

Het sociaal-economische beleid op middellange termijn

De afgelopen week heeft de SER zijn advies vastgesteld inzake het sociaal-economische beleid op middellange termijn 1986-1990 1). De SER is het eens over de doelstellingen die in de komende kabinetsperiode moeten worden nagestreefd en over de instrumenten die daarvoor moeten worden ingezet. Over de intensiteit waarmee de diverse instrumenten moeten worden toegepast bestaan er binnen de SER meningsverschillen. Dit artikel belicht een aantal hoofdlijnen van het SER-advies. Eerst wordt ingegaan op de economische vooruitzichten voor de periode 1986-1990.

Vervolgens worden de doelstellingen en instrumenten geschetst die de SER in de komende kabinetsperiode noodzakelijk acht. In het bijzonder een verkorting van het bruto-netto traject en een beleidsgeïnduceerde verandering in de relatieve factorprijzen worden nader besproken. Het artikel besluit met een weergave van de visie van de SER op de rol van het centraal overleg in de komende kabinetsperiode.

DR. N. VAN HULST - DRS. G. DE JONG - DRS. R. JONKERS*

De vooruitzichten

Het CPB presenteert in het *Centraal economisch plan (CEP) 1986* twee projecties voor de periode 1986-1990 2). De zogenoemde *basisprojectie* bevat een verkenning van de economische ontwikkeling die gegeven een aantal externe veronderstellingen en zonder nader beleid zal resulteren. De externe veronderstellingen betreffen met name de ontwikkeling van de (buitenlandse) rente, de dollarkoers en de olieprijs. Zonder nader beleid betekent in dit verband dat wordt uitgegaan van de meerjarenramingen voor de openbare uitgaven, van ongewijzigde belastingtarieven en van toepassing van de bestaande koppelingsmechanismen. Uit de basisprojectie komt het beeld naar voren van een voortzetting van het herstel van de Nederlandse economie (zie tabel 1). De geregistreerde werkloosheid vertoont echter slechts een lichte daling en blijft hoog. Daarnaast stijgt het financieringstekort, vooral door de terugval in de aardgasbaten opnieuw. Deze uitkomsten waren voor het CPB aanleiding om een *projectie met nader beleid* te presenteren. Deze projectie is gericht op een verdere terugdringing van de werkloosheid en een reductie van het financieringstekort tot 5,5% van het nationale inkomen in 1990. Het nader beleid omvat een pakket met onder meer de volgende elementen:

- een loonmatiging van 1% per jaar;
- een verlaging van de loon- en inkomstenbelasting met f. 3 mrd.;
- een ombuiging op de publieke uitgaven van f. 9 mrd., lastenverzwaring voor het bedrijfsleven (f. 2,5 mrd.), verhoging van de indirecte belastingen (f. 4 mrd.), extra inzet van aardgas en verkoop van staatsdeelnemingen (f. 1 mrd.);
- aanvullende arbeidsmarktmaatregelen in de sfeer van extra deeltijdarbeid bij de overloosheid en extra scholing.

Zoals uit tabel 1 valt af te lezen, loopt de werkloosheid in de projectie met nader beleid terug tot 635.000 personen en komt het financieringstekort uit op 5,5% van het nationale inkomen.

Onzekerheden in de projecties

In de projecties van het CPB wordt een betrekkelijk beheerst verloop van de internationale ontwikkeling verondersteld. Dit verloop is evenwel met niet geringe onzekerheden omgeven. De risico's die besloten liggen in een minder stabiele internationale ontwikkeling worden treffend geïllustreerd door een variant waarin het CPB de gevolgen van een lagere groei van de wereldhandel laat zien 3). Deze variant is weergegeven in tabel 2. Uit tabel 2 blijkt (opnieuw) dat de Nederlandse economie sterk wordt beïnvloed door de internationale economische ontwikkeling. Een 2 à 2,5% lagere groei van de relevante wereldhandel leidt bij afwezigheid van beleidsreacties tot een vertraging in de produktiegroei met 1%, waardoor de werkloosheid aanzienlijk hoger uitkomt dan in de basisprojectie. Daarnaast bereikt het financieringstekort weer de zône van de dubbele cijfers. Dit laatste resultaat onderstreept nog eens de ernst van de budgettaire problematiek die verbonden is met de reductie van het financieringstekort.

* De auteurs zijn verbonden aan het secretariaat van de Sociaal-Economische Raad te 's-Gravenhage. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

1) SER, *Advies inzake het sociaal-economisch beleid op de middellange termijn 1986-1990*, Den Haag, 1986.

2) CPB, *Centraal economisch plan 1986*, Den Haag, 1986, hoofdstuk V.

3) Het CPB heeft ook de gevolgen van een hogere rentevoet en een lagere olieprijs gezien, zie SER, op.cit., § 5.3.3. en bijlage 6.

