

Op weg naar voltooiing van het sociaal-economisch herstel

In zijn nieuwjaarsartikel toont de secretaris-generaal van het Ministerie van Economische Zaken zich verheugd dat de economische groei niet is onderbroken door de eerdere instabiliteit op de financiële markten. Niet alleen tijdelijk, maar ook meer duurzaam komt de groei van de nationale economie in een hogere versnelling. Bij de collectieve uitgaven blijft het echter ook in de eerste helft van de jaren negentig passen en meten met het oog op verdere vermindering van het financieringstekort en de collectieve lasten. Continuïteit en vernieuwing bij het beleid zijn nodig om het sociaal-economische herstel binnen een jaar of vijf grotendeels te voltooien.

PROF. DR. F.W. RUTTEN

De economische ontwikkeling

De economische ontwikkeling was in het afgelopen jaar buitengewoon gunstig. De groei van het bruto nationale produkt bedroeg ruim 3% (na correctie voor statistische invloeden in verband met de zuiveldoorvoer). Ongerekend energie en overheid beliep de groei van de productie zelfs meer dan 4%. Aan de vraagzijde waren vooral de export en de woningbouw (vrije sector) buitengewoon expansief met een groeitempo dat de dubbele cijfers benadert. Dit nieuwe jaar kan de economische groei naar raming van het CPB in ten minste hetzelfde tempo voortgaan. De bedrijfsinvesteringen kunnen doorgroeien, terwijl de particuliere consumptie weer meer in de expansie gaat delen.

Het gunstige verloop in 1988 en de goede perspectieven voor 1989 zijn ten dele conjunctureel van aard. Maar ook op middellange termijn bezien is de economische groei in een hogere versnelling gekomen. In de jaren 1980/1982 daalde het bnp met 0,5% per jaar. Daarna beliep de economische groei in de jaren 1983/1986 ruim 2% per jaar. Voor deze kabinetperiode (1986/1990) lijkt 2,5% haalbaar. De groeipotentie van de economie is vergroot door de daling van de arbeidsinkomensquote en de stijging van de investeringen.

Bijzonder voorspoedig groeit de werkgelegenheid; in 1988/1989 met 150.000 à 170.000 personen. In de jaren 1981/1983 is de werkgelegenheid met 100.000 personen gedaald; in de periode 1984 t/m 1989 kwam daarvoor een stijging met 500.000 personen in de plaats. Dit is één van de sprekendste voorbeelden van de fundamentele wending ten goede in onze economie.

Ons land staat internationaal aan de top bij het verwezenlijken van prijsstabiliteit. Het overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans is op zichzelf gezien nog overmatig, maar biedt voor de toekomst ruimte om de wenselijke verdere groei van de bedrijfsinvesteringen op te vangen zonder te belanden in externe perikelen, waarmee onder meer de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk als gevolg van hun sterk gegroeide binnenlandse bestedingen worden geconfronteerd.

Gelet op de hoge werkloosheid en het overmatige financieringstekort van het rijk is het sociaal-economische herstel overigens nog verre van voltooid. Voor die voltooiing is een flinke trendmatige economische groei van doorslaggevende betekenis.

Groeipotentie

De economische groei in de jaren 1990-1995 hangt voor een niet gering deel af van moeilijk voorspelbare internationale factoren. Er blijven belangrijke onzekerheden bestaan rond de internationale inflatie, de rente, de schuldenproblematiek, de betalingsbalansverhoudingen en de wisselkoersen. Behalve door dit soort moeilijk voorspelbare internationale ontwikkelingen wordt de groeipotentie van de nationale economie vooral bepaald door aanbodfactoren (kapitaal, arbeid, techniek, infrastructuur) en door de internationale arbeidsverdeling. Wat de laatste component betreft is thans de voortgang van de EG met de interne markt en aanverwante terreinen (o.a. monetair) van bijzonder belang.

Interne markt

Volgens het Cecchini-rapport¹ zou voor de EG als geheel van de voltooiing van de interne markt tot het midden van de jaren negentig een extra jaarlijkse economische groei in de orde van 1% te verwachten zijn. Dit cijfer is mijns inziens te zien als een royaal uitgemeten indicatie van hetgeen een verdere Europese integratie onder ideale omstandigheden zou kunnen meebrengen. Om een realistische groeiraming voor de middellange termijn te verkrijgen mag de prognose, ongerekend de interne markt, mijns inziens niet met de bovengenoemde volle 1% van Cecchini worden vermeerderd, maar slechts met een fractie daarvan.

1. Commissie van de Europese Gemeenschappen, *The economics of 1992*, An assessment of the potential economic effects of completing the internal market of the European Community, 1988.

De vrijmaking van de EG-markt zal voor de EG als geheel voordeel opleveren. Het is denkbaar dat een afzonderlijk land niettemin nadeel ondervindt. Voor ons land is dat laatste macro-economisch bezien niet aanmerkelijk. In de ogen van een aantal potentiële, nieuwe buitenlandse investeerders is een minpunt voor ons land de beperkte omvang van de binnenlandse markt². De voortgang met de interne markt doet die handicap steeds verder slinken. Verder is onze concurrentiepositie sterk; zo zijn bij voorbeeld de loonkosten per eenheid produkt in de verwerkende industrie in vergelijking met de concurrenten even gunstig als in het begin van de jaren zestig. De bedrijfsgerichte subsidies zijn ten onzent relatief sterk op technologische vernieuwing gericht en blinken uit door soberheid; het aandeel van het door de EG berekende totale steunbedrag in het nationale inkomen is het laagste van alle EG-landen. We zijn aldus goed voorbereid op een vrije concurrentie zonder vervalsende steunmaatregelen.

