

Naar een hogere economische groei

In zijn nieuwjaarsartikel betoogt de secretaris-generaal van het Ministerie van Economische Zaken dat we het voor een belangrijk deel in eigen hand hebben om een hogere economische groei en een lagere werkloosheid te bereiken. Na de verbeteringen van de afgelopen jaren zijn de kansen om via versterking van de aanbodzijde een verdere verhoging van de trendmatige economische groei te bereiken, thans gunstig. Hervormingen in de collectieve sector, onder meer van het stelsel van collectieve lasten, hebben hieraan een belangrijke bijdrage te leveren.

PROF. DR. F.W. RUTTEN

Inleiding

Toen in 1984 in ons land nog bezorgd werd gediscussieerd over de vraag of er wel sprake was van economisch herstel in het algemeen en van de bedrijfsinvesteringen in het bijzonder, voltrok zich in de industrie reeds een zeer krachtige stijging van de investeringen. Volgens CBS-enquête-cijfers bedroeg in 1984 de waardeinstijging van de gerealiseerde investeringen in de industrie 36%. In dit tempo kunnen de industriële investeringen natuurlijk niet blijven stijgen. In 1985 lijkt zich niettemin een flinke verdere stijging te hebben voorgedaan. In onderdelen van onze economie benadert het *niveau* van de investeringen weer een bevredigend peil. Voor de bedrijvensector als geheel zijn de investeringen echter nog aanmerkelijk lager dan het niveau dat nodig is voor een bevredigend tempo van economische groei.

De grote meevaller van het afgelopen jaar is de neergaande lijn van de werkloosheid; de reële daling van de werkloosheid bedraagt ca. 50.000 personen op jaarbasis.

Enkele statistische indicatoren van de laatste maanden kunnen duiden op een aarzeling bij de voortgang van het economisch herstel. Naar ik hoop en verwacht, gaat het hierbij slechts om een voorbijgaande vertraging. In het licht van de recente voorspellingen van de OESO voor 1986 en de sterke internationale concurrentiepositie van ons land is dit jaar een aanhoudende en mogelijk zelfs nog versnellende economische groei te verwachten. De werkloosheid kan 25 à 50.000 personen lager uitkomen dan op Prinsjesdag voor 1986 was geraamd. Zo'n meevaller heeft ook een gunstige invloed op het financieringssaldo van de collectieve sector. De kansen omtrent mee- of tegenvalende tekorten geven voor de verschillende onderdelen van de collectieve sector overigens een uiteenlopend beeld te zien. Het saldo van de sociale fondsen kan meevallen, terwijl het financieringstekort van overige publiekrechtelijke lichamen (gemeenten e.d.) mogelijk hoger kan uitkomen dan eerder was geraamd. Voor het tekort van de gehele overheid lijkt mij – afgezet tegen de raming in de jongste Miljoenennota ad 7,8% – de kans op tegenvallers kleiner dan de kans op een verdere meevaller. Het in het najaar van 1982 afgesproken doelcijfer van 7,4% voor 1986 is niet buiten bereik.

Belangrijk is voorts dat de inflatie nagenoeg is verdwenen. Voor dit jaar lijkt me, mede gelet op de olieprijsontwikkeling, een stijging van de prijsindex van de gezinsconsumptie ten opzichte van het gemiddelde voor 1985 van niet meer dan 1% een realistische schatting. Dit cijfer houdt in dat tussen januari en december vrijwel geen

prijsstijging meer zal optreden. Natuurlijk zijn afwijkingen in positieve zowel als in negatieve richting mogelijk. Een prijsdaling heeft voor de consumenten op korte termijn aantrekkelijke kanten, maar is gedurende een langere periode uit een oogpunt van flexibiliteit van de economie niet zonder bezwaar vanwege de nominale neerwaartse starheden bij de inkomensvorming. Mijs inziens is er geen reden tot directe zorg omtrent een deflatoire spiraal. Wel dient bij het beleid voor de middellange termijn te worden meegewogen dat prijsstabiliteit of een beperkte prijsstijging van 1 à 2% uit een oogpunt van economische groei is te verkiezen boven een prijsdaling.

Het overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans is aanzienlijk. Het is niet zeker dat dit in de komende jaren belangrijk zal dalen. Tegenover een verdere stijging van de bedrijfsinvesteringen kan nl. een stijging van de nationale besparingen staan, zeker als het spaartekort van de overheid belangrijk wordt vermindert. Naarmate onze sterke betalingsbalanspositie minder zal zijn te verklaren uit een laag peil van binnenlandse investeringen en uit tijdelijk hoge gasbaten, zal het betalingsbalansoverschot in toenemende mate te zien zijn als een teken van financiële soliditeit van ons land. Als zodanig dient dat aspect bij de beleidsbepaling te worden meegewogen. Een zo strikte relatie tussen betalingsbalanssaldo en financieringstekort van de overheid als 10 à 15 jaar geleden gebruikelijk was, kan thans mijs inziens echter niet worden gelegd, zeker niet zolang de rentelasten van het rijk sneller stijgen dan het nationale inkomen.

Over het geheel genomen heeft zich vanaf 1983 een fundamentele keer ten goede voorgedaan, die vooral in de industrie spectaculaire vormen heeft aangenomen. In de collectieve sector zijn ook belangrijke verbeteringen tot stand gebracht, maar op diverse terreinen tekent zich daar nog een zeer weerbarstige problematiek af. Voor de toekomst dient te worden voorkomen dat er een dualiteit ontstaat in die zin dat de marktsector steeds efficiënter werkt, terwijl het beheer van de collectieve sector en de structuur van collectieve uitgaven en collectieve lasten uit een oogpunt van doelmatigheid en kwaliteit steeds meer te wensen over gaan laten.

