

Tien jaar aanbodbeleid

J. van Sinderen*

Sinds het begin van de jaren tachtig wordt in Nederland een gematigd aanbodbeleid gevoerd. Met behulp van een macro-economisch model waarin aanboodeffecten expliciet zijn onderscheiden, wordt bekeken hoe de doorgevoerde ombuigingen, lastenverlichting en vermindering van de wig in ons land hebben uitgewerkt. Het blijkt dat het gevoerde aanbodbeleid over de periode 1984-1990 verantwoordelijk is geweest voor zo'n 35% van de produktiegroei en ruwweg de helft van de werkgelegenheidsgroei.

Sinds het begin van de jaren tachtig is in Nederland een beleid gevoerd van ombuigingen, vermindering van het financieringstekort en lastenverlichting. Dit beleid wordt wel aangeduid als een 'gematigd aanbodbeleid', vooral omdat het zich niet langer expliciet op de effectieve vraag richt, maar meer op verbetering van de marktwerking en versterking van de aanbodzijde van de economie. Daarbij wordt het aanbodbeleid vooral geassocieerd met lastenverlichting en

herschikking van overheidsuitgaven in een groeibevorderende richting.

Het aanbodbeleid kreeg onder meer vorm in een daling van de marginale tarieven voor de loon- en inkomstenbelasting. Voor de gehuwde Nederlander met twee kinderen daalde het tarief van ruim 62% in 1983 naar 54% in 1990 (zie figuur 1). Ook het tarief voor de vennootschapsbelasting liep terug, van 48% in het begin van de jaren tachtig naar 35% in 1990 (zie figuur 2).

De collectieve druk, hier gedefinieerd als de totale belasting- en premiedruk in procenten van het nationale inkomen, schommelde in de jaren tachtig nogal. Met name in 1987 en 1988 liep het cijfer fors op, om daarna weer te dalen (figuur 3).

Volgens sceptici is het zo genoemde gematigde aanbodbeleid allemaal onzin en heeft het weinig bijgedragen aan het structurele economische herstel¹. Zo zegt Wolfson over het beleid: "Kwakzalverij, want het steunt op de doodoo van de nieuw-klassieke aanbodeconomie, waarin gedragsreacties en instituties pasklaar worden gemaakt aan tautologi-

sche modellen"². In de ogen van de critici is de beleidsomslag vooral ideologisch bepaald. Zij zou daarmee pre-economische kenmerken bezitten³. Dat het beleid gunstig is uitpakend, komt vooral door het herstel van de wereldhandel in de tweede helft van de jaren tachtig. Bovendien ging het beleid gepaard met nogal onrechtvaardige bijverschijnselen, zoals een schevere inkomensverdeling en een tweedeling in de samenleving, zo luidt het oordeel.

Anderen geloven juist dat een groot deel van het herstel in de jaren tachtig kan worden toegeschreven aan de overheidspolitiek van ombuigen, lastenverlichting en heroriëntatie op de marktsector. Een schevere inkomensverdeling was en is een voorwaarde voor economisch herstel. Naar de opvatting van deze gematigde aanbodeconomen moet het in gang gezette beleid worden volgehouden, om de Nederlandse economie gezond de 21ste eeuw in te laten gaan⁴. Daarbij dient met name in de sfeer van de collectieve uitgaven echter nog wel het nodige te gebeuren, om zowel de lastendruk als het financieringstekort verder te kunnen verminderen⁵.

* De auteur is verbonden aan de Directie Algemene Economische Politiek van het Ministerie van Economische Zaken en aan de vakgroep Economische Politiek en het Onderzoekcentrum Financieel Economisch Beleid (OCFEB), beide van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Dit artikel is gebaseerd op een deel van de oratie getiteld: "Over pre-economen, beleidseconomen en wetenschappers", die hij op 5 november jl. uitsprak bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar in de economische politiek aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

1. D.J. Wolfson, Onfrisse vis, *ESB*, 16 september 1992, blz. 883.

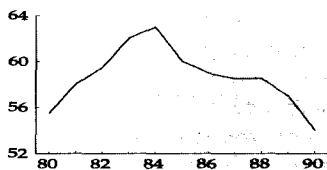
2. D.J. Wolfson, Kunde, *ESB*, 9 december 1992, blz. 1183.