De economische winst, die van de verdere Europese integratie is te verwachten, noopt tot een zakelijke opstelling. Als in het complete EG-kader van de twaalf op onderdelen slechts langzaam voortgang kan worden gemaakt, dan dienen in kleiner verband van vijf of zes landen – te weten de Schengen-landen: Duitsland, Frankrijk, en Benelux eventueel aangevuld met Italië – snellere stappen te worden gezet bij de vrijmaking van de grenzen voor personen- en goederenverkeer. Tussen de Schengen-landen lijkt vergaande beperking van fiscale en andere controles voor het personen- en het goederenverkeer bereikbaar in de tweede helft van het volgende jaar of begin 1991. Dit kleinere samenwerkingsverband heeft in de EG een motorfunctie te vervullen.

Wat de monetaire samenwerking betreft dient er voor te worden gewaakt, dat het beste tot vijand van het goede verwordt. Teruggrijpend op het rapport-Werner uit 1971 wordt weer gesproken over vergaande overdracht van bevoegdheden naar supranationaal niveau. Tevens wordt gesteld, dat het elimineren van wisselkoersveranderingen als correctiemechanisme, de noodzaak meebrengt langs andere weg – te weten via budgettaire overdrachten tussen landen en regio's – het economische evenwicht in deelgebieden veilig te stellen. Het is tegen deze achtergrond, dat de Duitse Sachverständigen³ een vraagteken plaatsen bij de mogelijkheid en de opportuniteit van een monetaire unie op middellange termijn.

De economische verschillen onder meer ter zake van het inflatietempo tussen de EG-landen, de hoge eisen die aan een monetaire unie worden gesteld, gevoegd bij de uiteenlopende politieke opvattingen, maken het onzeker of op afzienbare termijn binnen de EG als geheel vergaande monetaire integratie mogelijk is. Louter cosmetische constructies zijn contraproductief, omdat zij slechts de aandacht van de wenselijke reële voortgang afleiden. Als zich in het voorjaar geen werkelijke voortgang in de EG als geheel zou aftekenen, dient de vraag onder ogen te worden gezien of binnen een kleinere kring van landen op intergouvernementele basis de monetaire banden nauwer kunnen worden aangehaald. Voor ons land is een versteviging van de monetaire banden economisch zeker mogelijk gelet op de succesvolle koppeling van de gulden en de mark gedurende een reeks van jaren. Zo'n samenwerking tussen Benelux, Duitsland, Frankrijk en eventueel Italië en het Verenigd Koninkrijk zou de nucleus kunnen zijn voor een bredere monetaire integratie in de EG, zodra de economische en politieke ontwikkelingen in andere lidstaten dat toelaten.

Hoe dat verder zij, het sociaal-economische beleid van ons land zal zich, nu de interne markt geleidelijk steeds meer realiteit wordt, vooral moeten richten op het scheppen van gunstige condities voor investeren en werken in ons land; de aanbodkant van de economie krijgt door de eenwording onvermijdelijk extra gewicht. Het beleid gericht op 'structural adjustment' wint daardoor nog aan betekenis. Gezien de hoge produktiviteit in ons land kunnen we ons overigens re-

latief royale sociale voorzieningen blijven permitteren, mits we een adequaat beleid voeren om te bereiken dat de groei van produktie en werkgelegenheid op een hoog niveau blijft, de werkloosheid daalt en de volumegroei op het gebied van de arbeidsongeschiktheid wordt omgeboeid.

Aanbodfactoren

Het structurele tempo van economische groei in ons land hangt zoals gezegd in sterke mate af van aanbodfactoren, te weten arbeid, kapitaal, technologie en infrastructuur. Het aanbod van arbeid uit hoofde van de demografische ontwikkeling zal naar verwachting in de eerste helft van de jaren negentig nog met ca. 1% per jaar toenemen. Daarbij komt dat de participatie van de Nederlandse beroepsgeschikte bevolking in het arbeidsproces relatief laag is en nog een ruime mogelijkheid tot verhoging heeft. De factor arbeid blijft in kwantitatieve zin voornamelijk een belangrijke factor in het groeipotentieel.

Wat de kwaliteit van het arbeidsaanbod betreft, duidt de steeds verder toenemende deelneming aan voortgezet en hoger onderwijs ook in gunstige richting⁴. Ook de scholingsinspanningen van de bedrijven zijn de afgelopen jaren meer dan verdubbeld. De produktiviteit van de arbeid wordt verder gunstig beïnvloed door de geringere marginale wig van belastingen en sociale premies, die wordt verlaagd met 10 à 15 punten van 1983 tot 1990. Dit veronderstelt uiteraard dat de bijzonder belangrijke Oort-voorstellen worden gerealiseerd. Een verdere verlaging in de jaren negentig zal een verdere gunstige uitwerking hebben op de reactiesnelheid, de kwaliteit en de kwantiteit van de arbeid.

Wat de factor kapitaal betreft is van belang dat de bedrijfsinvesteringen sinds 1982 met 50% zijn gestegen. Het aandeel van de bruto bedrijfsinvesteringen in het nationale inkomen is nu weer bijna even hoog als in de jaren zestig (en ligt hoger dan het EG-gemiddelde). De omvang van de vervangingsinvesteringen is echter aanzienlijk hoger dan destijds. Gegevens van de laatste jaren over de bezettingsgraad en de produktie in de industrie, duiden op een nog relatief bescheiden groei van de productiecapaciteit.

Dat wijst erop dat het aandeel van de bedrijfsinvesteringen in het nationale inkomen verder dient te worden verhoogd (zoals overigens in 1988/1989 ook gebeurt)⁵. De

2. McKinsey & Company, *The attractiveness of the Netherlands for foreign investors; an opinion survey of foreign companies*, Amsterdam, november 1988.

3. *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, november 1988. Zie voor een bredere en meer positieve analyse van de interne markt: Special issue on market competition, international trade and European industry, *European Economic Review*, jg. 32, nr. 7, september 1988.

4. Het aandeel van de hoger- en semi-hoger-opgeleiden in de beroepsbevolking stijgt van 16,5% in 1985 naar 21% in 1995 (in de technische vakken is de stijging relatief nog iets sterker). Het aandeel van de lager-opgeleiden daalt van 45% naar 37% in 1995. Overigens zal de kwaliteit van het onderwijs door de onderwijsinstellingen moeten worden verbeterd ten dele in samenspraak met de afnemers op de arbeidsmarkt.

