

Overheid en groeibeleid

J.E. Andriessen*

De auteur beschrijft de factoren die de economische groei op lange termijn bepalen. Centrale vraag hierbij is of de overheid invloed op deze factoren kan uitoefenen en zo ja, met welk beleid een zo evenwichtig mogelijke groei kan worden bereikt. Na een schets van de ontwikkeling in het denken over economische groei worden de voorwaarden aangegeven waaronder kapitaal, arbeid en technologische vooruitgang optimaal kunnen bijdragen aan de economische groei.

Een historische schets

De neo-klassieke theorie van de economische groei werd onder meer vorm gegeven door het baanbrekende werk van Solow. Zo stelt Stern in het jubileumnummer ter ere van het honderdjarige bestaan van *The Economic Journal*: "Solow showed how growth could be decomposed, using an aggregate production function, into contributions from different sources, namely the growth rates of factor inputs (...) plus a residual"¹.

Bij de neo-klassieken wordt de economische groei dus bepaald door de input van de produktiefactoren arbeid en kapitaal en door een restterm. Dit residu bevat onder meer de invloed op het groeiproces van de technologische vooruitgang en vernieuwing. Kapitaal en arbeid worden beide als homogeen beschouwd. In deze zienswijze is er dus geen aandacht voor de kwaliteit van het menselijk kapitaal of voor natuurlijke hulpbronnen. Zorg over de gevolgen van een hoge economische groei voor het milieu is dan ook afwezig. In de neo-klassieke wereld is het vrij duister hoe de groei tot stand komt. Joan Robinson sprak in dit verband over: "God and the engineers", waarmee zij bedoelde dat de toename van het arbeidsaanbod en de technologische vooruitgang op welhaast mysterieuze wijze de groei bepalen. Kortom, men beschouwde economische groei als een soort 'manna from heaven'.

Voor de neo-klassieken was de economie als het ware een voortdenderende trein. De rol van de overheid was beperkt, maar men kon binnen deze trein wel naar believen het interieur verbouwen. Bij voorbeeld om een mooi stelsel van sociale zekerheid op te tuigen. Bij de beleidsmakers leefde de stellige opvatting dat dit de snelheid op lange termijn niet zou beïnvloeden. Men moest er nog achterkomen dat in zo'n geval de groeitrein aan snelheid verliest en in het uiterste geval zelfs tot stilstand kan komen.

In de jaren zeventig brak via het 'doomsday'-scenario van de Club van Rome het besef door dat de groeitrein soms door een natuurgebied raast. Onder invloed van de waarschuwingen van deze deskundigen begon men meer aandacht te schenken aan de gevolgen van economische groei voor het milieu. Ongebreidelde en ongestructureerde economische vooruitgang zou nadelig op het milieu uitwerken.

In ons land leidde dit tot een veel besproken beleidsstuk, te weten de nota Selectieve groei. Eén van de in deze Structuurnota geïntroduceerde instrumenten ter sturing van de economie was de WIR. De gedachte dat van dit instrument een selecterende werking zou uitgaan werd vorm gegeven door de verschillende toeslagen die de WIR kende voor onder meer kleinschalige investeringsprojecten, projecten in economisch zwakke gebieden, voor energiebesparende projecten, enzovoort, enzovoort. De teneur van de nota was dat de overheid als machinist van de groeitrein de mogelijkheid had hier en daar een wagonnetje af te koppelen.

Uiteindelijk bleef er van de WIR niet meer over dan een simpel subsidie-instrument. De economie was aan het begin van de jaren tachtig dusdanig in het slop geraakt, dat het WIR-instrument geheel anders uitwerkte dan waarvoor het oorspronkelijk in het leven was geroepen. Van de oorspronkelijk bedoelde selecterende werking was niets meer over gebleven. Door een hernieuwde belangstelling voor de groeibepalende factoren in de jaren tachtig begon langzaam het besef door te dringen dat de economie niet maakbaar is maar wel breekbaar. Uiteindelijk heeft dit in een ommezwaai in het denken over groei geresulteerd, die in de jaren zeventig niet voor mogelijk was gehouden. Deze verandering kwam mede tot stand doordat er in toenemende mate anders werd gedacht over de aanbodkant van de economie. Het 'nieuwe' van de aanbod-economische denktrant moet evenwel niet worden overdreven. Om Samuelson te citeren: "Supply side economics is not a new story; such keynesian stalwarts as Robert Solow (the estimator of production functions) long worked this furrow"².