Alle voldoening over de versnelling van de economische groei en de daling van de werkloosheid, mag niet uit het oog doen verliezen dat de huidige economische groei van 2 à 3% nog bescheiden is en dat de werkloosheid nog zeer hoog is. Na de keer ten goede op diverse terreinen, die kenmerkend was voor een groot deel van de huidige kabinetsperiode, wordt het bouwen aan een hogere economische groei en een hogere werkgelegenheid dé uitdaging voor de volgende periode.

Economische groei en werkgelegenheid tot 1990

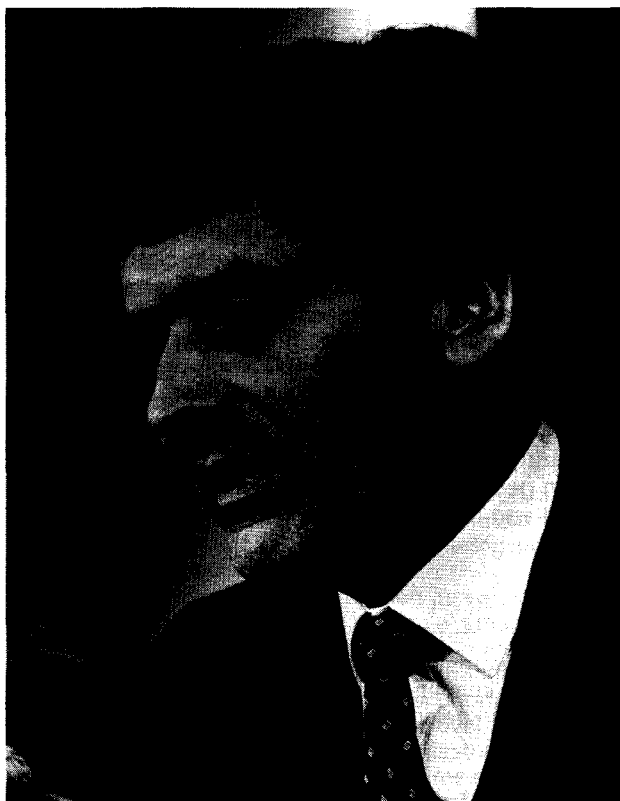
Pas over enkele maanden komt een uitgewerkte verkenning van het CPB over de periode tot 1990 beschikbaar. In tussen moeten we het doen met enkele internationale scenario's van het IMF en de EG alsmede met enkele CPB-scenario's voor de lange termijn, die ook een tijdspad tot 1990 impliceren, maar voor die jaren toch geen grondige verkenning bevatten.

Sprekend over de toekomst valt er niet aan te ontkomen op ten dele subjectieve basis een inkleuring te geven van de 'minst onwaarschijnlijke' ontwikkeling. Dat beeld hoeft niet identiek te zijn aan de werkhypothesen die bij het uitstippelen van het beleid worden gebruikt. Na de te optimistische prognoses van de jaren zeventig, blijft het in de jaren tachtig onverminderd geboden bij het budgettaire beleid en bij de loonvorming uit te gaan van de realiteit en niet vooruit te lopen op mogelijk gunstiger uitkomsten in de toekomst.

Wat de subjectieve inkleuring tot 1990 betreft, ligt het voor de hand aan te sluiten bij de recente scenario's van de EG 1). Bij 'ongewijzigd' beleid zou de economische groei in de Gemeenschap 2,5% per jaar kunnen bedragen. Bij beleidsinspanningen in groeizame richting kan de groei tot 3,5% oplopen. Het beleidsklimaat in de Europese Gemeenschap is steeds duidelijker op herstel van economische groei gericht. Ons land heeft het voordeel buurman te zijn van de sterkste economie in Europa, terwijl we bovendien onze concurrentiepositie in termen van loonkosten per eenheid product in de verwerkende industrie aanzienlijk (ruim 20% sinds 1980) hebben weten te verbeteren. Recent is ons aanbodpotentieel bovendien belangrijk versterkt door de verhoging van de (industriële) investeringen en de vergroting van de research- en ontwikkelingsinspanningen. Tegen die achtergrond lijkt het niet overmatig optimistisch voor de periode 1986/1990 op een economische groei van 3% te hopen, zonder dat daar overigens op vooruit dient te worden gelopen.

Bijzonder belangrijk is de loonontwikkeling. Nogal eens is de opvatting te beluisteren dat nu het beter gaat met de economie aan de loonmatiging een einde zal komen. Loonmatiging is, dunkt mij, in dit verband het beste te definiëren als een loonstijging die geringer is dan de som van de stijging van het prijspeil en de arbeidsproductiviteit. Loonmatiging hoeft – en dient mijns inziens – in de komende jaren geen koopkrachtdaling in te houden, te meer niet als de belastingen en sociale premies na 1987 kunnen worden verlaagd. Dat loonmatiging gelet op de werkloosheid *wenselijk* blijft, behoeft geen toelichting, maar hoe *waarschijnlijk*, hoe haalbaar is voortgaande loonmatiging? De mogelijkheid is niet uit te sluiten dat de loonmatiging verdampt naarmate de winsten stijgen en de werkloosheid daalt. Aan de andere kant indiceren de cijfers voor de periode tussen de twee wereldoorlogen en de naoorlogse periode (bij elkaar ca. 50 jaar) dat het realistisch is te veronderstellen dat een werkloosheid zoals tussen nu en 1990 te verwachten is 2), gepaard zal gaan met een voortgaande loonmatiging, met de daaraan verbonden gunstige gevolgen voor de werkgelegenheid.

