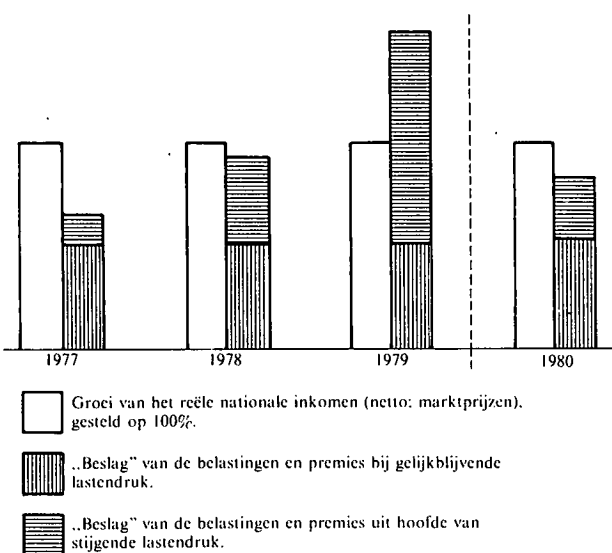
Splitting van de publieke uitgaven in enerzijds de overheidsuitgaven en anderzijds de sociale uitkeringen levert nog een opmerkelijk gegeven op. Het groeipercentage van de overheidsuitgaven is in twee jaar tijd verdubbeld en is in 1979 het toch al hoge stijgingspercentage van de sociale uitkeringen voorbij geschoten.

De kernvraag die dit onverwachte beeld oproept is, hoe op macroniveau de afweging plaatsvindt tussen de drie hoofdcategorieën bij de verdeling van de groei van het nationaal inkomen, t.w. de publieke voorzieningen, de rendementen, en de vrij besteedbare inkomens in de particuliere sector 1). Het antwoord daarop kan kort zijn. Een macroafweging vindt op dit moment anders dan via vrijblijvend overleg niet plaats. Weliswaar hebben we sinds het begin van de jaren zestig het zogenoemde structurele begrotingsbeleid dat een evenwichtige ontwikkeling beoogt van de overheidsuitgaven enerzijds en de particuliere bestedingen anderzijds, maar dit kabinet heeft deze filosofie in de ijskast geplaatst 2). Het trendmatig begrotingsbeleid mag dan een oprisser nodig hebben, dan dient wel voor een vervangend afwegingsmechanisme te worden gezorgd. Dat een dergelijk mechanisme een noodzakelijke voorwaarde is voor een verantwoorde invulling van het middellange-termijnbeleid blijkt uit figuur 1.

1) Wij zijn ons ervan bewust dat deze driedeling voorbijgaat aan de samenhang tussen deze drie categorieën in de vorm van onderlinge transfers. Onderzoek naar de omvang en de doelmatigheid van dat heen- en terugsluizen is zeer gewenst.

2) Zie bijvoorbeeld de uitspraak in de *Miljoenennota 1980*: „Het zeer hoge financieringstekort in de afgelopen jaren, dat de structureel aanvaardbare omvang belangrijk overschrijdt, is er de oorzaak van dat ook bij de besluitvorming rond de begroting 1980 niet kan worden uitgegaan van de trendmatige begrotingsruimte “ (blz. 39).

Figuur 1. Het „beslag” van de belastingen en premies a) op de groei van het nationale inkomen



a) De belastingen en premies van sociale verzekeringen zijn niet gecorrigeerd voor statistische drukmutaties.
Bron: Miljoenennota 1980 en Macro Economische Verkenning 1979 en 1980.

In deze figuur komt scherp naar voren dat tussen 1977 en 1979 het „beslag” van de belastingen en premies is toegenomen. In 1978 is het „beslag” op de reële groei van het nationaal inkomen al bijna de 100% genaderd. In 1979 trekt de publieke sector niet alleen de hele groei van het nationaal inkomen naar zich toe, maar drukt de particuliere sector primair op een duidelijke minlijn. Primair, want het begrip „beslag” dient men zorgvuldig te interpreteren 3).

Het kabinet lijkt de ogen te sluiten voor de nadelen die zijn verbonden, m.n. op lange termijn, aan het ontbreken van een afwegingsmechanisme voor publieke versus particuliere uitgaven. Het is tekenend dat bij het ontbreken van initiatieven van de kant van het kabinet de Sociaal-Economische Raad vlak voor de zomer met de aanbeveling is gekomen om een „maatschappelijk convenant” te scheppen, waarbij de wijzigingen in de reël beschikbare inkomens, de voorzieningen van de publieke sector en de rendementen globaal op elkaar worden afgestemd 4). Een dergelijke overeenstemming zou dan het kader moeten bieden voor een beoogde sociaal-economische en maatschappelijke ontwikkeling op middellange termijn.

„Meso”-afweging

In het voorafgaande is de groei van de publieke uitgaven in een macroperspectief geplaatst. Het gaat dan om de verdeling van de groei in een publieke en een particuliere component. We dalen nu vervolgens af naar een minder geaggregeerd niveau van afweging door de keuzeproblematiek betreffende grote uitgavencategorieën binnen de publieke sector centraal te stellen. Een tweetal ontwikkelingen op dit „meso”-niveau verdient in dit verband speciale aandacht:

- de groeiende samenhang tussen overheid en sociale-verzekeringssector;
- de verschuiving binnen het aanvullend beleid (in ruime zin) van conjuncturele naar structurele uitgaven.

Ad a. Binnen de financieel-economische besluitvorming is voor de afweging van de sociale-verzekeringssuitkeringen in samenhang met de overheidsuitgaven nauwelijks een plaats ingeruimd. Dat hiervoor stellig aanleiding bestaat laat tabel 2 zien, waaruit blijkt dat de rijksbijdragen aan de sociale fondsen vanaf 1975 sterk zijn toegenomen.

Tabel 2. Rijksbijdragen aan de sociale fondsen (in miljoenen guldens)

	Rijksbijdragen (I)	Uitgaven sociale verzekeringen (II)	(I) in % van (II)
1960-1964 a)	288	4.680	6,2
1965-1969 a)	754	11.240	6,7
1970-1974 a)	1.515	25.320	6,0
1975	4.335	41.500	10,4
1976	6.195	47.500	13,0
1977	5.872	53.600	11,0
1978	8.461	60.500	14,0
1979	9.526	66.500	14,3
1980	11.645	72.600	16,0

a) Gemiddeld per jaar.
Bron: Nationale Rekeningen. Miljoenennota 1979 en 1980.

Het pijnlijke van deze ontwikkeling is niet het toenemen van de rijksbijdragen zelf, maar het ontbreken van een beleidsvisie op de financiële verhouding tussen overheid en sociale-verzekeringssector. Tijdens de voorbereidingen — deze zomer — van de Miljoenennota is een tegenstelling tussen de ministers van Financiën en van Sociale Zaken aan het licht gekomen betreffende de toekomstige ontwikkeling van de rijksbijdragen aan de sociale fondsen. Nu moet men van een meningsverschil tussen de minister verantwoordelijk voor de schatkist en een minister van een uitgaande departement niet wakker liggen. In dit geval echter gaat het om meer dan het vullen van een begrotingsgat, ook al is van de hele affaire weinig in de begrotingsstukken terug te vinden. De fundamentele vraag is: moet een verdergaande fiscalisering van de sociale-verzekeringssector worden stopgezet? Die vraag is fundamenteel omdat van het antwoord op die vraag afhangt aan welk afwegingsmechanisme men de voorkeur dient te geven. In beginsel zijn drie beleidsopties mogelijk:

- òf de fiscalisering wordt doorgezet, hetgeen betekent dat de overheidsuitgaven in samenhang met de sociale uitkeringen dienen te worden afgewogen. Consequent doorgeredeneerd komt men dan uit op één Miljoenennota voor overheid én sociale-verzekeringssector. Wordt de filosofie van de structurele begrotingsnormering uit de ijskast gehaald dan dient deze in dit geval voor de gehele publieke sector te worden toegepast;
- òf de fiscalisering wordt teruggedraaid op basis van de filosofie van de verzekeringsgedachte in de sociale fondsen. De afweging van de overheidsuitgaven is dan blijvend losgekoppeld van die van de sociale uitkeringen;
- òf de fiscalisering wordt tot een bepaald punt doorgezet en dan op dat gekozen niveau gehandhaafd. Deze optie houdt in dat in beginsel voor een gemengde financiering wordt gekozen en dat het afwegingskader eveneens een gemengd karakter zal hebben.

Het is hier niet de plaats om een voorkeur uit te spreken voor één van de beleidsopties. Aan elk is een aantal voordelen verbonden die het waard zijn om op een rijtje te worden gezet. Door dit te doen kunnen ad hoc beslissingen op dit punt — zoals dit jaar bij de begrotingsvoorbereiding — worden vermeden.

Ad b. Onder „aanvullend beleid in ruime zin” verstaan wij hier zowel de conjuncturele uitgavenpakketten, als de meer structurele beleidsmaatregelen waartoe in 1976 voor het eerst is besloten. Op dit punt ontbreekt het niet aan een beleidsvisie, want een blik in recent verschenen Miljoenennota's leert dat de conjunctuurprogramma's van enkele jaren

3) Zie voetnoot 1 en ook R. Gerritse, Publieke uitgaven en nationaal inkomen; de relatieve ontwikkeling in volume-termen, *Openbare Uitgaven*, 1979, no. 3.

4) SER-advies inzake het sociaal-economisch beleid op middellange termijn, 29 juni 1979, blz. 35/36.

geleden nu vrijwel geheel zijn omgezet in structuurprogramma's (tabel 3). Op zich zelf is deze verschuiving alleen maar toe te juichen. De economische problematiek van de jaren zeventig — en in de jaren tachtig zal dat niet anders zijn — is immers vooral structureel van aard.

Tabel 3. Aanvullend beleid in ruime zin (mln. gld.)

	1976	1977	1978	1979	1980
Conjuncturele uitgaven	7299 a)	1788 a)	1433 a)	984 a)	227 b)
Aanvullend structureel beleid b)	—	2500	5100	6750	9690
-- w.v. gestart in 1977	—	2500	5100	5700	6300
-- w.v. gestart in 1979	—	—	—	1050	400
-- w.v. gestart in 1980	—	—	—	—	1990

a) Vermoedelijke uitkomsten.

b) Ontwerp-begrotingscijfers.

