

Sanering van de overheidsfinanciën: herstelbeleid of symptoombestrijding?

DRS. F.W.M. PALLADA*

In achtereenvolgende Miljoenennota's is betoogd dat de structurele problemen van de economie in belangrijke mate veroorzaakt zijn door de expansie van de collectieve sector. De overheidsuitgaven zouden duidelijke tekenen van onbeheersbaarheid vertonen en hebben geleid tot een stijging van de collectieve-lastendruk die de winsten van bedrijven heeft uitgehold. In dit artikel probeert de auteur na te gaan of er empirische ondersteuning voor de gesuggereerde verbanden is. Hij wijst er op dat de causaliteit wel eens andersom zou kunnen zijn en dat de vertraging van de economische groei tot het oplopen van de collectieve-lastendruk heeft geleid. Een beleid dat gericht is op „sanering van de overheidsfinanciën” pakt dan niet de oorzaak van de problemen aan, maar beperkt zich tot symptoombestrijding en verergert in feite de situatie.

Inleiding

De stellingen dat in ons land de collectieve uitgaven te sterk zijn gestegen en dat de verslechtering van de bedrijvigheid is veroorzaakt door de stijging van de collectieve-lastendruk, schijnen zo langzamerhand vaste waarheden te zijn geworden in de praktijk van de openbare financiën. Aan de beeldvorming van de te grote overheid wordt vooral bijgedragen door de beschouwingen in de Miljoenennota: „In de vorige Miljoenennota is uiteengezet dat de structurele problemen van onze economie in belangrijke mate samenhangen met de sterke expansie van de collectieve sector. Die expansie heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de tot voor kort uitbundige consumptiegroei. Zij heeft evenwel ook grote schade toegebracht aan de positie van het bedrijfsleven, zowel via de opwaartse druk op de lonen die voortvloeide uit de sterke verzwaring van collectieve lasten als via de repercussies van het hoog opgelopen financieringstekort van de overheid. De particuliere investeringen raakten daardoor in de knel” 1).

In de eerste plaats is de Miljoenennota een *beleidsnota* waarin het kabinet haar economische preferenties verkondigt en verdedigt. De beweringen die de minister van Financiën daarin voor zijn rekening neemt, hebben dan ook voornamelijk een politieke, niet een economisch-theoretische betekenis. Dat effectbejag daarbij niet wordt geschuwd, blijkt o.a. uit het feit dat in 1983 het volume van de macro-economische consumptie is teruggekeerd naar het niveau van 1978 zodat van een „uitbundige groei” zoals in het zojuist vermelde citaat, in het geheel geen sprake is.

De geringe aandacht voor de empirische relevantie van de geformuleerde hypothesen alsmede de krachtige taal waarin de nota is verrat, leiden ertoe dat men zich soms moeilijk aan de indruk kan onttrekken dat de grenzen van een neutrale analyse worden overschreden. Nog een voorbeeld: „De noodzaak van terugdringing van de collectieve uitgaven, om het financieringstekort en zo mogelijk ook de collectieve lastendruk te verminderen, lijkt nu algemeen erkend” 2). Wie echter de reacties van de meest betrokken groepen (ambtenaren, trendvolgers en uitkeringsgerechtigden) op de kabinetsplannen heeft vernomen, kan bezwaarlijk beamen dat de budgettaire doelstellingen op algemene erkenning steunen. Sterker, in het alternatief van de FNV blijkt zowel wat betreft het financieringstekort als de

collectieve-lastendruk een ander standpunt te worden ingenomen. Ook valt van tijd tot tijd bij sommige ondernemers alsmede uit de academische wereld twijfel te beluisteren ten aanzien van de heilzame werking van het op sanering van de overheidsfinanciën gerichte beleid.