5. Het aandeel van de bruto investeringen in vaste activa van bedrijven (excl. woningen) bedraagt in 1989 ca. 15,5% van het nationale inkomen. Dit percentage is hoger dan in de jaren zeventig, gelijk aan de jaren vijftig, maar ruim 1 procentpunt lager dan in de jaren zestig. De netto investeringen belopen in 1989 6,3% van het nationale inkomen, dat is evenveel als in de jaren vijftig en zeventig, maar ruim 2,5 punten minder dan in de jaren zestig. De Commissie Economische Deskundigen van de SER heeft als ruwe taxatie gegeven, dat de netto investeringen 8 à 9% van het nationale inkomen zouden moeten bedragen om een trendmatige economische groei van 3% te bereiken. Er is overigens geen vaste relatie tussen investeringen en capaciteitsgroei, terwijl ook het onderscheid tussen bruto en netto investeringen niet haarscherp is te maken. De SER-Commissie gaat uit van een relatief hoge kapitaalcoëfficiënt, hetgeen bij voorbeeld in verband met milieueisen realistisch kan zijn. Om het genoemde netto-investeringspeil te bereiken is nodig dat de bruto investeringen met 15% extra stijgen ten opzichte van het nationale inkomen. Commissie Economische Deskundigen, *Rapport tekorten en schulden van de publieke sector*, SER, Den Haag, 1985.

huidige gunstige afzetperspectieven vormen daarvoor een stimulans. Het rendement op nieuwe investeringen is thans vergelijkbaar met dat in de eerste helft van de jaren zestig, met de aantekening dat de rente thans hoger is dan destijds. Ook uit een oogpunt van financierbaarheid bieden de winsten van bedrijven wel enige ruimte voor verdere investeringsverhoging. Of die ruimte geheel toereikend is, laat zich moeilijk berekenen. Wel is duidelijk dat een afroming van de gestegen winsten via hogere kosten en lasten de investeringen en daarmee de groei van de productie en de werkgelegenheid nadelig zou beïnvloeden en daarom dient te worden vermeden.

Wat de technische vooruitgang betreft was een jaar of vijf geleden een zorgelijk punt dat de uitgaven voor research en ontwikkeling van bedrijven in Nederland relatief laag waren ten opzichte van vooraanstaande buitenlandse concurrenten. Van 1984 op 1988 is de research- en ontwikkelingsinspanning van bedrijven inmiddels met 50% (nominaal) gestegen. Onze internationale positie is daarmee ook verstevigd. Bij een flink aantal ondernemingen is de technologische dynamiek thans groot. Over een breed front – informatica, nieuwe materialen, biotechnologie – wordt beoedigende voortgang gemaakt in het traject van onderzoek naar praktische toepassing. Uit dezen hoofde is een versnelling van de groei van de productiecapaciteit ten opzichte van de jaren tachtig aannemelijk.

Een groeibepalende factor is voorts de infrastructuur. In de jaren tot 1995 is inmiddels f 3,9 mrd. beschikbaar gekomen voor het bereikbaarheidsplan Randstad. Blijkens de *Nota Verkeer en vervoer* wordt tot 2010 ca. f 50 mrd. geïnvesteerd in wegen, tunnels en openbaar vervoer, terwijl ten aanzien van het woon-werkverkeer een matigingsbeleid zal worden gevoerd. Verder worden op het gebied van telefoon, telematica e.d. aanzienlijke investeringen gepleegd. Deze nieuwe initiatieven zullen helaas in de eerstkomende jaren nog onvoldoende soelaas bieden, maar voor de jaren negentig wordt het vastlopen van de economische groei in een dichtgeslibde infrastructuur toch tegengegaan.

Een actuele vraag is, of de toenemende inspanningen ter bescherming van het milieu niet een zodanige domper op de economische ontwikkeling zullen zetten, dat de economische groei weer wordt vertraagd. Dat hangt voor een belangrijk deel af van het beleid, zoals dat in het voorjaar in het nationale milieubeleidsplan in concreto voor 1990/1994 en in meer globale termen tot 2015 wordt geformuleerd. Het streven is een tegenstelling tussen milieuverbetering en economische groei te vermijden. Bepaalde economische activiteiten zullen minder toenemen en mogelijk afnemen, maar daar kan extra groei in andere onderdelen van de economie, bij voorbeeld verband houdend met milieuverbetering en energiebesparing, tegenover staan. Het vinden van de optimale oplossingen vergt zeer zorgvuldige analyses, die nu nog niet zijn voltooid. Mijn eerste, zeer voorlopige indruk is dat een goed doordacht en afgewogen beleid erin kan slagen te voldoen aan de milieutaken die ons land redelijkerwijs heeft te vervullen, zonder aanzienlijke schade te berokkenen aan de macro-economische groei.

Het geheel overziende lijkt er goede reden om aan te nemen dat de economische groei duurzaam een hogere versnelling aan het bereiken is^{6,7}. De les van het eind van de jaren zeventig, toen bij de voorbereiding van het budgettaire beleid hardnekkig van te gunstige groeicijfers werd uitgegaan, moeten we echter niet vergeten. We dienen bij het beleid ten aanzien van de collectieve uitgaven uit te gaan van de situatie zoals die is en niet zoals we hopen dat die zal worden. Het op voorhand incalculeren van meer economische groei en het beslag leggen op de bijbehorende 'ruimte', kan contraproductief zijn, in die zin dat de verhoopte extra economische groei mede als gevolg daarvan geen

werkelijkheid wordt. In concreto betekent dit, dat er mijns inziens thans onvoldoende reden is om de economische groei voor de komende kabinetsperiode hoger te stellen dan 2,5%, zoals in deze kabinetsperiode – ten dele dank zij gunstige conjuncturele omstandigheden – volgens de huidige indicaties haalbaar lijkt⁸. De mogelijkheid van een iets hogere economische groei is niet denkbeeldig, maar dient eerst nader te worden waargemaakt. Er is te meer reden voor behoedzaamheid omdat het internationale conjuncturele klimaat na zeven jaar van expansie in het begin van de volgende kabinetsperiode zeer wel minder gunstig kan zijn. Het zou uiterst ongelukkig zijn als de huidige forse expansie zou leiden tot een euforie, die ons land minder bestand maakt tegen zwaarder conjunctureel weer⁹.