De combinatie van hogere economische groei, loonmatiging en herverdeling van werk (onder meer deeltijd) opent uitzicht op een verdere daling van de werkloosheid. Van de kant van de vakbeweging 3) is als streefcijfer geformuleerd de werkloosheid in 1990 tot 500.000 personen te verminderen. Dit streefcijfer is zeer ambitieus; een 'beleidsvrije' prognose zal op een hoger cijfer uitkomen 4). Het bereiken van het genoemde getal stelt hoge eisen aan bepaalde onderdelen van het overheidsbeleid en vormt een grote uitdaging voor de sociale partners. Eensdeels zal de extra werkgelegenheid en de organisatorische vernieuwing in de ondernemingen moeten worden waargemaakt. Anderdeels is het duidelijk dat er de vakbeweging veel aan gelegen is het evenwicht op de arbeidsmarkt te herstellen en daarmee ook in andere opzichten een volwaardige plaats voor de werknemers te behouden. Er is



Premier Lubbers: 3% economische groei is mogelijk. (ANP-foto)

mijns inziens gereede aanleiding te verwachten dat de sociale partners een effectieve aanpak van de werkloosheid bereiken.

Dit geldt dunkt mij ook voor de herverdeling van werk. Naast verschillen van mening zijn er op dit terrein ook vele elementen van eenstemmigheid zoals:

- de economische groei niet schaden;
- de kosten niet verhogen;
- de bedrijfstijd niet verlagen;
- voorkeuren van individuele werknemers respecteren;
- de organisatorische efficiency bevorderen.

Als de discussie niet louter in abstracto wordt gevoerd maar op concrete bedrijfssituaties wordt toegespitst dan zullen, lijkt me, de punten van overeenkomst de geschilpunten voldoende overheersen om vruchtbare contracten mogelijk te maken.

Overigens is herverdeling van werk niet het monopolie van de organisaties. De laatste jaren is de grootste bijdrage aan het beperken van de werkloosheid te danken aan het toenemen van deeltijdarbeid. Aan meer deeltijdwerk zijn belangrijke sociale voordelen verbonden en het lijkt dan ook van veel belang om een gunstig klimaat te creëren voor een verdere groei van deeltijdbanen in de komende jaren.

Voor verlaging van de werkloosheid is meer en betere scholing en bijscholing van essentieel belang. Het aandeel van mensen met alleen basisonderwijs in de werkloosheid ligt twee maal zo hoog als hun aandeel in de bevoersbevolking. Niet voor iedere werknemer zal overigens meer scholing aangewezen zijn; werkervaring is voor een aantal mensen belangrijker. Naarmate de kansen op werk

1) Commission of the European Communities, *Annual economic review and review, 1985-1986*, Brussel, november 1985.

2) Zie F.W. Rutten, *Investeren, winst en werkgelegenheid; een economisch-politieke visie*, in: A. van der Zwan (red.), *Nederland in zaken; investeren, winst en werkgelegenheid*, Utrecht/Antwerpen, 1985, blz. 306.

3) FNV, *Bijlage bij Kiezen voor nieuwe kansen, FNV-programma voor de periode 1986-1990*, Amsterdam, 1985.

4) Dit niveau correspondeert overigens globaal met het hoogste CPB-scenario tot 1990. Zie Centraal Planbureau, *De Nederlandse economie op langere termijn; drie scenario's voor de periode 1985-2010*, Den Haag, 1985.

Commissie van Redactie

Met ingang van het nieuwe jaar is de samenstelling van de Commissie van Redactie van ESB gewijzigd. Drs. R. Iwema en prof. dr. L.H. Klaassen treden in verband met het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd uit de Commissie; prof. dr. J.H.P. Paelinck treedt als nieuw lid tot de Commissie toe. De samenstelling van de Commissie wordt daardoor als volgt: prof. dr. L.B.M. Mennes, prof. dr. W.T.M. Molle en prof. dr. J.H.P. Paelinck. Graag spreken wij op deze plaats onze bijzondere waardering en dank uit voor de stimulerende wijze waarop drs. R. Iwema en prof. dr. L.H. Klaassen gedurende vele jaren het redactionele beleid van ESB mede hebben vormgegeven.

Redactie ESB

gunstiger worden, kan de arbeidsbemiddeling intensiever worden en kunnen de relevante instituties en regelingen meer op werkgelegenheidsherstel worden toegesneden.

Aanbodbeleid

Over de inhoud van aanbodbeleid bestaat nogal wat misverstand. Sommigen associëren dit beleid vooral met vermindering van het financieringstekort van de overheid, vergroting van inkomensverschillen en kortingen op de sociale uitkeringen. Vermindering van het overheidstekort kan – afhankelijk van de wijze waarop deze tot stand wordt gebracht en afhankelijk van de omstandigheden – positief dan wel negatief inwerken op de economische groei; tekortreductie is dan ook niet een heldere illustratie van 'supply side'-beleid. Wat de inkomensverdeling betreft is een element van het aanboddenken dat inspanning (inclusief scholing) dient te worden beloofd; dat staat niet op gespannen voet met de normen voor een rechtvaardige inkomensverdeling. Geen implicatie van het aanboddenken is dat de hogere inkomens speciaal moeten worden ontzien. Wat de sociale uitkeringen betreft impliceert het aanboddenken alleen dat eventuele nadelige effecten op de economische groei in de afweging worden betrokken bij een spanning, die zich met name op korte termijn tussen economische en sociale aspecten kan voordoen (5). Van een negatieve instelling tegenover het inkomen van degenen die vanwege leeftijd of handicap niet aan het arbeidsproces kunnen deelnemen, is bij 'supply side'-beleid geen sprake.