Wordt in de Miljoenennota de mening uitgesproken dat de verslechtering van de bedrijvigheid in ons land is veroorzaakt door de expansie van de collectieve sector, de gedachte die aan dit artikel ten grondslag ligt, is dat de causaliteit ook andersom kan zijn. In het navolgende zal deze gedachte worden uitgewerkt en zal worden ingegaan op de hypothese van de onbeheersbare ontwikkeling van de collectieve uitgaven en op de betekenis van de collectieve-lastendrukstijging voor de ontwikkeling van het winstinkomen.

Onbeheersbare uitgaven?

Sinds de jaren vijftig zijn de collectieve uitgaven in ons land aanzienlijk toegenomen in verhouding tot het nationaal inkomen. Bedroegen de collectieve uitgaven in 1955 nog 40% van het nationaal inkomen, in 1983 is dit percentage opgelopen tot 75. Hoewel de helft van de toename reeds werd geëffectueerd vóór 1975, wordt toch vooral in de periode nadien, wanneer ook de financieringstekorten van de overheid toenemen, de trendmatige stijging van de uitgavenquote in verband gebracht met een vorm van wildgroei in de collectieve sector. Volgens het zevende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte vertonen de collectieve uitgaven dan ook duidelijk trekken van onbeheersbaarheid.

Echter, bij een nadere beschouwing van de cijfers moet men concluderen dat het stijgingstempo van de collectieve uitgaven sinds 1975 wel degelijk is afgeremd, zodat een deel van de oorzaak van de stijging van de uitgavenquote moet worden gelokaliseerd buiten de collectieve sector. Tabel 1 laat dit zien.

* Tot voor kort hoofd van de afdeling Overheidsuitgaven van het Centraal Planbureau.

1) *Miljoenennota 1984*, blz. 18.

2) *Miljoenennota 1984*, blz. 45.

Tabel 1. Groei van de collectieve uitgaven en nationaal inkomen, 1955-1983, in procentuele mutaties per jaar

	1955/1965	1965/1975	1975/1983 a)
Collectieve uitgaven			
- volume	5,0	4,5	4,1 (2,0)
- prijs	5,3	9,9	5,2 (5,1)
- waarde	10,6	14,8	9,5 (7,8)
Nationaal inkomen			
- volume	4,6	3,9	0,9
- prijs	3,9	7,5	5,0
- waarde	8,7	11,7	5,9

a) De getallen tussen haakjes hebben betrekking op de collectieve uitgaven vermindert met rentebetalingen, de werkloosheids-, ouderdoms- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen alsmede uitkeringen krachtens de WIR.

Uit deze tabel blijkt in de eerste plaats dat na 1975 het stijgingstempo van de collectieve uitgaven niet alleen nominaal, maar ook reëel is afgezwakt. Worden de collectieve uitgaven bovendien gezuiverd voor die categorieën waarvan het volume niet direct beleidsmatig kan worden beïnvloed (rente, werkloosheids-, ouderdoms- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen) of waarvan juist een beleidsintensivering is beoogd (investeringsstimulering door omzetting van de regelingen voor vervroegde afschrijvings- en investeringsaftrek (VAIA) in de WIR), dan kan in de periode 1975-1983 zelfs tot een substantiële teruggang van de volumestijging worden geconcludeerd.

In de tweede plaats kan aan de hand van tabel 1 worden geconstateerd dat de prijsdivergentie tussen de collectieve uitgaven en het nationaal inkomen in de tweede helft van de jaren zeventig, wanneer het matigingsbeleid wordt ingezet, is verminderd. Onder normale omstandigheden zal, door het trendbeleid en door het systeem van koppelingen van de uitkeringen, een prijsstijging van het budget resulteren die de prijsstijging van het nationaal inkomen overtreft. Dit verschijnsel is terug te voeren op de stijging van de arbeidsproductiviteit in bedrijven, waardoor wel de lonen maar niet de loonkosten toenemen. Door hun loongevoeligheid ondergaan de collectieve uitgaven de invloed van de loonvoetstijging zonder dat daar evenwel de kostendrukende invloed van de toeneming van de arbeidsproductiviteit tegenover staat. Heel duidelijk is dit aspect aanwezig bij de overgedragen inkomens. Daarom zal de prijsindex van de collectieve uitgaven in een expanderende economie zelfs bij een stabiele arbeidsinkomensquote uitlopen op de prijsindex van het nationaal inkomen. Stijgt bovendien de arbeidsinkomensquote, dan treedt de divergentie versterkt op 3). In de verkleining van de prijsdivergentie – maar 0,2% sinds 1975 tegen 2,4% in de daaraan voorafgaande 10-jaarsperiode – wordt het matigingsbeleid in de inkomenssfeer zichtbaar.

