

Miljoenennota 1996: geen echte beleidskeuzen

E. Sterken*

In deze bijdrage worden de belangrijkste aandachtspunten van de Miljoenennota vanuit verschillende theoretische opvattingen besproken. Met de monetaristische bril op worden de overheidsfinanciën bekeken, het arbeidsmarktbeleid wordt vanuit het Keynesiaanse denken bezien, terwijl de economische structuur zich het meest leent voor de aanbodbenadering.

De Miljoenennota is in de regel een smeltkroes van ideeën. Verschillende belangengroepen hebben invloed op de samenstelling: politici, beleidsambtenaren en economen. Politici baseren hun mening op filosofische uitgangspunten en electorale overwegingen. Beleidsambtenaren hebben de belangen van de betrokken instanties te verdedigen. Zo wijzen ambtenaren van het Ministerie van Economische Zaken tegenwoordig nogal eens op het slecht functioneren van markten en het gebrek aan dynamiek van de Nederlandse economie, terwijl ambtenaren van het Ministerie van Financiën aandacht vragen voor het financieringstekort en de schuldquote. De argumenten om deze extra aandacht te vragen zijn niet altijd even duidelijk.

Veelal liggen aan de politieke keuzen economisch-theoretische overwegingen ten grondslag. Voor de geïnteresseerde leek zijn de meningen van de theoretische economen evenwel vaak nog het meest onduidelijk. Al doen hun vakbroeders, de economisch commentatoren, nog zo hun best om het debat duidelijk te maken, de theoretici blijven vasthouden aan vaak zeer technische uitwerkingen van voor de geïnteresseerde leek onlogische vraagstukken. Toch is het van belang de ware aard van de theoretici te doorgronden om de ingeslagen beleidswegen of nog te volgen keuzes naar behoren te kunnen snappen. Daarom zullen hierna, alvorens de belangrijkste elementen uit de Miljoenennota te bespreken, in het kort de uiteenlopende opvattingen van economen geschilderd worden.

Daarin treffen we volgens Krugman in zijn boek *Peddling Prosperity* drie groepen aan: Keynesianen, monetaristen en aanbodeconomen. De laatste twee zijn loten van dezelfde stam: de klassieke economie. Het blijkt dat de drie belangrijkste beleidsuitgangspunten van de Miljoenennota – de zorg voor de collectieve financiën, de arbeidsparticipatie en het concurrentievermogen van de Nederlandse economie – goed besproken kunnen worden vanuit de optiek van monetaristen, Keynesianen en aanbodeconomen. Voorts kunnen we gelijk per onderdeel vanuit de riva-

liserende scholen kritiek geven op het verkozen beleid.

Drie scholen

Keynesianen zijn economen die het geloof aanhangen dat markten niet altijd door prijsaanpassingen geruimd worden. Zoals bekend heeft deze veronderstelling implicaties voor het te voeren economische beleid. Immers, als bij voorbeeld de arbeidsmarkt niet goed functioneert, is er door overheidsingrijpen een hogere welvaart te bereiken, mits die overheid dat maar verstandig doet. Keynesiaanse economie heeft de beleidspraktijk lang gedomineerd; de twee aanbodschokken uit de jaren zeventig hebben er echter voor gezorgd dat het blind varen op de Keynesiaanse uitgangspunten verstomd is. Stimulering van de vraag is niet zonder meer het gepaste antwoord op een conjuncturele inzinking. Moderne Keynesiaanse economen reppen dan ook meer over versterking van de groei door het beter opleiden van werknemers, investeringen in infrastructuur en strategische handelspolitiek¹.

Monetaristen gaan uit van de veronderstelling dat prijsaanpassingen voor markt-evenwicht kunnen zorgen. De particuliere sector is in staat goede, dat wil zeggen vanuit een welvaartstheoretisch perspectief optimale, beslissingen te nemen, mits de overheid niet tot verstoringen van dat gedrag overgaat. Ad hoc ingrijpen, zoals dat door een aantal Keynesiaans geschoolde beleidsmakers gepropageerd werd, kan tot een slechtere allocatie van middelen leiden. Vaste regels brengen daarentegen rust. Een vaste regel voor het monetaire beleid, bij voorbeeld een vaste groei van het geldaanbod of een interestbeleid ge-

* De auteur is als hoogleraar verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen.

