

Universitaire economen over het kabinetsbeleid

DRS. TH. VAN BERGEN – DRS. H. GREMMEN*

Inleiding

Begin 1983 hielden de opstellers van dit verslag, een enquête onder de ongeveer 200 universitaire algemene economen m.b.t. het wenselijk geachte economische beleid in Nederland. Ongeveer honderd economen gaven toen een antwoord op de aan hen gestelde vragen. De voornaamste conclusie die toen kon worden getrokken was dat het regeringsbeleid inzake de tekortbestrijding slechts in geringe mate de instemming had van de geënquêteerden, en dat toen, ter verbetering van de steeds verslechterende werkgelegenheidssituatie, een absolute meerderheid juist voorstander van het vergroten van het overheidstekort was.

Inmiddels, anderhalf jaar later, lijkt het economisch tij in Nederland te zijn gekeerd. De investeringen lijken weer aan te trekken en sommige bestedingscategorieën groeien weer. Dit vormde voor ons aanleiding om begin september dezelfde doelgroep als weleer te benaderen met soortgelijke vragen 1) en na gaan of zij hun mening inmiddels wellicht zouden hebben herzien. Het is immers mogelijk dat bovengenoemde wendingen als resultaat van het door het kabinet gevoerde beleid moeten worden gezien – het kabinet had het dus bij het rechte eind – en dat de universitaire economen hun mening omtrent het gewenste beleid inmiddels hebben aangepast. Ook is het mogelijk dat genoemde wendingen plaatsvinden *ondanks* het regeringsbeleid, en wel door een aantrekende wereldconjunctuur.

Dit artikel vormt een verslag van onze bevindingen. Alvorens we daaraan toekomen eerst een opmerking over de doelgroep, de respons en de geldigheid van onze conclusies.

De doelgroep en de respons

Zoals gesteld hebben we zoveel mogelijk de economen aangeschreven die ook in het vorige jaar om hun medewerking zijn gevraagd. Daarnaast zijn enkele personen aangeschreven die eigenlijk wel tot de doelgroep behoren (te weten universitaire wetenschappers die zich dagelijks bezighouden met onderzoek op algemeen-economisch terrein), maar vorig jaar niet zijn benaderd, zoals de economen bij het NEI. Het totale aantal verzonden enquêteformulieren bedroeg 217. Het is ons bekend dat een gedeelte verzonden is naar economen die zich weliswaar bezighouden met algemeen-economische aangelegenheden, maar niet met de vraagstukken die het onderwerp zijn van de enquête. Denk aan de economen die voornamelijk Oost-Westrelaties bestuderen, zich toeleggen op de economie van de wapenning enz. De kans dat zij hun enquêteformulier zouden retourneren, was gering. Hoewel zij wel een vragenlijst ontvingen, behoren ze eigenlijk niet tot de doelgroep.

Het aantal *wel* geretourneerde formulieren is 75. Deze respons is duidelijk lager dan de vorige maal. Onder de expliciete voorwaarde echter dat de respons aselekt is geweest – en we hebben geen aanleiding kunnen vinden om anders te concluderen 2) – kunnen uit deze respons conclusies worden afgeleid omtrent de mening van onze doelgroep. De nu te bespreken resultaten dienen in dit licht te worden gezien.

De resultaten

De economen is gevraagd naar de mutatie die zij in de komende jaren wenselijk achten in een aantal centrale macro-economische beleidsvariabelen indien men een zo spoedig

mogelijke realisatie wenst van langdurige volledige (voltijdse) werkgelegenheid onder de nevenvoorwaarden van een aanvaardbare inflatie en betalingsbalansontwikkeling. De hoofdlijnen van het regeringsbeleid ter zake 3) worden gevonden in de *Miljoenennota 1985* daling van het financieringstekort en ten tweede een daling van de collectieve-lastendruk. (Dit laatste moet worden onderscheiden van de mutatie in de belastingdruk.) Ten aanzien van het financieringstekort voert het kabinet voor 1985 een beleid dat neerkomt op een bij benadering constant volume van de overheidsbestedingen bij een ongeveer constante belastingdruk. Dit beleid vindt weerklink bij 6,8% van de ondervraagden. Telt men hierbij op het aantal voorstanders van een daling van het volume van de overheidsbestedingen bij een constante belastingdruk, – wat ook in de lijn van de kabinetsfilosofie zou liggen – dan nog wordt dit beleid door slechts 9,5% ondersteund.

Daarentegen acht een veel grotere groep (56,8%) dat voor realisatie van de centrale werkgelegenheidsdoelstelling een *initiële vergroting* van het tekort onontkoombaar is 4). Van deze groep wenst iets minder dan één derde stijgende bestedingen bij een constante belastingdruk, een zelfde deel wenst stijgende bestedingen bij een dalende belastingdruk, terwijl ruim een derde constante bestedingen wil combineren met een dalende belastingdruk.