Tabel 1. Basisprojectie en projectie met nader beleid 1986-1990

	Basis-projectie	Projectie met nader beleid
	gemiddelde mutaties per jaar in %	
<i>Veronderstellingen</i>		
Volume wereldhandel (ongewogen)	4,5	4,5
Concurrentie uitvoer (dubbel herwogen, excl. energie)	5 à 5,5	5 à 5,5
Prijspeil goederenimport (in gld.)	0	0
Concurrerend uitvoerprijspeil (in gld.) (dubbel herwogen, excl. energie)	-0,5	-0,5
Loonkosten per eenheid produkt in de verwerkende industrie in het buitenland (in gld.)	-0,5	-0,5
Effectieve koers van de gulden t.o.v. concurrenten op buitenl. markten t.o.v. leveranciers	1,5	1,5
Koers van de dollar (niveau eind jaar)	2,25	2,25
Volume materiële overheidsbestedingen	1	0
Volume investeringen woningen	-0,5	-0,5
Arbeidsduur in bedrijven a)	0	0
<i>Resultaten</i>		
Loonsom per werknemer in bedrijven	1,5	0,5
Volume particuliere consumptie	2,5	1,5 à 2
Volume bruto investeringen bedrijven (excl. woningen)	4	3,5
Volume goederenimport	5 à 5,5	5,5
Idem, excl. energie	6	6 à 6,5
Volume goederenimport	5	4,5
Productievolume bedrijven	2,5 à 3	2,5
Productievolume marktsector (excl. delfstoffenwinning, woningbezit)	3,5	3 à 3,5
Reëel nationaal inkomen	2 à 2,5	2
Prijspeil particuliere consumptie	0 à -0,5	0 à -0,5
Prijspeil goederenimport	0 à -0,5	-0,5
Idem, excl. energie	-0,5 à -1	-1
Arbeidsproductiviteit in bedrijven (incl. zelfstandigen)	1,5 à 2	1,5 à 2
Reëel vrij beschikbaar inkomen (modale werknemer, incl. incidenteel)	1 à 1,5	1
Loonkosten per eenheid produkt in de verwerkende industrie	-2	-3
	1986	1990
	(niveaus)	
Saldo lopende rekening van de betalingsbalans (in mrd. gld.)	17,5	25
Voorraadvorming (in mrd. gld.)	4,8	4,9
Werkgelegenheid (x 1.000 arb. jaren)	4720	4700
Geregistreerde werkloosheid (x 1.000 personen)	675	635, 685 b)
Arbeidsinkomensquote (bedrijven) c)	81,5	80,5
Besparingen d)	14,5	16,5
Financieringstekort (kasbasis) d) e)	8,5	5,5
Belastingdruk (kasbasis) d)	28,3	29,1
Idem (excl. gas)	27,4	28,1
Sociale premiedruk d)	22,5	21,8

a) Per arbeidsjaar incl. arbeidsduurverkorting (excl. deeltijdarbeid).

b) Exclusief scholingsprogramma's.

c) Gecorrigeerd voor aardgas en dergelijke

d) In % van het netto nationaal inkomen tegen marktprijzen.

e) Inclusief gedebudgetteerde bedragen.

Bron: CPB.

Tabel 2. Gevolgen van een lagere groei in de wereld, 1987-1990

	Basis-projectie	Lage-groei-scenario
	mutaties per jaar in %	
<i>Veronderstellingen</i>		
Concurrerend uitvoervolume	5 à 5,5	3,5
Koers van de dollar	-2,5	-5,5
Prijspeil goederenimport	0	-1,5
Concurrerend uitvoerprijspeil	-0,5	-2
<i>Resultaten</i>		
Volume particuliere consumptie	2,5	2
Volume bedrijfsinvesteringen	4	2
Volume goederenimport, excl. energie	6	3,5
Volume productie bedrijven	2,5 à 3	1,5 à 2
Loonsom per werknemer	1,5 à 2	0,5
Prijspeil particuliere consumptie	0	-1 à -1,5
Prijspeil goederenimport, excl. energie	-0,5 à -1	-2
	niveaus in eindjaar	
Werkloosheid (x 1.000 personen)	675	750
Saldo lopende rekening (in mrd. gld.)	17,5	10,5
Financieringstekort (in % nni)	8,5	10 à 10,5

Bron: CPB.

projecties wordt aangenomen dat het trendmatige arbeidsaanbod tot 1990 met 400.000 personen toeneemt, waarvan 150.000 personen zich niet als werkzoekend laten registreren. Door dit effect houdt de geprojecteerde ontwikkeling van de geregistreerde werkloosheid een onderschatting in van de omvang van de werkelijke werkloosheid aangezien de toename van de verborgen werkloosheid daarin niet is verdisconteerd. Behalve een element van onderschatting schuilt er echter ook een element van overschatting in de geregistreerde werkloosheidscijfers. Deze cijfers omvatten namelijk een aanzienlijk aantal mensen, dat inmiddels reeds betaalde arbeid verricht c.q. om uiteenlopende redenen niet voldoet aan de formele criteria voor werkloosheid (bijv. vanwege studie, gezondheid e.d.). Over de omvang van deze bestandsvervuiling zijn verschillende schattingen beschikbaar. Een werkgroep van de Stichting van de Arbeid komt op een getal van 100.000 personen, terwijl uit een onderzoek van de Stichting Research voor Beleid valt af te leiden dat zelfs ca. 37% van het bestand niet aan de formele criteria voor werkloosheid voldoet 5). De grootte van de genoemde cijfers, alsmede de variatie daarin, geeft volgens de SER aan dat er reden is om het inzicht in de bestandsvervuiling verder te vergroten en te verdiepen.

Ten slotte wijst de SER erop dat in de projecties van het CPB naast deeltijdarbeid geen verdergaande herverdeling van arbeid is verondersteld. Gelet op de in het recente verleden afgesloten cao's is een verdergaande herverdeling van arbeid echter waarschijnlijk, waardoor de werkloosheid vermoedelijk lager zal uitkomen dan in de projecties van het CPB.