Bron: diverse Miljoenennota's.

Grote vraagtekens echter kan men plaatsen bij de wijze waarop de bekostiging van de structurele component van het aanvullend beleid plaatsvindt. De middelen worden op een dekkingsplan-achtige manier gevonden, hetgeen tot gevolg heeft dat een fundamentele afweging met alternatieve bestedingsmogelijkheden achterwege blijft. Een conjunctuurprogramma loopt per definitie af, zodat met een tijdelijke financiering kan worden volstaan. Een structuurprogramma loopt niet af — althans niet in enkele jaren — zodat naar een structurele bekostiging dient te worden gezocht. Voor het aanvullend programma voor 1980 van bijna f. 2 mrd. wordt slechts f. 0,5 mrd. gevonden door een structurele verlaging van uitgaven elders op de begroting (uit het WIR-fonds).

Het aanvullend beleid heeft de laatste jaren meer het karakter van politiek stuntwerk gekregen. Dat leidt tot een heel gevaarlijke ontwikkeling. De aanvullende posten worden buiten de normale begrotingsvoorbereiding gehouden, waardoor een prikkel tot afweging met andere uitgaven wordt weggenomen. De verdeling over de departementen vindt voor het merendeel pas in een later stadium plaats, terwijl men toch kan constateren dat in de afzonderlijke begrotingshoofdstukken al artikelen zijn opgenomen die hetzelfde aandachtsveld betreffen. Bovendien blijken de bedragen voor een groot deel niet tot besteding te komen in het jaar waarin deze op de begroting staan en dragen daardoor bij tot het verschijnsel dat de geraamde uitgaven niet volledig worden opgemaakt („onderuitputting”) 5). Onze conclusie is dan ook dat het als aanvullend gepresenteerde beleid niet zo zeer aanvullend is in programmatisch opzicht, als wel aanvullend in de zin dat het extra overheidsuitgaven met zich brengt, zij het voor een deel met een zekere vertraging.

„Micro”-afweging

Vanuit de economische wetenschap zijn al heel wat instrumenten aangedragen die een op doelmatigheid gerichte afweging van publieke voorzieningen binnen de departementen moeten bevorderen. Het gebeurt echter nogal eens dat beschikbare instrumenten óf — als dat in het beleid beter uitkomt — worden weggeschoven, óf verkeerd worden toegepast.

De structurele-begrotingsfilosofie is zo'n instrument dat op de achtergrond is geplaatst. Naast de eerdergenoemde macro-afwegingsfunctie functioneert de structurele-begrotingsfilosofie als rekenkader bij de prioriteitenafweging binnen de rijksbegroting. Het „naar de bijlagen verwijzen” van deze filosofie in tijden dat het als een te nauw keurslijf aanvoelt, doet uiteraard de discipline om er departementaal mee te werken afnemen. Ook is het niet onwaarschijnlijk dat ombuigingsoperaties als de 1%-operatie en later *Bestek '81* zoveel politieke nadruk krijgen dat de gebruikelijke procedure van begrotingsvoorbereiding erdoor in het gedrang komt.

De onenigheid tussen de minister van Financiën en de minister van Onderwijs en Wetenschappen aan de vooravond van Prinsjesdag is dan ook meer dan een incident. Handige ministers van uitgavendepartementen gebruiken de wat losser geworden begrotingsprocedure om er aan het slot nog wat uit te slepen. Van een zorgvuldige afweging van onderop is al enkele jaren geen sprake meer. Ook deze zomer zijn eerst de totaalbedragen per departement vastgesteld, om vervolgens aan de feitelijke invulling van de begrotingsposten te gaan sleutelen. De trucs van de minister van Financiën om het totaalbeeld rond te krijgen (dit jaar komt de „onderuitputting” uit de rijkge vulde doos) keren zich vervolgens tegen de minister zelf.

Naast het structurele begrotingsbeleid en de daarop gegente begrotingsvoorbereiding zijn meer middelen tot bevordering van de prioriteitenkeuze tot ontwikkeling gekomen. Over het functioneren van één daarvan — de z.g. meerjarenramingen — heeft het kabinet de volgende ogenschijnlijk openhartige passage opgenomen: „Het systeem van de meerjarenramingen *als zodanig* blijkt tot dusverre een onvoldoende prikkel te hebben gegeven tot voortdurende herbezinning op de overheidstaken” 6) (cursivering door ons, vN en vdM).

Die openhartigheid is daarom ogenschijnlijk omdat het falen van de meerjarenramingen aan het systeem als zodanig wordt toegeschreven. Niet het systeem echter is de oorzaak van het falen, maar de wijze waarop het systeem wordt toegepast. Benedenwaartse bijstellingen van de meerjarenramingen vinden met grote vertraging plaats en verhogingen van de meerjarencijfers schieten te vaak door, waardoor de overheid zich telkens opnieuw een veel te ruime jas aanmeet. De nu al enkele jaren omvangrijke onderuitputting van de uitgaven getuigt van die te ruime jas. Meerjarenramingen zijn net als de structurele begrotingsnormering bedoeld als een strak keurslijf. Maar dan moet ook de politieke wil kunnen worden opgebracht om zich in dat strakke keurslijf te steken.

Het is in dit verband voor degenen die in het algemeen oog hebben voor de niet gemakkelijke rol van de minister van Financiën een trieste zaak te moeten constateren dat de vorig jaar met veel omhaal aangekondigde noodremprocedure in de sfeer van de uitgaven een vrijwel inhoudsloos instrument is geweest. De meeste departementen bleven met gemak onder de opgelegde kasblokkades (plafonds). De noodremprocedure van vorig jaar is in de *Miljoenennota 1980* vervangen door de aankondiging „... dat in 1980 nieuwe inzichten omtrent de middellange-termijnontwikkeling beschikbaar zullen komen die kunnen nopen tot een nieuwe fundamentele heroverweging van de aanvaardbare groei van de collectieve sector” 7). Als zodanig is dat een goed voornemen, maar om een eerste aanpassing in de begroting 1981 te realiseren komt die boodschap nogal laat. De verkiezingen staan dan immers voor de deur. Dat maakt zo een zware uitspraak bij voorbaat minder geloofwaardig.

Slot

De in *Bestek '81* aangekondigde ombuiging in de groei van de publieke uitgaven is grotendeels uitgebleven. De oorzaak daarvan moet men vooral zoeken in een tekort aan mechanismen om prioriteiten te stellen en in een verkeerd toepassen van het wel aanwezige afwegingsinstrumentarium:

5) Van de bijna f. 1,5 mrd. van het aanvullend programma in 1979 is ruim de helft in dat jaar niet tot besteding gekomen. Vooral bij energiebesparings- en arbeidsmarktmaatregelen, maatregelen die ook in 1980 een belangrijk onderdeel vormen van de aanvullend pot, doen zich ontwikkelings- en aanloopproblemen voor. Zie Tweede Kamer, zitting 1978-1979, 15 624, nr. 4, antwoord op vraag 15b.

6) *Miljoenennota 1980*, blz. 67.

7) *Miljoenennota 1980*, blz. 27.

- het kabinet schiet te kort in het scheppen van een financieel-economisch afwegingskader in de macro-sfeer;
- een beleidsvisie die de basis zou moeten vormen voor een samenhangende afweging van overheidsuitgaven en sociale uitkeringen ontbreekt;
- het zogenoemde aanvullend beleid komt naast de gebruikelijke begrotingsvoorbereiding tot stand en krijgt daarvoor makkelijk het karakter van politiek stuntwerk. Een zorgvuldige afweging met bestaande uitgavenposten dreigt in de knel te komen;
- voor het stellen van prioriteiten op het niveau van de afzonderlijke departementen zijn op zich zelf goede technieken voorhanden, zoals de meerjarenramingen, maar in de toepassing ervan wordt ernstig te kort geschoten.

Dit alles kan ertoe leiden dat de ontwikkeling van de publieke uitgaven niet alleen door lastige economen kritisch zal worden beoordeeld. Het vragen om matiging aan de werknemers en het uithollen van rendementen van bepaalde categorieën ondernemingen, terwijl het kabinet zelf door het onvoldoende creëren en/of toepassen van afwegingsmechanismen niet in staat blijkt de ontwikkeling van de publieke uitgaven te beheersen, leidt makkelijk tot onbegrip en afkeer. Met een beroep op solidariteit kan men niet te lichtvaardig omspringen.