Dit neemt niet weg dat in de laatste tien jaar andere accenten zijn komen te liggen in het denken over

* De auteur is minister van Economische Zaken. Dit artikel is een bewerking van de Tinbergenlezing die de auteur op 4 oktober uitsprak voor de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde.

1. N. Stern, The determinants of growth, *The Economic Journal*, jg. 101, januari 1991, blz. 122-133.

2. P.A. Samuelson, Evaluating Reaganomics, *Challenge*, jg. 27, nr. 5, november/december 1984, blz. 4-11.

de invloed van de overheid op het groeiproces. Die invloed kan ten goede zijn, maar ook ten kwade. Een te grote rol van de overheid op een aantal beleidsterreinen kan contraproductief werken. Een verkeerd gekozen instrument kan het groeiproces veel schade berokkenen.

Het volgende beeld lijkt passend. De overheid is niet de machinist van de groeitrein. Haar taak is te letten op de rails waarlangs het groeiproces moet lopen. De twee sporen zijn arbeid en kapitaal. De technologie is een soort bovenleiding; daarmee wordt de groeitrein van energie voorzien. Met andere woorden, de particuliere sector zet de trein op de rails en bedient de groeilocomotief. De overheid kan de bestuurder hoogstens hier en daar een helpende hand toesteken. Haar voornaamste taak is echter om oog te hebben voor het landschap en er nauwlettend op toe te zien waar het spoor doorheen loopt.

De factor kapitaal

Voor economische groei is het een eerste vereiste dat er wordt geïnvesteerd. Hierbij gaat het niet alleen om bedrijfsinvesteringen; even belangrijk zijn investeringen in de infrastructuur. Weliswaar zullen volgend jaar de particuliere investeringen iets dalen, maar vergeleken met andere landen blijft in ons land de investeringsquote van bedrijven hoog³. Het is van belang om in het achterhoofd te houden dat naast deze investeringen in activa door bedrijven ook veel geld wordt uitgegeven aan onderzoek, opleidingen, enzovoort. Hoewel dit wel eens wordt vergeten zijn deze zogenaamde 'intangibile investments' wel degelijk van groot belang voor de vernieuwing van het produktieapparaat. Nederland kent op dit gebied enige achterstand ten opzichte van het buitenland, maar deze achterstand is de laatste jaren wel sterk teruggebracht⁴.

Andere specifieke kenmerken van de Nederlandse investerings- en spaarsituatie zijn:

- er worden omvangrijke directe investeringen in het buitenland gepleegd;
- ons land kent een hoge nationale spaarquote die bovendien fors boven de investeringsquote ligt. Daardoor is er sprake van een spaaroverschot en een navenant overschot op de betalingsbalans;
- we hebben een nog redelijke infrastructuur die evenwel goed 'up to date' gehouden moet worden;
- de collectieve sector vergt een omvangrijke financiering. Dat vraagt nogal wat van ons in de vorm van hoge belastingen en sociale premies. Daarnaast moet een fors beroep op de besparingen worden gedaan, omdat ondanks de hoge collectieve-lastendruk de overheid haar huishoudboekje niet kloppend kan krijgen.

De vraag is nu, of de overheid iets aan deze gegeven situatie moet doen. Moet, met andere woorden, het spaar- en investeringslandschap fors worden omgeploegd, of kunnen we volstaan met hier en daar een boom weg te halen? Ik denk het laatste.