Continuïteit en vernieuwing

Dat de economie van ons land zich in de afgelopen jaren allengs vrij krachtig is gaan ontwikkelen, heeft mede te maken met de gunstige internationale ontwikkeling, maar hierin ligt, zoals ik onder meer medio 1987 signaleerde, niet de complete verklaring. De nationale economie deed het eind jaren zeventig en begin jaren tachtig slechter dan het EG-gemiddelde. Nu gaan we volgens CPB-ramingen gelijk op en groeien we sneller op belangrijke deelreinen. Zo groeit de werkgelegenheid in personen van 1989 op 1984 in de EG met 4% en bij ons met 10%.

De herwonnen kracht van de marktsector is in de eerste plaats op het conto van ondernemers en werknemers te schrijven. Maar ook het klimaat zoals dat mede wordt bepaald door het regeringsbeleid is van invloed. Medio jaren zeventig waarschuwden negen vooraanstaande ondernemingsbestuurders dat het overheidsbeleid het ondernemingsklimaat in de vernieling bracht. In de huidige periode is – conform een goed boerengebruik bij gunstige omstandigheden – vanuit die kring minder in het publiek te vernemen. Voor de zorgvuldige waarnemer zal het echter duidelijk zijn dat het kabinetsbeleid gunstiger voorwaarden voor de marktsector heeft gecreëerd. Daarin ligt een deel van de verklaring voor de hogere winsten en investeringen en voor de sterk gestegen werkgelegenheid.

In objectiviteit kan niet anders worden geconcludeerd dan dat het economische beleid van de sociale partners en van de regering succesvol is geweest en in toenemende mate vruchten afwerpt. Voor de toekomst lijkt prolongatie

6. De economische groei is behalve van aanbodfactoren ook van vraagfactoren afhankelijk. De internationale groeivertraging in het decennium na het begin van de jaren zeventig wordt onder meer toegeschreven aan de zwakke vraagcondities en aan de stijging van de olieprijs. S. Fischer concludeert dat in dit licht de trendmatige groeiperspectieven voor de toekomst gunstiger zijn dan in het decennium na de eerste oliecrisis. Symposium "The slowdown in productivity growth", *The Journal of Economic Perspectives*, jg. 2, nr. 4, najaar 1988.

7. Het bruto nationaal produkt en het reële nationale inkomen zijn niet in alle opzichten de ideale indicatoren voor de economische groei. De toegevoegde waarde van de marktsector is daarnaast van betekenis. De groei hiervan komt in 1988 en latere jaren hoger uit dan die van het reële nationale inkomen.

8. De groeiraming van 2,5% komt overeen met de CPB-raming voor de jaren 1990/1992 in het *Centraal Economisch Plan 1988*.

9. Als in het voorjaar 1990 de berekeningen voor de kabinetsformatie worden gemaakt, dient mijns inziens te worden uitgegaan van de CPB-ramingen zoals die dan ter tafel liggen. In het begin van de jaren tachtig heeft de Studiegroep Begrotingsruimte het belang van 'behoedzaam' ramen onderstreept, mede omdat CPB-prognoses in voorafgaande jaren vrij hardnekkig aan de te optimistische kant bleken te zijn. Nadien zijn de CPB-voorspellingen in vergelijking met de werkelijkheid overwegend aan de voorzichtige kant gebleken. Op onderdelen tonen de CPB-prognoses flinke plussen en minnen ten opzichte van de realisaties. Gemiddeld genomen vormen de CPB-analyses een bruikbaar kompas om bij het beleid op te varen.

van deze succesformule voor de hand te liggen¹⁰, zij het met actualisering met het oog op nieuwe omstandigheden en knelpunten.

Vóór prolongatie pleit onder meer, dat de expansie van de marktsector mede met het oog op een forse verdere uitbreiding van de werkgelegenheid dient te worden geconsolideerd en uitgebouwd. Voorts is de sanering van de nationale economie nog geenszins voltooid, vooral gelet op de collectieve sector met zijn hoge financieringstekort en de te hoge collectieve lasten.

Tegen prolongatie van de huidige economische beleidsbenadering wordt wel aangevoerd dat de buikriem in vele onderdelen van de collectieve sector te strak is aangehaald. Hierbij dient te worden aangetekend dat de collectieve uitgaven van 1986 op 1990 niet dalen, maar in reële termen enigszins stijgen; dat zelfde geldt voor de koopkracht van ambtenaren en de ontvangers van sociale uitkeringen. Aantasting van voorzieningen en achteruitgang van inkomens is grosso modo vermeden. Voor de toekomst blijft voornamelijk grote terughoudendheid bij verhogingen geboden. Tegelijkertijd is het vertrouwen gegroeid dat de welvaartsstaat dank zij de hernieuwde economische groei in stand kan worden gehouden. Voorts hoeft de voltooiing van de gezondmaking van ons sociaal-economische bestel niet nog een lange reeks van jaren te duren; binnen een jaar of vijf kan het sociaal-economische herstel bij een gunstig internationaal klimaat grotendeels voltooid zijn.

Hieronder stip ik enkele elementen aan die hebben bijgedragen aan de sociaal-economische vooruitgang en die – eventueel in geactualiseerde vorm – in de komende jaren een belangrijke rol hebben te vervullen.