In de derde plaats zij opgemerkt dat aan de relatief hoge volumegroei van de collectieve uitgaven vóór 1975 het gevoerde structurele begrotingsbeleid mede debet was. In die periode pleitte de Studiegroep Begrotingsruimte 4) voor een reële groei van de overheidsuitgaven die in principe gelijk moest zijn aan de trendmatige reële groei van het nationaal inkomen. Het is jammer dat in het zevende rapport van de Studiegroep op geen enkele wijze aansluiting is gezocht bij de macro-economische analyses van de vorige rapporten. Integendeel, de destijds bepleitte conjunctuurstabilisatie en budgettaire bijdrage aan een evenwichtige economische groei, worden zelfs in verband gebracht met de malaise waarin ons land momenteel verkeert.

Bezien vanuit de optiek van tabel 1 wordt de conclusie dat de expansie van de collectieve uitgaven zich ondanks de afzwakking van het stijgingstempo van het reële nationale inkomen ongebreideld heeft voortgezet, onhoudbaar. Wat beleidsmatig onbeheersbaar is, is het groeitempo van het wereldhandelsvolume. Dat tempo is sinds de eerste oliecrisis dramatisch teruggelopen (in de periode 1965-1974 gemiddeld nog bijna 8% per jaar, nadien bedroeg het amper 3%). Hierdoor ontstond een groeivertraging van de uitvoer 5) met alle gevolgen van dien voor de productie van bedrijven. Mede onder invloed van het gestegen arbeidsaanbod en de toegenomen arbeidsproductiviteit bracht dit

een zeer sterke stijging van de werkloosheid met zich mee, hetgeen zich in de ontwikkeling van de werkloosheidsuitkeringen weerspiegelt.

Omdat de collectieve ontvangsten snel reageren op de vertraagde inkomensgroei, maar ook omdat het beleid was gericht op stabilisatie van de collectieve-lastendruk, ontstonden omvangrijke financieringstekorten waardoor de staatsschuld snel opliep, de rentebetalingen fors accumuleerden en de collectieve uitgaven in verhouding tot het nationaal inkomen ook uit dien hoofde een opwaartse invloed ondergingen.

Winstuitholling nader bezien

Met de trendmatige stijging van de collectieve uitgaven zijn ook de ontvangsten van de collectieve sector in verhouding tot het nationaal inkomen toegenomen. In beschouwingen rondom de collectieve-lastendruk heeft deze toename en de mogelijke uitwerking daarvan op de economie sterk de aandacht gekregen. Hetgeen daarbij doorgaans op de achtergrond is gebleven, is het feit dat de collectieve druk een verdelingsgrootheid is die op zich niets zegt over de omvang en groei van wat er door wordt verdeeld.

In tabel 2 wordt voor de periode 1955-1980 de stijging van de collectieve-lastendruk bezien in samenhang met de ontwikkeling van het nationaal inkomen. Zo blijkt dat de geldstroom die in 1955 via de collectieve sector werd geleid, uitkwam op bijna één-derde van het nationaal inkomen. Het complement hiervan bedroeg f. 18,6 mrd. In 1980, wanneer de collectieve druk is opgelopen tot 57,5%, komt door de economische groei het niet-collectieve deel van het nationaal inkomen uit op f. 128,9 mrd. Uitgedrukt in prijzen van 1955 komt dit overeen met f. 30,9 mrd., hetgeen impliceert dat in de periode 1955-1980 de reële groei van dit inkomensbestanddeel 2% per jaar is geweest! Behalve dit accres heeft de welvaartstoename zich voorts gemanifesteerd in de verruiming van het niveau van de collectieve voorzieningen.