A. G. M. van der Meijs
N. C. M. van Niekerk

Vacatures

Funcctie:	Blz.:		
<i>ESB van 19 september</i>			
Beleidsmedewerker (Regionale economie of economische geografie) voor de Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Noord-Limburg te Venlo	968	genheden van het Ministerie van Landbouw en Visserij te Den Haag	II
Landbouw-econoom (m/v) voor de Vakgroepen Land- en Tuinbouw van de Voedings Bond FNV te Utrecht	969	Medewerker (m/v) voor het bureau Organisatie van de Beleidsvoorbereiding van de Provinciale Griffie van de Provincie Friesland te Leeuwarden	III
Hoofd van de afdeling Ontwikkeling (m/v) voor het Centraal Bureau voor de Statistiek te Voorburg	970	S.P.D.-er t.b.v. Interne controle van Fetim Bekol te Amsterdam	IV
Medewerker afdeling beleidsondersteuning (m/v) t.b.v. het Directoraat-Generaal voor de Arbeidsvoorziening, Hoofdafdeling Bestuurlijke Informatie Aangelegenheden van het Ministerie van Sociale Zaken te Rijswijk	970	<i>ESB van 26 september</i>	
Medewerker (m/v) t.b.v. de Directie Financieel-Economische Zaken en Comptabiliteit, Bureau Beleidsanalyse en Programmering van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat te Den Haag	971	Adjunct-directeur voor de Dienst Publieke Werken van de Gemeente Amsterdam	985
Beleidsmedewerker (m/v) t.b.v. de Directie Verzekeringen en Kostenbeleid Gezondheidszorg, Hoofdafdeling Tarieven, Honoraria en Prijzen, Afdeling Honoraria en Arbeidsvoorwaarden van het Ministerie van Volksgezondheid en Milieu-hygiëne te Leidschendam	971	Wetenschappelijk medewerker (m/v) voor de behandeling van internationale sociale en economische vraagstukken o.a. op het terrein van het vervoer in de EG bij de Sociaal-Economische Raad te Den Haag	987
Econoom voor het beoordelen van lokale en internationale beleggingsprojecten bij het Algemeen Pensioenfonds van de Nederlandse Antillen te Curacao	972	Bedrijfsconoom (m/v) voor de afdeling Toezicht kredietwezen van De Nederlandsche Bank NV te Amsterdam	993
S.P.D. 2, H.E.A.O.-er of daaraan gelijkwaardige opleiding voor de interne controle bij het Algemeen Pensioenfonds van de Nederlandse Antillen te Curacao	972	Wetenschappelijk medewerker t.b.v. de sector onderwijs en arbeidsmarkt bij de Sociaal-Economische Raad te Den Haag	995
M.B.A.-er bij het Algemeen Pensioenfonds van de Nederlandse Antillen te Curacao	972	Directeur van financiën t.b.v. de leiding van de financiële dienst van de Gemeente Haarlemmermeer te Hoofddorp	1000
Systeem analist met 3 jaar cobol ervaring, gestructureerd programmeren (jackson methode) voor het Algemeen Pensioenfonds van de Nederlandse Antillen te Curacao	972	Een ervaren organisatieadviseur bij de Hoofdafdeling Management Ondersteuning van de gemeentesecretarie van de gemeentesecretarie van de Gemeente Eindhoven	1000
Beleidsmedewerker bedrijfsvoering (m/v) bij de afdeling Materieelverzorging van het Directoraat-Generaal Materieel van het Ministerie van Defensie te Den Haag	973	Adjunct-directeur voor de NV Frigas te Leeuwarden	1001
Jonge bedrijfseconoom voor Organon International BV te Arnhem	974	Hoofd bureau taak- en functiestructurering voor de afdeling personeelszaken van de gemeentesecretarie van de Gemeente Enschede	1002
Jong bedrijfseconoom voor de N.V. Electriciteits-Maatschappij IJsselcentrale te Zwolle	975	Een medewerker(ster) voor de afdeling Projectontwikkeling van de Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden NV (FMO) te Den Haag	1002
Een ervaren adviseur op het gebied van geautomatiseerde informatieverzorging bij de hoofdafdeling Management van de Gemeente Eindhoven	975	Twee beleidsmedewerkers (m/v) voor de afdeling Economische Aangelegenheden van het Secretariaat van het Openbaar Lichaam Rijnmond te Rotterdam	1003
Sociaal-econoom (m/v) voor de Federatie Hoger Philips Personeel (FHPP) te Eindhoven	976	SPD-er t.b.v. de administratie van enige werkmaatschappijen en de verwerking van hun consolidatie van Fetim Bekol te Amsterdam	1004
Plv. directeur financieel-economische zaken (m/v) t.b.v. de Directie Onderwijs en Vorming Werkende Jongeren van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen te Den Haag	II	Wetenschappelijk onderzoeker bij de Vakgroep Beslisskundige Statistische en Wiskundige Methoden der Econometrie van de Subfaculteit Econometrie van de Katholieke Hogeschool te Tilburg	II
Medewerker (m/v) t.b.v. het Directoraat-Generaal voor Prijzen, Ordening en Regionaal Beleid, Directie Prijzen, Stafafdeling Juridische Prijsaangelegenheden van het Ministerie van Economische Zaken te Den Haag	II	Wetenschappelijk medewerker (m/v) t.b.v. de afdeling Regionale Planning van het Centraal Planbureau te Den Haag	IV
Medewerker (m/v) t.b.v. de Directie Internationale Economische Aangelegenheden, Hoofdafdeling Externe Betrekkingen, Afdeling Non-preferentiële Aangelegenheden van het Ministerie van Landbouw en Visserij te Den Haag	II	Beleidsmedewerker sector kolen/mijnen (m/v) t.b.v. het Directoraat-Generaal voor Energie, Directie Mijnwezen en Kolen van het Ministerie van Economische Zaken te Den Haag	IV
		Medewerker (m/v) t.b.v. het Rijksinkoopbureau, Bureau Economische Zaken en Organisatie van het Ministerie van Financiën te Zwolle	IV
		Chef (m/v) t.b.v. de Centrale Directie Financieel-Economische Zaken, Afdeling Administratieve Zaken, Onderafdeling Administratieve Organisatie van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen te Den Haag	IV

Alternatieven voor een struisvogelpolitiek

PROF. DR. A. HEERTJE

Inleiding

Miljoenennota en *Macro Economische Verkenning* zijn in brede kring al uitvoerig besproken. Vrijwel van alle kanten is fundamentele kritiek geleverd. De uitgangspunten omtrent de inkomensvorming en de internationale handel zijn te onzeker. Het financieringstekort is te groot, ondanks het voorschot op het onderuitputten van de uitgaven. De rente en aflossing van de staatsschuld worden zorgwekkend. De collectieve druk neemt niet af, maar stijgt. De arbeidsinkomensquote blijft erg hoog, zodat van winstherstel nauwelijks sprake is. De lopende rekening van de betalingsbalans vertoont slechts een bescheiden herstel wegens het aardgas. De werkloosheid loopt niet terug, terwijl de inflatie weer oploopt. De bescheiden groei komt uitsluitend de collectieve sector ten goede. De particuliere kapitaalexport neemt ernstige vormen aan.

Opvallend is dat het kabinet-Van Agt bij voorbaat door de knieën gaat voor wat het noemt de maatschappelijke en politieke restricties. Er manifesteert zich hier een gebrek aan moed, dat soms zelfs beschamend aandoet. Het illustreert dat men het gedrag van politici beter kan verklaren uitgaande van de veronderstelling dat een of andere specificatie van het eigenbelang wordt beoogd, dan dat het algemeen belang richtsnoer voor het handelen vormt. Men mag van een regering verwachten dat een scherp overzicht wordt gegeven van de alternatieven die er zijn voor het te lijf gaan van de problemen, en van de keuze die het kabinet zou willen doen. Vooruitlopen op wat in parlement en samenleving haalbaar is of wordt geacht, verduistert de verantwoordelijkheid en leidt tot een uitzichtloze en niet-effectieve benadering.

In de politiek moet men de verantwoordelijkheid daar leggen, waar deze hoort. Als de regering met een complex van voorstellen komt, dat uit een oogpunt van de toestand van onze economie geboden is, staat het ons parlement vrij een andere — wellicht minder verstrekkende — weg in te slaan. De verantwoordelijkheid voor de minder goede uitkomsten ligt dan mede bij het parlement, terwijl de regering zou kunnen wijzen op de aanpak, die zij heeft aanbevolen. Vindt de regering de door het parlement gekozen marsroute niet verantwoord dan kan het kabinet eventueel aftreden. Thans draagt het kabinet echter de volle verantwoordelijkheid voor de rampzalige ontwikkeling, die moet worden gevreesd.

Er dreigt nu een hervatting van de loon- en prijsspiraal, een toeneming van het aantal niet-actieven, een verdere vermindering van winst en werk in het bedrijfsleven, een verslechtering van de betalingsbalans na de kortstondige aardgasopleving, een verdere uitholling van de collectieve sector, het opzweepen van de spanning op de bouwmarkt en een spectaculaire voortzetting van de particuliere kapitaalexport. Dit perspectief had voor de regering aanleiding moeten zijn een kranige koers te kiezen in plaats van een slappe struisvogelpolitiek.

Ten einde een bijdrage te leveren tot een discussie over de vraag wat er dan wel zou moeten gebeuren, leggen wij in deze beschouwing nu verder de nadruk op maatregelen die geno-

men hadden kunnen worden om aan de economische situatie het hoofd te bieden. Zodoende wijken wij enigszins af van de traditie de voornaamste aspecten van *Miljoenennota* en *MEV* door een macro-economische bril te beschouwen.

Sociale uitkeringen

Het beslag dat de sociale uitkeringen leggen op de publieke middelen, wordt bepaald door de hoogte van de uitkeringen en het aantal mensen dat er een beroep op doet. In dit verband is de volgende stelling verdedigbaar. Naarmate de hoogte van de uitkeringen onaangetast wordt gelaten, naar die mate is er meer aanleiding erop toe te zien, dat de uitkeringen op de goede plaats terechtkomen. Gegeven de hoogte van de uitkeringen, kan de regering een veel scherper volumebeleid voeren. Denkbaar is ook een verband tussen de te ontvangen bedragen en de feitelijke bereidheid, b.v. in het geval van werkloosheid, andere passende arbeid te aanvaarden.

Van een dergelijk volumebeleid zou een positief effect kunnen uitgaan op de mensen, die voor de keuze komen te staan een functie te aanvaarden dan wel een voortgezet beroep te doen op de sociale zekerheid. Zolang de continuïteit van een sociale uitkering beter verzekerd lijkt dan de functie, waaraan men een inkomen ontleent, is de neiging groot aangeboden werk te weigeren. Indien de overheid enerzijds volstrekt duidelijk maakt dat zij die werkelijk in nood verkeren, blijvend verzekerd zijn van steun en dat anderzijds de steun minder zeker is, naarmate de nood ook twijfelachtiger is of wordt, kan de neiging toenemen de zekerheid van werk en uitkering anders te wegen.

Wordt een dergelijk beleid niet gevoerd, dan moet worden gevreesd dat binnen afzienbare tijd de hoogte van de uitkeringen ernstig in gevaar komt. De nog steeds verslechterende verhouding tussen actieven en niet-actieven brengt een toenemend beslag op de inkrappende ruimte met zich. De noodzaak de monetaire financiering zolang aan te houden, kan mede hieruit worden verklaard en wijst erop dat het ondermijnen van onze economie al vrij ver is voortgeschreden.