3. S.K. Kuipers en H. van Ees, Macro-economische theorie en economische politiek, in: L. van der Geest (red.), *Economische theorie: de stand van zaken*, Schoonhoven, 1990, blz. 11-46.

4. Zie bij voorbeeld F.W. Rutten, Keer ten goede blijft onze ker, *ESB*, 16 september 1992.

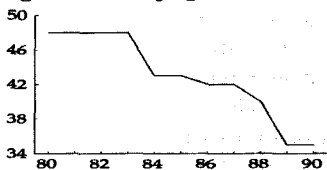
5. J.E. Andriessen, Naar een meer trendmatige uitgavenbenadering, *ESB*, 2 december 1992, blz. 1160-1162.

Figuur 1. Marginale wig (gem. loon, gebuuden met 2 kinderen)



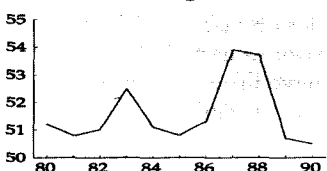
Bron: F.J. Krapels en A. van Ravenstein, De wig tussen loonkosten en netto loon, *ESB*, 22 juli 1987, blz. 672-680, en aanvullende berekeningen.

Figuur 2. Tarief Vpb



Bron: Fiscaal Memo, diverse jaren.

Figuur 3. Coll.-lastendruk, excl. niet-belastingmiddelen



Bron: CEP 1992, bijlage C1.

Hoe moeten we de beleidswijziging in ons land achteraf beoordelen? Hebben de 'supply siders' het gelijk aan hun zijde gehad of kunnen we het hele aanbodeconomische gedoe maar beter vergeten en beschouwen als een ideologische dwaling die uiteindelijk in de uitvoering is mislukt en waarvoor de economische argumentatie ontbreekt. Aan de hand van enige modelberekeningen zal in dit artikel nagegaan worden hoe het beleid, zoals dit is vormgegeven onder de kabinetten Lubbers-I en -II, heeft uitgewerkt op de economische ontwikkeling in Nederland. Met de uitkomsten van deze modelberekeningen in het achterhoofd zal ik proberen aan te geven wat we van de ervaringen van de afgelopen tien jaren kunnen leren voor de te voeren economische politiek in de jaren negentig.

Vraag- en aanbodeffecten

Om inzicht te krijgen in de uitwerking van het in de jaren tachtig gevoerde economische beleid is een modelmatige benadering het meest geëigend. Ten einde vraag- en aanbodeffecten van het beleid te kunnen onderscheiden, moet een model worden gebruikt dat beide elementen in voldoende mate in zich bergt⁶. In het door mij gebruikte model, MEOM genaamd, is dat het geval⁷. In dit model wordt expliciet van de veronderstelling uitgegaan dat marktwerking er toe zal leiden dat eventuele tekorten of overschotten op markten op de middellange termijn zijn verdwenen. Met andere woorden, via het prijsmechanisme zullen op termijn de markten ruimen. Daarmee behoort MEOM tot de familie van de algemeen-evenwichtsmodellen. Op korte termijn werken markten evenwel niet altijd optimaal; een economie heeft tijd nodig om zich van een schok te herstellen. In dat opzicht is het model Keynesiaans.