Om met de besparingen te beginnen. De gezinsbesparingen zijn in Nederland redelijk hoog. Wij sparen veel voor onze oudedagsvoorziening. Voor de toenemende vergrijzing hebben we alvast geld weggelegd. Hierdoor hoeven werkenden straks geen ex-

tra premies te betalen voor de bejaarden in de toekomst, zoals in veel landen om ons heen het geval zal zijn. Wij hebben er al voor gespaard. Wel ben ik voor meer keuzevrijheid bij de invulling van het pensioensysteem. Het is mijns inziens niet nodig dat de overheid in alle opzichten meewerkt aan te riant pensioenen.

Om verschillende redenen zijn investeringen van Nederlandse bedrijven in het buitenland een goede zaak. Nederland is te klein om alle schaalvoordelen die aan omvangrijke investeringen zijn verbonden zelf uit te kunnen buiten. Via directe investeringen leren bedrijven de buitenlandse markt kennen. Dit is niet nieuw; al van oudsher worden Nederlandse bedrijven als het ware door de kleine thuismarkt gedwongen over de grens te kijken. Van essentieel belang voor onze economie is ook dat buitenlanders veel in Nederland investeren.

Intussen valt het op dat investeerders uit het buitenland, bij voorbeeld uit de VS, gemiddeld een hoger rendement halen dan de Nederlandse investeerders elders. Een verklaring hiervoor kan allereerst zijn dat bedrijven op hun thuismarkt genoeg nemen met een wat lager rendement, omdat tegenover het wat lagere rendement de grotere zekerheid en vertrouwdheid met de eigen markt staat. Daarnaast komen buitenlandse investeerders hier met een in eigen land reeds beproefde technologie, terwijl Nederlandse bedrijven een nieuwe technologie vaak in het buitenland voor het eerst uitproberen, met alle risico's van dien.

Afgezien van het feit dat het doen van directe investeringen in het buitenland een goede zaak voor de Nederlandse ondernemingen is, dienen we ons te realiseren dat Oost-Europa en de derde wereld in de toekomst veel kapitaal nodig hebben. Het zou van een weinig flexibele houding getuigen wanneer we kapitaalexport naar deze gebieden zouden indammen. Omdat bestuurders van de groeitrein, en met name de buitenlandse, gauw hun vertrouwen verliezen, is het raadzaam dat de overheid op het gebied van besparingen en investeringen behoedzaam opereert.

Een voorname overheidstaak ligt op het terrein van de infrastructuur. Wil Nederland een vooraanstaande distributiefunctie blijven vervullen dan zal de infrastructuur moeten worden uitgebreid en vernieuwd. Op dit gebied liggen onderhand nogal wat projecten op de tekentafel. Zo bestaan er plannen voor de mainports, op het gebied van het wegverkeer en het openbaar vervoer, met onder meer de Betuwelijn en de hoge-snelheidstrein. De alles overheersende vraag is evenwel op welke wijze een en ander het beste kan worden gefinancierd. Daarover bestaan de nodige gedachten. Allereerst kan het via de koninklijke weg. Een herschikking binnen het totaal van de collectieve uitgaven is en blijft de beste financieringsbron. Op deze manier kan een eind worden gemaakt aan de verdringing van overheidsinvesteringen door andere (consumptieve) overheidsuitgaven, waarvan de rentelasten een belang-

3. Centraal Planbureau, *Macro Economische Verkenning 1992*, Den Haag, 1991, blz. 90.

4. Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Economie met open grenzen*, vergaderjaar 1989-1990, nr. 21 760, nrs. 1-2, blz. 65.

rijk onderdeel vormen. Op korte termijn valt dit evenwel moeilijk te realiseren. Vandaar dat in de Miljoenennota plannen aangekondigd zijn om in de toekomst de inkomsten die voortvloeien uit de extra export van gas in te zetten voor infrastructurele projecten van nationaal belang⁵.