Doelstellingen en instrumenten

De vooruitzichten geven aan dat de Nederlandse economie zich in de periode 1986-1990 over het geheel genomen redelijk bevredigend ontwikkelt. Ten aanzien van de werkloosheid en het financieringstekort van de collectieve sector blijft evenwel een klemmende problematiek bestaan.

Vanuit de perspectieven op middellange termijn heeft de SER de volgende doelstellingen voor de periode tot 1990 geformuleerd:

- de economische groei moet op een duurzaam hoger peil worden gebracht;

4) CPB, op.cit., grafiek V.1., blz. 203.

5) Stichting van de Arbeid, *Eindrapport van de Tripartite Werkgroep Werkloosheidscijfers*, Den Haag 1986; en Stichting Research voor Beleid, *Werkzoekendenbestanden van arbeidsbureaus*, Leiden, 1986.

Kanttekeningen bij de projecties

De SER plaatst in zijn advies een tweetal kanttekeningen bij de projecties van het CPB. De eerste kanttekening is dat het niet ondenkbaar is, dat de in het verleden gecumuleerde financieringsoverschotten een sterkere groei van de binnenlandse bestedingen zullen induceren dan in de projecties is voorzien. Volgens het CPB zal het verschil tussen het rendement op nieuwe investeringen en de kapitaalmarktrente in 1990 weer ongeveer 9% bedragen, hetgeen overeenkomt met het niveau van het begin van de jaren zestig 4). Een grotere dynamiek in de investeringsgroei lijkt de SER onder die omstandigheden niet alleen mogelijk maar ook wenselijk. Dit laatste omdat voortdurend grote financieringsoverschotten in het bedrijfsleven sociale spanningen kunnen oproepen, waardoor beheersing van de loonkosten wellicht wordt bemoeilijkt.

De tweede kanttekening van de SER heeft betrekking op de geprojecteerde ontwikkeling van de werkloosheid. In de

- de werkloosheid moet conform het recente akkoord in de Stichting van de Arbeid aanzienlijk worden teruggedrongen tot beneden de 500.000 personen 6);
- het financieringstekort moet bij de huidige groeiverwachtingen worden gereduceerd tot 5,5% van het nationale inkomen.

Daarbij moet worden gestreefd naar een aanvaardbare inkomensverdeling, behoud van koopkracht, een niet verhogen van de totale druk van directe belastingen en premies en een in kwalitatief opzicht aanvaardbare groei.

In het licht van de geformuleerde doelstellingen trekt de SER de conclusie dat de uitkomsten van de basisprojectie van het CPB een niet aanvaardbaar perspectief opleveren met name met betrekking tot de werkloosheid en het financieringstekort. Er dient daarom een beleidspakket te worden ingezet dat in elk geval op de twee genoemde punten een gunstiger ontwikkeling mogelijk maakt. Dit beleidspakket moet volgens de SER ten minste de volgende instrumenten bevatten:

1. loonkostenmatiging;
2. investeringsbevordering;
3. herverdeling van werk;
4. budgettair beleid (ombuigingen, inkomstenverhogingen en verkortingen van het bruto-nettotraject);
5. maatregelen met betrekking tot de arbeidsmarkt.

Beleidsaanbevelingen SER

Vijf beleidsinstrumenten

Loonkostenmatiging kan langs verschillende wegen worden bereikt. In de eerste plaats door een matiging van de brutolonen. De SER vindt matiging van de brutolonen nodig voor uitbreiding van de werkgelegenheid, voor verder herstel van rentabiliteit en solvabiliteit ten behoeve van de groei van investeringen en voor de financiering van verdergaande herverdeling van arbeid. In de tweede plaats kan loonkostenmatiging worden bereikt door afschaffing c.q. verlaging van het wettelijke minimumloon, waarover de SER verdeeld is 7). In de derde plaats kan loonkostenmatiging worden verwezenlijkt door middel van een verlaging van de werkgeverspremies voor de sociale verzekeringen.

Investeringsbevordering is essentieel voor de voortgang van het groeiherstel. De SER acht hiervoor extra stimulering van onderzoek en ontwikkeling nodig met speciale aandacht voor het midden- en kleinbedrijf. Voor een verder herstel van de bedrijfsinvesteringen is een herstel van de economische structuur nodig, onder meer via extra overheidsinvesteringen in de infrastructuur. Ten slotte vindt de SER dat de investeringsubsidiëring via de WIR bijdraagt aan de bevordering van de investeringen.

De SER meent voorts dat een betere *verdeling van de werkgelegenheid* langs een veelheid van wegen en gedifferentieerd naar bedrijfsomstandigheden moet worden voortgezet. Arbeidsduurverkortingen dient niet samen te gaan met bedrijfstijdverkortingen; de SER vindt dat veeleer naar bedrijfstijdverlenging moet worden gestreefd. Verder moet herverdeling van arbeid gepaard gaan met een organisatie van de arbeid en arbeidstijden die sociaal aanvaardbaar is. De SER is voorts van oordeel dat het groeitempo van deeltijdarbeid hoog moet worden gehouden en waar mogelijk moet worden versneld. Aandacht voor de rechtspositionele aspecten is hierbij van belang.

De SER bepleit een aantal maatregelen met betrekking tot de *arbeidsmarkt*. In de eerste plaats een intensievere herstructurering van het scholingsbeleid. In de tweede plaats is de SER voorstander van programma's voor langdurig en jeugdwerklozen overeenkomstig het laatste Stichtingsakkoord. Dit zelfde geldt overigens ook voor de overige aanbevelingen uit dit akkoord.