De decentralisatie op sociaal-economisch gebied, die in het Stichtingsakkoord van eind 1982 gestalte heeft gekregen, vormt één van de allerbelangrijkste elementen van de succesformule. Voorts zijn rigiditeiten, zoals indexatiemechanismen, vermeden, zodat ieder op zijn niveau met eigen beleid een evenwichtige ontwikkeling kan bewerkstelligen. Vermindering van de excessief hoge arbeidsinkomensquote is bereikt met gunstige gevolgen voor de werkgelegenheid. Nu de arbeidsinkomensquote een meer normale waarde heeft bereikt en verdere vermindering minder nodig is, lijkt voor de toekomst de beleidsopgave op dit terrein lichter te worden. Daarnaast over kan in de hogere bedrijfstak en in de schaarseste op delen van de arbeidsmarkt de verleiding verborgen liggen de reële lonen weer harder te laten stijgen dan de arbeidsproductiviteit. De les van de afgelopen vijftien jaar van verval en herstel van werkgelegenheid en van verschuiving in onderhandelingsverhoudingen is echter uiterst duidelijk geweest; de invloed hiervan kan nog geruime tijd voelbaar zijn¹¹.

Bij een trendmatige economische groei van 2,5% (of misschien allengs wat meer) en bij een werkgelegenheids-groei van 1 à 1,5% (zoals nodig is om de groei van het arbeidsaanbod op te nemen en de werkloosheid te verminderen) bedraagt de stijging van de arbeidsproductiviteit 1,5%. De incidentele loonstijging bedroeg in de jaren 1986-1988 ca. 1,5 à 2%. De ruimte voor reële bruto loonsverhoging is daarmee (meer dan) benut. De gemiddelde verhoging van de regelingslonen kan daarom grosso modo niet hoger zijn dan de prijsstijging, wil het herstel van de werkgelegenheid niet worden gesmoord. Lastenverlichting kan overigens bijdragen tot een zekere verhoging van het betrokken reëel beschikbare loon (ongerekend incidenteel).

In verband met de openbare financiën geldt dat de reductie van het financieringstekort van het rijk door moet gaan, mede omdat de staatsschuld nog altijd sneller stijgt dan het nationale inkomen. Wil men hieraan een einde maken, dan kan de taakstelling in de komende kabinetsperiode niet geringer zijn dan in de lopende periode¹².

Continuïteit is ook van belang bij de vermindering van belastingtarieven en sociale premies (ad f 12 mrd. bruto in

deze kabinetsperiode)¹³. De noodzaak de reële loonkosten (incl. incidenteel) binnen de produktiviteit te houden, de Europese integratie en de gewenste betere werking van de markeconomie wijzen in deze richting. Als financieringsbron voor tariefsverlaging kan overigens in veel mindere mate worden gerekend op verdere belastingmeevallers dan in de lopende kabinetsperiode¹⁴. Indien men continuïteit betracht bij vermindering van het financieringstekort en bij verlaging van de marginale tarieven, dan kan de reële groeivoet van de collectieve uitgaven in de volgende kabinetsperiode ook om en nabij hetzelfde zijn als in de lopende periode (te weten ca. 1% reële groei).

De ervaring heeft geleerd dat het beleid niet kan volstaan met het bewaken van macro-economische grootheden. Het beleid dient tevens structurele vernieuwingen te bewerkstelligen. In de komende vijf jaar staan nog belangrijke, deels reeds geëntameerde, hervormingen op de rol op het gebied van gezondheidszorg, arbeidsvoorziening, milieu, infrastructuur, volkshuisvesting¹⁵ en Europese eenwording. Een indrukwekkende, maar niet onoverzichtbare lijst. In de lopende periode worden de structurele hervormingen deels gerealiseerd (WIR, Oort) en deels voorbereid. In de volgende kabinetsperiode kan het programma grotendeels worden voltooid.

Openbare financiën

In verband met de uitgavenbeheersing is voor de rijksbegroting een lange lijst van disciplineregels vastgesteld. De kern daarvan is dat uitgavenoverschrijdingen normaal gesproken op hetzelfde begrotingshoofdstuk worden gecompenseerd. Met de vaststelling van die regels is de kous nog niet af. De weerbarstigheid van de materie blijkt onder meer hieruit, dat ombuigingen recentelijk sterk zijn gezocht in het terugdringen van de bankiersfunctie van het rijk door vermindering van leningen e.d.¹⁶. Verder zijn – met uitzondering van de WIR en enkele kleine posten – de zogenaamde open-einderegelingen niet beperkt. Ook laten

10. Overigens heeft niet alleen ons land maar bij voorbeeld ook Zweden op overeenkomstige wijze in de jaren tachtig de beleidsbakens verzet. Daar wordt nu ook een vereenvoudiging en verlaging van belastingen doorgevoerd. M.J. Boskin, *Reagan and the economy*, Institute for Contemporary Studies, San Francisco, 1987.

11. Eigen verantwoordelijkheid op decentraal niveau is in de afgelopen jaren met succes in praktijk gebracht bij de loonvorming, maar is onder meer ook van groot belang voor een beter bestuur binnen de collectieve sector. De gezondheidszorg (in de trant van Dekker), de volkshuisvesting, de arbeidsvoorziening en het onderwijs zullen in de komende jaren veel baat kunnen hebben bij de uitvoering van de ontwikkelde maar nog niet toegepaste plannen voor vergroting van de decentrale verantwoordelijkheden.

12. De Studiegroep Begrotingsruimte zal hierover binnenkort uitgebreid rapporteren.

13. Bij de berekening van dit bedrag zijn de lastenverminderingen uit hoofde van lagere aardgasprizen en de compenserende lastenverzwaringen in de jaren 1986/1987 tegen elkaar weggestreept.

14. Gecumuleerd van 1990 ten opzichte van 1986 bedraagt de progressiefactor volgens de huidige inzichten omtrent de ontwikkeling van het nationale inkomen en de belastingen 3,4; exclusief de uitschieter in 1987 is dit cijfer 1,8. Normaliter is de progressiefactor niet veel groter dan 1 bij toepassing van de inflatiecorrectie.