Ambtenarensalarissen en trendbeleid

De groei van de salarissen van de ambtenaren kan veel sterker worden beperkt dan nu het geval is. Juist in deze sfeer is, althans wat de hogere inkomens betreft, sprake van functioneel inkomens, d.w.z. van inkomensbestanddelen die niet nodig zijn om de arbeidsprestatie uit te lokken. De kwaliteit van de rechtspositie, het vaak prettige werk en het maatschappelijke aanzien zijn van invloed op de hoogte van het gedeelte van het inkomen, dat als functioneel kan worden getypeerd. Naar mijn indruk bedraagt dit bedrag voor b.v. hoogleraren 30%, zoals ook blijkt uit een vergelijking met buitenlandse collega's.

Als de regering de koopkracht van de modale werknemer wil handhaven, ligt het voor de hand dit tot stand te brengen door krachtige inkomensnivellerende maatregelen en niet door de ruimte voor collectieve bestedingen nog verder uit te hollen. Een van de mogelijkheden is dan de inkomens van de ambtenaren drastischer te matigen. Overigens is het de vraag of het in het licht van onze huidige economische situatie verantwoord is de nullijn voor de modale werknemer te aanvaarden. De vraag kan ook worden opgeworpen of de verdere uitbreiding van het officieuze circuit het onderhavige oogmerk niet een beetje lachwekkend maakt.

Hoe dit ook zij, in het kader van een samenhangende economische politiek ligt het beperken van de groei van de ambtenarsalarissen voor de hand. Er kan echter een nog dieperliggende vraag aan de orde worden gesteld. Moeten wij het mechanisme van het trendbeleid voortzetten? Is het juist de salarisontwikkeling in de publieke sector nog langer te koppelen aan de stijging van de produktiviteit in een onderdeel van de marktsector? Het trendbeleid past in een economische situatie, waarin de marktsector een overheersende plaats inneemt en bovendien uit een oogpunt van het voortschrijden van de techniek een niet al te grote heterogeniteit vertoont. Als in sector A de produktiviteit aanzienlijk sterker stijgt dan in sector B, ontstaan al problemen met de loonvorming als sector B moet volgen wat in sector A kan. De elasticiteit van een economisch systeem schiet echter te kort als een uitdijende publieke sector de salarisontwikkeling ontleent aan de produktiviteit in sector A. Het wordt dan onmogelijk de normale uitstoot van arbeid onder invloed van het voortschrijden van de techniek op te vangen door inschakeling elders. Als betrekkelijk weinig werkgelegenheid in de industrie beschikbaar blijft en velen derhalve een plaats moeten vinden in de tertiaire en kwartaire sector, moet met de wezenlijk gewijzigde verhouding tussen de budget- en marktsector ook het trendbeleid op de helling. De wens de werkgelegenheid in de collectieve sector krachtig te bevorderen is onverenigbaar met het automatisme, de beloning in die sector af te stemmen op de produktiviteit in een steeds kleiner deel van onze economie. De verandering in het karakter van de economie brengt met zich de financiering van de extra werkgelegenheid in de budgetsector zo te bepalen, dat deze gezond is. Daaruit vloeit voort hoeveel mensen op basis van een nader te bepalen salarisopbouw kunnen worden tewerkgesteld.

Het ter discussie stellen van het trendbeleid is vooral van belang uit een oogpunt van werkgelegenheid. Worden geen stappen van dit type overwogen, dan kan men het scheppen van werkgelegenheid in de collectieve sector wel vergeten. Trouwens ook de marktsector schrompelt dan verder in, daar de collectieve-drukstijging de rendementen steeds verder aantast. Onze economie wordt dan binnen afzienbare tijd gekenmerkt door olopemde inflatie en werkloosheid, tekorten op de lopende rekening van de betalingsbalans, een in waarde dalende gulden op de internationale valutamarkt en een fantastisch officieus circuit. Door het trendbeleid op te geven kan een matiging van de inkomensgroei worden bereikt die direct in werkgelegenheid kan worden omgezet.

Matiging en werkgelegenheid

Omtrent de samenhang van matiging en werkgelegenheid doen de wildste verhalen de ronde. Sommigen denken zelfs dat het matigen van de lonen, via meer winst direct tot meer werkgelegenheid leidt. In dit verband worden globale uitspraken gedaan, die als zodanig volstrekt haaks staan op de pluriforme realiteit. In het algemeen reageert het ontwikkelen en creëren van nieuwe technieken vertraagd en uiteenlopend op veranderingen in de loonstructuur. Er zijn gevallen waarin de loonmatiging slechts het behoud van de nog bestaande werkgelegenheid oplevert, terwijl het andere uiterste is dat direct meer arbeidsplaatsen beschikbaar komen. Men zou een elasticiteitscoëfficiënt kunnen formuleren, die beschrijft met

hoeveel procent binnen een bepaalde periode de werkgelegenheid toeneemt als de lonen met 1% worden gematigd. Deze coëfficiënt is in de scheepsbouw op korte termijn nul en op lange termijn heel klein. In de horeca liggen de werkgelegenheidseffecten gunstiger en neemt de coëfficiënt al spoedig wat positievere vormen aan. In sommige delen van de collectieve sector, b.v. het onderwijs, is deze elasticiteitscoëfficiënt op korte termijn hoog en op lange termijn zelfs zeer hoog. De effectiviteit van dezelfde loonmatiging verschilt derhalve van sector tot sector, van bedrijfstak tot bedrijfstak en van onderneming tot onderneming. Er is daarom nog geen enkele reden voor de algemene neerslachtigheid inzake de resultaten van de loonmatiging. Wel kan worden opgemerkt dat positieve waarden van de betrokken elasticiteit sneller kunnen worden geëffectueerd, naarmate de matiging groter is.

Dat in de budgetsector in het algemeen hogere waarden van deze elasticiteit worden aangetroffen dan in de marktsector berust op het feit dat zich in de budgetsector geen afzetproblemen voordoen, in zoverre collectieve behoeften onbeperkt voorhanden zijn en het in de marktsector vaak ontbreekt aan voldoende koopkrachtigen vraag.

Het permanente prijs- en inkomensbeleid

Uitgangspunt voor de tot zover gedane suggesties is, dat aan de overheidsuitgaven met positieve werkgelegenheidseffecten in beginsel niet wordt getornd. Wil men de groei van de collectieve sector op de lange termijn waarborgen, dan kan o.i. niet worden ontkomen aan de afspraak prijzen en inkomens *permanent* tot onderwerp van beleid te maken. Op beide terreinen zal dan veel meer dan tot nu toe het geval was met de verscheidenheid van ons economisch stelsel rekening moeten worden gehouden. Zo is op zijn best het prijsbeleid gericht op het voorkomen van excessieve prijsstijgingen. Veel moeilijkheden van de afgelopen jaren kunnen echter worden herleid tot het feit dat sommige bedrijfstakken een sterkere stijging van de produktiviteit hadden, waaruit hogere winsten voortvloeiden, daar de betrokken ondernemingen een machtspositie op de markt innemen. De hogere winsten leiden tot

Adverteer in Economisch Statistische Berichten

Inlichtingen:
Roelants/EPR

Postbus 53021
Catsheuvel 75, Den Haag
Telefoon 070-503300

looneisen van de vakbeweging, die ook worden gesteld in sectoren met een geringere of zelfs negatieve produktiviteitsstijging. Zodoende resulteert een uniforme loongolf uit een pluriforme economische onderbouw.

Een alternatieve benadering houdt nu in de bedrijfstakken met een sterke stijging van de produktiviteit te nopen tot een prijsverlaging. Hierdoor stijgt het reële inkomen van alle werknemers en kan de vakbeweging zich gematigder opstellen. Verder wordt voorkomen dat zwakkere ondernemingen met te sterke looneisen worden geconfronteerd.

Een dergelijk prijsbeleid dient te worden gecoördineerd met de inkomenspolitiek. Deze inkomenspolitiek zal o.m. gericht moeten zijn op het wegwerken van het functieloze deel van het inkomen en op het opvijzelen van inkomens die te laag zijn om arbeidsprestaties uit te lokken, zoals dat het geval is met onaangenaam werk. Verder moet de officiële inkomenspolitiek beter aanknopen bij het officiële circuit. Economisch zwakken in onze samenleving zijn vooral de niet-actieven, die niet kunnen of willen deelnemen aan het officiële circuit. Economisch sterken zijn de actieven, die ook in het officiële circuit opereren. Ook in dit opzicht geldt dat we moeten zorgen vanuit de algemene middelen werkelijk de echte zwakken te helpen. Daarbij ware te overwegen dat er waarschijnlijk niets in ons land zo gedemocratiseerd is als het officiële of zwarte circuit.

Ten slotte is de inkomenspolitiek niet compleet zonder een duidelijk perspectief met betrekking tot het antwoord op de vraag wat er met de extra ruimte gaat gebeuren, die door de matiging van de inkomens ontstaat. Het beleid staat wat betreft te zeer in het teken van de slogan: „Laat eerst de winst maar groter worden, daarna zien we wel” of voor de publieke sector: „Laat eerst de collectieve druk door de bezuinigingen maar minder worden, daarna zien we wel”. Deze benadering is niet toereikend om een mondige samenleving te motiveren. Nodig is een politieke vertaling van de voor de hand liggende vragen: hoe worden de winsten bestemd en hoe wordt in de

collectieve sector de nieuwe ruimte verdeeld? Blijft dit achterwege, dan wordt de matiging in de kiem gesmoord.

Een en ander klemmt te meer nu de behoefte aan immateriële verbeteringen sterker naar voren komt, mede ter compensatie van de matiging in de materiële groei. Het humaniseren van de arbeid, de zorg voor een gezond milieu en het betrokken willen zijn bij essentiële beslissingen zijn van belang voor de werknemers. De keuze van nieuwe technieken is daarom niet alleen een kwestie van financiële calculaties, maar behelst het operationaliseren van het zuivere formele welvaartsbegrip, dat betrekking heeft op het bevredigen van behoeften.

Conclusie

Met opzet hebben wij de doelstelling van het beleid niet ter sprake gebracht. Men kan zeggen dat het gaat om herstel van werkgelegenheid en het beperken van de inflatie. Bij ons betoog sluit echter beter het oogmerk aan de publieke sector in financieel opzicht te saneren, zodat een basis voor herstel van de werkgelegenheid in beide sectoren van onze economie wordt gelegd.