1. De zogenaamde nieuw-Keynesiaanse economie kan men uitgebreid aantreffen in: N.G. Mankiw en D. Romer (red.), *New Keynesian Economics*, vol. 1 en 2, MIT Press, 1991.

richt op een constante wisselkoers, en strikte regels voor de noodzakelijke budgettaire beleidsmaatregelen zorgen voor geloofwaardigheid. Monetaristen kennen voorts een belangrijke rol toe aan de invloed, die vanuit de financiële sfeer op de reële activiteit uitgaat. Verwachtingen domineren immers de gebeurtenissen op financiële markten². In dat licht bezien kan men de vorige week openbaar gemaakte voorspellingen van NYFER als monetaristisch bestempelen. NYFER ziet in financiële variabelen als de termijnstructuur en het aandelenrendement belangrijke leidende conjunctuurindicatoren.

De derde categorie economen is die van de aanbodeconomen. Ook deze groep kent duidelijke wortels in de klassieke economie. Het centrale punt van deze school is dat de versterking van de economische ontwikkeling niet zozeer langs de weg van vraagstimulering dient te verlopen, doch veeleer door een versterking van het aanbod. Dit kan bereikt worden door vooral de particuliere sector meer ruimte te geven en te zorgen dat de overheidsinvloed uiterst beperkt is. De particuliere sector zal de grootste dynamiek vertonen op het moment dat de bemoeienis van de overheid tot een absoluut minimum beperkt is. Aanbodeconomen pleiten voor belastingreductie, het dereguleren van markten en het privatiseren van overheidsbedrijven. De theoretische funderingen van deze economen zijn evenwel onduidelijk. Bezie men het theoretische werk van een aantal leiders van deze groep, zoals de Amerikanen Laffer en Mundell, dan is dat ten opzichte van de andere twee groepen uiterst beperkt (zie ook Krugman in *Peddling Prosperity*). De invloed van dit denken op het economische beleid is evenwel groot. Reaganomics en Thatcherism waren immers sterk op aanbodeconomie gebaseerd. En ook in Nederland lijkt de aanbodeconomie wortel geschoten te hebben. Men kan hierbij denken aan de aandacht voor marktwerking en dynamiek van de Nederlandse economie.

De economische situatie

De nota over 's Rijks financiën bestaat traditioneel uit twee stukken. Het eerste behandelt de hoofdlijnen van het beleid en het financiële management bij het Rijk. Het tweede stuk bevat de bijlagen met technische details, die zich in minder algemene belangstelling mogen verheugen. Voor wie het lezen van de Miljoenennota te veel tijd vergt, is er een beknopte editie met de hoofdlijnen van het beleid.

Het eerste stuk van de Miljoenennota gaat in op de ontwikkeling van de Nederlandse economie in 1995 en 1996 en het nodig geachte financieel-economische beleid. De beschrijving van het internationale en Nederlandse conjunctuurverloop in de komende periode is ontleend aan de *Macro Economische Verkenning 1996*. Is men geïnteresseerd in de analyse van de conjunctuur dan is het laatstgenoemde document trouwens veruit interessanter.

De Nederlandse economie groeit in 1995 met 3 procent (het bruto binnenlands produkt wel te verstaan) en in 1996 naar verwachting met 2,5 procent. De groei in 1995 overtreft de groeicijfers uit de periode 1991-1994. Er is evenwel een opmerkelijke ver-

schuiving in de achtergrond van de huidige groei. In 1994 is de voor ons land relevante wereldhandel met 8,3 procent gegroeid, het hoogste groeipercentage sinds 1984. Hierdoor is de Nederlandse export in 1994 met 8 procent gegroeid. De binnenlandse bestedingen in 1994 namen daarentegen door een afname van de koopkracht van de modale werknemer met een half procent-punt veel minder toe.

