

# Public finance and public employment

Een impressie van het 36e congres van het IIPF

DRS. M. P. VAN DER HOEK\*

„Public Finance and Public Employment” was het in verschillende opzichten actuele onderwerp van het 36e congres van het International Institute of Public Finance (IIPF), dat van 25-29 augustus 1980 in Jeruzalem is gehouden. De keuze voor Jeruzalem heeft tot gevolg gehad dat er om politieke redenen nauwelijks deelnemers uit Oost-Europa waren en dat de congresbijdragen van Oosteuropese auteurs zijn beperkt gebleven tot een Pools, een Roemeens en een Joegoslavisch paper. Dit heeft overigens geen nadelige invloed gehad op de gemiddelde kwaliteit van de papers, want in het algemeen is de inhoud van de uit Oost-Europa afkomstige congresbijdragen in hoge mate propagandistisch, en dus voorspelbaar.

Zoals gebruikelijk varieerde ook dit jaar het niveau van de papers van laag tot hoog. Met het oog hierop is het des te meer van belang de papers van te voren te hebben gelezen; op grond van de bevindingen kan men dan een keuze maken uit de congreszittingen. Door organisatorische tekortkomingen wordt het de congresdeelnemers in dit opzicht echter niet gemakkelijk gemaakt, want van de 32 papers zijn er slechts 19 vooraf toegezonden, terwijl van sommige van de overige papers ter plekke veel te weinig exemplaren beschikbaar waren. Deze notitie is overigens niet bedoeld om alle 32 congrespapers te bespreken — binnen de beschikbare ruimte zou dat trouwens een onmogelijke opgave zijn — maar om een persoonlijke (en dus subjectieve) impressie van het congres te geven.

Wat na lezing van de papers opvalt, is dat bepaalde aspecten van de economische ontwikkeling in veel landen min of meer sterke overeenkomsten vertonen. Zo is de groei van het aandeel van de overdrachtsuitgaven in de totale publieke uitgaven een verschijnsel dat zich zeker niet alleen tot Nederland heeft beperkt, zij het dat de omvang en het tempo van dit verschijnsel uiteenlopen. Ook de toegenomen participatie van (vooral gehuwde) vrouwen in het arbeidsproces en de opmars van de deeltijdarbeid zijn verschijnselen die internationaal waarneembaar zijn, zonder dat die overigens in alle landen eenzelfde invloed

op de omvang en de aard van de werkgelegenheid in de publieke sector hebben.

Zo blijkt bijvoorbeeld uit het paper van Martin dat in de Scandinavische landen ongeveer tweederde van de werknemers in de publieke sector uit vrouwen bestaat, terwijl dat in landen als Japan en Australië slechts eenderde is, waarmee dat aandeel nog lager is dan dat van vrouwen in de totale werkgelegenheid. Ten slotte blijkt dat Nederland zeker niet het enige land is waarvan wordt beweerd dat werknemers in de publieke sector er betere arbeidsvoorwaarden hebben dan vergelijkbare werknemers in de particuliere sector (zie bijvoorbeeld de papers 7, 23 en 32 in de appendix bij deze notitie).

## Publieke sector, groei en produktiviteit

Dat de organisatoren van het congres met het gekozen onderwerp een goede greep hebben gedaan, blijkt onder meer uit het feit dat aan het begrip „public employment” in verschillende papers een inhoud wordt gegeven, die varieert van zeer eng tot zeer ruim. Bovendien wordt het begrip lang niet altijd zo expliciet gedefinieerd als De Groot en Ritzen doen, die — niet ten onrechte — ook die economische activiteiten tot de publieke sector rekenen, die „are financed for a large portion (at least 50%) by tax (or loan) revenue or social security premiums” 1). Zoals gezegd zijn andere auteurs op dit punt heel wat minder duidelijk en Weisbrod wijst in zijn paper dan ook uitdrukkelijk op het dikwijls vage onderscheid tussen publieke en particuliere werkgelegenheid. Door een parallel te trekken met de begrippen „money” en „near-money” benadrukt hij dat er substituten zijn voor werkgelegenheid in de overheidssector, die uiteenlopen van particuliere ondernemingen die hun gehele productie aan de overheid afzetten, via gesubsidieerde particuliere ondernemingen tot particuliere non-profit instellingen. Met elk van die alternatieven kan in principe hetzelfde produktieresultaat worden bereikt bij zeer verschillende werkgelegenheidsverdelingen over de markt-,