Wij hebben ons voorts beperkt tot een opsomming van die mogelijke beleidsmaatregelen die tot nu toe onderbelicht zijn. Het kabinet meent dat de marges te smal zijn voor een van het kabinetsbeleid afwijkende aanpak. Daarmede wordt voorop gesteld wat moet worden bewezen. Het kabinet hoort duidelijk aan te geven hoe ernstig onze financieel-economische situatie is en welke beleidsmaatregelen naar haar oordeel dringend nodig zijn. Worden deze door parlement en publieke opinie niet aanvaard dan is de verantwoordelijkheid duidelijk afgebakend. Misschien moet het kabinet dan zelfs weg. Nu het kabinet die mogelijkheid elimineert, blijft ons land bij voorbaat verstoken van een gezond financieel en economisch beleid.

A. Heertje

Het Nederlands Economisch Instituut

te Rotterdam

De afdeling **Arbeidsmarktonderzoek** van het NEI onderzoekt, in opdracht van derden, vraagstukken van arbeid en arbeidsmarkt, welke zich voordoen met betrekking tot sociale groepen, bedrijfstakken en regio's. Deze vraagstukken worden veelzijdig benaderd; wel ligt het accent bij het te verrichten onderzoek op de economische aspecten. De methoden van onderzoek variëren van kwalitatieve tot kwantitatieve analyses, van diepte-interviews tot modellenbouw; de nadruk ligt op de kwantitatieve aanpak.

Ter versterking van de kwantitatieve inbreng in het multidisciplinair team onderzoekers bestaat behoefte aan een jonge academisch gevormde

Econometrist (m/v)

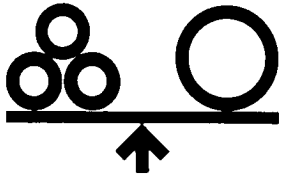
Van de nieuwe medewerker wordt verwacht:

- goede kennis van de algemene theoretische economie
- beheersing van econometrische en statistische methoden van onderzoek
- belangstelling voor arbeidsvraagstukken
- goede schriftelijke uitdrukkingsvaardigheid.

Enige praktische onderzoekervaring strekt tot aanbeveling.

Voor nadere inlichtingen kan men zich wenden tot Dr. J. A. M. Heijke, tel. (010) 14 55 11, toestel 3705.

Geïnteresseerden worden uitgenodigd een uitvoerig curriculum vitae te zenden aan Drs. P. J. Montagne, algemeen secretaris van de Stichting Het Nederlands Economisch Instituut, Burgemeester Oudlaan 50, 3062 PA Rotterdam.



Kanttekeningen bij de Miljoenennota

DRS. B. KRAMER*

Geringe ruimte

Zelden heeft een Nederlandse regering er na de publikatie van een Miljoenennota zo van langs gehad als dit jaar. De reacties liepen praktisch over de gehele linie uiteen van licht tot zwaar negatief. Uiteraard is dit mede een gevolg van de economische situatie waarin onze economie verkeert. Kenmerken hiervan zijn een lage economische groei en een nog steeds krachtig doorgroeiende collectieve sector. De ruimte die hierdoor voor de particuliere sector resteert is uiterst beperkt vooral wanneer het daarbij noodzakelijk is het financieringstekort van de overheid terug te brengen.

Werkloosheidsbestrijding

Toegegeven, het zit de regering wat de economische vooruitzichten betreft, bepaald niet mee. In de resterende maanden van dit jaar en in het volgend jaar worden we in toenemende mate geconfronteerd met de ongunstige effecten van de olieprijsverhoging. Een inzakkende internationale conjunctuur, zwakke afzetperspectieven, oplopende inflatie en werkloosheid bepalen het beeld. Dit laatste tracht de regering met kunst en vliegwerk te vermijden: ca. f. 0,5 mrd. wordt uitgetrokken voor de uitvoering van een arbeidsplaatsenplan dat 5 à 10.000 manjaren werk in de niet-commerciële dienstverlening moet opleveren. Of dit zal lukken is nog zeer onzeker. Wel is hier sprake van een duidelijke beleidswijziging aangezien de regering een jaar geleden nog de oplossing van het werkloosheidsvraagstuk met name via een verbetering van de rendementen in de marktsector wilde laten verlopen. Naast het arbeidsplaatsenplan is het vooral het effect van de vervroegde uittrekking op het arbeidsaanbod waardoor de werkloosheid op hetzelfde niveau kan blijven. Zou een correctie mogelijk zijn voor het instromen van verkapte werklozen in een der sociale-verzekeringsfondsen dan zou van een stabilisatie van de werkloosheid waarschijnlijk geen sprake blijken te zijn.

Tegenvallers

Het oplopen van de invoerprijzen heeft tot gevolg dat de inflatie toeneemt. Het opvolgen van de OESO-aanbeveling om de prijscompensatie te zuiveren voor de gestegen energieprijzen maakt onder de huidige omstandigheden, ondanks een parlementaire meerderheid, geen schijn van kans. Dit zou betekenen dat de reëel beschikbare inkomens een daling zouden vertonen en dat is iets wat ook het kabinet niet wil. Integendeel, zij heeft handhaving van de koopkracht voor werknemers en uitkeringsgerechtigden tot en met het modale niveau juist als het centrale uitgangspunt van haar beleid genomen.

Ondanks dit gebaar naar de werknemers mag een vraagteken worden gezet bij de loonraming van 7,5%. De indruk bestaat dat dit cijfer, waar de hele begroting op is gebaseerd, te laag zal blijken te zijn. Het arbeidsklimaat lijkt, mede door de stakingen, grimmiger te zijn geworden en de matigingsbereidheid te zijn afgenomen. Ook de tekorten in bepaalde geledingen van de arbeidsmarkt vormen in dit verband een belangrijke factor. Mocht het echter afgelopen zijn met de loonmatiging dan zal de regering, zo heeft zij reeds laten doorschemeren, verdergaande bezuinigingen doorvoeren zoals b.v. vermindering van de rijksbijdragen aan de sociale fondsen.

Een andere raming die wel eens zou kunnen tegenvallen is de groei van de wereldhandel. Het oplopen van de inflatie en verslechteren van de betalingsbalansen noodzaken veel landen tot een strak monetair beleid. Onze export zou hiervan de gevolgen kunnen ondervinden. Hierbij is ook van belang dat het proces van voorraadintering, als reactie op de dit jaar opgebouwde posities, wel eens tot een grotere terugslag zou kunnen leiden dan nu wordt aangenomen. De indruk bestaat dat de sterke groei van onze export minder het gevolg is geweest van de oplevende conjunctuur in het buitenland dan wel wordt gedacht. Vooral de voorraadposities in het buitenland schijnen tot grote hoogte te zijn opgelopen.

Een lagere export heeft uiteraard eveneens een mindere import tot gevolg doch dit hoeft niet te betekenen dat de hiervoor geraamde 2½% te hoog is. Het is nl. zeer wel mogelijk dat de particuliere consumptie — mede onder invloed van een hogere loonstijging — meer toeneemt dan de verwachte 2%. Dit zou dan tot gevolg kunnen hebben dat het geraamde overschot op de lopende rekening eveneens aan de optimistische kant is.

Onderuitputting

Het financieringstekort zal in 1980 nauwelijks lager uitkomen dan de 5½% die thans voor dit jaar wordt geraamd. Dit impliceert dat ook het beleidsvoornemen van *Bestek '81* om het financieringstekort geleidelijk aan terug te brengen tot 4 à 5% tijdelijk in de ijskast is gezet. Hierbij moet worden bedacht dat de regering nu reeds een voorschot heeft genomen op de meevallers die aan het eind van ieder begrotingsjaar plegen op te treden. De ervaring leert dat het financieringstekort uiteindelijk ieder jaar meevalt als gevolg van de z.g. onderuitputting van de uitgaven en meevallende niet-belastingopbrengsten. Met de vondst van de onderuitputting introduceert minister Andriessen een nieuwheid in de begrotingsuitvoering. Enigszins vergoelijkend wordt erbij gemeld dat het in landen als de VS, Engeland en West-Duitsland al langer gebruikelijk is op deze wijze met het achterblijven van de uitgaven rekening te houden.

De oorzaak van de systematische onderuitputting van de uitgaven is in feite een gevolg van de gehanteerde begrotingsmethodiek. De raming van het totaal der overheidsuitgaven is de opzet van een zeer groot aantal afzonderlijke uitgavenramingen van de ver-

* De auteur is medewerker van het Economisch Bureau van de Amro bank. Het artikel is geschreven à titre personnel.

schillende departementen. In het algemeen blijken deze door b.v. het inbouwen van veiligheidsmarges te hoog te zijn. Ook het feit dat dreigende overschrijdingen van in de begroting opgenomen bedragen — in verband met autorisatiebepalingen — vroegtijdig worden gesignaleerd, speelt hierbij een rol. Een achterblijven van de uitgaven komt pas op het laatste moment tot uiting.

De mate waarin de uitgaven gemiddeld achterblijven is niet onbelangrijk; in de jaren 1972 t/m 1978 was dit gemiddeld 2%. Dit impliceert echter niet dat het geraamde uitgaventotaal in de toekomst eveneens met dit gemiddelde mag worden gecorrigeerd. Hiervoor wordt gekeken naar de omvang van de volume-expansie die in de begroting besloten ligt; uit onderzoek is n.l. gebleken dat er een verband bestaat tussen de mate van onderuitputting van uitgaven en de volumegroei.

Hoewel de „truc” die de minister van Financiën, na het blijkbaar uitgeput raken van de plotselinge meevallers bij de sociale fondsen, dit keer heeft uitgehaald, niet ongeoorloofd lijkt, kan men zich afvragen hoe lang we door kunnen gaan met het uitstellen van werkelijke ombuigingen ten einde collectieve-lastendruk c.q. financieringstekort te beperken.