Tabel 2. Globale verdeling nationaal inkomen, 1955-1980

	1955	1980	1980 in prijzen van 1955
Collectieve-lastendruk (in procenten)	31,8	57,5	
Nationaal inkomen (in mrd. gld.)	27,3	303,3	72,7
wv. collectieve deel (in mrd. gld.)	8,7	174,4	41,8
niet-collectieve deel (in mrd. gld.)	18,6	128,9	30,9

Er zij evenwel op gewezen dat de berekeningsmethode van tabel 2 tentatief is. Immers, in de eerste plaats dient te worden bedacht dat in zowel de collectieve lasten als in het prijsindexcijfer van het nationaal inkomen de indirecte heffingen en de gestegen aardgasprijzen, die deel uitmaken van de collectieve lasten, zijn begrepen. In de tweede plaats kan door de herverdeling van het nationaal inkomen, die zeer nauw verband houdt met de stijging van de collectieve uitgaven, de macro-economische lastendruk oplopen zonder dat men individueel een verzwarende van de

3) Meer omstandig is deze samenhang uiteengezet in Pallada, Een theoretische verklaring van de ruilvoetverandering in de collectieve sector, interne CPB-notitie, mei 1983. Zie ook de analyse in het *CEP 1981*, paragraaf IV.6.3, de *MEV 1984*, paragraaf III.6.1 alsmede Driehuis, Inflation, wage bargaining, wage policy and production structure: theory and empirical results for the Netherlands, *De Economist*, jg. 123, nr. 4, 1975.

4) Zie de voorgaande rapporten die, m.u.v. het zesde rapport dat als bijlage is opgenomen in Bestek '81, zijn verzameld in *Begrotingsruimte en begrotingstekort*, Van Gorcum, Assen, 1974.

5) Deze groeivertraging werd aangescherpt door de wisselkoersappreciatie die sinds 1974 cumulatief op ruim 25% uitkomt. Het blijkt dan ook dat de Nederlandse exportprestatie, ondanks de in verhouding tot het buitenland matige loonkostenstijging, is achtergebleven bij de groei van de relevante wereldhandel.

collectieve-lastendruk ondergaat 6). Hetgeen echter duidelijk uit de gepresenteerde cijfers naar voren komt, is dat een stijging van de collectieve-lastendruk niet noodzakelijkerwijs hoeft te duiden op een ongunstige economische ontwikkeling in het algemeen.

Een belangrijke vraag is nu of werknemers de reële inkomensverbetering hebben bereikt door afwenteling van de collectieve lasten in de lonen. De *Miljoenennota 1984* is hierover zeer stellig: „De sterke expansie van de collectieve sector heeft in de loop der jaren ook een belangrijke opwaartse druk op de kostenontwikkeling in bedrijven tot gevolg gehad. Die expansie noodzaakte tot een sterke stijging van de collectieve-lastendruk. Deze kwam ten dele rechtstreeks ten laste van bedrijven, onder meer in de vorm van oplopende sociale werkgeverspremies. Daarnaast brachten de toenemende collectieve lasten zoals gezegd een afwentelingsproces via de lonen op gang, waardoor de rekening uiteindelijk voor een belangrijk deel is betaald door bedrijven. Winstuitholling was het gevolg. Het verloop van de (gecorrigeerde) arbeidsinkomensquote geeft daarvan een duidelijk beeld: deze quote steeg tussen 1970 en 1981 met meer dan 11%-punten tot een niveau van 91%” 7).