Het Centraal Planbureau is optimistisch gestemd over de ontwikkeling van de relevante wereldhandel in 1995 en 1996 (8,5 en 7,5 procent groei respectievelijk), maar ziet meer problemen voor de Nederlandse exporteurs dank zij de harde gulden en het feit dat Nederland weinig investeringsgoederen en duurzame consumptiegoederen exporteert, zodat de uitvoergroei naar ongeveer 6 procent afzwakt.

De binnenlandse bestedingen groeien in 1995 evenwel sterker dan in 1994. Met name de investeringen trekken aan met 9 procent. Na een slechte periode maken bedrijven weer winst en in Nederland zijn ingehouden winsten de voornaamste determinant van de investeringen. Vooral de industrie en de energiesector investeren fors in machines. Goede lezing van de MEV 1996 maakt evenwel duidelijk dat de cijfers enigszins 'vervuild' worden door een fors project van een autoproduktielijn. Hierdoor is de echte groei volgend jaar weer verdwenen. In de Miljoenennota wordt evenwel in de inleiding gerept over een forse groei van particuliere consumptie en investeringen. Wat betreft de eerste categorie is dat in ieder geval niet uit de MEV te halen: de groei van de particuliere consumptie was in 1994 2,1%, naar verwachting in 1995 2,25 en in 1996 2 procent. Het wekt geen bevreemding dat het CPB dit voorspelt: de ontwikkeling van de koopkracht is immers mager. Het wekt wel bevreemding dat de minister van Financiën op dit punt optimisme uitstraalt.

Overheidsfinanciën

De visie op de sanering van de overheidsfinanciën past het beste bij monetaristische denkbeelden. Vaste regels in de vorm van normen en kaderstellingen worden gebruikt. De EMU-convergentiecriteria staan bovenin het vaandel. Zoals bekend zijn in het Verdrag van Maastricht om economisch onduidelijke redenen naast monetaire convergentiecriteria ook budgettaire afspraken gemaakt. Het vorderingensaldo mag als percentage van het bbp niet meer dan 3 procent en de schuldquote (staatsschuld als percentage van het bbp) niet meer dan 60 procent zijn. Recentelijk heeft de Duitse minister van Financiën zich uitgelaten in de zin dat deze grenzen ook absoluut moeten zijn en men niet kan volstaan met de notie dat men de goede kant op gaat. Nederland voldoet momenteel aan geen van beide: het vorderingensaldo is momenteel nog iets meer dan 3 procent en de schuldquote is ongeveer 80 procent.

2. Voornaam referenties op dit terrein zijn: M. Friedman, The role of monetary policy, *American Economic Review*, 1968, jg. 58, blz. 1-17, en F.E. Kydland en E.C. Prescott, Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans, *Journal of Political Economy*, 1977, jg. 85, 473-492.

In monetair opzicht voldoet Nederland uitstekend aan de Maastricht-eisen: de munt is hard, interestvoeten en inflatie zijn beperkt. Blijkbaar vinden de beleggers de Nederlandse schuld geen probleem om de gulden in de muntunie op te nemen. De budgettaire convergentiecriteria komen schijnbaar uit een andere hoek. Het is goed voor politici om aan normen gebonden te zijn, ten einde ad hoc bestedingsdrift, zoals in de jaren tachtig, te onderdrukken. De publieke bestedingsdrift is natuurlijk de oorzaak van schuldaccumulatie geweest, waarvan wij momenteel de wrange vruchten mogen proeven. In 1996 wordt er ongeveer f 30 mrd aan rentelasten betaald; in de begroting is het na de uitgaven voor onderwijs, cultuur en wetenschappen de grootste post. In de Miljoenennota wordt derhalve veel aandacht geschonken aan de problemen van de schuld en de budgettaire convergentiecriteria. De voornaamste vraag is of Nederland op redelijke termijn aan die criteria kan voldoen.