De financiering van de begrotingstekorten 1979 en 1980

Het budgettaire kastekort van het rijk, (incl. de begrotingsfondsen) wordt thans voor 1979 geraamd op ruim 4% van het nationaal inkomen. Hierin is rekening gehouden met f. 1 mrd. onderuitputting en f. 0,25 mrd. meevallende niet-belastingopbrengsten. Inclusief de aflossingen op eerder opgenomen leningen resulteert een financieringsbehoefte van ca. f. 14 mrd. Inclusief de lagere overheid bedraagt het totaal naar schatting ongeveer f. 20 mrd. Zoveel mogelijk wordt getracht dit bedrag door leningen op de kapitaalmarkt te dekken. Ook dit jaar zal de overheid hier echter, evenals de afgelopen vier jaar, niet volledig in slagen. Naar raming zal het kapitaalmarktberoep van het rijk dit jaar waarschijnlijk niet meer dan ca. f. 12 mrd. kunnen bedragen (incl. de lagere overheid f. 17 mrd.).

De staat is in haar beroep op de openbare kapitaalmarkt dit jaar duidelijk actiever geweest dan vorig jaar. Tot op heden, excl. de laatste 8¼% staatslening, heeft zij f. 3,3 mrd. uit de markt gehaald, wat al meer is dan het gehele openbare beroep in 1978. Ook op de onderhandse markt is er sprake van stijging zij het dat deze wat minder markant is. Over het totaal bezien (incl. de lagere overheid) zal men wederom niet aan enige (ca. f. 3 mrd.) korte, d.w.z. monetaire financiering kunnen ontkomen. Voor 1980 bestaat de verwachting dat de liquiditeitscreatie van

de overheid bij een relatief gelijkblijvend kapitaalmarktberoep en een zelfde financieringstekort weinig zal afwijken van dit jaar.

Terecht wordt er echter (in de *Miljoenennota*) op gewezen dat er ook grenzen zijn gesteld aan de omvang van de monetaire financiering. In de eerste plaats omdat plaatsing van schatkistpapier bij de banken bepaald niet oneindig mogelijk is, aangezien het groeitempo van het bankbedrijf hiervoor een randvoorwaarde vormt. Van een tweede mogelijkheid, interen op het saldo van de schatkist bij De Nederlandsche Bank, wordt ook al druk gebruik gemaakt. Dit saldo is thans zodanig geslonken dat het in bepaalde perioden van het jaar niet meer toereikend is om het rijk haar dan noodzakelijke uitgaven te laten doen. Dit probleem is dit jaar voor het eerst ondervangen door de opstelling van een bijzondere, tijdelijke financieringsfaciliteit bij DNB. Ook volgend jaar zal het rijk vermoedelijk weer een dergelijk financieringsarrangement met DNB kunnen afsluiten. Als derde mogelijkheid voor monetaire financiering wijst de *Miljoenennota* op de plaatsing van korte schuld bij het publiek. Bij publiek moet vooral worden gedacht aan institutionele beleggers. In tegenstelling tot b.v. de VS waar dit met de Treasury Bills een dagelijkse praktijk is, is de mogelijkheid hiertoe in ons land echter nauwelijks aanwezig. De voornaamste hinderpaal is de relatieve onaantrekkelijkheid voor de beleggers.

Lenen in het buitenland

Nadrukkelijk wijst de regering erop dat zij er geen heil in ziet om haar financiële problematiek te verlichten door het plaatsen van overheidsleningen in het buitenland. De oorzaken van de hoge tekorten liggen primair in een scheefgegroeide verhouding tussen collectieve en particuliere bestedingen. Dit vereist een binnenlands aanpassingsproces. Een beroep op financieringsmiddelen uit het buitenland zou onherroepelijk betekenen dat dit proces wordt vertraagd waardoor de problemen in een later stadium versterkt terugkeren. Van belang is eveneens dat de externe positie van onze economie en de overheidsfinanciën in de komende jaren de ongunstige gevolgen zullen ondergaan van de teruglopende aardgasbaten. Hier komt bij dat kapitaalinvloer vanuit het buitenland een toevloeiing van liquiditeiten met zich brengt en derhalve gelijkgesteld kan worden met monetaire financiering. Ook bij binnenlandse staatsleningen speelt dit aspect enigszins een rol aangezien bij iedere staatslening in meer of mindere mate door het buitenland wordt ingeschreven.

Een principiële argument tegen lenen in het buitenland is de overweging dat

ons land zelf de besparingen moet kunnen opbrengen voor de financiering van de overheidsuitgaven (incl. de gelden voor ontwikkelingshulp). Hoewel dit uiteraard een juist uitgangspunt is, lijkt het hier vooral de laatste jaren aan te schorten. Illustratief is de geleidelijke daling van de particuliere spaarquote van 15¼% in 1973 tot 12½% in 1978. Er dient dan ook een beleid te worden gevoerd dat de binnenlandse besparingen aanmoedigt. De verhoging van de belastingvrijstelling voor ontvangen rente tot een bedrag van netto f. 700 is een stapje in die richting.

Tot besluit

Hoewel de financieringsbehoefte van de overheid volgend jaar wederom zeer omvangrijk zal zijn, mag worden aangenomen dat er, gezien het relatief gelijkblijven van het tekort, geen extra impulsen voor rentestijging uit zullen ontstaan. In dit opzicht kunnen waarschijnlijk ook de vraag van het bedrijfsleven en die van de financiële instellingen naar kapitaalmarkt middelen als neutraal tot licht dalend worden getypeerd. Aan de aanbodzijde mag op enige verruiming van de toestroming van middelen uit het buitenland worden gerekend, waarbij mede van belang is het niet ongunstige relatieve beeld dat de buitenlandse beleggers, aan de hand van gepubliceerde stukken, van de Nederlandse economie zullen hebben verkregen. Mede gezien de dalende tendensen die voor de rente-ontwikkeling in Duitsland en de VS in het verschiep liggen lijken er volgend jaar duidelijk mogelijkheden voor een rentedaling in ons land aanwezig.

B. Kramer

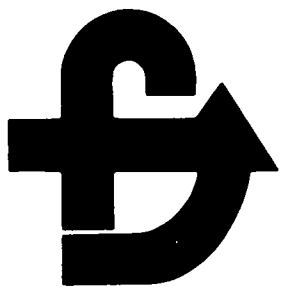


Mededeling

Lezing Mark Blaug

De Professor F. de Vries Stichting organiseert een tweetal lezingen door Prof. Mark Blaug van de London School of Economics. Het onderwerp zal zijn: „A methodological appraisal of Marxian economics”.

Datum: donderdag 11 oktober 1979 van 11.00 uur tot ± 12.00 uur en van 14.30 uur tot ± 15.30 uur. Plaats: Erasmus Universiteit Rotterdam, zaal A1. Inlichtingen: Professor F. de Vries Stichting, p/a NEI, Burg. Oudlaan 50, tel. (010) 14 55 11.



Belastingplan 1980

DRS. L. G. M. STEVENS

Het belastingplan 1980 kan worden onderverdeeld in drie min of meer naast elkaar staande onderdelen. In de eerste plaats worden maatregelen voorgesteld ten behoeve van de dekking van de rijksuitgaven die een extra belastingopbrengst van f. 390 mln. noodzakelijk maken. In de tweede plaats worden nadere voorstellen gedaan in het kader van de z.g. reparatiewetgeving. De regering streeft ernaar het budgettaire resultaat van dit onderdeel per saldo neutraal te doen zijn. In de derde plaats worden voorstellen gedaan in het kader van de inflatieneutrale belastingheffing. De voorstellen in het kader van de inflatieneutrale belastingheffing zullen geen gevolgen hebben voor de begroting van 1980. Weliswaar buiten het belastingplan vallend, doch niet onbelangrijk binnen de fiscale sfeer zijn de maatregelen gericht op de volledige integratie van de kinderbijslag en de kinderafzet (derde fase), de voortzetting van de intensivering van de fraudebestrijding en de structurele onttrekking aan het WIR-fonds. Op deze punten zal hieronder nader worden ingegaan.

Het dekkingsplan

Zeker nu de Miljoenennota wordt gepresenteerd op een moment waarop een reeds wekenlang durend arbeidsconflict in de Rotterdamse haven voortduurt en de verwachting bestaat dat de sociale onrust eerder zal toenemen dan afnemen, valt de zorgelijke toonzetting van de nota op. Aangezien in andere artikelen in dit nummer de sombere macro-economische perspectieven het kernpunt van de beschouwingen zijn geweest, zal ik mij in het navolgende kunnen beperken tot de fiscale aspecten.

Om te bewerkstelligen dat het financieringstekort voor de gehele overheid niet zou uitgaan boven de 6% van het nationale inkomen, werd in het kader van de noodremprocedure, zoals deze in de *Voorjaarsnota* bekend werd gemaakt, f. 550 mln. aan belastinggeldten versneld geïnd. Dergelijke noodsprongen hebben echter als nare eigenschap dat zij meestal door nieuwe moeten worden gevolgd. In de *Miljoenennota 1980* kan men op blz. 54 dan ook lezen dat de maatregelen die in het kader van de versnelde inning voor 1979 zijn getroffen voor 1980 worden bestendigd. Op deze wijze wentelt de publieke sector zijn financieringsproblemen — althans gedeeltelijk — af op de particuliere sector. Alhoewel de versnelde inning niet tot uitdrukking komt in een statistische verhoging van de belastingdruk op transactiebasis, betekent

deze maatregel uiteraard een extra druk voor de particuliere sector 1).

De fiscale component van het dekkingsplan belooft per saldo een bedrag van f. 390 mln. Dit bedrag vormt uiteraard de resultante van een aantal aan elkaar tegengestelde krachten. Enerzijds noopt de zorgwekkende economische toestand tot gerichte maatregelen van de overheid op het terrein van de bevordering van de werkgelegenheid en de verbetering van de economische structuur. Anderzijds moet worden voorkomen dat dit leidt tot een zodanige drukverzwaring dat nieuwe impulsen worden gegeven aan het afwentelingsmechanisme volgens de loon-prijsspiraal. De noodzaak tot matiging mag er op grond van inkomenspolitieke redenen echter ook weer niet toe leiden, dat de koopkracht van de lagere tot modale inkomensgroepen wordt aangetast. Dit impliceert dat van de inkomensgroepen boven het modale inkomen extra offers worden gevraagd.