In MEOM onderscheid ik belastingen op arbeid en op kapitaal. Daarnaast worden er vier soorten overheidsuitgaven geëxpliciteerd: ambtenarensalarissen, overdrachtsuitgaven, overheidsinvesteringen en consumptieve overheidsuitgaven. De effecten van deze uitgavencategorieën op de economie zijn zeer verschillend. Zo werken inkomensoverdrachten vanuit de heffingskant in op het effectieve marginale belastingtarief, terwijl overheidsinvesteringen van belang zijn voor de productiecapaciteit. Verder geldt dat het arbeidsaanbod afhankelijk is van inkomensoverdrachten en de uitkeringshoogte. Van belang is dat expliciet rekening is gehouden met de invloed van belastingen en premies op investeringen, arbeidsaanbod en technische vooruitgang. Daarmee sluit MEOM aan bij de inzichten van de nieuwe groeitheorie, zoals die onder andere naar voren zijn gebracht door Romer⁸. De wig tussen loonkosten en netto loon is in MEOM expliciet gemodelleerd. Ook is een vergelijkbaar effect bij de rente-ontvangsten en -betalingen opgenomen. De exportgroei wordt mede bepaald door de groei van de productiecapaciteit. Ten slotte wordt verondersteld dat kapitaal internationaal mobiel is, terwijl arbeid binnen de landsgrenzen blijft. Al met al heeft het model een aanbodeconomisch karakter en worden op sommige punten de inzichten van de nieuwe groeitheorie

Belastingen, uitkeringen en arbeidsmarkt

- marginaal tarief → arbeidsaanbod
- basisuitkering → arbeidsaanbod
- belastingen en premies → bruto loon (afwenteling)

Belastingen, technische ontwikkeling, investeringen, export

- marginaal LB-tarief → scholing en technische vooruitgang
- marginaal Vpb-tarief → R&D en technologische innovaties
- overheidsinvesteringen → productiecapaciteit
- productiecapaciteit → exportgroei

meegenomen, evenwel zonder dat de analyse van de effectieve vraag is verwaarloosd.

Tabel 1 geeft een overzicht van de specifieke aanbodeffecten in MEOM. Zoals uit de tabel blijkt, spelen de effecten van een verandering in de marginale tarieven van de inkomsten- en de winstbelasting een belangrijke rol.

Om het relatieve belang van vraag- en aanbodeffecten op de economische ontwikkeling te traceren, zijn met MEOM twee modelsimulaties uitgevoerd. In het ene geval is voor de periode 1984-1990 de feitelijk gevoerde overheidsbeleidspolitiek in combinatie met andere exogene impulsen zoals de ontwikkeling van de wereldhandel en de groei van de beroepsbevolking doorgerekend, waarbij alle in het model als aanbodeffecten gedefinieerde relaties zijn uitgeschaald. Zo worden in die simulatie de reacties op veranderingen in uitkeringen en marginale tarieven in de sfeer van het arbeidsaanbod geneutraliseerd, wordt ervan uitgegaan dat belastingveranderingen geen gevolgen hebben voor het tempo van de technologische ontwikkeling en is de invloed van de productiecapaciteit op de exportontwikkeling veronachtzaamd. Deze exercitie komt neer op een berekening met een model dat vooral Keynesiaanse kenmerken bezit, zij het dat daarin wel een traditionele productiefunctie is gespecificeerd. Er is dus gekeken hoe de economie zich zou hebben ontwikkeld wanneer de specifieke effecten waarvoor supply-siders aandacht vragen, buiten beschouwing worden gelaten.

In het alternatieve geval worden dezelfde impulsen met het volledige model doorgerekend, dat wil zeggen dat ook rekening wordt gehouden met alle effecten op de aanbodkant van de economie. De specifieke kenmerken van MEOM, zoals weergegeven in tabel 1, worden dan dus geactiveerd. Trekken we de modeluitkomsten van simulatie één, waarbij alleen de vraageffecten in aanmerking worden genomen, af van de totale effecten, dan houden we de pure aanbodeffecten over. Het spreekt vanzelf dat dit een ruwe opdeling is. Vraag- en aanbodeffecten

Tabel 1. De specifieke aanbodeffecten van MEOM

6. In dit artikel bedoel ik met aanbodeffecten de effecten zoals die benadrukt worden door de aanbodeconomisten en met vraageffecten de meer traditionele bestedingseffecten waarin de effectieve vraag overheerst. Wel wordt daarbij bijvoorbeeld gerekend met een traditionele productiefunctie.
7. J. van Sinderen, *Belastingheffing en economische groei*, Groningen, 1990.
8. P.M. Romer, Endogenous technological change, *Journal of Political Economy*, 1990, nr. 5, blz. S71-S102.