De grootste restgroep (23%) wordt gevormd door degenen die dalende bestedingen gepaard willen laten gaan met een dalende belastingdruk. Dit kan een initiële vergroting of verkleining van het tekort impliceren. Maar zelfs al zou men ze allemaal, foutief, tot de tekortbestrijders willen rekenen 5), dan nog zou het kabinet slechts één derde van de economen tot zijn achterban mogen rekenen.

Zoals gesteld, blijkt de meerderheid vóór een initiële tekortvergroting te zijn. De *financierbaarheid* van zo'n tekort vormt volgens de overgrote meerderheid van de ondervraagden geen probleem. Meer dan 85% van hen (en van de hoogleraren zelfs meer dan 95%) ziet een relatief geringe of zelfs geheel geen invloed van de plaatsing van extra overheidsleningen op de rentestand in Nederland. Dit contrasteert met de „veronderstelling” in de *Miljoenennota 1985* (blz. 41/42 en blz. 27), dat een reductie van het tekort met 1% de rentestand zou doen dalen met 0,4%-punt.

Hoewel de *Miljoenennota 1985* nauwelijks aandacht besteedt aan de invloed van het buitenland op de rentestand in Nederland, acht 86,5% van de ondervraagden (en van de hoogleraren zelfs 100%) die invloed juist relatief groot. Het ligt voor de hand het verschil in opvatting over de noodzakelijkheid van initiële tekortbestrijding tussen enerzijds het ka-

* Verbonden aan de vakgroep Internationale Economische Betrekkingen van de Katholieke Hogeschool Tilburg.

1) Daarnaast zijn dit keer vragen gesteld inzake de wenselijkheid van bepaalde vormen van arbeidstijdverkorting.

2) Zo komt de verdeling in de respons tussen hoogleraren en wetenschappelijke staf vrijwel overeen met die in de doelgroep, en met die van vorig jaar.

3) Naast bevordering van arbeidstijdverkorting.

4) Bij de vorige enquête was dit percentage 51.

5) Een argument om deze groep tot de ondersteuners van het kabinetsbeleid te rekenen zou kunnen worden gevonden in de globale kabinetsfilosofie: terugdringing van rol en omvang van de overheid.

binet en anderzijds de meerderheid der ondervraagden hieraan ten dele toe te schrijven 6).

Op welke onderdelen van het beleid zou het kabinet volgens de economen expansiever dan wel restrictiever moeten optreden? Evenals bij de vorige enquête ligt verschil in opvatting het duidelijkst bij het volume van de overheidsinvesteringen, waarbij de standpunten niet of nauwelijks zijn gewijzigd. Het kabinet voert hier een daling door van 1% (*Macro Economische Verkenning 1985*, blz. 20). Een daling (van deze of andere omvang) blijkt te passen in de visie van 6,8% van de ondervraagden (hoogleraren: 9,6%), terwijl 13,5% (hoogleraren 28,6%) géén verandering hierin voorstaat. Maar liefst 77% blijkt voorstander van een stijging van geringe of grotere omvang 7). Het moge duidelijk zijn dat het kabinetsbeleid t.a.v. de overheidsinvesteringen duidelijk afwijkt van de opvatting van verreweg de meeste van de ondervraagde economen (90%).

Genuanceerder is dit bij het beleid t.a.v. het volume van de materiële overheidsconsumptie (aankoop van bureaus voor ambtenaren e.d.). Het kabinetsbeleid impliceert ten aanzien hiervan een lichte daling van 0,5% (*Macro Economische Verkenning 1985*, blz. 20). Ruim één derde van de ondervraagden (36,5%) acht geen mutatie gewenst, wat min of meer overeenkomt met het voorgenoemde beleid. Voorstander van een stijging is 23%, voorstander van een daling 38%. Ongeveer in dezelfde orde van grootte 8) ligt de verdeling van voorstanders van een stijging respectievelijk daling van het aantal voltijdse ambtenaren: 24% wenst een stijging, 32,5% wenst een daling en 40% wenst geen mutatie. Dit terwijl het kabinetsbeleid jaarlijkse inkrimping van het ambtenarenbestand van 2% impliceert 9). Ook hier vindt het kabinet dus slechts één derde van de ondervraagden aan zijn zijde.

Evenals andere jaren heeft ook dit jaar het regeringsbeleid verstreckende gevolgen voor de inkomensontwikkeling van de burgers. De modale werknemer in bedrijven zal zijn koopkracht naar verwachting met 2% zien toenemen 10). De modale werknemer in overheidsdienst zal het, evenals de werknemer met een minimumloon in bedrijven, met minder moeten stellen: 0% respectievelijk 0 à 0,5%, hetgeen in geval van ziekteverzuim een negatieve koopkrachtontwikkeling voor deze groepen impliceert. Dit beeld levert enerzijds op dat ambtenaren (en trendvolgers) in de ontwikkeling van hun reële netto inkomen worden achtergesteld bij werknemers in bedrijven, anderzijds dat er sprake is van denivellering.