De overheid wil ook de samenwerking met de particuliere sector op het terrein van de infrastructurele investeringen intensiveren. Hierbij kan bij voorbeeld worden gedacht aan pensioenfondsen die hun omvangrijke premie-inleg voor een gedeelte in renderende infrastructurele projecten zouden kunnen investeren. Dit gebeurt bij megaprojecten in het buitenland ook, bij voorbeeld in het Kanaaltunnelproject. Voor 'publiek-private samenwerking' op uitgebreide schaal moet de overheid nogal wat veranderen. Zij moet als het ware markten creëren, projecten toesnijden op investeerders, niet met onverwachte regelgeving er tussen komen, of alles ophouden met ingewikkelde procedures.

Door Europa 1992 en de toenemende mondialisering van de economie neemt de internationale mobiliteit van kapitaal toe. Hierdoor worden de binnenlandse besparingen steeds meer losgekoppeld van de binnenlandse investeringen. Landen en regio's binnen Europa moeten met elkaar concurreren op het punt van het vestigingsklimaat. Voor de collectieve sector betekent dit dat de overheid niet zonder meer geld via belastingen en dergelijke kan weghalen, doch dat zij het mobiele kapitaal steeds meer waar voor zijn geld moet bieden. Hierbij speelt bij voorbeeld een goede infrastructuur een heel belangrijke rol. Worden belastingen niet gecompenseerd door andere zaken, zoals bij voorbeeld een goed opgeleide beroepsbevolking en een goede infrastructuur ingebed in een gunstige geografische ligging, dan dreigt het gevaar dat bedrijven in hun vestigingsbeleid simpelweg kiezen voor het land met de laagste belastingen. Een en ander zal de bewegingsvrijheid op het punt van het heffen van met name belasting op winsten en kapitaal beperken⁶.

Dit brengt ons op het vierde kenmerk van het Nederlandse spaar- en investeringslandschap: de omvang en de aard van de collectieve sector. Dat geeft ons een aantal hardnekkige handicaps. Zo kent Nederland een omvangrijke inactiviteit. Vergeleken met andere OESO-landen is de arbeidsparticipatie in ons land zeer laag⁷. Een hogere participatiegraad is onder meer van groot belang om een gezond draagvlak voor de collectieve voorzieningen tot stand te brengen. Daarnaast is het belangrijk dat de in het onderwijs opgedane vaardigheden in het arbeidsproces worden benut. Het is zonde om een opleiding te ontvangen en vervolgens niet actief aan het arbeidsproces deel te nemen. De grote inactiviteit leidt er eveneens toe dat een groot deel van de collectieve uitgaven wordt besteed aan inkomensoverdrachten. Om in de beelddraak van de groeitrein te blijven: er hangen takken over de rails. Onze collectieve boom moeten we daarom hier en daar fors snoeien.

De factor arbeid

Nu kapitaal steeds mobieler wordt oefent hoogwaardige arbeid een aantrekkingskracht uit op de internationale investeringsstromen. De creatie van hoogwaardige arbeidsplaatsen is steeds meer afhankelijk

van het vestigingsklimaat. Zo worden de R&D-laboratoria van grote bedrijven aan ons land gebonden door een excellente wetenschappelijke en technologische infrastructuur. We moeten dit minstens zo zien te houden. Beter is het nog iets extra's te doen, zoals in de vorm van 'centers of excellence'.

Natuurlijk wordt niet alleen kapitaal steeds mobieler, ook de factor arbeid zelf en dan met name hoogwaardige arbeid kan steeds gemakkelijker de grens over. Hoogwaardige arbeid is hoog opgeleide arbeid. We raken hier dan ook een belangrijk punt: het onderwijs en de scholing van werknemers. Een specifiek probleem van ons land is het technisch onderwijs en de Nederlandse houding ten opzichte van techniek.