Het probleem van het vorderingensaldo is, omdat het een stroomgrootheid is, het eenvoudigst op te lossen. Het kabinet heeft voor de gehele kabinetsperiode een begrotingssysteem afgekondigd. Er is een uitgavenkader voor de Rijksbegroting in enge zin, de sociale zekerheid en de zorgsector vastgesteld. De uitgaven dienen in reële termen binnen de kaders te blijven. Ruimte voor extra beleid is er slechts indien aan de kaderstelling voldaan is. Althans in theorie. Extra beleidsmogelijkheden worden momenteel door het kabinet gezien in de vorm van het uitbreiden van de celcapaciteit, het grote-stedenbeleid, het beleid met betrekking tot dijkverzwaring, mkb-lastenverlichting en de koppeling van de sociale uitkeringen. Het wekt enige bevreemding om te constateren dat de uitgavenkaders blijkbaar niet hard zijn als er in 1995 voor de zorgsector al gelijk een overschrijding van f 0,5 mrd voorzien wordt. Omdat in de sociale zekerheid de uitgaven f 0,9 mrd onder het uitgavenkader blijven, wordt de incidentele overschrijving aanvaardbaar geacht. Men kan zich dan afvragen wat de zin is van het vaststellen van uitgavenkaders.

Een theoretisch probleem zit natuurlijk in de bepaling van de kaders. Zoals bekend heeft de paarse coalitie bij het aantreden deze kaders voor de gehele kabinetsperiode afgesproken. Hierdoor is het mogelijk een zogenaamd trendmatig begrotingsbeleid te voeren. Bij het opstellen van de kaders is men naar verloop van voorzichtige ramingen van de groei van het bbp uitgegaan. Monetaristen zijn voorstanders van dit soort vaste regels. Een vaste budgettaire regel is evenwel niet gelijk te stellen aan het prikken van een aantal getallen voor uitgavenkaders in de kabinetsperiode. Een vaste regel kan ook het hanteren van een van tevoren vastgelegd model betekenen, waarin men conditioneel op ontwikkelingen die men niet in de hand heeft, zoals de groei van de wereldhandel en de stand van de dollar, de uitgavenkaders bepaalt. Men kan dan alsnog bepalen welk gedeelte van de mee- en of tegenvallers wordt benut om het financieringstekort verder terug te brengen of in te zetten voor lastenverlichting. Het systeem van de vaste kaders heeft naast het voordeel van budgettaire duidelijkheid ook het nadeel dat beslissingen omtrent eventuele meevallers (en de kans op meevallers is bij

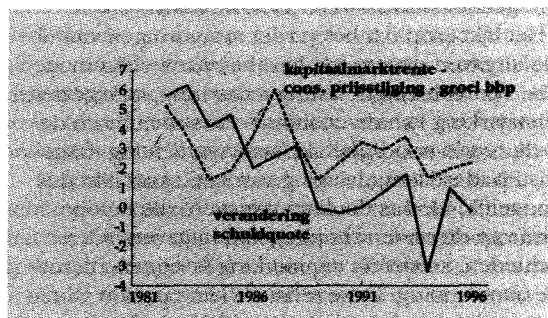
een conservatieve kaderraming groot) te veel op het in het verleden zo populaire ad-hoc ingrijpen lijken. Ministers putten moed uit de gedachte van het krijgen van extra speelruimte. Speelruimte die wellicht het beste kan worden benut om de schuld uit het verleden af te lossen.

Immers het tweede probleem van de openbare financiën is veel erger. De staatsschuld bedraagt ruim f 400 mrd. Op de staatsbalans kan men aflezen dat hier voor ongeveer f 280 mrd. aan lange activa (materieel en financieel) tegenover staat. De dynamiek in de staatsschuld wordt door twee componenten bepaald: het primaire tekort, dat is het tekort zonder rentelasten, en de lasten op grond van bestaande schuld. Men kan laten zien dat het verschil tussen de reële gemiddelde interestvoet en de groei van het reële bruto binnenlandse produkt de kracht van de doorwerking van de oude schuld in de vorm van de rentelastenquote bepalen. Figuur 1 laat de verandering in de schuldquote en de reële kapitaalmarktrente minus de groei van het bbp zien. De laatste variabele neemt een lage waarde aan in een situatie van hoogconjunctuur. Het is dan relatief gemakkelijk om de schuldquote sneller te laten afnemen. Voor 1994 kan men dit verschijnsel fraai waarnemen.