Uit de beantwoording van de vragen over de loonontwikkeling (waarbij een onderscheid is gemaakt voor de ontwikkeling van lonen boven respectievelijk onder de ziekenfondsgrens) blijkt dat voor werknemers in bedrijven en bij de overheid zo'n 46% van de economen een instandhouding van de koopkracht van actieven wenselijk acht. Ruim één derde is voor een verbetering hiervan (ongeveer 10% wil zelfs een verbetering met meer dan 2,5%). Grosso modo is het restant voor een (bescheiden) daling.

Uit de antwoorden valt daarnaast af te leiden dat een overgrote meerderheid van de geënquêteerden (meer dan 80%) geen voorstander is van nivellering of denivellering, noch bij de overheid, noch bij het bedrijfsleven. Dat wil zeggen dat zij, in tegenstelling tot de kabinetsplannen, geen andere loonontwikkeling wenselijk achten voor hogere- dan voor lagere-loongroepen. Ook de achterstelling van ambtenaren en trendvolgers ten opzichte van werknemers in bedrijven wat betreft hun loonontwikkeling, zoals het kabinet voorstaat, (zie ook de *Macro Economische Verkenning 1985*, blz. 89-90), vindt slechts bij 9,5% van de economen steun, hoewel voor lonen onder de ziekenfondsgrens deze achterstelling 14,9% voorstanders telt. Nog steeds is ook dan 85% geen voorstander 11).

De plannen van het kabinet met betrekking tot de koopkracht van de uitkeringsgerechtigden laten, afhankelijk van het type en de duur van de uitkering, een ontwikkeling zien tussen 0% en -5%. In de enquête hebben we geen onder-

scheid gemaakt naar het soort sociale voorziening. Wel is ook onder de ondervraagden een tendens tot bezuiniging hierop bespeurbaar: hoewel 39,2% geen reële mutatie wenst, is een even groot percentage voorstander van een kleinere 12) of grotere daling. Hoewel de regering bekend heeft gemaakt dat de tarieven voor de loon- en inkomstenbelasting voor het eerst na een reeks van jaren over het geheel genomen niet zouden stijgen, is dit 69% van de ondervraagden, en van de hoogleraren zelfs 81%, niet voldoende. Zij achten een effectieve verlaging van deze tarieven wenselijk. Het oorspronkelijke voornemen van het kabinet om de vennootschapbelasting te verlagen heeft instemming van 48,7% van de economen (58,9% van de hoogleraren). De optie waarvoor het kabinet in de *Miljoenennota 1985* „om budgettaire redenen” heeft besloten, namelijk het vooralsnog ongewijzigd laten, vindt weerklank bij 39,2% van de doelgroep (hoogleraren 28,6%). Uit het bovenstaande kan wellicht worden geconcludeerd dat een meerderheid van de economen het kabinetsbeleid inzake het terugbrengen van de collectieve-lastendruk deelt, getuige de door hen wenselijk geachte ontwikkeling van de uitkeringen enerzijds (lagere uitkeringen leiden in het algemeen tot lagere premiedruk) en de belastingen anderzijds. Waarbij echter volgens de economen dan niet alleen de premiedruk, maar ook de belastingdruk zou moeten dalen. Dat laatste doet de overheid per saldo niet.

Evenals vorig jaar is aan de geënquêteerden de vraag voorgelegd of de wisselkoers een instrument dient te zijn voor de werkgelegenheidsdoelstelling - dit jaar onder de toevoeging: „Wat dient de mutatie in de nominale wisselkoers te zijn ten opzichte van de Duitse Mark?"; een nog groter aantal dan een jaar terug vindt dat dit instrument ongemoeid moet blijven (71,6%, t.o.v. 62,2% vorig jaar, hoogleraren zelfs 81%).

Arbeidstijdverkorting

In de inleiding is reeds vermeld dat naast de ook vorig jaar gestelde vragen de geënquêteerden dit keer vragen kregen voorgelegd inzake arbeidstijdverkorting (ATV). In het begeleidend schrijven bij het enquêteformulier werd gesteld dat daarbij werd uitgegaan van een zoveel mogelijk constante bedrijfstijd.

Op de vraag: „Bent U een voorstander van enige vorm van ATV in bedrijven?"; hebben 63,5% van de economen zich vóór ATV uitgesproken, 31,1% bekent zich tegenstander en 5,4% is indifferent. Degenen die voorstander zijn, is vervol-

6) Een andere verklaring zou kunnen liggen in een andere inschatting van zogenaamde inverdien- c.q. uitverdieneffecten van tekortvergroting c.q. verkleining, maar hiernaar is niet gevraagd.