Welnu, tabel 3 laat zien hoe de collectieve-lastendruk op het winstinkomen en op het looninkomen van bedrijven, zich in de periode 1970-1981 ontwikkelde. Wat blijkt is dat de drukverzwaring op het looninkomen in deze periode, rekening houdend met de reeksbreuk in 1977, uitkomt op 12,4 procentpunten. Dat is voor maar 3,1%-punten een gevolg van de stijging van de werkgeverspremies. Deze stijging kan overigens voor het merendeel worden gelokaliseerd in de eerste helft van de beschouwde periode, terwijl de stijging van de arbeidsinkomensquote voor bijna tweederde plaats heeft gevonden in de periode na 1974.

Tabel 3. *Categoriale druk op winstinkomen en looninkomen bedrijven, 1970-1981*

	1970	1974	1977 a) o.r.	1977 a) n.r.	1981
in procenten van het looninkomen					
Directe belastingen	10,7	14,3	15,3	14,7	14,1
Werknemerspremies sociale verzekeringen	10,0	13,3	13,6	13,1	14,8
Werkgeverspremies sociale verzekeringen	13,7	15,9	16,0	15,5	16,3
Heffingen op looninkomen	34,4	43,5	44,9	43,3	45,2
in procenten van het winstinkomen b)					
Indirecte belastingen minus subsidies	29,7	31,3	36,6	32,8	35,0
Directe belastingen (excl. aardgas) Premies sociale verzekeringen c) ..	22,1	21,0	19,5	17,4	15,3
	4,6	3,3	2,7	2,4	2,8
Heffingen op winstinkomen	56,4	55,6	58,8	52,7	53,1
Idem excl. indirecte belastingen en subsidies d)	36,8	32,2	28,2	24,6	20,2

a) In verband met een revisie van het statistisch materiaal vindt in 1977 een breuk plaats in het reeksbestand van de Nationale Rekeningen; o.r. = oude reeks, n.r. = nieuwe reeks.

b) Tegen marktprijzen en gecorrigeerd voor aardgas.

c) Op toegerekend loon zelfstandigen.

d) In procenten van het winstinkomen tegen factorkosten (excl. aardgas).

Voorts blijkt dat niet gesproken kan worden van een verzwaring van de druk op het winstinkomen (tegen marktprijzen, exclusief aardgas). Immers, de stijging die ligt besloten in de cijfers van tabel 3 komt geheel voor rekening van de indirecte heffingen, want de percentages van de directe heffingen lopen terug. Weliswaar ligt aan de opstelling van deze tabel impliciet de gedachte ten grondslag dat de indirecte heffingen ten laste komen van het winstinkomen, maar of dit ook feitelijk het geval is, is alerm minst zeker. In ieder geval zij erop gewezen dat het de intentie is dat de indirecte belastingen worden doorberekend aan de eindverbruiker en naarmate de feitelijke situatie hier meer in

overeenstemming is, verandert de geringe drukverzwaring op het winstinkomen in een forse drukdaling! Deze drukdaling zal in de cijfers nog sterker naar voren komen wanneer rekening wordt gehouden met de omzetting van de VAIA in de WIR. Waren de tegemoetkomingen die ondernemers in de sfeer van de belastingen uit hoofde van de WIR kregen in 1977 nog nihil, in 1981 was met deze vorm van investeringsstimulering een bedrag gemoeid dat uitkomt op ruim 5% van het winstinkomen. Al met al een drukdaling die meer indruk wekt dan de drukstijging die werkgevers hebben ervaren uit hoofde van de gestegen werkgeverspremies voor de sociale verzekeringen.

Nu dan de vraag in welke mate winstuitholling zich heeft voorgedaan via de afwenteling van werknemerslasten (premies en directe belastingen) in de loonvoetstijging. In het recente kwartaalmodel Kompas 8) gaat het CPB uit van een afwentelingscoëfficiënt met betrekking tot de directe werknemerslasten van een kwart. Om de betekenis daarvan te doorzien is over de periode 1972-1981 gesimuleerd onder de veronderstelling dat afwenteling zich niet voordoet. Met andere woorden, de coëfficiënt is op nul gesteld. Ten opzichte van de oorspronkelijke projectie met afwenteling resulteert dan een niveauverschil in 1981 voor de arbeidsinkomensquote (gecorrigeerd voor aardgas) van 1,3%-punten en voor de werkloosheid van - 50.000 arbeidsjaren. Zou ook van de stijging van de werkgeverslasten in de periode 1972-1981 worden geabstraheerd, dan zou in totaal de arbeidsinkomensquote 2,1%-punten lager zijn uitgekomen, de werkloosheid 90.000 arbeidsjaren lager en de investeringsquote (vaste activa, excl. woningen) 1,3%-punten van het nationaal inkomen hoger.