Een gunstige conjuncturele situatie kan aldus goed benut worden om met de wind in de zeilen de schuldquote terug te brengen. Versnelde aflossing of het verder terugdringen van het primaire tekort verdienen dan aanbeveling. Deze aanbeveling staat evenwel op gespannen voet met de verhandeling omtrent de ruimte in de uitgavenkaders hierboven. Indien het terugdringen van de schuldquote tot in Europees verband aanvaardbare proporties de hoofdopstelling van het beleid is, dienen meevallers voor verdere schuldreductie benut te worden (het kabinet erkent deze lijn ook door de constatering dat in 1997 (!) echt werk gemaakt moet worden van de verdere schuldsanering).

In 1995 en 1996 wordt de harde lijn met betrekking tot een maximale schuldreductie nog niet gevolgd. De miljoenennota geeft enig inzicht in het waarom van deze beslissing. Daartoe is een korte analyse van de uitgaven en inkomsten hier gewenst.

Figuur 1. Verandering in de schuldquote vergeleken met het saldo van kapitaalmarktrente minus de consumptieprijsstijging minus de groei van het bbp



Bron: MEV 1996

Uitgaven

Het kabinet boekt aanzienlijke vooruitgang in het terugdringen van de collectieve uitgaven. De collectieve-uitgavenquote was aan het einde van de jaren tachtig de hoogste van de westerse landen. In 1987 bedroeg de collectieve-uitgavenquote 64,2 procent; in 1996 wordt ongeveer 54 procent verwacht. In reële termen is ons land als enige in de Europese Unie in staat om de reële collectieve uitgavenquote terug te dringen. Door deze operatie komt Nederland dichterbij het EU-gemiddelde. De voornaamste winst wordt veroorzaakt door de gematigde ontwikkeling van het uitkeringsvolume. De gunstige ontwikkeling van het aantal banen in 1995 en 1996 draagt hieraan bij (zie hierna). De voornaamste stijging in de uitgavencategorieën zit in de post infrastructuur. Deze stijging wordt gemotiveerd door het derde beleidsuitgangspunt, de versterking van de economische structuur.

De miljoenennota maakt melding van een aantal zorgen aan het collectieve uitgavenfront. De eerste zorg behelst de versnelling van de uitgaven ten gevolge van de vergrijzing. In 2040 zou vergrijzing tot een extra verzwaring van de lasten met 5 procent-punten bbp kunnen leiden. Een tweede punt van zorg is de dynamiek in de rentelasten. Door de hoge schuld verdringen rentelasten andere belangrijke uitgavensoorten. Het kabinet tracht door looptijdverlenging de directe gevolgen van de rentelasten te dempen. Dit gaat evenwel ten koste van een gemiddeld hogere interestvergoeding. Een derde punt van zorg is de toename van de EU-afdrachten. Na jarenlang netto-ontvanger van EU-middelen te zijn geweest moet nu netto contributie betaald worden, omdat de bijdrage aan structuurfondsen en het voor Nederland ten ongunste veranderde landbouwbeleid ten minste op peil blijven.

Ontvangsten

Het aandeel van de belastingontvangsten in het bbp is sinds 1993 met bijna 1,5 procent-punt gedaald. De voornaamste belastingverlichting is te vinden in de inkomsten/loon-belasting. Daarentegen zullen door de toeneming van de winsten op termijn de vennootschapsbelastingafdrachten toenemen. Ook de indirecte belastingen nemen toe. Als voornaamste boosdoener wordt hier de kleinverbruikersheffing op energiedragers genoemd. Zelfs na 1996 is er op dit front een lastenverzwaring te verwachten. De micro-lastendruk kan evenwel volgens het CPB zowel in 1995 als in 1996 teruglopen. In 1995 profiteren met name gezinnen hiervan; in 1996 de bedrijven.