Het aanbodbeleid richt zich op vergroting van de ingeschakelde hoeveelheid en kwaliteit van arbeid en kapitaal en een marktconforme prijsvorming alsmede op een zo goed mogelijke benutting van nieuwe technische mogelijkheden. Het 'supply side'-denken is een correctie op de overmatige accentuering van de effectieve vraag (Keynes) respectievelijk van de inkomensverdeling, welke beide denkrichtingen in de jaren vijftig tot en met zeventig grote invloed hebben gehad.

In het huidige tijdsgewricht is het voor ons land aangegeven de aanbodkant voorop te stellen. In de meeste sectoren is de overcapaciteit sterk verminderd. Mede omdat de aanbodkant tot voor enkele jaren geleden sterk is verwaarloosd, kunnen zich bij een stijgende effectieve vraag in toenemende mate knelpunten bij het aanbod gaan voordoen, die de economische groei afremmen. Bovendien is het aanbod een zelfstandige factor die voor een goed deel op eigen kracht het groeiproces in een hogere versnelling kan brengen.

De sleutel voor een groeibeleid ligt niet bij de binnen-

landse bestedingen, omdat een stimulans voor één bepaalde bestedingscategorie – overigens afhankelijk van het monetair klimaat (6) – al gauw tegenkrachten oproept die andere bestedingselementen negatief beïnvloeden. Voorzover er binnen het overheidsbudget ruimte is te maken, ligt het voor de hand die zoveel mogelijk te bestemmen voor aanbodvergroten maatregelen die overigens – zoals in het geval van bepaalde belastingmaatregelen – veelal tevens de vraag doen toenemen.

Vanzelfsprekend is onze toekomstige groei sterk afhankelijk van het internationale klimaat. Maar tevens hebben we een belangrijke, eigen invloed op de nationale groei. Meer en beter aanbod zal gepaard gaan met meer vraag. Dit geldt in zekere mate voor de binnenlandse markt, maar is vooral duidelijk in verband met onze positie in de internationale handel. Daarbij gaat het niet alleen om de prijzen van de vaderlandse producenten in vergelijking met de concurrenten, maar ook om ons productenpakket, de kwaliteit, de technologische geavanceerdheid enz. Bij een superieure kwaliteit en een aantrekkelijke prijs van ons aanbod is voor ons land bij een vrijere internationale handel de effectieve vraag welhaast onbegrensd.

Deze aanbod-georiënteerde visie op de economische groei is niet alleen kwalitatief te beargumenteren, maar is ook te onderbouwen aan de hand van econometrische modellen, die zijn geschat met cijfers betreffende de afgelopen 30 jaar voor de economie als geheel alsook voor de grote sectoren (7). Daaruit komt naar voren dat een vergroting van het productiepotentieel aan de aanbodzijde op een termijn van vijf jaar met een even grote stijging van de effectieve vraag en de feitelijke productie gepaard gaat (8).

Al met al ligt mijns inziens – gelet op praktische mogelijkheden en in het licht van de economische theorie – de sleutel tot een economische groei van 3% of meer in ons land bij het 'supply side'-beleid. Daarin past bevordering van een verdere groei van de bedrijfsinvesteringen en verdere versnelling van de technologische vernieuwing. Een bijzonder accent bij het aanbodbeleid zal in de komende jaren bij de arbeid liggen. In de eerste plaats zal een gematigde loonvorming mogelijk moeten maken dat de sterke kwantitatieve groei van het arbeidsaanbod leidt tot een effectieve bijdrage aan de economische groei. In de tweede plaats zijn onderwijs en scholing van beslissende invloed op een zo goed en zo snel mogelijke benutting van nieuwe technische mogelijkheden, welke ons in West-Europa van een sterke positie kan verzekeren.

Hoe ziet de 'financiële paragraaf' van het aanbodbeleid eruit? Loonmatiging vormt daarvan een onmisbaar onderdeel, maar hoeft niet met koopkrachtverlies van de werknemers gepaard te gaan bij dalende collectieve lasten en stijgende werkgelegenheid. Bij de ondernemingen zal de financiële ruimte in afnemende mate voor financiële sanering en in toenemende mate voor investeringen, technologische vernieuwing en werkgelegenheid worden benut. In de collectieve sector ligt het voor de hand de omvang en de structuur van de collectieve uitgaven en lasten systematisch door te lichten en bij te stellen met het oog op bevordering van de economische groei.

5) Op langere termijn liggen economische en sociale desiderata veelal in elkaars verlengde. R.H. Haveman, *Does the welfare state really increase welfare? Reflections on hidden negatives and observed positives*, Leiden/Antwerpen, 1985.

6) Het belang van de 'crowding-out' kan variëren met de hoogte van de liquiditeitsquote en de gevoeligheid van de rente voor binnenlandse resp. buitenlandse invloeden. Overigens impliceren diverse macro-economische modellen onderling belangrijke verschillen ter zake van de gevoeligheid van de bestedingen voor monetair invloeden.

7) Zie F.W. Rutten, *Berekeningen over economische groei en werkgelegenheid*, Discussienota 8501, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag, 1985 en J.P. Verbruggen, *Two recent trends in economic modelling in the Netherlands; supply-side and sector approach*, binnenkort te verschijnen.

8) Bij daling van het financieringstekort van de overheid is hierbij een compenserende belastingverlaging verondersteld.

Twintig jaar geleden hebben Den Uyl 9) en Zijlstra 10) al bevestigd dat het beleid in de collectieve sector uitdrukkelijk mede dienstbaar dient te worden gemaakt aan de economische groei. Dat deze twee grote beleidselementen van uiteenlopende richtingen het op dit punt met elkaar eens waren, illustreert dat over de betrokken stelling geen verschil van mening kan bestaan. In een groot deel van de afgelopen twintig jaar is deze beleidslijn overigens niet in praktijk gebracht; er valt in dat opzicht dan ook nog veel te verbeteren. Het is daarom op goede gronden dat de Commissie van Economische Deskundigen dit als het centrale beleidsthema op het gebied van de openbare financiën voor de komende jaren heeft aangeduid 11).