Het is hier niet de plaats om in de details van de modelsimulatie te treden. Dit zou te veel de aandacht afleiden van het feit waar het hier in wezen om is te doen, namelijk erop te wijzen dat de stellige conclusies die in de *Miljoenennota* worden geformuleerd niet in alle opzichten door de cijfers worden geschraagd. Het beeld dat in de *Miljoenennota* van de economie wordt opgevoerd krijgt daardoor het karakter van een karikatuur.

Sanering nader beoordeeld

Vergeleken met de bestuurlijke en procedurele aspecten wordt in de *Miljoenennota* bij de verklaring van de groei van de collectieve sector de zuiver economische beschouwingswijze nogal stiefmoederlijk bedeed. Hoe belangrijk de bestuurlijke factoren ook mogen zijn, het feit dat in de gehele naoorlogse periode de collectieve uitgaven in verhouding tot het nationaal inkomen zijn gestegen, alsmede het feit dat dit niet alleen in Nederland geschiedde maar in vele geïndustrialiseerde landen 9), vereist ook een economische verklaring. Het ligt voor de hand dat dit verschijnsel mede het gevolg is van de trendmatige stijging van de „*capital-labour ratio*” en van de technische vooruitgang. Beide factoren hebben namelijk een specifieke invloed op de prijsverhouding van de productiefactoren. Op korte termijn zijn de gevolgen die daarvan uitgaan op de productiestructuur niet bijzonder indrukwekkend, maar op lange termijn kan het leiden tot een systematische verandering van de verhouding marktsector/collectieve sector. Immers, de ene sector produceert relatief kapitaalintensief terwijl de andere juist wordt gekenmerkt door een hoge arbeidsintensiteit.

Zijn de technische vooruitgang en de macro-economische kapitaalintensiteit als het ware de endogene factoren die de ontwik-

6) Op overgedragen inkomens worden wel collectieve lasten geheven, maar deze collectieve uitgaven dragen niet rechtstreeks bij tot de vorming van het nationaal inkomen. In de periode 1974-1983 is de bijdrage van de overgedragen inkomens aan de collectieve-drukstijging ca. 2,5%-punten. Dit is eenderde van de totale drukstijging in die periode. Zie Pallada, *Categoriale verdeling van de collectieve lastendruk, Openbare Uitgaven*, februari 1983.

7) *Miljoenennota 1984*, blz. 21.

8) Voor een beschrijving van dit model zie Van den Berg, Don en Sandee, *KOMPAS, Kwartaalmodel voor prognose, analyse en simulatie*, CPB, Monografie nr. 26, 1983.

9) Zie bij voorbeeld grafiek 16.3 van de *Miljoenennota 1984*.

keling van de uitgavenquote van de collectieve sector bepalen, als autonome factoren kunnen worden genoemd:

- het trendmatige begrotingsbeleid. Kort en bondig gezegd komt dit beleid er op neer dat het volume van de overheidsuitgaven toeneemt overeenkomstig de trendmatige groei van het reële nationale inkomen. De uitgaven van de sociale fondsen werden weliswaar niet aan deze norm onderworpen, maar door het op uitbreiding van het stelsel van sociale zekerheid gevoerde beleid, kan ook bij deze uitgaven een reële groei worden geconstateerd die vrijwel gelijk opging met de reële groei van het nationaal inkomen;
- het trendbeleid ten aanzien van de inkomens. Dit beleid had niet alleen betrekking op de inkomens van ambtenaren, maar ook op dat van trendvolgers en, door de koppelingen, tevens op de inkomens van uitkeringsgerechtigden.