Het lijkt erop dat het verder terugdringen van de reële uitgaven dan nu het geval is, nauwelijks mogelijk is. Voorts is een belastingverzwaring, ook gezien de versterking van de economische structuur en de bijbehorende noodzakelijke lastenverlichting, ongewenst. Nadere terugdringing van het tekort lijkt dus onmogelijk. Slechts de extra uitgaven, die nu op grond van de onderschrijding van uitgavenkaders geschieden, komen in aanmerking voor een alternatieve aanwending. Deze relatief kleine posten vertegenwoordigen evenwel grote politieke belangen.

Indien we het raamwerk voor beleid met betrekking tot de openbare financiën als monetaristisch bestempelen kan men zich afvragen wat Keynesianen en aanbodeconomen aan extra beleid zouden hebben ingezet. Aanbodeconomen zullen dan op de nog steeds hoge lasten voor de particuliere sector wijzen. De wig, het verschil tussen het uitbetaalde en het ontvangen loon, is zelfs voor het minimumloon te hoog. Het CPB heeft berekend dat de gemiddelde wig op het minimumloon als percentage van de loonkosten in Nederland in 1993 ruim 30 procent bedroeg. Keynesianen zullen wijzen op het feit dat ondanks gematigde economische groei, men niet in staat is om de werkloosheid significant terug te dringen. Nu een afzwakking van de conjunctuur in het vooruitzicht lijkt, moet er misschien minder prioriteit aan de tekortreductie gegeven worden. Ook het feit dat de koopkracht van de meeste Nederlanders, ondanks drie procent economische groei, niet toeneemt zal in Keynesiaanse ogen een punt van zorg zijn. Nieuw-Keynesianen zullen zich voorts druk maken om de gebrekkige aandacht voor de investeringen in menselijk kapitaal, zie de teruggang van de middelen voor het wetenschappelijk onderwijs, en de terughoudendheid met betrekking tot de overheidsinvesteringen. Ook kan men zich afvragen of de Nederlandse overheid zich niet wat meer zou moeten inzetten om op strategische punten de Nederlandse internationaal opererende bedrijven te steunen om cruciale orders binnen te krijgen.

De arbeidsmarkt

Meer werkgelegenheid vormt de centrale doelstelling van het kabinetsbeleid. De beleidsinspanning vindt plaats langs drie lijnen: versterking van de economische groei, vergroting van de arbeidsdeelname en aanpassingen in de sociale zekerheid. De grote zorg is de verhouding tussen inactieven en actieven. Deze verhouding is van 0,4 in 1970 tot ongeveer 0,8 in 1985 opgelopen en heeft zich sindsdien op dat niveau gestabiliseerd. Een voorname component van de inactiviteit is de arbeidsongeschiktheid. Het vorige kabinet heeft beleid in gang gezet om de groei van de arbeidsongeschiktheid terug te dringen. De keuringscriteria zijn aangescherpt en arbeidsongeschikten zijn opnieuw gekeurd. Hierdoor is een daling van het aantal arbeidsongeschikten in 1994 en 1995 zichtbaar. Deze daling heeft evenwel het aantal arbeidzoekenden verhoogd, zodat in 1995 en 1996 een extra aanbod op de arbeidsmarkt van 35000 personen een weg zal moeten vinden. Bovendien heeft het CPB laten zien dat op de langere termijn toch weer een groei van het aantal arbeidsongeschikten zal plaatsvinden.

Het arbeidsmarktbeleid is wellicht het beste vanuit een Keynesiaanse optiek te benaderen. De werkloosheid in Europa is sinds 1985 op een hoger niveau dan die in de Verenigde Staten. De verklaring wordt veelal in rigiditeit met betrekking tot de loonvorming, de interactie met de sociale zekerheid en het gebrekkig werken van de arbeidsmarkt in Europa gezocht. Hierdoor is het evenwichtige werkloosheidsniveau, dat wil zeggen dat percentage waarbij er