'Supply side'-beleid vraagt veel inspanningen en offers. Wat is het resultaat daarvan in termen van economische groei en werkgelegenheid? Niet uit alle modellen rollen in antwoord op die vraag dezelfde cijfers. Dat is ook begrijpelijk, omdat het 'supply side'-beleid veelal uitwerkt op micro-economische aspecten; met de modellering daarvan bestaat nog weinig ervaring.

Ik wil niet de gunstigste cijfers, die uit sommige tentatieve berekeningen 12) naar voren komen, als illustratie gebruiken voor de effecten van aanbodversterking. Als 'voorzichtig supply-sider' wil ik louter ter illustratie vermelden dat op een termijn van circa vijf jaar naar mijn schatting een positief effect op de economische groei in de orde van 1% per jaar is te bereiken door een combinatie van:

- een reële loonstijging die achterblijft bij de stijging van de arbeidsproductiviteit en gepaard gaat met een zodanige verlaging van de collectieve lasten dat het overheidstekort uit dien hoofde ongewijzigd blijft;
- boven de ombuigingen benodigd voor vermindering van het overheidstekort een beperking van minder groeiende collectieve uitgaven gepaard met een dienovereenkomstige verlaging van collectieve lasten;
- versnelling van technologische vernieuwing, meer marktgericht maken van onderwijs en scholing, stimulering van bedrijfsinvesteringen.

Aan de andere kant is ook een minder groeizaam beleid denkbaar met stijgende collectieve lasten, hoge reële loonrondes, dalende winsten, stagnerende investeringen en weinig vooruitgang op technologisch gebied. Het verschil tussen een groeibevorderend en een groei-onvriendelijk beleid kan mijns inziens aanzienlijk zijn. Uitgaande van een bepaalde internationale ontwikkeling - bij voorbeeld een economische groei van 2 à 3% in West-Europa - kan als gevolg van de binnenlandse beleidskeuze de jaarlijkse economische groei op z'n minst variëren van 1,5% tot 3,5%. Zo ook hangt het af van het te voeren beleid of de werkgelegenheid in ons land in de komende jaren zal groeien met 1 à 1,5% resp. weer zal gaan dalen.

Het realiseren van de bovengrens van de genoemde getallen vergt geen onwaarschijnlijke klimatologische veranderingen in 'subtropische' richting 13). Ik beoog met deze illustratie een realistische indicatie te geven van de beleidsmarges die de sociale partners en de overheid hebben. De uitkomsten in termen van economische groei, werkgelegenheid en werkloosheid hebben we - voor een stukje in Den Haag, maar vooral verspreid in het land - voor een belangrijk deel in eigen hand.

De collectieve sector in het proces van economische groei

De kijk op de ontwikkeling van de openbare financiën in de periode tot 1990 wordt bemoeilijkt door het feit dat de gasinkomsten van de staat in 1987 op kasbasis sterk zullen dalen. Het lijkt met het oog op de ontwikkeling van de rentelasten alleszins gewenst ondanks die daling de neergaande lijn van het financieringstekort van het rijk in 1987 door te trekken. In dit stadium laat zich niet met enige precisie begroten welk bedrag aan ombuigingen hiervoor nodig is. Heel globaal ziet het er evenwel naar uit dat de ombuigingen in 1987 van dezelfde orde van grootte moeten

zijn als gemiddeld in deze kabinetsperiode en dat voor verlaging van de som van belastingen en sociale premies in 1987 dan nog geen ruimte zal zijn.

Als het lukt om deze hobbel volgend jaar met succes te nemen, dan lijken de openbare financiën in de jaren daarna weer in rustiger vaarwater te komen. De procentuele groei van de rentelasten van het rijk zal dan niet veel groter meer zijn dan de groei van het nationale inkomen. Afgaande op de bestaande meerjarenramingen 14) en ervan uitgaande dat het hardnekkige euvel van overschrijdingen wordt overwonnen, zal in de jaren 1988 tot en met 1990 zonder ombuigingen en bij een constante belasting- en premiedruk (in totaal) enige daling van het financieringstekort van het rijk optreden. Daarmee is niet gezegd dat vanaf 1988 geen verdere ombuigingen wenselijk zouden zijn; zowel het tekort van het rijk als de wenselijke verlaging van de collectieve lastendruk geven - mede afhankelijk van de economische ontwikkeling 15) - daartoe aanleiding. Wel blijkt hieruit dat de risico's van onbeheersbaarheid van de openbare financiën geringer worden en dat ruimte ontstaat voor een accentverlegging van sanering naar hervorming en groeibevordering.

Het recente rapport van de CED heeft de verdienste te tonen dat bij de bepaling van het 'optimale' structurele financieringssaldo van de overheid diverse vragen rijzen, waarop een grondig antwoord nog niet voorhanden is. Een extra complicatie ligt in het feit dat de economische verhoudingen niet alleen ter zake van het overheidstekort maar ook vanwege de te hoge collectieve lasten verstoord zijn. Dit is van belang voor het tijdpad waarmee men een - nader te bepalen - optimaal overheidstekort wenst te bereiken. Voor de bestudering van dit soort kwesties is nog wel enige tijd beschikbaar, omdat er weinig verschil van mening lijkt te bestaan over de koers in de eerstkomende tijd. De hoofdlijn daarvan is het vasthouden van de dalende lijn van het overheidstekort bij stabiele resp. bij voorkeur lagere collectieve lasten en het beëindigen van de stijging van de rentelasten van het rijk als percentage van het nationale inkomen 16). Het realiseren van deze 'gebrekige hulpnorm' 17) zal in ieder geval in 1987 nog veel inspanning vragen.