de non-profit- en de overheidssector.

In de papers die betrekking hebben op de determinanten van de groei van de publieke sector wordt veelvuldig gerefereerd aan de bekende hypothese van Baumol 2) (zie bijvoorbeeld de papers 7, 8, 16, 20 en 29). De kern van deze hypothese is dat de economie kan worden ingedeeld in twee sectoren: a. een sector met een constante arbeidsproductiviteit; b. een sector met een constant groeiende arbeidsproductiviteit. Onder bepaalde veronderstellingen leidt dit tot de conclusie, dat bij een constante produktieverhouding tussen deze twee sectoren het werkgelegenheidsaandeel van de sector met constante arbeidsproductiviteit toeneemt, hetgeen gepaard gaat met een daling van de economische groei.

Hoewel deze hypothese van Baumol betrekkelijk weinig steun vindt in die congrespapers welke een poging tot empirische toetsing bevatten, kan zij toch niet zonder meer worden verworpen. Pommerehne en Schneider komen bijvoorbeeld voor Zwitserland tot de conclusie dat een deel van de groei van de publieke sector inderdaad uit produktiviteitsverschillen kan worden verklaard, maar dat ook andere factoren een rol spelen, zoals een toegenomen vraag naar overheidsdiensten. Een interessant aspect van hun paper is dat zij de Zwitserse gemeenten hebben ingedeeld in twee groepen: een groep bestaande uit gemeenten met een directe democratie — waar het bestaan van referendums de overheid minder ruimte laat af te wijken van de voorkeuren van de kiezers — en een groep bestaande uit gemeenten met een representatieve democratie. Op grond van een vergelijking van deze twee groepen gemeenten komen Pommerehne en Schneider tot de (voorzichtige) conclusie dat ruwweg 30% van de groei van de overheidsuitgaven in de representatieve democratieën kan worden verklaard uit expansiedrang van de overheidsbureaucratie.

Een moeilijk punt blijft de meting van de produktiviteit in de publieke sector (zie bijvoorbeeld de papers 10, 11 en 26). Dit is niet alleen van belang voor de toetsing van de Baumolhypothese, maar ook voor een analyse van verschillen in de arbeidsvoorwaarden tussen de publieke en de particuliere sector. Publieke pro-

\*De auteur is als wetenschappelijk medewerker verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij is P. B. Boorsma en B. A. van Hout erkentelijk voor hun commentaar naar aanleiding van een eerdere versie van deze notitie.

1) Zie blz. 3 van het paper van De Groot en Ritzen. In dit verband rijst echter de vraag hoe de niet-belastingontvangsten in dit beeld passen.

2) W. J. Baumol, *Macroeconomics of unbalanced growth: the anatomy of urban crisis*, *American Economic Review*, juni 1967, blz. 415-426.

duktie is niet alleen heterogeen van aard, maar kan ook op twee niveaus worden gedefinieerd: enerzijds als specifiek (eind)produkt en anderzijds als een (intermediair) produkt dat van dienst is bij het bereiken van hoger gelegen (en abstract) doeleinden van overheidsbeleid. Hoe het kwaliteitsaspect hierin een plaats moet krijgen is nog een open vraag; Hanusch laat het bijvoorbeeld door een gebrek aan gegevens buiten beschouwing.