Het vijfde instrument, het *budgettaire beleid*, komt hieronder apart aan de orde.

Budgettair beleid

De SER is van oordeel dat er in de komende jaren ruimte moet worden gevonden om het financieringstekort terug te

dringen, om enig nieuw beleid te ontwikkelen en om het bruto-nettotraject in het loon van werknemers te verkorten.

De SER vindt een *financieringstekort* van de publieke sector van 5,5% van het nationale inkomen in 1990 – conform de aanbeveling van de Commissie Economische Deskundigen – bij de huidige groeiverwachtingen redelijk als tussenstation op weg naar een structureel aanvaardbare omvang van het tekort. Met uitzondering van enkele kroonleden aanvaardt de SER dat, onder invloed van sterk teruglopende aardgasbaten, het tekort in 1987 eerst nog enigszins oploopt. Om de doelstelling voor 1990 haalbaar te maken is een pakket maatregelen nodig bestaande uit minder hoge overheidsuitgaven c.q. hogere inkomsten ten opzichte van de meerjarencijfers. Hogere loon- en inkomstenbelasting en premies moeten echter worden vermeden.

De SER meent dat een verkortingen van het bruto-nettotraject in het loon van de werknemers op zich zelf wenselijk is 8). Door het lange bruto-nettotraject zijn de loonkosten gemiddeld ruim dubbel zo hoog als het bedrag dat werknemers netto in handen krijgen. Een verkortingen van het traject kan het loonkostenniveau dus drukken. Op zich zelf bezien heeft dat gunstige gevolgen voor de vraag naar arbeid en zal de neiging om uit te wijken naar het zwarte circuit erdoor kunnen verminderen. Naast andere factoren is de lengte van het bruto-nettotraject ook van belang voor het aanbod van arbeid. Hoge marginale tarieven hebben een negatieve invloed op de omvang en kwaliteit van het arbeidsaanbod. Een verwant probleem is het relatief kleine verschil in netto inkomensverbetering dat overblijft van een bruto-inkomensstijging. Dit vermindert de stimulansen om tot positieverbetering te komen. Een en ander kan de arbeidsmobiliteit en de arbeidsflexibiliteit verminderen. Een verkortingen van het bruto-nettotraject kan de genoemde bezwaren verkleinen.

De beste manier om op termijn een verkortingen van het bruto-nettotraject te bereiken is door versterking van de economische groei en door bestrijding van de werkloosheid. Een aanzienlijke verkortingen van het bruto-nettotraject zal daardoor in de komende jaren echter niet ontstaan. Volgende ruimte zal slechts kunnen worden gevonden in het verder terugdringen van bepaalde collectieve uitgaven en in een verhoging van de indirecte belastingen. De voordelen van een korter bruto-nettotraject in termen van groei en werkgelegenheid moeten dan worden afgewogen tegen de nadelen die van extra bezuinigingen op de collectieve uitgaven mogen worden verwacht. Deze afweging wordt door werkgevers en werknemers verschillend gemaakt (hierop wordt nog nader ingegaan).

Met het oog op een verkortingen van het bruto-nettotraject heeft de SER een aantal kostprijsverlagende subsidies nader bezien en aandacht besteed aan mogelijke wijzigingen in het belastingstelsel. Centraal staat het uitgangspunt dat de beoogde verkortingen van het bruto-nettotraject moet bijdragen aan groei en werkgelegenheid. Dat is mogelijk door de hiervoor vereiste ombuigingen langs bepaalde wegen te realiseren. Van bepaalde soorten ombuigingen kan namelijk een positieve invloed uitgaan op de allocatie in de economie, zonder dat belangrijke randvoorwaarden, zoals de aanvaardbaarheid van de inkomensverdeling, in het geding komen. De motieven op grond waarvan enkele collectieve voorzieningen destijds tot stand zijn gebracht heeft de SER nader geanalyseerd. Op dit moment behoeven deze motieven immers niet meer of niet meer in dezelfde mate geldig te zijn. Is dat het geval dan leidt onverminderde subsidiëring van de betrokken voorzieningen tot een allocatie van middelen die niet optimaal is. De heroverweging van subsidiemotieven is bij wijze van denkmodel toegepast op twee terreinen waar sprake is van zwaar gesubsidieerde voorzieningen, te weten volkshuisvesting en vervoer in hun onderlinge samenhang en het onderwijs.

6) Volgens de werknemersvertegenwoordigers en een kroonlid betekent dit dat de werkloosheid met ten minste 200.000 personen moet worden teruggebracht.

7) SER; *Advies inzake een aantal aspecten van de wettelijke minimumloonregeling*, nr. 10, Den Haag, 1985.

8) SER, op cit., 1986, hoofdstuk 3.