Er zijn nogal wat aanwijzingen dat Nederlanders te weinig 'technology-minded' zijn. De campagne 'kies exact' heeft wat betreft nog niets aan actualiteitswaarde ingeboet. Een recent rapport uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken laat zien dat er een tekort dreigt van 12.000 onderzoekers in bètarichtingen in de periode 2006-2010⁸. Dit komt naar schatting overeen met bijna 15 % van de dan benodigde onderzoekers. Nu zijn prognoses altijd onzeker, maar dit getal is dermate groot dat van een serieus probleem moet worden gesproken. Studenten kiezen in ons land nog te veel voor de alfa-opleidingen, terwijl juist voor mensen met een bèta-opleiding een rooskleurige toekomst lijkt gelegd.

Een ander probleem is dat de aansluiting van het onderwijs op de bedrijfspraktijk vaak slecht is. Een zelfde zorg geldt het lager en middelbaar beroepsonderwijs. In dit kader pleit de commissie-Rauwenhoff voor meer samenwerking tussen bedrijven en overheid op het gebied van het beroepsonderwijs. Ik ben daar ook een voorstander van. Het is wenselijk dat het onderwijsstelsel als geheel wordt ingericht op grotere mogelijkheden voor bij- en omscholing van vooral ook volwassenen. Door mensen via omscholing te motiveren en hiermee ook de kans te geven actief aan het arbeidsproces deel te nemen, wordt het mogelijk om hen naast hun rechten ook te wijzen op hun plichten. Ons stelsel van sociale zekerheid kan aldus worden toegespitst op diegenen die het ook echt nodig hebben. Om dat te bereiken is een omschakeling van de huidige voorzieningsstaat naar een werkelijk sociale markteconomie vereist.

Het technologisch residu

Het technologische landschap van Nederland vertoont enige nieuwe glooiingen. Zo nemen we de opkomst waar van de netwerkeconomie met daarmee

5. Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Miljoenennota 1992*, Den Haag, 1991, blz. 13.

6. Zie bij voorbeeld A.L. Bovenberg, R.J. Mulder en J. van Sinderen, *Internationale integratie en belastingheffing*, ESB, 24 oktober 1990, blz. 996-999.

7. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Een werkend perspectief; arbeidsparticipatie in de jaren '90*, Rapporten aan de Regering, nr. 36, Den Haag, 1990.

8. A. Eimers en B. Hövels, *Het toekomstig onderzoekerspotentieel; een verkennende studie naar R&D-personeel en het Nederlands bedrijfsleven*, reeks Beleidsstudies Technologie/Economie, nr. 12, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag, 1991.

verbonden nieuwe samenwerkingsvormen en strategische allianties. Een ander aspect is de toenemende vervalting van wetenschap en technologie. Disciplinaire grenzen en sectorale indelingen vervagen steeds meer. Ten slotte worden veel produkten en productieprocessen steeds kennisintensiever. Deze opsomming maakt al duidelijk dat technologische vernieuwing een proces is dat vooral in de bedrijven zèlf zal moeten plaatsvinden. De overheid moet niet de pretentie hebben met haar beleid het technologische vernieuwingsproces naar haar hand te kunnen zetten. Dit betekent niet dat er geen ruimte meer zou zijn voor een technologiebeleid, maar wel dat dit beleid slechts bedoeld is om hier en daar een knik in de bovenleiding van de groeitrein terug te buigen. We kunnen de ontwikkeling van het technologiebeleid in drie fasen indelen:

- de eerste fase startte met de *Innovatienota* uit 1979. In deze nota stond het speur- en ontwikkelingswerk van nieuwe technologie centraal. Het doel was de aanbodzijde van de economie te versterken;
- de tweede fase werd gekenmerkt door de ideeën van de commissie-Dekker uit 1987. De commissie-Dekker vroeg vooral aandacht voor een brede verspreiding en toepassing van nieuwe technologieën, waartoe een diffusiebeleid werd ontwikkeld. Kenmerkend hiervoor zijn de inmiddels opgerichte Innovatiecentra die als intermediair fungeren tussen ondernemingen en wetenschap;
- de derde fase is momenteel in ontwikkeling. Nu staat de samenhang tussen technologie en samenleving centraal; aan de elementen uit eerdere fasen van het beleid wordt de maatschappelijke integratie van technologie toegevoegd.