Belangrijker voor de economische groei dan de preciese hoogte van het overheidstekort zijn omvang en opbouw van collectieve uitgaven en collectieve lasten. Een pleidooi voor groeizaamheid van het budgettaire beleid vormt niet een aanslag op de soliditeit ervan. Dat geldt wel voor een beleid dat de effecten op de trendmatige economische

9) Ministerie van Economische Zaken, *Nota inzake groei en structuur van onze economie*, Den Haag, 1966.

10) J. Zijlstra en B. Goudzwaard, *Economische politiek en Concurrentieproblematiek in de EEG en de lidstaten*, EEG, Brussel, 1966.

11) Commissie Economische Deskundigen van de SER, *Tekorten en schulden van de publieke sector*, Den Haag, 1985.

12) I. Hansson, Marginal costs of public funds for different tax instruments and government expenditures, *Scandinavian Journal of Economics*, jrg. 86, nr. 2, 1984; E.L. Feige en R.T. McGee, Sweden's Laffer Curve: taxation and the unobserved economy, *Journal of Economics*, jrg. 85, 1983.

13) Ik heb hierbij m.a.w. de les voor ogen gehouden, die lag besloten in de opmerking van A.A.M. van Agt in een discussie tijdens het begin van de jaren tachtig: 'Als ons klimaat subtropisch zou zijn, zouden we ook sinaasappelen kunnen verbouwen'.

14) Ministerie van Financiën, *Miljoenennota 1986*, Den Haag, 1985, blz. 76 t/m 81. Enkele veronderstellingen hierbij zijn: 2% economische groei, constante werkloosheid en geen reële contractloonstijging.

15) Op een aantal punten zijn afwijkingen van de werkhypothese van de Miljoenennota 1986 denkbaar; in gunstige zin in verband met de economische groei en de werkloosheid, in ongunstige zin in verband met de aardgasbaten.

16) Stabilisatie van de rentelasten als percentage van het nationale inkomen dient overigens als een globale 'richtlijn' te worden geïnterpreteerd. Zo zouden b.v. beperkte schommelingen in de rentevoet anders tot ingrijpende en moeilijk -verdedigbare aanpassingen van de ombuigingsinspanning leiden.

17) H.O.C.R. Ruding, *Economische ontwikkeling en overheid*, speech NCW, 9 mei 1985.

groei zou veronachtzamen; alsdan zou men op termijn zijn eigen tegenvallers kweken 18).

Een 'supply-side'-benadering van de overheidsuitgaven staat niet gelijk met heiligverklaring van de overheidsinvesteringen. Van bepaalde overheidsinvesteringen is in deze fase – b.v. scholenbouw bij dalende leerlingenaantallen – geen bijdrage tot de economische groei te verwachten. Anderzijds is het zaak te vermijden dat door bezuinigingen knelpunten ontstaan voor de economische groei op het gebied van het wegennet, onderwijs en scholing, technologie e.d. Dikwijls gaat het daarbij niet in de eerste plaats om het beschikbaar stellen van extra geld als wel om het meer groeizaam aanwenden van beschikbare financiële middelen.

Het huidige samenstel van belastingen, sociale premies en inkomensafhankelijke subsidies heeft vanwege de overmatige marginale druk onvermijdelijk nadelige neven-effecten op de economische groei en op de aanwending van schaarse produktiefactoren. Vanuit de economische wetenschap is hieraan in ons land tot dusverre verbazend weinig aandacht besteed 19). Wel is door het Centraal Planbureau al sinds jaar en dag aandacht aan aanbodelementen besteed; belastingen en sociale premies spelen in de CPB-modellen in eerste aanleg vooral een rol bij de afwenteling in de lonen. Het is echter mijns inziens aannemelijk dat hoge collectieve lasten op meer onderdelen in de economie *direct* inwerken. Zo kan het zijn dat de bedrijfsinvesteringen hierdoor nadelig worden beïnvloed, vanwege de hierbij behorende vermindering van flexibiliteit, vernieuwing en inspanning. Voorts lijkt mij aannemelijk dat het productiepotentieel niet alleen afhankelijk is van de hoeveelheid arbeid en kapitaal maar ook van de collectieve lasten omdat deze van invloed zijn op de werkkraft en op de benutting van nieuwe technische mogelijkheden.

Afgaande op bescheiden schattingen en berekeningen in eigen huis zouden hoge collectieve lasten ernstiger gevolgen kunnen hebben dan in de CPB-berekeningen ligt besloten. Mij dunkt dat een extra wetenschappelijke inspanning om hierop, met hulp van buitenlandse expertise, meer licht te werpen, een goede investering zou zijn. Intussen is het zaak bij de beleidsbepaling niet alleen te letten op de uitkomsten van de gangbare macro-modellen maar ook micro-economische overwegingen zwaar te laten meewegen.

In doorsnee komt bijna de helft van een verlaging van collectieve lasten voor de burgers ten goede aan de ambtenaren, trendvolgers en de ontvangers van sociale uitkeringen. Voorts is mijns inziens van een verlaging van de collectieve lasten en een zodanige matiging van de collectieve uitgaven dat het overheidstekort gelijk blijft, een extra stijging van het reële nationale inkomen te verwachten. Terughoudendheid bij de collectieve uitgaven kan door dit gunstige effect op de algemeen economische groei ruimte scheppen voor collectieve voorzieningen in een latere fase.