## Werkgelegenheid

Een deel van de papers heeft het congresonderwerp verbreed tot „public finance and total employment”, mede als gevolg van de spraakverwarring over de inhoud van het begrip „public employment”. Met name in deze papers worden soms originele denkbeelden ontvouwd, die een nadere bestudering waard zijn. Vooral het paper van Bishop verdient m.i. de aandacht, omdat hij op zoek is naar een loonsubsidiesysteem dat niet alleen effectief is, maar dat tevens de impulsen aan de prijs- en looninflatie mitigeert. Bishop stelt een marginale loonsubsidie voor, waarmee hij een subsidie bedoelt die wordt verstrekt voor zover de toeneming van het aantal arbeidsplaatsen een bepaalde drempel overschrijdt. Het is dus een premie op het creëren van arbeidsplaatsen.

Om impulsen aan de looninflatie te vermijden kan die loonsubsidie volgens Bishop worden gecombineerd met een belasting op loonstijgingen. Als bij een bepaalde onderneming het gemiddelde loon met meer dan een bepaald door de overheid vastgesteld percentage toeneemt, kan het bedrag van de loonsubsidie worden verminderd in evenredigheid met de mate van de overschrijding. Als de doelgroep, de drempel en de in aanmerking komende arbeidsplaatsen goed gedefinieerd zijn heeft deze combinatie van een marginale loonsubsidie met een op de gemiddelde loonstijging gebaseerde kortingsregeling volgens Bishop de volgende voordelen:

- het systeem stimuleert het aantrekken en opleiden van werknemers zonder ervaring en remt het weggopen van ervaren werknemers bij andere ondernemingen;
- het systeem stimuleert het aantrekken van de minst geschoolde werknemers, omdat die relatief lage lonen ontvangen, zodat het gemiddelde loon van een onderneming daalt en de gemiddelde loonstijging dus gemakkelijker binnen de door de overheid vastgestelde grens blijft. Dit komt met name ten goede aan de werkgelegenheid voor jeugdigen en voor minder geschikten;
- ondanks dat het accent valt op laaggeschoolde werknemers worden ondernemingen met een lage-loonstructuur niet onevenredig bevoordeeld;

zowel de marginale als de gemiddelde produktiekosten worden vermindert.

Ook Macon komt met een interessante suggestie, die betrekking heeft op de effectiviteit van de regionale politiek. Hij wijst erop dat fiscale tegemoetkomingen in het kader van een regionale politiek in het algemeen zijn gebonden aan het gebruik van de produktiefactor kapitaal. Daardoor worden echter kapitaalintensieve investeringen gestimuleerd, zodat uit een oogpunt van werkgelegenheidscreatie weinig van zo'n politiek valt te verwachten. Met het oog hierop beveelt Macon een ander beleid aan, dat neerkomt op regionale loon-differentiatie.

Dat niet alleen maatregelen m.b.t. „public finance”, maar ook m.b.t. „public non-finance” kunnen worden genomen blijkt uit het paper van Schmid. Hij wijst er op dat West-Duitsland al sinds november 1973 geen buitenlandse werknemers van buiten de EG meer heeft toegelaten en zeer terughoudend is geweest met het verlenen van werk- en woonvergunningen. Daardoor is het aantal buitenlandse werknemers in de Bondsrepubliek tussen september 1973 en september 1977 met 700.000 gedaald, wat overeenkomt met 2,7% van de bevolking 3). Deze maatregel is volgens Schmid effectiever geweest dan alle andere op het arbeidsaanbod gerichte selectieve maatregelen bij elkaar.

## Evaluatie

Uit wetenschappelijk oogpunt is het congres in Jeruzalem m.i. geslaagd te noemen. Zoals gezegd liep het niveau van de papers weliswaar uiteen, maar er waren naar mijn mening relatief veel goede papers, die veelal ook goede discussies uitlokten. Vergeleken met het congres van vorig jaar over belastinghervorming was het 36e congres m.i. duidelijk van een hoger wetenschappelijk niveau, dat zeker vergelijkbaar was met dat van het 34e congres over „public choice”. Volgend jaar zal het 37e congres in Tokio worden gehouden met als onderwerp „Public finance and economic growth”.