Deze budgettaire doelstellingen staan op gespannen voet met een derde doelstelling, namelijk een norm ten aanzien van de uitgavenquote. De samenhang tussen deze doelstellingen is zodanig dat wanneer er twee worden gekozen, de derde impliciet is bepaald. In het verleden waren de expliciete doelstellingen het trendmatige begrotingsbeleid in de zin van een gelijke volumegroei van het budget en van het nationaal inkomen alsmede het trendbeleid in de inkomens. Het impliciete resultaat was derhalve het oplopen van de uitgavenquote van de collectieve sector.

In de Miljoenennota wordt het verschijnsel van de gestegen uitgavenquote thans geïnterpreteerd als een zorgwekkende ontwikkeling. Deze opvatting kan zonder meer worden gedeeld voor zover de gestegen uitgavenquote het gevolg is van de afzwakking van het groeitempo van het nationaal inkomen en van de toename van de werkloosheidsuitgaven. Voor zover de stijging daarentegen het resultaat is van een beleidskeuze ten gunste van het trendbeleid in ruime zin en het structurele begrotingsbeleid, behoeft deze zorg, gezien vanuit een economische optiek, niet noodzakelijkerwijs te worden gedeeld.

Als het kabinet van mening is de prioriteitenstelling van weleer te moeten wijzigen, kan niet anders worden geconcludeerd dan dat dit een legitieme beleidskeuze is. Maar door de koerswijziging te presenteren als een proces van economische sanering wordt de indruk gewekt dat excessen worden bestreden. In feite zijn die excessen niets anders dan de resultaten van een andere prioriteitenstelling, dan wel de gevolgen van een verhoogd beroep op sociale uitkeringen, van welk verschijnsel vooralsnog niet is aangetoond dat het is bevorderd door het uitblijven van de beoogde koerswijziging.

Het terugdringen van de uitgavenquote, dat onvermijdelijk is wanneer zowel het relatieve financieringstekort als de collectieve-lastendruk moeten dalen, vergt dat of het trendbeleid wordt losgelaten of dat de volumegroei van het budget wordt achtergesteld bij de reële inkomensgroei. Wanneer echter wordt bedacht dat de verwachte groei van het reële nationale inkomen voorlopig zeer gering zal zijn - voor 1984 wordt een stijging verwacht van 1% - terwyl de rentebetalingen en werkloosheidsuitgaven te zamen ook al een toename van de uitgavenquote in 1984 veroorzaken van 1%-punt, is duidelijk dat het saneringsproces in hoofdzaak neerkomt op een keuze ten gunste van particuliere inkomens en ten nadele van collectieve inkomens. Op de keper beschouwd kan dan ook niet tot een *drukverlaging* maar slechts tot een *drukverschuiving* ten laste van uitkeringsgerechtigden, ambtenaren en trendvolgers worden geconcludeerd. Daarbij wordt de drukverzwaring voor deze categorieën niet geëffectueerd door een verhoging van de belastingen en premies, maar door kortingen op de bruto inkomens. Het is nog allerminst zeker of de gewijzigde categoriale inkomensverdeling het economisch herstel ten goede komt. Indien het saneringsbeleid geen maatschappelijk draagvlak vindt, is eerder het tegendeel het geval.