Bij de collectieve lasten is niet alleen de totale omvang maar ook de structuur van belang. De combinatie van een veelheid van aftrekposten, hoge marginale tarieven en diverse subsidies werkt remmend op de economische groei. Het is dan ook van wezenlijk belang dat de draad weer is opgenomen om te bezien of het stelsel van collectieve lasten en subsidies kan worden verbeterd. Te zijner tijd zal er hopelijk budgettaire ruimte worden vrijgemaakt om herziening van de *structuur* en verlaging van het *niveau* van collectieve lasten in onderlinge samenhang te behandelen. Anders zou er een impasse kunnen ontstaan doordat b.v. het beperken van bepaalde aftrekposten te bezwaarlijk zou blijken vanwege de hoogte van de marginale tarieven. Er lijkt met andere woorden een 'startkapitaal' nodig om zo'n stelselherziening succesvol te laten verlopen. Uit een oogpunt van economische groei zou het zeer aanbevelenswaardig zijn, een grote hervorming – 'a grand design' 20) – van ons stelsel van collectieve lasten en overdrachten – na de financiële hobbels van 1987 – ten uitvoer te brengen.

Investerings, technologie en scholing

In de actuele discussie speelt het samenstel van premies, subsidies en faciliteiten voor de ondernemingen een grote rol, vooral omdat hierin een bron van bezuinigingen wordt gezien. Ik wil hier in het kader van het aanbodbeleid niet het omgekeerde standpunt verdedigen, nl. dat de faciliteiten voor bedrijven moeten worden verhoogd. Wel wil ik erop wijzen dat tegenover faciliteiten voor bedrijven ook collectieve lasten staan. Ons land staat in de industriële wereld aan de top wat betreft de marginale collectieve lasten. Voor een belangrijk deel drukken die collectieve lasten op de werknemers, maar indirect gaat daarvan ook een nadelig effect op de ondernemingen uit. Het zou te verkiezen zijn te komen tot een veel minder ingewikkeld stelsel van heffingen en overdrachten tussen de collectieve en de particuliere sector. Bij zo'n vereenvoudiging, die om bestuurlijke redenen niet tot de bedrijvensector beperkt kan blijven 21), zouden dan voor de bedrijven zowel de faciliteiten en subsidies als de collectieve lasten dienen te worden betrokken. Vanzelfsprekend vergt zo'n aanpassing van ons zeer gecompliceerde stelsel enkele jaren van voorbereiding en uitvoering.

Terecht heeft de Commissie van Economische Deskundigen onlangs onderstreept, dat de investeringen en winsten van bedrijven terwille van een voorspoedige economische groei in de periode tot 1990 sterker zullen moeten groeien dan het nationaal inkomen 22). Tegen die achtergrond dient te worden beoordeeld of het wenselijk is het totaal van de investeringsfaciliteiten voor de bedrijven te gaan verminderen.

Recente publikaties van CPB-medewerkers 23) indiceren:

- dat het effect van WIR-premies op de industriële investeringen in outillage groter is dan eerder was geschat;
- dat het belang van de bedrijfsinvesteringen voor het proces van economische groei groter en veelzijdiger is dan tot dusverre was aangenomen.

Mede omdat de WIR-discussie in het recente verleden niet altijd door diepgang werd gekenmerkt, is het van veel belang dat thans in diverse gremia zorgvuldig wordt bestudeerd wat de merites van de WIR (dan wel investeringsaf-trek) resp. van alternatieve toepassingen zijn. Met name de gedachtenvorming in de SER kan hierbij van groot belang zijn. In afwachting daarvan vraag ik mij af, of verdere bezuiniging op de investeringsfaciliteiten van wijs beleid getuigt zolang:

- de investeringen en de vermogensposities van de bedrijven nog te wensen overlaten;

18) Volgens sommige schattingen zou b.v. afschaffing van de WIR-premies op langere termijn het financieringsstekort van de overheid weinig doen dalen. Ook bij verhoging van bepaalde belastingen kunnen de uitverdieneffecten zeer omvangrijk zijn.

19) In andere landen (b.v. de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Zweden) is hieraan veel meer aandacht besteed. Zie o.m. *Scandinavian Journal of Economics*, jrg. 86, nr. 2, 1984.

20) Ministerie van Financiën, *Herstructurering tarief inkomstenbelasting ('Contourennota')*, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 17611 nr. 1, 1982. Onlangs is een commissie ingesteld (de z.g. commissie Oort) die tot taak heeft vereenvoudiging van de loonbelasting en de inkomstenbelasting te onderzoeken. Deze commissie zal o.m. aandacht besteden aan de samenhang tussen loonbelasting, inkomstenbelasting en secundaire en tertiaire inkomensafhankelijke regelingen.

21) Zo is het niet goed mogelijk de directe belastingen voor de bedrijven te verlagen zonder tegelijk de tarieven voor de burgers aan te passen.

22) Commissie Economische Deskundigen van de SER, op.cit., blz. 69 t/m 72.

23) F.W. Suijker en B. Minne, *De investeringen per bedrijfstak in de verwerkende industrie*, Onderzoeksmemorandum nr. 5, Centraal Planbureau, Den Haag, 1985, resp. D.A.G. Draper, *Export of the manufacturing industry; an econometric analysis of the significance of capacity*, *De Economist*, 1985, jrg. 131, nr. 3.

- een grote herziening van collectieve lasten en subsidies een reële optie voor de nabije toekomst is; bij zo'n 'grand design' met lagere tarieven van vennootschapsbelasting en inkomstenbelasting zouden immers ook de investeringspremies kunnen worden betrokken.