Over de wenselijkheid van verkorting van het bruto-netto-traject wordt binnen de SER eensluidend gedacht; verschillen zijn er over de mogelijkheden hiervoor in de komende kabinetsperiode. De SER komt tot de volgende standpunten. Als argumenten voor subsidiëring van de volkshuisvesting werden aanvankelijk de kwantitatieve woningnood en de geleide loonpolitiek genoemd; later werd gewezen op 'merit-good'-overwegingen, positieve externe effecten van kwalitatief goed wonen en het ontwikkelingsmotief. Daarnaast spelen het herverdelingsmotief en de stabilisatie van de bouwproductie een rol. Het denken over deze motieven is de laatste jaren veranderd voornamelijk omdat volgens velen het kwantitatieve woningtekort voorbij is en er bij voortzetting van het beleid leegstand dreigt, vanwege de gestegen kwaliteit van de woningen en omdat het moeilijk is om te anticiperen op de toekomstige woningvraag. Na heroverweging van deze argumenten meent de SER, dat een gedeeltelijke en gefaseerde terugdringing van de *object-subsidies in de volkshuisvesting* een mogelijkheid is voor verkorting van het bruto-netto-traject. Een uitzondering moet worden gemaakt voor gebieden met een kwalitatief woningtekort en voor stadsvernieuwingsgebieden. Grote en snelle wijzigingen kunnen een destabiliserend effect hebben op de bouwproductie. Daarom moet een geleidelijk tijdspad worden gekozen voor het terugbrengen van deze subsidies. Niet iedereen in de SER durft op dit punt hetzelfde marstempo aan te houden. Aan de ene kant willen de ondernemers hiermee al in de komende kabinetsperiode serieus van start gaan, maar aan de andere kant wil de FNV er nog helemaal niet aan beginnen. Hetzelfde doet zich voor bij de beperking van de *individuele huursubsidie*. Aan de ene kant staan de ondernemers, die er met alle voorzichtigheid een begin mee willen maken, en aan de andere kant de FNV en het CNV, die vinden dat het (nog?) niet kan.

De motieven voor subsidiëring van het *openbaar vervoer* zijn de maatschappelijke functie van dit vervoer, het bieden van vervoersmogelijkheden voor iedereen en de gunstiger milieu-aspecten van openbaar vervoer ten opzichte van de auto. De subsidiëring vindt zijn aanleiding in het toegenomen bezit van eigen vervoermiddelen, stadsverdunding en het gevoerde terughoudende tarievenbeleid ten aanzien van het openbare vervoer. De directe kosten van de overheid ten behoeve van autoverkeer (wegen e.d.) blijven ongeveer gelijk te zijn aan de inkomsten. De in de loop der tijd toegenomen externe kosten van het autogebruik lijken echter niet in de autokosten tot uitdrukking te zijn gebracht; de autokosten bleven sinds de jaren vijftig reëel min of meer constant. De overheid werd hierdoor genoopt tot een restrictief tarievenbeleid met als gevolg toenemende financiële tekorten bij het openbare vervoer. Afwegende is de SER van oordeel dat op termijn het openbare vervoer beter moet worden gebruikt, waardoor de subsidiegraad kan verminderen, in het bijzonder met betrekking tot het woon-werkverkeer over langere afstanden. Hierbij moet er echter voor worden gezorgd dat geen grote schade wordt toegebracht aan de geografische arbeidsmobiliteit. Als voorwaarde wordt aan een verlaging van de subsidiëring van het openbare vervoer gesteld, dat er een verband wordt gelegd met de kosten van het particuliere vervoer. Er mag in het woon-werkverkeer geen vlucht naar de auto ontstaan.

De collectieve bekostigingsgraad van het *leerplichtige onderwijs* bedraagt 100% en is beargumenteerd vanuit de positieve externe baten en tot uitdrukking gebracht in de leerplicht. Argumenten voor subsidiëring van het niet-leerplichtige onderwijs zijn het externe-batenmotief, het 'merit-good'-motief en rechtvaardigheidsmotieven. De subsidiegraad van 100% in het leerplichtige onderwijs vindt de SER op grond van positieve externe effecten gerechtvaardigd. Met betrekking tot het niet-leerplichtige onderwijs trekt de SER de conclusie dat in de sfeer van de retributies op dit terrein geen reële bezuinigingsmogelijkheden bestaan. Hierbij wordt met name gewezen op het grote belang van intensivering van scholingsactiviteiten ten behoeve van een voldoende geschoold arbeidsaanbod.

Wat betreft het terrein van de *afrekkosten in de loon- en inkomstenbelasting* kan worden opgemerkt dat de mogelijkheden die er zijn tot vermindering c.q. afschaffing van af-

trekposten naar het oordeel van de SER nog nader aan de orde moeten komen. Met betrekking tot een *verschuiving van de belastingdruk* van de loon- en inkomstenbelasting naar de indirecte belastingen is de SER van mening dat er een beperkte marge is om de indirecte belastingen te verhogen en tevens de loon- en inkomstenbelasting te verlagen 10).

Ten behoeve van het terugbrengen van het financieringstekort, de verkorting van het bruto-nettotraject en enig nieuw beleid zijn *ombuigingen en inkomstenverhogingen van de overheid* nodig. Het nader beleidspakket van het CPB ziet de SER als een nuttig vertrekpunt voor de verdere gedachtenbepaling. Over de uiteindelijke omvang en samenstelling die een dergelijk pakket zou moeten hebben, lopen de meningen echter uiteen.

De werkgevers en een deel van de kroonleden vinden het CPB-pakket zowel qua omvang als samenstelling ontoereikend. Zij komen op een ombuigingsbedrag van f. 17 mrd. uit voor de periode tot 1990 door bezuinigingen op de rijksbegroting in enge zin, voortzetting van de ont koppeling en een reductie van het personeelsvolume in de publieke sector. Inkomstenverhogingen moeten worden bereikt door fraudebestrijding, privatisering van staatsdeelnemingen en door extra inzet van aardgas. Vervolgens wordt een verhoging van de indirecte belastingen, ten dele via verhoging van de BTW en ten dele via verhoging van de onroerend-goedbelasting wenselijk geacht ten behoeve van een verkorting van het bruto-nettotraject. Ten slotte moeten aan ondernemingen geen lastenverzwaringen worden opgelegd en geen lastenverlichtingen worden teruggedraaid.