Besluit

„Sanering van de overheidsfinanciën” is een vage formulering van wat binnen het kader van het begrotingsbeleid wordt nagestreefd. De uitdrukking is bovendien suggestief van aard in die zin dat zij de indruk wekt dat er een inferieure toestand is bereikt door het verloop van de overheidsfinanciën. Met name

wordt die situatie afgelezen uit verhoudingsgetallen zoals de collectieve uitgaven, de collectieve lasten of het financieringstekort, alle als percentage van het nationaal inkomen. Hierdoor gaat men voorbij aan het feit dat veranderingen in het nationaal inkomen, geïnduceerd door factoren die liggen buiten de collectieve sector, evenzeer van invloed zijn op de uitkomst van de kengetallen als de autonome veranderingen van de collectieve uitgaven c.q. ontvangsten. Daarenboven zijn de veranderingen in het nationaal inkomen enerzijds en die in de collectieve uitgaven en ontvangsten anderzijds in hoge mate interdependent. Door het veronachtzamen van de verstrengeling van marktsector en collectieve sector wordt het macro-economische fundament waarop het begrotingsbeleid traditioneel was gebaseerd, onderuit gehaald.

Omdat bij het streven naar reductie van het financieringstekort de stabilisatie c.q. vermindering van de collectieve-lastendruk prealabel wordt gesteld, wordt voorts de indruk gewekt dat de onevenwichtigheid in de overheidsfinanciën een gevolg is van wildgroei van de collectieve uitgaven. Dit blijkt niet uit de cijfers ter zake. Vervolgens blijkt de opvatting van het kabinet wat betreft de samenhang tussen winstuitholling en stijging van de collectieve-lastendruk verder te gaan dan de empirische inzichten toelaten. Ten slotte staat ook de in de Miljoenennota gepropageerde verdringingstheorie, die stelt dat de investeringen zijn weggedrukt door de consumptie en dat de expansie van de collectieve sector de oorzaak is van de verschraling van de marktsector, op gespannen voet met de aanwezige overcapaciteit in bedrijven, het omvangrijke overschot op de batalingsbalans en het hoge werkloosheidsniveau in ons land. Dat zijn tekenen die niet bepaald duiden op een „*supply constrained economy*”. Het feit dat de teruggang in de marktsector groter is dan uit hoofde van de collectieve-drukstijging kan worden verklaard, rechtvaardigt de vraag of het saneringsbeleid niet meer een vorm is van symptoombestrijding dan dat het het economisch herstel bespoedigt.

Nadrukkelijk zij erop gewezen dat het hier niet de opzet is te beweren dat zich aan de kant van het winstinkomen geen knelpunten voordoen. Integendeel. Bij een te geringe effectieve vraag kunnen bezettingsverliezen op de capaciteitskosten ontstaan die de winsten onder druk zetten (10). Wanneer dit in bedrijven leidt tot rationalisatie van de bedrijfsvoering en inkrimping van de werkgelegenheid, geraakt het financieringstekort van de collectieve sector zowel langs de kant van verhoogde sociale uitkeringen als langs de kant van derving van belastingen en premies in de knel. Het ombuigen van de collectieve uitgaven om in die situatie een toename van het financieringstekort of een verhoging van de collectieve-lastendruk te vermijden is geen saneringsbeleid, maar een aanpassingspolitiek die in zijn aard passief is.

Het is dan ook merkwaardig dat in de Miljoenennota van een keerpunt wordt gesproken nu voor 1984 een daling van de collectieve-lastendruk wordt verwacht. Mag tot een keerpunt worden geconcludeerd als de economische groei stagneert en de stijging van de werkloosheid aanhoudt. Het vereist toch geen diepgaand theoretisch inzicht om tot de conclusie te komen dat in een economie die niet groeit, een verlaging van de collectieve-lastendruk over de gehele linie onmogelijk is. Onder die omstandigheden betekent een lastenverlichting voor de één per definitie een lastenverzwaring voor de ander. Ten slotte dient men zich af te vragen of de leer der openbare financiën niet bezig is af te glijden naar het niveau van een *kunstleer* nu de „drukverlichting” in de huidige stagnerende economie als een gunstiger verschijnsel wordt geïnterpreteerd dan de drukverzwaring van weleer toen het reële nationaal produkt nog toenam.

F.W.M. Pallada

10) Op deze causaliteit werd ook al gewezen door De Ridder, De huidige werkloosheid, ook een afzetprobleem, *ESB*, 10 augustus 1977.