De relatie *technologie en werkgelegenheid* ligt tussen beroepsgroepen en bedrijfstakken natuurlijk verschillend. Tegenover afkalking van werk op sommige plaatsen staat extra aanwas in andere onderdelen. Uit recent onderzoek in OESO-landen, waarbij speciale aandacht aan de informatietechnologie is besteed, komt naar voren dat de technologische vernieuwing in de komende jaren niet een speciaal arbeidsbesparend karakter zal hebben. Er is geen reden aan te nemen dat de technologische vernieuwingen *gemiddeld genomen* het werkloosheidsprobleem aanzienlijk zullen verergeren; evenmin is er overigens reden hiervan een grote bijdrage aan de oplossing van de werkgelegenheidsvraagstukken te verwachten. Dit laatste geldt althans voor de industriële wereld als totaal. Wel is het zo dat landen die erin slagen nieuwe technologieën snel en goed in praktijk te brengen, daarmee een belangrijke winst in termen van economische groei en werkgelegenheid blijken te kunnen behalen, vergeleken met landen die achterlopen in het proces van technische vernieuwing en mede daardoor met extra werkloosheid krijgen te kampen. Zowel voor werknemers als voor ondernemingen is het dan ook van groot belang dat ons land z'n positie op technologiegebied versterkt.

Gelukkig bedraagt de reële groei van de research- en ontwikkelingsinspanningen van het bedrijfsleven de laatste tijd 4 à 5% per jaar. Ook is van groot belang dat de infrastructuur op het gebied van onderwijs en onderzoek, die de overheid ter beschikking stelt, meer open, meer marktgericht en meer bewust van de economische belangen is geworden.

Wat de premies voor innovatiekosten van bedrijven betreft wordt thans nagegaan of een verdere verschuiving van specifieke naar generieke stimulansen mogelijk is. Daarbij gaat het met name om de plafonds in de Instir, waardoor grote bedrijven nauwelijks kunnen profiteren van deze innovatiestimuleringsregeling. Van belang daarbij is het oordeel van de Europese Commissie i.v.m. de concurrentieverhoudingen binnen de Gemeenschap. In de staalsector heeft Brussel onlangs premiëring tot 25% van de R&D-kosten aanvaardbaar verklaard. Als deze lijn algemene gelding zou krijgen, zouden mogelijk de genoemde plafonds kunnen vervallen, waardoor grote bedrijven op normale voet tot deze generieke Instir-regeling toegang zouden krijgen. Deze benadering kan passen in een EG-beleid gericht op meer gelijke concurrentieverhoudingen m.n. ook in technologisch geavanceerde sectoren.

Voor de technologie in het bijzonder en voor de economie in het algemeen zijn *onderwijs* en *scholing* van fundamentele betekenis. Als men onder de vele factoren, die bepalend zijn voor het tempo van economische groei de vijf belangrijkste tracht aan te wijzen, dan behoort daartoe in de huidige situatie stellig onderwijs en scholing. Zoals bekend kampt het onderwijs in ons land met kwalitatieve, organisatorische en financiële problemen. Van het herschikken van financiële middelen, zonder dat de interne gang van zaken wordt verbeterd, is onvoldoende resultaat te verwachten. Gelukkig wordt steeds meer het belang onderkend van goede communicatie en samenwerking met de 'afnemers' (w.o. het bedrijfsleven) en worden de laatste tijd bij tal van onderwijsinstellingen nieuwe initiatieven ontwikkeld om de naar-binnen-gekeerdheid te doorbreken, meer te letten op de arbeidsmarktbelangen van de leerlingen, kortom om het onderwijs meer vruchtbaar te maken. Tegelijkertijd wordt op landelijk niveau de beleidskoers bijgesteld. Ter vergroting van de flexibiliteit en verhoging van de kwaliteit ligt het in de bedoeling aan de onderwijsinstellingen meer beslissingsruimte te geven (24). Met name in het hoger onderwijs is zich het perspectief van concrete onderwijsverbeteringen duidelijk aan het aftekenen.

Een betere afstemming op de arbeidsmarkt impliceert

aanpassing van onderwijsprogramma's. Doelgerichte en moderne programma's die het belang van de leerlingen zo goed mogelijk dienen, vergen ook nascholing van de docenten. Het houdt ook in dat de onderwijsinstellingen in bestuurlijke zin meer toegang verlenen aan de 'afnemers', waaronder het bedrijfsleven. Voor de 'afnemers' ligt er de uitdaging hun inbreng in het onderwijs aanzienlijk te intensiveren, in het belang van de leerlingen en de ondernemingen.

Op het gebied van de scholing heeft het bedrijfsleven een aanzienlijke, eigen taak. Enige tijd geleden is voor het leerlingwezen een verdubbeling als streefcijfer genoemd; naar raming zal dit jaar het leerlingenaantal ca. 80% hoger liggen dan in 1982. Dat het streefcijfer nog niet ten volle wordt gehaald heeft overigens niet alleen te maken met een te geringe beschikbaarheid van leerlingplaatsen maar ook met het animo van de jeugd.

De ervaring met de economische wederopbouw na de oorlog heeft - blijkens o.m. het Wirtschaftswunder in West-Duitsland en ook blijkens de ervaring in ons land (25) - geleerd dat een goed geschoolde beroepsbevolking van beslissende betekenis is voor het bereiken van een hoog welvaartspeil. Die les is weer alleszins actueel, nu mogelijkheden voor een hernieuwde economische groei binnen bereik zijn gekomen. Hervorming en een nieuw elan moeten voorkomen, dat de economische groei en de werkgelegenheid worden afgeremd door knelpunten op het gebied van onderwijs en scholing.

F. W. Rutten

24) *Beleidsnota HOAK* (Hoger onderwijs: autonomie en kwaliteit), Brief van de Minister van Onderwijs en Wetenschappen aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 19253 nrs. 1 en 2, Den Haag, oktober 1985.

25) In die periode was F.J.Th. Rutten op dit gebied een van de pioniers onder meer in de Rotterdamse haven en in de Limburgse mijnen.