De werknemers en een aantal kroonleden vinden het CPB-pakket naar orde van grootte noodzakelijk en uitvoerbaar. Het pakket moet echter wel worden aangevuld met verdergaande herverdeling van arbeid. Verder menen zij dat de inkomensontwikkeling in de particuliere sector en die in de (semi-)collectieve sector weer parallel moeten gaan verlopen. Ook de bruto inkomens van uitkeringsgerechtigden moeten gelijk oplopen met de bruto inkomens van de werknemers in de marktsector. Er zijn slechts beperkte mogelijkheden om tot meer ombuigingen te komen dan die het CPB voorstelt. Daarom zal aan lastenverzwaring voor burgers en bedrijven niet zijn te ontkomen. Gewezen wordt op de mogelijkheid tot verhoging van de indirecte belastingen; een verhoging van benzine-accijns vindt men meer voor de hand liggend dan een verhoging van de BTW. Voorts zijn er mogelijkheden tot inkomstenverhoging voor de overheid door middel van fraudebestrijding en extra inzet van aardgas. Ten slotte wordt ook nog een gedeeltelijk andere inzet van de WIR mogelijk geacht.

Veranderingen in de factorprijsverhouding en werkgelegenheid

In de maatschappelijke discussie over werkloosheidsbestrijding is de vraag of maatregelen moeten worden getroffen om de prijs van arbeid te verlagen ten opzichte van de prijs van kapitaal al vele jaren een vast thema. Gelet op het hoge werkloosheidsniveau, zowel thans als in de nabije toekomst, is dat begrijpelijk. Immers, hoewel de factor arbeid relatief overvloedig aanwezig is, wordt enerzijds via de WIR de inzet van de (relatief schaarse) factor kapitaal gesubsidieerd en wordt anderzijds de premieheffing voor de sociale verzekeringen gerelateerd aan de inzet van de factor arbeid. Daar waar de beleidsmatige invloed van WIR en sociale premies de prijs van de overvloedige factor arbeid relatief hoog houdt, ligt het ook in theoretisch opzicht voor de hand dat deze invloed ter discussie wordt gesteld 11). Tegen deze achtergrond heeft de SER in het onderhavige advies uitgebreid de merites onderzocht van twee sterk in de belangstelling staande maatregelen gericht op een verlaging van de relatieve prijs van arbeid. Deze maatregelen

9) De ondernemers uit het midden- en kleinbedrijf nemen deze uitspraak niet voor hun rekening.

10) De ondernemers uit het midden- en kleinbedrijf, de landbouworganisaties en enkele kroonleden delen deze mening niet.

11) Vergelijk E. Malinvaud, *Mass unemployment*, Oxford, 1984, hoofdstuk 3.

betreffen een uitruiloperatie waarbij de investeringssubsidies in het kader van de WIR worden verlaagd ten behoeve van een verlaging van werkgeverslasten en een wijziging in de heffingsgrondslag van de sociale verzekeringen.

Een afschaffing van de WIR ten behoeve van een verlaging van de werkgeverspremies voor de sociale verzekeringen, heeft volgens de meeste onderzoeken tegengestelde effecten op de werkgelegenheid 12).

Aan de ene kant is sprake van een *substitutie-effect*, waarbij kapitaal door arbeid wordt gesubstitueerd. Dit effect voltrekt zich langs twee wegen. Ten eerste zal de relatieve prijsdaling van de factor arbeid ondernemers ertoe brengen op meer arbeidsintensieve technieken over te schakelen. Ten tweede kan een verschuiving optreden van kapitaalintensieve naar arbeidsintensieve sectoren. Door de relatieve prijsdaling van de factor arbeid zal waarschijnlijk ook de relatieve prijs van de producten van de arbeidsintensieve sector dalen. Het ligt in de rede dat hierdoor de arbeidsintensieve sector groeit en de kapitaalintensieve sector krimpt. De arbeidsintensiteit van het productieproces wordt aldus vergroot, als gevolg waarvan de werkgelegenheid toeneemt.

Aan de andere kant treedt er onder invloed van de uitruil tussen de WIR en de werkgeverspremies een *groei-effect* op. Afschaffing van de investeringssubsidies heeft een remmend effect op de investeringsgeneigdheid, als gevolg waarvan ook de groei van de productie schade ondervindt. Verder kan de verminderde investeringsactiviteit een geringere technische vernieuwing induceren, waardoor volgens de jongste inzichten ook de exportpositie verslechtert. Recent onderzoek heeft namelijk uitgewezen, dat de Nederlandse exportprestaties voor een niet onbelangrijk deel afhangen van de aanwezigheid van voldoende productiecapaciteit 13). Om hiermee rekening te houden wordt de uitvoergroei in de specificatie van de exportvergelijking in het nieuwe CPB-model Freia-Kompas '85 mede bepaald door het verschil tussen de Nederlandse investeringsquote en die van de OESO 14). Daarenboven is het denkbaar dat afschaffing van de WIR een negatieve invloed heeft op de vestigingsplaatsbeslissingen van (buitenlandse) ondernemingen, aangezien in vele Westerse landen in enigerlei vorm investeringssubsidies worden verstrekt.

Uit het bovenstaande blijkt dat de effecten die uitruil oproept tegen elkaar inwerken. Om enig inzicht te krijgen in het netto-effect kan gebruik worden gemaakt van integrale modelmatige analyses. De SER heeft in zijn advies twee studies terzake nader bekeken 15). De resultaten van deze studies zijn samengevat in tabel 3.