Tabel 2. Invloed van vraag- en specifieke aanbodfactoren op de economische ontwikkeling, 1984-1990 (alles in procentuele veranderingen en gemiddeld per jaar)

	Realisatie	Simulatie		vraag
	totaal	totaal	aanbod	
Productie	3,1	4,0	1,4	2,6
Productieprijs	1,3	1,0	-0,3	1,4
Consumptie	2,4	3,3	0,6	2,7
Investerings	7,7	4,4	1,2	3,2
Export	5,6	5,9	2,4	3,5
Werkgelegenheid	1,6	1,9	1,0	0,9
Belastingen en premies	3,6	3,8	1,0	2,8
Overheidsuitgaven	3,4	0,8	-0,4	1,2
Financieringsaldo	-6,3	-5,8	-	-

Bron: Simulaties en realisaties met MEOM.

zijn niet echt goed te scheiden. Zo zal een toename van de wereldhandel primair als vraagimpuls te boek staan, terwijl het sterk afhankelijk is van het effectieve binnenlandse aanbod of daar ook daadwerkelijk een economisch voordeel uit te halen valt. Het gaat hier uiteraard om vingeroefeningen en niet om exacte analyses achter de komma.

Tabel 2 bevat de uitkomsten van deze exercitie. Kolom twee toont de uitkomsten van de simulatie met het gehele model. Kolom vier laat alleen de vraageffecten zien. Kolom drie is het verschil: de aanbodeffecten. Vergelijking van de modeluitkomsten met de gerealiseerde cijfers (kolom 1) laat zien dat de gemiddelde modelvoorspellingen over de periode 1984-1990 redelijk overeenkomen met de realisaties. MEOM overschat de produktiegroei en de werkgelegenheidsgroei gemiddeld wat en onderschat de investeringsontwikkeling, maar in zijn totaliteit geeft het model de trends goed weer.

Afgaande op mijn becijferingen is van de produktiegroei in Nederland in de jaren 1984-1990 zo'n 35% toe te schrijven aan aanbodfactoren en 65% aan vraagfactoren. Wordt de economische ontwikkeling in de jaren tachtig gesimuleerd met een model dat primair Keynesiaans is geïntendeerd, dan is een be-

langrijk gedeelte van het economische herstel niet te verklaren. Voor de werkgelegenheidsgroei geldt dat ruwweg de helft aan aanbodeffecten kan worden toegeschreven en de andere helft aan vraagfactoren.

Effecten van beleid

Hoewel het interessant is om te weten of het economische herstel in de jaren tachtig vooral bepaald werd door aanbodeffecten of dat vooral Keynesiaanse reacties van belang bleken, hebben we daarmee nog geen antwoord op de vraag in hoeverre het gevoerde economische beleid bijgedragen heeft aan het economische herstel in de beschouwde periode. Het is namelijk goed voorstelbaar dat weliswaar een belangrijk deel van het economische herstel in de jaren tachtig toe te schrijven is aan een betere werking van de aanbodkant, maar dat de invloed van het gevoerde beleid daarop gering was. Het is niet ondenkbaar dat de marktsector 'zelf' de kastanjes uit het vuur moest halen. Om te onderzoeken wat de invloed van het beleid is geweest, zijn de modelimpulsen die de totaaluitkomsten van tabel 1 bepalen opgesplitst in overheidsbeleid en overige variabelen (zie tabel 3).

Tabel 4 toont de bijdragen van vraag- en aanbodcomponenten uitgesplitst naar overheidsinvloed en overige factoren. Uit deze opsplitsing blijkt dat binnen de vraageffecten de bijdrage van, wat ik noem, de overige variabelen overheerst. Dat is ook niet verwonderlijk, want onze economie is sterk afhankelijk van de wereldhandel. Toch is een sterke toename van de wereldvraag alleen niet voldoende voor een goede exportprestatie. Blijkens mijn calculaties was de feitelijke exportontwikkeling in de jaren tachtig ook afhankelijk van aanbodfactoren en wel voor bijna de helft. Het is dus een illusie om te denken dat groei van de wereldhandel op zich genoeg zou zijn voor een gezonde economische ontwikkeling. We moeten de wereldvraag ook kunnen bedienen door produkten aan te bieden van goede kwaliteit tegen een concurrerende prijs.