In het belastingplan zijn deze maatregelen als volgt gespecificeerd (zie tabel 1)

De verlaging van de loon- en inkomensbelasting is erop gericht om de koopkracht van de lagere- en modale inkomensgroepen in stand te houden. Het reëel beschikbare inkomen dat door andere maatregelen dreigt te worden aangetast wordt verhoogd door verlaging van de loon- en inkomensbelasting aan de voet van het tarief. Daar-

toe wordt de eerste tariefschijf ten gunste van de belastingvrije som ingekrompen. Deze inkrimping van de schijf bedraagt f. 104 en impliceert een voordeel voor alle belastingplichtigen in tariefgroep 4 wier belastbaar inkomen de aangepaste belastingvrije som overschrijdt. Volgens wordt een verdere tegemoetkoming verleend door het belastingtarief van de eerste schijf met twee punten te verlagen tot 18%. Deze tegemoetkoming kan door alle belastingplichtigen volledig worden benut, indien hun belastbare inkomen het maximum van de eerste schijf overtreft. Het gecombineerde effect van deze maatregelen impliceert een belastingderving van f. 770 mln.

Deze lastenverlichting wordt voor f. 215 mln. gefinancierd uit de hogere opbrengsten wegens beperking van de inflatiecorrectie in de loon- en inkomstenbelasting tot 80%. Beperking van de inflatiecorrectie impliceert een relatieve versmalling van de schijven en een versterking van de progressielijn in het tarief. De gecombineerde effecten van de beperking van de inflatiecorrectie en van verlaging van de loon- en inkomstenbelasting aan de voet worden op blz. 56 van de *Miljoenennota 1980* als volgt weergegeven (zie tabel 2).

Tabel 1. *Overzicht belastingplan*

	1980	1981
Invloed van reeds vaststaande maatregelen	35	5
Verhoging van de belasting op sigaretten en kerftabak	265	90
Verhoging van de accijns op alcohol	230	20
Verhoging van de accijns op benzine	215	25
Verhoging van de bijzondere verbruiksbelasting op personenauto's	200	40
Beperking van de inflatiecorrectie in de loon- en inkomstenbelasting	215	50
Verlaging van de loon- en inkomstenbelasting	- 770	- 135
Totaal	390	95

1) Het effect van de versnelde inning voor de belastingdruk op kasbasis bedraagt 0,2% van het N.I. Zie Dr. P. B. Boorsma, De voorjaarsnota of hoe alles nog mee lijkt te vallen, *ESB*, 27 juni 1979, blz. 642.

Tabel 2. Gecombineerde effecten van de beperking van de inflatiecorrectie en van de verlaging van de loon- en inkomstenbelasting

Belastbaar inkomen 1980	Tarief zonder maatregelen	Voorgesteld tarief	Invloed maatregelen		Verschil kolumnen 2 en 3	
			beperking in- flatiecorrectie tot 80%	verlaging aan de voet van het tarief	in guldens	in % van het in- komen na be- lastingheffing
1	2	3	4	5	6	7
15.000	907	811	+ 16	- 112	- 96	0,68
20.000	2.006	1.856	+ 25	- 175	- 150	0,83
30.000	4.880	4.741	+ 36	- 175	- 139	0,55
40.000	8.363	8.247	+ 59	- 175	- 116	0,37
80.000	29.239	29.199	+ 135	- 175	- 40	0,08
120.000	55.056	55.071	+ 190	- 175	+ 15	0,02

Behalve uit de opbrengst van de reeds vaststaande maatregelen uit 1979 ter grootte van f. 35 mln., bestaat de rest van het belastingplan uit verhoging van diverse bijzondere verbruiksbelastingen. Het effect van deze verhogingen op de inkomensverdeling is moeilijk te beoordelen. S. Cnossen 2) komt ten aanzien van de accijnzen op wijn en gedistilleerd tot de conclusie dat deze een progressieve belastingdruk bewerkstelligen. Bieraccijns en belasting op sigaretten en kerftabak hebben waarschijnlijk een regressieve invloed 3).

De verhoging van de bijzondere verbruiksbelasting bevat een progressief element, omdat de heffingpercentages toenemen naarmate de cataloguswaarde van de auto toeneemt en mag worden aangenomen dat de hogere inkomensgroepen duurere auto's rijden. Omdat deze lastenverzwaring, evenals de verhoging van de accijns op benzine, gedeeltelijk in de sfeer van de inkomensverwerving terecht komt, is moeilijk te traceren wie uiteindelijk de rekening van deze lastenstijging krijgt gepresenteerd. Het uiteindelijke totale draagkrachteleffect is moeilijk te achterhalen. De verruiming van de verliescompensatiemogelijkheden wordt beëindigd. De verliescompensatie wordt beperkt tot één jaar „carry-back” en zes jaren „carry-forward”.

Reparatiewetgeving

Met betrekking tot de reparatiewetgeving beperkt de Miljoenennota zich tot de vermelding dat naast de aanhangige wetsontwerpen in de komende weken wetsontwerpen worden ingediend tot reparatie van de huidige wetgeving. Gezien de ervaring met de aanhangige wetsontwerpen en de samenhang met de hierna te bespreken inflatieneutrale belastingheffingsperikelen, is het te betreuren dat er geen initiatieven zijn genomen om te komen tot een algehele bezinning op het fiscale inkomensbegrip. Dat lapwerk tot broddelwerk kan leiden, leert met name de regeling met betrekking tot de beperking van aftrekbaarheid van vooruitbetaalde en/of voorwaardelijk verschuldigde rente, alsmede de regeling

van het fictieve rendement. Ik ga hier niet de fiscaal-technische bezwaren herhalen. Ik beperk mij tot een verwijzing naar de fiscale literatuur voor hen die zich hieromtrent nader willen oriënteren 4). Deze bepalingen zullen trouwens worden overlapt door de nadien te bespreken algemene beperking van de renteaftrek.

In het kader van de reparatiewetgeving kunnen, naar kan worden aangenomen, voorstellen worden verwacht tot wijziging van het bijzondere tarief, wijziging van het regime voor vervreemding van blote-eigendom van obligaties of soortgelijke vorderingen, wijziging van het regime voor lijfrenten en periodieke uitkeringen, enz. Beleidsplannen zijn hieromtrent (nog) niet bekendgemaakt.

Wel is dit het geval met de herziening van de vermogensbelasting. In de memorie van toelichting op het wetsontwerp tot verlenging van de geldigheidsduur van de tijdelijke maatregelen in de vermogensbelasting voor het jaar 1979 zijn de hoofdlijnen beschreven. In de voorgenomen wijziging zal met name aandacht worden besteed aan de verteerbaarheid van het vermogen. Het vermogen dat samenhangt met de verkrijging van inkomen uit een onderneming zal daarom voor de heffing van de vermogensbelasting geheel of gedeeltelijk buiten beschouwing worden gelaten. Ook zal in de vermogensbelasting het vermogen dat bij gebrek aan pensioenaanspraken de functie van een oudedagsvoorziening vervult mogen worden verminderd met een oudedagsvrijstelling. Voorts zal de vrijstelling van de goodwill worden heroverwogen. De belastingvrije sommen zullen waarschijnlijk worden aangepast. Verder zullen aan de orde komen het al of niet verbreken van de fiscale eenheid van een gehuwd paar, de samenhang tussen de vermogensbelasting en het recht van successie en de hoogte van het tarief. In dit verband wordt opgemerkt dat de regering inmiddels de mogelijkheid heeft onderzocht om te komen tot de invoering van een vermogenswinstbelasting op onroerend goed en effecten, doch heeft besloten daarvan af te zien. Voor aanpassingen van de vermogensbelasting is een bedrag van f. 155 mln. uitgetrokken. Voor f. 110

mln. wil de regering deze gelden terugkrijgen door verzwaaring van de successierechten. Het restant van f. 45 mln. moet uit de overige reparatievoorstellen worden gefinancierd.

Inflatieneutrale belastingheffing

De voorstellen die door Prof. Mr. H. J. Hofstra zijn gedaan in het kader van een inflatieneutrale belastingheffing zullen niet worden uitgevoerd 5). Nadat per 1 januari 1979 reeds de algemene winstaf trek ter grootte van 3% van de winst is verdwenen, verdwijnt nu ook de bijzondere winstaf trek die voorziet in een aftrek ten laste van het onzuivere inkomen ter grootte van 1,4% van het ondernemingsvermogen voor ondernemers-natuurlijke personen of ten laste van de winst ter grootte van 1,15% van het ondernemingsvermogen voor rechtspersonen. De opheffing van deze tijdelijke maatregelen behoeft niet te worden betreurd. Met inflatieneutrale belastingheffing hadden deze faciliteiten immers niets van doen 6).

Wel is thans voor de winstsfeer een vrijstelling in het vooruitzicht gesteld ter compensatie van de belastingheffing over de schijnwinst. Voor de fiscale winstbepaling wordt de jaarwinst verminderd met een bedrag dat gelijk is aan een nog te bepalen percentage van de boekwaarde van de voorraad aan het begin van het jaar. Als maximum geldt een nog te bepalen percentage van het bedrag waarmee de boekwaarde van de eindvoorraad die van het begin van het jaar overschrijdt. Voorraden welke worden gewaardeerd volgens een stelsel dat prijsstijgingswinst uitschakelt, vallen hier buiten. Opmerkelijk vind ik dat hierbij kennelijk irrelevant is of de voorraden met eigen dan wel met vreemd vermogen zijn gefinancierd.

Voor de winstsfeer is voorts van belang dat, de tijdelijke zelfstandigenaftrek voor 1980 zal worden gecontinueerd. De inflatieneutrale belastinghef-

2) Prof. Dr. S. Cnossen, Fiscale bouwstenen voor een alcoholpolitiek, *ESB*, 27 juni 1979, blz. 636.

3) In dit verband kan verwezen worden naar de beschouwingen van Sijbren Cnossen, *Excise systems: a global study of the selective taxation of goods and services*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1977, blz. 48 e.v.

4) Drs. L. G. M. Stevens, *Reparatiewetgeving*, *MBB*, 1979, no. 1; Prof. Dr. J. E. A. M. van Dijk, *WFR*, 5403/1979; Prof. Dr. J. C. K. W. Bartel, *WFR*, 5403/1979; Mr. Ch. J. Langereis, *WFR*, 5403/1979 en *WFR*, 5419/1979; Mr. H. M. N. Schonis, *WFR*, 5403/1979 en *WFR*, 5419/1979; Drs. J. Renes, *WFR*, 5403/1979 en *WFR*, 5419/1979; Prof. Mr. Ch. P. A. Geppaart, *NJB*, 9 juni 1979, blz. 454; Mr. T. Blokland, *WFR*, 5418/1979.