Volgens de analyse van het CPB is het netto effect van de uitruiloperatie op de werkloosheid miniem. Het positieve substitutie-effect wordt geheel teniet gedaan door het negatieve groei-effect; per saldo resulteert een welvaartsverlies door de gedaalde productie. In de studie van Driehuis is uiteindelijk het substitutie-effect dominant ten opzichte van het groei-effect waardoor een bescheiden reductie van de werkloosheid optreedt. De verschillende uitkomsten hangen samen met verschillen in de onderliggende modelspecificaties.

Op basis van de hiervoor kort geschetste analyse is de SER tot de conclusie gekomen dat een uitruil tussen werkgeverspremies in de komende kabinetsperiode niet aanbevelenswaardig is. Het risico van grote negatieve groei-effecten wordt te groot geacht in relatie tot de tamelijk bescheiden werkgelegenheidswinst die wellicht via het substitutie-effect kan worden behaald.

Door een wijziging van de heffingsgrondslag van de sociale-verzekeringspremies kan eveneens een verlaging van de relatieve prijs van de factor arbeid worden bereikt. Wij beperken ons hier tot twee alternatieve financieringsgrondslagen voor de werkgeverspremies die de SER in zijn advies uitvoerig de revue laat passeren 16). Deze alternatieve grondslagen betreffen een heffing over de (bruto of netto) toegevoegde waarde en een opslag op de BTW.

Invoering van een heffing over de bruto of netto toegevoegde waarde wordt vaak geopperd als een alternatieve financieringsgrondslag voor de werkgeverspremies. Financiering van de werkgeverspremies via een heffing over de bruto of netto toegevoegde waarde betekent in eerste aan-

Tabel 3. Gecumuleerd saldo-effect van een vermindering van WIR-premies ten bedrage van 1% van het netto nationale produkt in combinatie met een even grote verlaging van werkgeverspremies op middellange en lange termijn

	Middellange termijn		Lange termijn	
	CPB (na 4 jaar)	Driehuis (na 5 jaar)	CPB (na 8 jaar)	Driehuis (na 8 jaar)
Volume productie bedrijven (%)	-0,7	-0,4	-1,5	-0,8
Prijs uitvoer (%)	0,4	0,8	0,5	1,2
Werkloosheid (in arbeidsjaren × 1.000)	-1	-54	9	-50

leg dat de inzet van de factor arbeid wordt ontlast, hetgeen mogelijk wordt gemaakt door een belasting van de inzet van de factor kapitaal. Een dergelijke operatie veroorzaakt primair lastenverschuivingen van loonintensieve naar minder loonintensieve bedrijven en sectoren. In het verlengde daarvan voltrekt zich een proces van winstnivellering. Om de gevolgen van de bedoelde lastenverschuivingen te kunnen beoordelen is inzicht in de secundaire effecten noodzakelijk. Een aantal van deze effecten kan worden aangegeven. Om te beginnen zal de initiële verlaging van de relatieve prijs van de factor arbeid de substitutie van kapitaal door arbeid stimuleren. Verder kunnen zich in bedrijven die een premiedrukverlaging ervaren via prijsdaling positieve productie- en werkgelegenheidseffecten voordoen. Daar staat tegenover dat in bedrijven die met een premiedrukverzwaring worden geconfronteerd door prijsstijging of rendementsdaling negatieve productie- en werkgelegenheidseffecten te verwachten zijn. Het netto effect van de lastenverschuivingen wordt bepaald door de concurrentieverhoudingen en de geldende substitutie- en prijselasticiteiten alsmede door de loonreacties op micro- en meso-niveau.

Omtrent het uiteindelijke resultaat bestaat onzekerheid. De in het buitenland verrichte modelmatige studies geven wisselende en zelfs tegengestelde resultaten te zien 17). Daar komt bij dat een heffing over de bruto of netto toegevoegde waarde praktische problemen kent. Ten eerste is de heffingsgrondslag van de bruto of netto toegevoegde waarde waarschijnlijk gevoeliger voor conjuncturele fluctuaties dan de loonsom, omdat het overige inkomen relatief sterker wordt beïnvloed door de conjunctuur. Ten tweede is invoering van een heffing over de bruto of netto toegevoegde waarde uitvoeringstechnisch vermoedelijk een gecompliceerde en tijdrovende zaak, omdat de (bruto of netto) toegevoegde waarde geen gangbaar bedrijfseconomisch begrip is. Ten derde opent het onderbrengen van de winst in de heffingsgrondslag met name voor internationaal opererende ondernemingen ontwikkelingsmogelijkheden. Daarnaast bestaat de indruk dat ook de fraudegevoeligheid van een

12) Het navolgende is hoofdzakelijk gebaseerd op SER, op.cit., 1986, hoofdstuk 2.

13) D.A.G. Draper, Exports of the manufacturing industry, an econometric analysis of the significance of capacity, *De Economist*, 133, nr. 3, 1985, blz. 285-303.

14) CPB, *Freia-Kompas '85; een kwartaalmodel voor Nederland voor de korte en middellange termijn*, Monografie nr. 28, Den Haag, 1985.

15) CPB, *Verlaging van WIR-premies, lastenverlichting en de prijs-verhouding tussen kapitaal en arbeid: een macro-economische analyse*; Werkdocument nr. 6, Den Haag, 1986; W. Driehuis, *Effecten van een vermindering van WIR-premies en werkgeverslasten*, Amsterdam, 1986. Het CPB maakt gebruik van het model Freia-Kompas '85; de studie van Driehuis is gebaseerd op het Jelka-model, vergelijk SER, op.cit., 1986, bijlagen 4.4. en 4.5.