Uit tabel 4 valt af te leiden dat het overheidsbeleid, dat nogal eens als vraagvriendelijk wordt aangeduid, in feite via de vraagkant licht positief heeft uitgewerkt op de economische ontwikkeling. De reden hiervoor is dat bij voorbeeld de overheidsconsumptie met gemiddeld jaarlijks 2,7% reëel toenam, terwijl ook de overheidsinvesteringen nog stegen. Wat opvalt is dat de invloed van de overheid via de vraagkant wel positief uitwerkt op de consumptie en de investeringen, maar negatief op de exportgroei. De reden daarvoor is dat via de vraagzijde het overheidsbeleid een positief effect op de inflatie heeft, hetgeen de concurrentiepositie van de export negatief beïnvloedt. De exportontwikkeling is behalve van de wereldhandel en het aanbod ook sterk afhankelijk van de concurrentiepositie. De export is daarmee een typisch voorbeeld van een bestedingscategorie waarbij zowel de vraag als het aanbod van belang zijn.

De invloed van de overheid op het herstel via de specifieke aanbodeconomische effecten is evenwel veel belangrijker dan de invloed via de vraagkant.

Tabel 3. Opsplitsing van de modelimpulsen zoals doorgerekend met MEOM naar overheid en overige variabelen^a

Overheid	Impuls	Overig	Impuls
Belastingen		Extern	
marg. tarief loon- en ink.bel.	-1,97	wereldhandel	6,17
marg. 'kortings'-tarief subsidies	-1,97	prijzen concurrenten	-0,94
marg. tarief vennootschapsbel.	-4,41	buitenlandse lange rente	1,19
		buitenlandse rendement	1,19
Uitgaven		Intern	
minimum uitkering	-0,09	beroepsbevolking	0,62
overheidsconsumptie	2,66	trendmatige groei arbeids-	
overheidsinvesteringen	0,18	productiviteit ^c	1,46
werkgelegenheid overheid	0,02		
ontkoppeling ^b	-0,71		

a. In het model gaat het steeds om proc. mutaties en gemiddelden per jaar.

b. Verschil ontwikkeling loonsom per werkn. in collectieve en marktsector.

c. Deel van technische ontwikkeling dat exogeen is.

Van de gemiddelde groei in de tweede helft van de jaren tachtig is ruim een kwart direct toe te schrijven aan het beleid dat gericht was op verlaging van de marginale tarieven en herstel van de marktsector. Wat vooral opvalt is de sterke invloed van het overheidsbeleid op de werkgelegenheids groei. De fiscale politiek heeft daarbij, zij het deels indirect, een belangrijke rol gespeeld. Deze politiek ondersteunde de loonmatiging die cruciaal was voor het herstel. Daarnaast heeft de verlaging van de marginale tarieven een positieve invloed gehad via het arbeidsaanbod en de bereidheid tot extra inspanning. Het overheidsbeleid ter versterking van de aanbodzijde van de economie heeft ook de investeringsgroei positief beïnvloed.

Maken we bij de overheid een nadere opsplitsing naar de effecten van belastingen enerzijds en overheidsuitgaven anderzijds (zie tabel 5), dan blijkt opnieuw dat afgaande op mijn modelcalculaties de gevoerde belastingpolitiek gunstig heeft uitgewerkt. De invloed van de uitgaven is globaal gesproken neutraal geweest. Daarmee geven de MEOM-calculaties ondersteuning aan de ideeën van aanbodeconomen dat overheidsuitgaven op zich niet veel effect op de economie hebben, maar de financiering ervan via de belastingen wel.

De belastingopbrengsten blijken ondanks de lastenverlichting via vraageffecten met gemiddeld 2,8% per jaar gegroeid te zijn en via een versterking van de aanbodkant met jaarlijks 1,0%. Belastingverlaging heeft dus wel degelijk, binnen zekere grenzen, invenienseffecten. De overheidsbestedingen zijn gemiddeld gezien over de periode nog toegenomen, hoewel het beslag in termen van het nationale inkomen verminderde. Versterking van de aanbodkant en vermindering van het beslag van de overheid gaan dus hand in hand.