15. Belangrijke aanzetten daartoe bevat de *Ontwerp-nota Volkshuisvesting in de jaren negentig*, Ministerie van VROM, Den Haag, 1988.

16. Als uit het financieringstekort van het rijk kredieten, deelnemingen e.d. worden geëlimineerd, resulteert het internationaal gangbare vorderingentekort. Van 1990 op 1986 daalt dit tekort naar ramming als percentage van het nationale inkomen met 0,2 procentpunt. In guldens gemeten stijgt het vorderingentekort van 1990 op 1986 met ca. f 1,5 mrd. Dit duidt er niet op dat tekortvermindering – zoals dikwijls wordt gedacht – een dominante factor is in deze kabinetsperiode. Dat neemt overigens niet weg, dat de doelstelling voor het financieringstekort naar verwachting in 1990 gehaald zal worden.

het inzicht in en de beheersing van budgettaire processen op bepaalde deelterreinen nog veel te wensen over. Verbeteringen op deze terreinen zijn nodig, mede om te voorkomen dat de disciplineregels bij veelvuldige gevallen van 'overmacht' tot een dode letter verworden. Tevens zij vermeld dat voor de collectieve uitgaven buiten de rijksbegroting – de sociale zekerheid en de volksgezondheid – nog geen overeenkomstige regels tot stand zijn gebracht.

De situatie van het rijksbudget, zoals die zich zeer voorlopig voor dit jaar gaat aftekenen, lijkt te worden gekenmerkt door per saldo dreigende overschrijdingen bij de uitgaven, een tegenvaller bij de gasbaten en een ongeveer gelijke meevaller bij de belastingen. Vergeleken met de problemen die zich in sommige voorgaande jaren in dit seizoen voordeden, hoeft de beleidsopgave in kwantitatieve zin vooralsnog niet als bijzonder groot te worden gekwalificeerd. Maar het doorvoeren van beleidsaanpassingen wordt onvermijdelijk moeilijker, omdat de praktische mogelijkheden en de beleidsmarges versneld afnemen, naarmate het einde van een kabinetsperiode dichterbij komt.

In de volgende kabinetsperiode wordt de ruimte voor vermindering van het tekort van het rijk en van de marginale tarieven van belastingen en premies bepaald door de economische groei en door het verloop van collectieve uitgaven, aftrekkosten en niet-belastingmiddelen. In de meerjarenramingen, zoals die zijn opgenomen in de jongste Miljoenennota en het Meerjarenoverzicht sociale zekerheid, ligt een trendmatige reële groei van de collectieve uitgaven besloten van ca. 1% per jaar, grosso modo overeenkomstig het groeitempo van de collectieve uitgaven in de huidige periode¹⁷. Daarbij zij bedacht dat de groei in de meerjarenramingen ten dele de vorm heeft van nog stijgende rentelasten; tevens is relevant dat de reële groei van de uitgaven van de sociale fondsen geacht wordt te vertragen ten opzichte van de huidige periode.

Overigens is het niet zo dat de huidige meerjarenramingen in al hun onderdelen 'heilig' zouden zijn. Op deelterreinen zijn bij kritische beschouwing verdere verminderingen ten opzichte van deze ramingen zeker mogelijk. Aan de andere kant kan het zijn dat op andere onderdelen bij toepassing van de geldende beleidslijnen op die gebieden verdere overschrijdingen dreigen op te treden. Een verbetering van de budgettaire beheersingsmethodieken is in dit verband een eerste vereiste. Voorts zullen herschikkingen moeten worden aangebracht naar de mate dat overschrijdingen onvermijdelijk zouden blijken en beleidsintensivering wenselijk worden geacht. Onderstreept zij dat ook in de jaren na 1990 veel passen en meten in de collectieve sector nodig blijft.

In de meerjarenramingen zijn de ambtenarensalarissen en de sociale uitkeringen – afgezien van incidenteel en van volume-effecten – nominaal gelijk gehouden. Het ligt in de lijn, dat de koopkracht van deze groepen in de komende kabinetsperiode – nog ongerekend incidenteel – op peil zal worden gehouden en bij gunstige economische omstandigheden wat zal worden verhoogd. Gelet op de arbeidsmarkt zal men overigens de vraag onder ogen moeten zien of voor ambtenaren en trendvolgers enerzijds en ontvangers van sociale uitkeringen anderzijds de huidige paralleliteit onverkort dient te worden voortgezet. De ontwikkeling van de koopkracht kan – als de bevordering van werkgelegenheid en economische groei voorop wordt gesteld – zowel in de marktsector als in de collectieve sector het beste vorm krijgen door lastenverlichting¹⁸. Wat de lonen in de marktsector betreft is zoals gezegd met het oog op werkgelegenheid en economische groei een wenselijk uitgangspunt, dat de algemene contractloosverhoging niet hoger is dan de prijsstijging (gecorrigeerd voor ruilvoetveranderingen). Het zou voordelen hebben ten aanzien van de onderscheiden categorieën van inkomensontvangers in de collectieve sector beneden die grens te blijven en de koopkracht mede veilig te stellen (resp. te verhogen) via verlaging van collectieve lasten. Daarbij zij

gewezen op de ongunstige effecten van verhoging van het nominale minimumloon¹⁹ op de werkgelegenheid en op de wenselijkheid de stabilisatie van de reële regelingslonen te bevorderen via een matiging van de sociale premies en de belastingen. Lastenverlichting lijkt op het eerste gezicht voor de overheid een dure manier van koopkrachtondersteuning, vergeleken met verhoging van ambtenarensalarissen en sociale uitkeringen. Bij zorgvuldige berekening van alle direct relevante elementen valt de kostenvergelijking echter veel gunstiger uit. Dit geldt a fortiori indien men ook indirecte effecten of middellange termijn modelmatig in beeld brengt²⁰. Lastenverlichting heeft grote voordelen, met de aantekening dat de verschillen in inkomensontwikkeling tussen diverse inkomensgroepen hieraan grenzen stellen.