5) Prof. Mr. H. J. Hofstra, *Inflatieneutrale belastingheffing*, Staatsuitgeverij, 1978.

6) Drs. L. G. M. Stevens, *WFR* 5359/1978.

ving levert in de privésfeer de grootste problemen op, omdat daar, bij gebrek aan een boekhouding betreffende de vermogensmutaties, geen mogelijkheid bestaat tot invoering van een inkomensbepaling op basis van vermogensvergelijking en eliminering van de schijnwinst aan de hand van een daartoe nader af te spreken correctiefactor. De beslissing niet over te gaan tot invoering van een vermogenswinstbelasting impliceert, dat de regering kennelijk invoering van een fiscaal inkomensbegrip op basis van de vermogensvergelijkingstheorie voorlopig niet overweegt. Zij beperkt zich tot partiële tegemoetkomingen door het positieve saldo van ontvangen en betaalde rente voor een bedrag van f. 700 van belasting vrij te stellen. Deze regeling lijkt een verdere uitbreiding van de vrijstelling van f. 200 voor rente-inkomsten, die wij thans als tijdelijke maatregel kennen. Het tegendeel lijkt mij echter het geval. Vele kleine spaarders die op grond van het bezit van een eigen woning jaarlijks verplicht zijn tot hypotheekrentebetalingen zullen op grond van de thans ingevoerde salderingsregeling geen vrijstelling meer genieten.

De keerzijde van het besluit de vermogenswinsten niet te belasten, is de beperking van de renteaftrek. Rentende drukken op de inkomsten uit vermogen en die van persoonlijke leningen (consumptief krediet, doorlopend krediet e.d.) zullen alleen aftrekbaar zijn voor zover het totaal daarvan niet meer bedraagt dan — globaal aangeduid — de inkomsten uit vermogen, verhoogd met f. 5.000. Deze beperking van de mogelijkheid tot aftrek van rente zal met ingang van 1981 geleidelijk worden ingevoerd en wel met een overgangstermijn van vijf jaren (welke termijn in 1981 aanvangt). De maatregel zal niet gelden voor rente van schulden die zijn aangegaan voor een financiering van de aanschaf en eventuele verbeteringen van de tot hoofdverblijf dienende eigen woning. Van bestaande schulden die zijn verzekerd door een vóór 15 september 1979 gevestigde hypotheek op de tot hoofdverblijf dienende eigen woning zal worden aangenomen dat zij zijn aangegaan voor de financiering van de aanschaf en eventuele verbeteringen van die woning, voor zover zij de waarde van die woning in onbewoonde staat op 15 september 1979 niet te boven gaan. Van andere schulden aangegaan vóór deze datum, alsmede van alle na die datum aan te gane schulden, zal moeten worden aangetoond dat zij dienen voor de financiering van de aanschaf en eventuele verbeteringen van de tot hoofdverblijf dienende eigen woning.

Deze regeling laat onverlet dat de vermogende belastingplichtige de mogelijkheid heeft onbelaste vermogensaanwas te creëren. Zij onthoudt slechts aan de onvermogene de mogelijkheid hetzelfde te verwezenlijken met geleend geld. Voorts zal deze regeling in de uitvoe-

ringssfeer grote problemen opleveren met betrekking tot de toerekening van vermogenskosten over vreemd-vermogensbestanddelen aan de diverse bestemmingen. De ondernemer zal zijn vakantiewoning financieren met aan de onderneming onttrokken eigen vermogen en de aldaar ontstane vermogensbehoefte dekken met vreemde middelen. De inspecteur moet gaan toetsen welk gedeelte van een tweede hypotheek op de als hoofdverblijf dienende eigen woning bestemd is geweest voor een verbetering van deze woning en welk gedeelte is aangewend voor de herinrichtingskosten. Het effect van deze maatregel zal zijn dat velen de aflossing van hun hypotheek, indien mogelijk, zullen staken. Voorts zullen degenen die bij gelegenheid van de aankoop van een nieuwe woning een hypotheek afsluiten dit doen tot de maximale omvang. Het uiteindelijke resultaat van de maatregel moet dus niet worden overschat. Wel zal het aantal geschilpunten tussen de inspecteur en de belastingplichtige met sprongen stijgen. Een nadere regeling is wenselijk voor die rentekosten die weliswaar samenhangen met vermogensinkomsten, doch hiermee geen synchroon verloop hebben. Voor de fiscalist betekent deze regeling wederom „werk aan de winkel” en „brood op de plank”.

WIR-fonds

Van de maatregelen buiten het belastingplan trekt de structurele vermindering van de voeding aan het WIR-fonds in het bijzonder de aandacht. Deze structurele vermindering bedraagt f. 515 mln. en geschiedt ten behoeve van specifieke maatregelen op het gebied van de innovatie en het sectorbeleid. In verband hiermee zal onder meer een aanpassing van de premiepercentages voor gebouwen plaatsvinden. De basispremie voor nieuwe gebouwen zal worden verlaagd van 23 naar 18% en de basispremie voor bestaande gebouwen van 15 naar 11%. Tegenover de verlaging van het percentage van nieuwe gebouwen staat eveneens een verlaging van de SIR-heffing van 15 naar 13%. Om het effect van deze maatregelen op de kasuitkeringen te versnellen wordt voorgesteld de WIR-premie die via de „automatische” voorlopige aanslagen worden toegekend niet langer vast te stellen op 85% van de premies waarop in het voorafgaande jaar

recht bestond, maar op 60% daarvan. Met betrekking tot deze maatregel roep ik in herinnering hetgeen hiervóór is opgemerkt ten aanzien van de versnelde belastinginning.

Conclusie

De Miljoenennota toont duidelijk de grenzen. De smalle marges van het overheidsbeleid zijn duidelijk aan het licht getreden 7). De spanning op het laswerk van het financieringsbouwwerk dat de collectieve voorzieningen overeind moet houden wordt gevaarlijk hoog. De regering heeft zelfs financieringsruimte moeten zoeken in versnellings-effecten met een uitgesproken eenmalig karakter. De problemen worden pas in hun volle omvang zichtbaar op de lange termijn bij achterblijvende aardgasbaten en bij het besef dat de progressieschroef volledig is dolgedraaid. De mogelijkheden zijn uitgeput. Stille getuige is een „vondst” zoals de introductie van de onderuitputting.

Het politiek hete hangijzer van de koopkrachthandhaving van lagere- en modale-inkomensgroepen is in de fiscale sfeer schijnbaar „opgelost” door tegemoetkomingen aan de voet van het belastingtarief in ruil voor een versterkte progressielijn. Reeds bij oppervlakkige waarneming blijkt dat de modale inkomensgenieter die gemiddeld per dag één pakje sigaretten rookt, zijn koopkrachtondersteunende uitkering van f. 139 volledig kwijt is aan de verhoogde accijns op tabak ($365 \times f. 0,40 = f. 146$). Waar moet hij de overige belastingverhogingen en de prijsstijging voor aardgas uit betalen?

De conclusie lijkt mij duidelijk: de mythe van de koopkrachthandhaving moet eindelijk maar eens de wereld uit. Het kost al te veel energie van de bewindslieden deze overeind te houden. Handhaving van de koopkracht van de laagstbetaalden in de samenleving bij een inkrimpende groei vergt een solidariteitsoffer waartoe onze consumptie-maatschappij niet bereid is. Het is een nobel uitgangspunt, doch de verwezenlijking zal slechts in een utopische samenleving mogelijk zijn.

L. G. M. Stevens

7) Drs. M. J. van Rooyen, *MBB*, no. 6, juni 1977.

ESB: omdat de economie verder gaat...

Stichting Het Nederlands Economisch Instituut

te Rotterdam

De Afdeling Bedrijfseconomisch Onderzoek van het Instituut voert onderzoekopdrachten uit van overheid en bedrijfsleven betreffende evaluatie van investeringsprojecten, kostprijs- en financieringsanalyse, marktonderzoek, vestigingsplaatsproblemen en andere onderzoekingen met bedrijfseconomische aspecten zoals milieustudies en consumentenonderzoek. Op deze afdeling is plaats voor een universitair afgestudeerd

Bedrijfseconoom

(mnl. of vrl., tot circa 30 jaar)

Van sollicitanten worden praktische instelling, redactionele vaardigheid en goede contactuele eigenschappen gevraagd. Ook sollicitaties van degenen, die belangstelling hebben voor bedrijfseconomisch advieswerk in het buitenland, worden gaarne tegemoetgezien.

Inlichtingen betreffende deze functie kunnen worden ingewonnen bij Drs. B. K. Tjioe (tel. 010-14 55 11, toestel 3710).

Schriftelijke sollicitaties dienen te worden gericht aan Drs. P. J. Montagne, algemeen secretaris van de Stichting Het Nederlands Economisch Instituut, Burgemeester Oudlaan 50, 3062 PA Rotterdam.

Beleggingsanalist voor Philips Pensioenfondsen.

Voor de aandelenportefeuille van Philips Pensioenfondsen in Eindhoven zoeken wij een beleggingsanalist die het hoofd van de afdeling Aandelen gaat assisteren. Zijn taak is het volgen van de economische ontwikkelingen in een aantal landen, bedrijfstakken en bedrijven waarin door Philips Pensioenfondsen is belegd of waarnaar de belangstelling uitgaat. Dit moet resulteren in voorstellen tot transacties.

Hij voert de transacties ook uit. Van de beleggingsanalist wordt verwacht dat hij zijn analyses mede baseert op

contacten met beleggingsdeskundigen van financiële instellingen in binnen- en buitenland.

We stellen de volgende eisen:

- tenminste HEAO of vergelijkbare economische opleiding
- minstens enkele jaren ervaring op het gebied van beleggingen
- leeftijd tot 35 jaar.

Uw sollicitatie kunt u richten aan J. Karreman, Philips Personeelzaken, antwoordnummer 35, 5600 VB Eindhoven.



PHILIPS