7) Dit laatste, een stijging van meer dan 2,5% per jaar, strookt met de opvattingen van 43% van de ondervraagden (en 33% van de hoogleraren).

8) Volgens de onderzoekers is dit te verklaren uit het veelal complementaire karakter van beide uitgavencategorieën.

9) Hierbij moet men afzien van evt. herbezetting van plaatsen opengevallen door arbeidstijdverkorting. Tevens laten wij hier wegens gebrek aan gegevens het plan voor de aanneming van een aantal jonge doctoren buiten beschouwing.

10) De voorgenomen korting op het ziekengeld laten wij, evenals de *Miljoenennota 1985* en de *MEV 1985*, bij de verwachte koopkrachtontwikkeling van actieven buiten beschouwing. Cruciaal voor de verwachte koopkrachtontwikkelingen zijn een aantal min of meer arbitraire veronderstellingen. Zie bij voorbeeld *MEV 85*, blz. 18 en 26, alsmede drs. J. Bron, *ESB*, 3 oktober 1984, blz. 916.

11) Opmerkelijk is dat vorig jaar nog 31,1% een minder ongunstige loonontwikkeling bij de overheid t.o.v. het bedrijfsleven gewenst achtte ter bevordering van de werkgelegenheid.

12) D.w.z. een daling met 1 à 2,5%.

gens gevraagd welke vorm zij prefereren. Verkorting van de werkweek en verkleining van het aantal werkdagen per jaar is volgens die economen de effectiefste vorm (respectievelijk 29,8% en 27,7%). Vervroegde pensionering en verkorting van de werkdag scoren duidelijk lager: 14,9% respectievelijk 10,6%. Bijna één derde van de voorstanders verwacht het meeste heil van een verkorting van de werktijd met 5-10%; iets meer dan één derde denkt hierbij aan een verkorting van 10-20%; zowel minder dan 5% als meer dan 20% is slechts door 12,8% van de ondervraagden aangekruist. Op de vraag of voor deze ATV loon moet worden ingeleverd, antwoordt 87,2% van de voorstanders met ja. Maar het antwoord op de vraag of deze inlevering evenredig of minder dan evenredig moet zijn, is minder eensluidend: 42,6% en 40,4%. Driekwart van de ATV-voorstanders wil deze invoering over verscheidene jaren spreiden. Een zelfde meerderheid is voor een bedrijfstakgewijze introductie. Op de vraag of invoering van ATV slechts efficiënt is als deze internationaal wordt doorgevoerd, antwoordt bijna 90% ontkennend.

Samenvatting

De voornemens van het kabinet voor 1985 inzake het macro-economische beleid steunen in hoofdlijnen op drie peilers. Dit zijn achtereenvolgens het verkleinen van het financieringstekort, het terugbrengen van de collectieve lastendruk en de bevordering van arbeidstijdverkorting. Begin september zijn de universitaire algemeen-economen gevraagd naar de in hun visie effectiefste en verantwoorde methode ter realisatie van een bestendige verbetering van de werkgelegenheidssituatie. Uiteraard refererend aan de opmerkingen die hierboven zijn gemaakt met betrekking tot de representativiteit, kan hun mening als volgt worden samengevat.

Wat betreft de eerste peiler: het door de economen voorgestane beleid ten aanzien van de te onderscheiden bestedingscategoriën enerzijds en de belastingtarieven anderzijds impliceert, evenals vorig jaar dat het tekort van de overheid *initieel* moet *toenemen*. Financiering van zo'n tekort zal geen substantiële gevolgen voor de binnenlandse rentestand hebben. Het kabinet wenst in de tweede plaats de collectieve-lastendruk te verminderen. Dit past in de visie van de economen. Maar naast de verlaging van de premiedruk zou dit volgens de economen een daling van de belastingdruk moeten behelzen. Het derde spoor van het kabinetsbeleid is bevordering van arbeidstijdverkorting. Tweederde van de economen blijkt dit beleid te ondersteunen 13). De meerderheid van de voorstanders wil een ATV in de vorm van verkorting van de werkweek en/of verkleining van het aantal werkdagen per jaar. Dit moet geheel of ten dele gepaard gaan met looninlevering. Deze ATV zou decentraal c.q. over verscheidene jaren gespreid moeten worden doorgevoerd.

Wat betreft de koopkrachtontwikkeling van werknemers leiden de kabinetsvoornemens tot denivellering en tot achterstelling van de werknemers in de collectieve sector. Beide implicaties worden door de economen als niet effectief beschouwd.

Th. van Bergen
H. Gremmen

13) Voor zover het ATV in bedrijven betreft; naar ATV bij de overheid is niet gevraagd.