Al met al blijkt dat het beleid in de jaren tachtig van sanering van de openbare financiën, vermindering van het financieringstekort via ombuigingen en versterking van de marktsector, onder meer via een beperkte lastenreductie, positief heeft uitgewerkt op de economische ontwikkeling in Nederland. Zelfs relatief beperkte mutaties in de marginale tarieven op

Tabel 5. Opsplitsing van de overheidssector naar belastingen en uitgaven 1984-1990 (alles in procentuele veranderingen en gemiddeld per jaar)

	Overheid totaal	Belas- tingen ^a	Uit- gaven ^a
Productie	1,4	1,4	0,0
Productieprijs	0,1	-0,1	0,2
Consumptie	2,2	2,3	-0,1
Investerings	1,9	1,8	0,1
Export	0,6	0,8	-0,2
Werkgelegenheid	0,7	0,7	0,0
Belastingen en premies	-0,5	-0,7	0,2
Overheidsuitgaven	1,2	0,7	0,5

^a Voor de uitsplitsing naar belastingen en uitgaven zij verwezen naar tabel 3.

Tabel 4. Opsplitsing van de vraag- en de specifieke aanbodcomponenten 1984-1990 naar overheid en overige factoren (alles in procentuele veranderingen en gemiddeld per jaar)

	Simulatie totaal	Vraag		Aanbod	
		overheid	overig	overheid	overig
Productie	4,0	0,4	2,3	1,1	0,3
Productieprijs	1,0	0,9	0,4	-0,8	0,5
Consumptie	3,3	1,8	0,9	0,4	0,2
Investerings	4,4	1,1	2,1	0,8	0,4
Export	5,9	-1,1	4,6	1,7	0,7
Werkgelegenheid	1,9	0,0	0,9	0,7	0,3
Belastingen en premies	3,8	-0,6	3,3	0,1	0,9
Overheidsuitgaven	0,8	1,8	-0,6	-0,5	0,2

arbeidsinkomsten en de verlaging van het Vpb-tarief gecombineerd met een relatief bescheiden aanpassing in de sociale zekerheid hebben een traceerbaar positieve invloed op de economische ontwikkeling gehad via de versterking van de aanbodkant van de economie. Wanneer een vergelijking met de VS wordt gemaakt, dan blijkt dat de lastenverlichting in Nederland zelfs relatief gunstiger op het aanbod uitwerkt dan daar⁹.

Economische politiek in de jaren negentig

Wat valt er nu van deze calculaties te leren? De les voor de jaren negentig die wij kunnen trekken uit de analyse zoals ik die zojuist voor de jaren tachtig presenteerde is helder. De simultane verlaging van collectieve lasten, marginale tarieven en collectieve uitgaven werkt gunstig uit op de economische ontwikkeling, heeft gunstige effecten op de productiecapaciteit en bevordert de werkgelegenheid. Het aardige is dat concentratie op uitgaven en lasten op termijn ook het financieringstekort gunstig beïnvloedt. Het lijkt, afgaande op deze berekeningen, dan ook heel verstandig om het idee dat minister Andriessen vorige maand opperde om naast afspraken over een tekortreductie ook afspraken te maken over een vermindering van de collectieve druk, te effectueren¹⁰. In dat kader is het tevens van belang om niet alleen op de gemiddelde, maar ook op de marginale tarieven te letten. Mijn analyse geeft aan dat mutaties in die tarieven van belang zijn voor de ontwikkeling van de economie op termijn.

Uitsluitende aandacht voor het financieringstekort kan leiden tot een situatie van een klein tekort met een veel te grote collectieve sector waaruit iedere slagvaardigheid is verdwenen. Als dat gebeurt hebben we nog steeds weinig opgestoken van de lessen uit de jaren tachtig.

Jarig van Sinderen

9. Zie P.A.G. van Bergeijk, J. van Sinderen en P.M. Waasdorp, *Dynamiek van belastingverlagingen*, in *Openbare Uitgaven*, 1993, blz 21-27.

10. J.E. Andriessen, op. cit.