Er zijn twee redenen aan te geven waarom in het huidige beleid juist de nadruk ligt op het vergroten van het maatschappelijk draagvlak voor technologie. Ten eerste leveren investeringen in nieuwe technologieën pas een maximaal rendement op als de samenleving de technologieën ook accepteert. Nu blijft veel gebruiksklare techniek onbenut liggen. Volgens een rapport van de OESO wordt slechts 10 tot 20% van de informatietechnologie ook daadwerkelijk gebruikt⁹. De techniek rolt een beetje langs ons heen. Ten tweede dient de ontwikkeling van de technologie te worden afgestemd op grote maatschappelijke behoeften. Voorbeelden hiervan zijn de zorg om het milieu en de bestrijding van de criminaliteit.

In de huidige fase van ons technologiebeleid moeten we dus de wisselwerking tussen technologie en samenleving centraler stellen. Als belangrijkste instrumenten om een dergelijk beleid vorm te geven zijn te noemen:

- het opbouwen van een uitstekende kennisinfrastructuur en samenwerkingsrelaties;
- het stimuleren van opleidingen;
- het verzorgen en opbouwen van een goede telematika-infrastructuur;
- het stimuleren van grote ondernemingen als 'carriers of technology';
- complementariteit van het nationale met het internationale beleid: het toespitsen van de Europese samenwerking op projecten met een grootschalig karakter en een grensoverschrijdende problema-

tiek. Voorbeelden hiervan zijn de biotechnologie, de milieutechnologie en geavanceerde computer- en elektronicatechnologie. Omdat Nederland te klein is om het allemaal zelf te doen moeten we samenwerking zoeken met andere Europese landen.

Slot

Economische groei heeft vanaf het eerste begin een voorname plaats ingenomen in de beoefening van de economische wetenschap. Om het artikel van Stern in het jubileumnummer van *The Economic Journal* nog eens te citeren: "For the classical economist from Smith, and notably, Ricardo, Marx and Malthus, the understanding of the process of economic growth was central".

Dit is nog steeds zo. Sparen en investeren in de brede zin des woords vormen de motor van de economische groei. We dienen de besparingen aan te wenden voor groeibevorderende investeringen. Tenzij het geld in goede zaken zoals infrastructuur en onderwijs wordt gestoken, moeten we zo min mogelijk van de besparingen naar de overheid toesluizen. Niet alleen investeringen in fysiek kapitaal maar juist ook investeringen in mensen zijn van essentieel belang voor de economische groei. De les die we in de afgelopen jaren hebben geleerd en die we in de jaren negentig moeten toepassen is dat we de besparingen op een juiste wijze dienen aan te wenden.

Aandacht voor economische groei vormt de essentie van de taak van de minister van Economische Zaken. Maar er is heel wat veranderd in onze opvattingen over hoe de economische groei tot stand komt en wat de rol van de overheid daarbij moet zijn.

Was het vroeger 'manna from heaven' waar de overheid naar willekeur over kon beschikken, nu komt het inzicht naar voren dat overheidsbeleid wel degelijk een belangrijke invloed kan uitoefenen op de hevigheid van de 'mannaregen'. Een betrouwbare overheid, die aandacht heeft voor de infrastructuur, voor de technologische ontwikkeling en bovendien begaan is met het opleidingsniveau van mensen, is essentieel voor het bereiken van een duurzame groei. Ook zijn we er achter gekomen dat de overheid niet naar willekeur hemels brood kan uitdelen. Tegelijkertijd is onze verantwoording voor de groei groter geworden. Met het milieubeleid moeten we er op letten dat het geen 'zure manna' wordt. Ook dat is een taak van de overheid.

J.E. Andriessen

9. OESO, *Information technology and economic prospects*, Parijs, 1987.