Het geheel overziende zou bij 2,5% economische groei een van de mogelijke beleidsopties kunnen zijn het aandeel van de collectieve uitgaven in de eerste helft van de jaren negentig met ongeveer één procentpunt van het nationale inkomen te doen achterblijven bij de algemene economische groei, hetgeen correspondeert met een reële groei van de collectieve uitgaven van ca. 1% per jaar. In die optie zou jaarlijks de genoemde 1% van het nationale inkomen ongeveer gelijkelijk voor vermindering van het financieringstekort²¹ en vermindering van de collectieve lasten kunnen worden aangewend. Het betreft hier uiteraard niet meer dan een globale illustratie van wat continuïteit en actualisering van het huidige, op sanering en op groei gericht beleid bij de openbare financiën, in macro-economische termen zouden kunnen inhouden.

Stel dat jaarlijks uit de algemene ruimte uit hoofde van de economische groei 0,5%-punt van het nationale inkomen, dat wil zeggen ruim f 2 mrd. voor lastenverlichting beschikbaar komt en dat daaraan nog een zeker bedrag is toe te voegen uit hoofde van beperking van aftrekkosten e.d. Wat is daarmee dan op fiscaal gebied te bereiken? Na doorvoering van 'Oort en Dekker' zal ten gunste van brede lagen van de bevolking vooral het marginale tarief van belastingen en sociale premies kunnen worden verlaagd. Aldus is ook te bereiken dat dit marginale tarief voor de overgrote meerderheid van de bevolking iets beneden 50% komt te liggen. Aldus wordt men, ook marginaal gezien, weer meerderheidsaandeelhouder in zijn eigen inkomen²².

17. De collectieve uitgaven in 1990 zijn door eenmalige posten neerwaarts beïnvloed tot een bedrag van f 2 mrd. (netto). Aan de andere kant zij bedacht dat de rentelasten in de jaren 1986/1990 naar verwachting harder stijgen dan in de periode 1990/1994. Dit is uiteraard van invloed op het mogelijke stijgingstempo van de 'eigenlijke' overheidsuitgaven.

18. F.W. Rutten, *Economie en openbare financiën*, Ministerie van Economische Zaken, overdruk 8806, mei 1988.

19. Aan differentiatie van de minimum-uitkeringen in relatie tot de afstand van de arbeidsmarkt zijn niet geringe problemen verbonden.

20. Een studie van het CPB indiceert dat een gematigde loonontwikkeling, aangevuld met een beleid dat het aandeel van de collectieve uitgaven en lasten in het nationale inkomen in de jaren 1973-1984 niet met 10%-punten had laten stijgen maar had gestabiliseerd, in die periode een extra groei van de productie van de marktsector van 3/4% per jaar zou hebben gegenereerd, terwijl de werkloosheid dan in 1984 ca. 300.000 personen lager zou zijn uitgekomen. Deze analyse van het verleden bevat uiteraard ook lessen voor de toekomst. Zie G.M.M. Gelauff, *Het belang van de internationale stagflatie en de binnenlandse reactie daarop voor de Nederlandse economische ontwikkeling in 1972-1984; een cliometrische analyse met FK'85*, Onderzoeksmemorandum nr. 18, Centraal Planbureau, Den Haag, 1986.

21. Aldus zou het tekort van de collectieve sector tussen 1987 en het midden van de jaren negentig worden gehalveerd, zoals bepleit in het jaarverslag van de Nederlandsche Bank over 1987.

22. Het 60%-tarief na invoering van de Oort-voorstellen is al van toepassing bij een inkomen van circa f 90.000. Internationaal gezien is dit een hoog tarief bij een niet bijzonder hoog inkomen. Voor het geval er bezwaar zou bestaan tegen reductie van het 60%-tarief voor de allerhoogste inkomens zijn er natuurlijk technische oplossingen in de vorm van verlenging van de 50%-schijf, met behoud van de 60%-schijf voor exceptionele inkomens. Ook splitsing van het inkomen van man en vrouw is in dit verband relevant.

Ook is in dit scenario ruimte te maken voor verdere btw-verlaging, wanneer dat in EG-kader nodig zou blijken.

Arbeidsmarkt en werkgelegenheid

De werkgelegenheid is de afgelopen jaren zeer voo-spoedig gegroeid in ons land. Het aantal werkzame personen stijgt in de jaren 1985 tot en met 1989 bij ons met 10% tegen ca. 4% in de EG²³. Deze voorhoede-positie in de EG en de omslag in de tijd in ons land – van 1981 tot 1983 daalde de werkgelegenheid met 100.000 personen en sindsdien is er een stijging met 500.000 personen – wordt in brede kring onvoldoende onderkend, waarschijnlijk in verband met het minder gunstige verloop van de werkloosheidscijfers.

Dat de werkloosheid, zoals geregistreerd door de gewestelijke arbeidsbureaus, ondanks de forse werkgelegenheids-groei het afgelopen jaar geen aanzienlijke daling meer heeft vertoond, is toe te schrijven aan de onverwacht sterke groei van het arbeidsaanbod, de vertraging bij het gerichte arbeidsmarktbeleid (onder meer jeugdwerk-garantieplan) en wellicht ook aan een mogelijk toenemende vervuiling van de GAB-cijfers (het vervuilingpercentage bedraagt thans 39%).

De cijfers van het CBS geven een veel zuiverder beeld van het niveau dat overeenkomt met de gekozen werkloosheidsdefinitie. In september/november 1988 bedroeg de werkloosheid 415.000 personen²⁴. Dit is 8% van de beroepsbevolking, terwijl het EG-gemiddelde (gestandaardiseerd) 10,5% bedraagt.