16) Hier wordt voorbijgegaan aan het onderscheid tussen de werkgeverspremies voor de werknemersverzekeringen en de opslagpremies voor de volksverzekeringen. Opgemerkt zij dat een deel van de SER van mening is dat de werkgeverspremies voor de werknemersverzekeringen vanwege het verzekeringsbeginsel niet in aanmerking komen voor een alternatieve financieringswijze, zie SER, op.cit. 1986, hoofdstuk 2.

17) Momenteel worden in opdracht van de Commissie Onderzoek Sociale Zekerheid (COSZ) modelmatige studies voor Nederland verricht. De resultaten daarvan zijn op dit moment nog niet voorhanden.

heffing over de bruto of netto toegevoegde waarde niet ge-
heffing zal zijn.

Een andere alternatieve financieringswijze voor de werkgeverspremies is gelegen in een opslag op de BTW. Onder de veronderstelling dat een verhoging van de BTW volledig wordt doorberekend in de consumptieprijzen leidt de onderhavige operatie primair tot een lastenverlichting die voor loonintensieve bedrijven groter is dan voor niet-loonintensieve bedrijven. Bovendien wordt de positie van de exportsector verbeterd waar tegenover een extra belasting voor de invoer staat. Ook voor de hier besproken optie geldt dat een goede afweging inzicht in de secundaire effecten vergt. Het saldo van BTW-verhoging en arbeidskostendaling kan in loonintensieve bedrijven een prijsverlaging opleveren en in niet-loonintensieve bedrijven een prijsverhoging. Productie- en werkgelegenheidseffecten hangen daar van af. Van belang is met name ook of het algemeen prijspeil uiteindelijk constant blijft, want een eventuele prijsstijging kan loonsverhogingen uitlokken. De substitutie van kapitaal door arbeid wordt dan tegengewerkt. Het netto resultaat van de onderhavige financieringsoptie is opnieuw onzeker. Empirische studies die in het buitenland zijn verricht komen tot wisselende en ten dele tegenstrijdige resultaten. Blijkens de spoorboekjes uit het Centraal Economisch Plan 1986 sorteert een verschuiving van de financiering van de werkgeverpremies in de richting van de BTW ten bedrage van 1% van het netto nationale produkt onder bepaalde veronderstellingen (o.a. geen afwenteling van de BTW-stijging in de lonen) bescheiden positieve effecten op de werkgelegenheid. Op termijn van vier jaar resulteert een werkoosheidsreductie van circa 16.000 arbeidsjaren; na acht jaar bedraagt de reductie 23.000 arbeidsjaren 18). Ook aan een opslag op de BTW kleven praktische bezwaren. Ten eerste is de BTW in bepaalde delen van de dienstensector nogal fraudegevoelig, hetgeen een verdere verhoging van de tarieven bemoeilijkt. Ten tweede kan een opslag op de BTW door andere landen als een protectionistische maatregel worden opgevat (extra heffing op invoer en kostendaling voor uitvoer). Verder liggen de Nederlandse BTW-tarieven ongeveer op het Europese gemiddelde en wordt door de EG op lange termijn een uniformering van BTW-tarieven nagestreefd. Ten derde zijn sommige

sectoren (de overheid b.v.) op dit moment niet BTW-plichtig. In bepaalde gevallen kan hierdoor een verstoring van de concurrentieverhoudingen optreden.

Op grond van de hiervoor beschreven beschouwingen acht de SER het op dit moment niet wenselijk om voor de werkgeverspremies over te schakelen op een van de twee behandelde alternatieve financieringsgrondslagen. Voor die conclusie worden twee redenen aangevoerd. De eerste reden is gelegen in de onzekerheden met betrekking tot de te verwachten effecten. De tweede reden is dat met de onderzochte alternatieve financieringsgrondslagen nog verschillende praktische problemen zijn verbonden. De zoëven genoemde standpuntbepaling heeft betrekking op de nabije toekomst. Een deel van de SER (de werknemersvertegenwoordigers en een aantal kroonleden) meent niettemin dat in beginsel een wijziging van de heffingsgrondslag voor de werkgeverspremies moet worden overwogen.

Overleg

In zijn advies spreekt de SER ten slotte uit dat, gelet op de moeilijke keuzen waar overheid en sociale partners voor staan, een periodiek overleg gewenst is. In dit overleg kan de ontwikkeling van de economie worden geëvalueerd, hetgeen aanleiding kan zijn tot een bijstelling van de beleidsvoornemens. Dit betekent dat in de opvatting van de SER een toekomstig regeerakkoord de ruimte moet laten voor zinnig overleg tussen het kabinet en de sociale partners aangaande de richting van het sociaal-economische beleid c.q. de nadere invulling daarvan. Er dienen zodanige voorwaarden te worden gecreëerd dat dit overleg op periodieke basis tot stand kan komen. Centraal overleg is volgens de SER zeker gewenst wanneer de internationale economische ontwikkeling zou tegenvallen en het perspectief voor de Nederlandse economie op middellange termijn zou verslechteren.

**N. van Hulst
G. de Jong
R. Jonkers**

18) SER, op. cit., 1986, bijlage 4.10. De eerdergenoemde studies voor de COSZ zullen ook modelmatige berekeningen bevatten met betrekking tot het hier besproken alternatief.