M. P. van der Hoek

## Appendix

Papers, gepresenteerd tijdens het 36e congres van het International Institute of Public Finance:

1. Orley Ashenfelter, Lauri Bassi en David Card, *Long-run and short-run effects of direct public employment in the US*;
2. Robert W. Bacon, *The effects of public employment and other government spending on the rate of wage inflation (with special reference to UK-experience)*;
3. John Bishop, *The design of employment subsidies — lessons of the UK-experience*;

4. Giorgio Brosio en Giancarlo Pola, *The role of public employment in a dualistic economy: the Italian case*;

5. Sheldon Danziger en George Jakubson, *The distributional impact of targeted public employment programs*;

6. Natalia Gajl, *Models of personal and enterprise wage taxes: the case of Poland*;

7. Edward M. Gramlich, *Models of excessive government spending: do the facts support the theories?*;

8. H. de Groot en J. M. M. Ritzen, *Manpower demand in the public sector: a sectoral approach*;

9. Jack Habib en Haim Factor, *Job and cash transfers approaches to income maintenance: complements or substitutes?*;

10. Horst Hanusch, *Determinants of public productivity*;

11. Tomoji Ichinose, *The measurement of public employment productivity: public enterprise growth in employment and its financing*;

12. Barbara Jelčić en Bozidar Jelčić, *The effects of taxation on employment in Yugoslav economy*;

13. G. E. Johnson en P. R. G. Layard, *Efficient public employment with labour market distortions*;

14. Hans-Jürgen Krupp, *The role of public employment in an integrated midterm programme for the recovery of full employment in the Federal Republic of Germany*;

15. Jorge Macon, *Regional implications of fiscal policies to increase employment in Latin America*;

16. John P. Martin, *Public sector employment trends in western industrialised economies*;

17. Richard A. Musgrave, *Why public employment?*;

18. Attiat Farag Ott, *Should public employment be viewed as a public good or a case of wage subsidy?*;

19. Martin Pfaff en Peter Hurler, *Public employment policy towards partial labor markets: some regional and sectoral aspects*;

20. Werner W. Pommehne en Friedrich Schneider, *Unbalanced growth between public and privat sectors: an empirical examination*;

21. Mircea Popovici en Theodor Stolojan, *Changes in the structure of public finance of the socialist republic of Romania*;

22. Frederic L. Pryor, *Interpretations of expenditure trends in east and west*;

23. Joseph F. Quinn, *Compensation in the public sector: are civil servants overpaid?*;

24. Fernando Rezende en José Cezar Castanhar, *Public employment in developing countries: some evidence from Latin America*;

25. Günther Schmid, *Public finance measures to generate employment for hard-to-place people: employer wage subsidies or public employment programs?*;

26. Edward Scicluna, David K. Foot en Richard M. Bird, *Productivity measurement in the public sector: the case of police services*;

27. Eytan Sheshinski, *Wage policy in the public sector and income distribution*;

28. W. Sidré en E. R. de Regt, *The macro-economics of worksharing, a simple simulation approach*;

29. Jiří Skolka, *The expansion of the public sector: the case of Sweden, 1965-1977*;

30. Burton A. Weisbrod, *Growth of the nonprofit sector. Implications for public employment and public finance*;

31. Niels Westergård-Nielsen, *Trends in public employment in Denmark 1921-1977 and its determinants*;

32. Aharon Yorán en Ben-Ami Zuckerman, *Tax incentives as an instrument for diminishing the demand for public sector employment: the Israeli experience*.

3) Ook het Centraal Planbureau wijst op deze ontwikkeling in de *Macro Economische Verkenning 1981*, blz. 47.