Het CPB heeft eerder tentatief de werkloosheid ingedeeld naar 3 kenmerken. Aangenomen dat dezelfde verhoudingsgetallen ruwweg van toepassing zijn op de genoemde ruim 400.000, tekent zich zeer globaal de volgende onderverdeling af:

Kwalitatieve tekortkomingen	200.000
Frictie	100.000
Vrije beschikbare arbeidsreserve	100.000

De vrije geregistreerde arbeidsreserve kan daarbij zijn overschat, omdat de cijfers van de arbeidsbureaus gelet op de kenmerken van deze categorie relatief sterk vervuld kunnen zijn.

Bij een aanhoudende economische groei en voortgezet-te loonmatiging ligt voor de middellange termijn een daling van de werkloosheid in de lijn, mede gelet op de teruglopende groei van het arbeidsaanbod op grond van demografische factoren. De demografische groei van het arbeidsaanbod in personen daalt naar verwachting van 85.000 in 1988 naar 35.000 in 1995 en naar nul omstreeks 2000. De demografische groei in de jaren negentig is gering in vergelijking met de jaarlijkse groei van de werkgelegenheid van 85.000 personen in de periode 1984 t/m 1989. Het is mogelijk dat de vrije geregistreerde arbeidsreserve die nu nog 100.000 (of mogelijk minder) belooft, omstreeks 1995 (of wellicht eerder) zal zijn verdwenen en zal gaan omslaan in een arbeidstekort. Deze omslag hoeft niet op te treden, zolang het arbeidsaanbod sterker stijgt dan overeenkomt met de demografie, als reactie op een sterke groei van de werkgelegenheid en naarmate het beter lukt werklozen met een ontoereikende opleiding of werkervaring als-nog via scholing/werkervaring in te schakelen in het arbeidsproces. Het bedrijfsleven heeft in 1988 35 à 40.000 personen in dienst genomen, die langer dan 2 jaar werkloos waren. Men moet dus oppassen om op basis van hysteresis-analyse langdurig werklozen af te schrijven²⁵. Nu het instrumentarium van de arbeidsvoorziening is gestroomlijnd en de verantwoordelijkheden meer naar het regionale niveau worden verlegd, mag van alle betrokkenen een extra inzet ter vermindering van de werkloosheid wor-

den verwacht. Scholing en omscholing zullen ook in meer algemene zin nodig zijn om te vermijden dat een globaal kwantitatief evenwicht op de arbeidsmarkt medio de jaren negentig gepaard gaat met tekorten op deelmarkten. Het is zaak dat bedrijfsleven en overheid nu al de nodige inspanningen verrichten om dat te voorkomen.

In verband met de problemen rond inactiviteit dient niet alleen op de werkloosheidscijfers te worden gelet. De WAO/AAW bevat ook een component van verborgen werkloosheid. Een van de hoofddoelstellingen van de stelselherziening van sociale zekerheid in 1986 was erop gericht de werkloosheidscomponent in de WAO te verminderen. Tot dusverre zijn de beoogde effecten echter niet zichtbaar geworden in de cijfers. Als de ontwikkeling zo doorgaat bij ongewijzigd beleid, dan stijgt het aantal personen in de WAO/AAW van ca. 200.000 in 1970 via 650.000 in 1980 en 805.000 in 1988 naar 830.000 in 1992. Mede gelet op het feit dat de WAO/AAW-uitkeringen als percentage van het nationale inkomen veel hoger liggen dan in de omliggende landen (1,5 keer zo hoog als in Duitsland en tweemaal zo hoog als in België en Frankrijk), gaat achter deze getallen inactiviteit schuil. Vandaar dat in overleg tussen werknemers, werkgevers en overheid naar nieuwe oplossingen wordt gezocht.

Ook meer in het algemeen ligt het deelnemingspercentage van onze bevolking relatief laag, mede omdat gehuwde vrouwen nog in mindere mate dan elders aan het arbeidsproces deelnemen. Volgens gegevens van het CBS omtrent marginaal actieven en gedeeltelijk werklozen zijn er in de jaren negentig ten minste enkele honderdduizenden personen extra in te schakelen in het arbeidsproces²⁶. Met het oog op verdere emancipatie en ter verbreding van het economische draagvlak is het alleszins gewenst dat het deelnemingspercentage stijgt en dat de werkgelegenheid in de jaren negentig aanzienlijk harder blijft groeien dan overeenkomt met de demografische ontwikkeling. Gericht arbeidsmarktbeleid kan daartoe een zekere bijdrage leveren. Het netto bereik van werkgelegenheidsverruimende maatregelen neemt in de jaren 1987-1989 met gemiddeld ca. 10.000 personen per jaar toe, hetgeen bescheiden is in verhouding tot de jaarlijkse werkgelegenheids-groei ad 70 à 80.000 personen (excl. gericht beleid). Het overgrote deel van de werkgelegenheids-groei zal moeten komen van goed onderwijs (plus scholing), gematigde arbeidskosten en een flinke, versnellende economische groei. Het beleid van de sociale partners en van de overheid dient nog vele jaren doortrokken te blijven van vermeerdering van de werkgelegenheid.

F.W. Rutten

23. Het gunstige resultaat blijkt ook uit het feit dat de toeneming van de werkgelegenheid in arbeidsjaren van 1989 op 1986 bijna 25.000 groter is dan ten tijde van het regeerakkoord werd voorzien.

24. In het eerste kwartaal kwam de CBS-meting uit op 485.000. Nog niet duidelijk is in hoeverre de daling tot 415.000 is toe te schrijven aan seizoenfactoren en in hoeverre deze daling meer duurzaam van aard is.

25. Voor zover echter de huidige indruk uit de lopende heroriënteringsgesprekken zou worden bevestigd dat relatief veel langdurig werklozen om redenen van gezondheid e.d. geen reële arbeidsmarktkansen hebben, dient om humane redenen te worden gezien of voor hen, zolang dit het geval is, de sollicitatieplicht moet worden gehandhaafd. Wel zal het beleid erop gericht moeten blijven de situatie van de betrokkenen en hun marktkansen te verbeteren.

26. CBS, *Enquête beroepsbevolking 1987*, Voornaamste uitkomsten, november 1988.