geen druk meer op de prijsvorming is, in de afgelopen tien jaar opgelopen. Het gaat hierbij dan veelal om langdurig werklozen, die naast de hoop om ooit weer aan de slag te kunnen, ook vaak hun produktiviteit verloren hebben. Een andere karakteristiek van de langdurige werklozen is de lage scholingsgraad. Het versterken van de economische groei alleen, zal niet genoeg zijn om ook deze categorie weer in het arbeidsproces te laten participeren. Ook het verkleinen van de reeds genoemde wig zal wellicht meer jongeren aan een baan helpen, doch de oudere langdurige werkloze zal ook hier niet echt van profiteren. Extra beleid is dan ook gewenst en het kabinet ontvouwt ook plannen in deze richting. De Melkert-banen, fiscale voordelen voor het mkb, de AMBER-maatregelen ter bevordering van reïntegratie van arbeidsongeschikten zijn hier voorbeelden van. In de begroting wordt evenwel een bescheiden bedrag in de vorm van extra beleid vrijgemaakt.

Men is niet in staat om de inactiviteit echt te bestrijden. Het arbeidsaanbod neemt te snel toe, zodat zelfs het scheppen van 85.000 banen in 1995 en 100.000 in 1996 onvoldoende is. De toename van het arbeidsaanbod ontstaat nog voor een gedeelte door demografische ontwikkelingen, een aanhoudende groei van arbeidsparticipatie door vrouwen en de reeds eerder genoemde resultaten van herkeuring van arbeidsongeschikten. De arbeidsvraag ontwikkelt zich gunstig in een forse groei van de werkgelegenheid. Deze groei is conditioneel op de ontwikkeling van de arbeidskosten, de produktiegroei en de groei van de arbeidsproduktiviteit. Een gevaar loert in de verdergaande arbeidstijdverkorting. Arbeidstijdverkorting heeft op de langere termijn nadelige consequenties voor het aantal gewerkte uren.

De vraag rijst vervolgens wat een kleine open economie als de Nederlandse dan kan doen om de inactiviteit te bestrijden. Monetaristen en aanbodeconomen zullen wijzen op de versterking van de economische groei. De overheid zorgt door een consistent monetair en budgettair beleid voor een stabiele omgeving. Voorts zorgt zij voor het afschaffen van hinderlijke instituties. De sociale zekerheid mag niet interacteren met het arbeidsaanbod en de arbeidsvraag. Een groter verschil tussen het minimumloon en de sociale uitkeringen vergroot de arbeidsparticipatie van laagopgeleiden. Werkgevers moeten eenvoudiger arbeid kunnen aantrekken en afstoten. De bereidheid om zich op de arbeidsmarkt aan te bieden zal vergroten indien het loon dat mee naar huis genomen kan worden hoger is dan nu het geval is. De belasting op de produktiefactor arbeid moet omhoog. Hierdoor zijn we aanbeland bij het derde onderdeel van het beleid, de versterking van de economische structuur.

Economische structuur en concurrentiekracht

Het derde onderdeel van het kabinetsbeleid heeft betrekking op de aanbodzijde van de economie. Het ligt daarom voor de hand dit beleidsonderdeel vanuit de aanbodeconomie te beschrijven. Aanbodeconomen hanteren vaak termen als marktwerking, dyna-

miek en concurrentievermogen. Ook deregulering en privatisering behoren tot het instrumentarium. Zoals bekend hebben aanbodeconomen het beleid in de VS en het VK in de jaren tachtig gedomineerd. Zo kan het voorkomen dat een consument in het Verenigd Koninkrijk uit twee waterleidingbedrijven kan kiezen en moet de Japanse treinreiziger bij het naderen van de provincie Kansai even geduld hebben, omdat de machinist en conducteurs verwisseld moeten worden.

De Nederlandse produktiestructuur is volgens het CPB wankel. Dit blijkt uit de vooruitzichten voor de Nederlandse export. De internationale handel vraagt momenteel om investeringsgoederen en duurzame consumptiegoederen. Op deze markten is Nederland ondervertegenwoordigd. Dit beeld strookt met de scholingsgraad van onze open sector. Deze is laag vergeleken met de afgesloten sector. De Nederlandse economie heeft veel laagbetaalde banen in de industrie. Hogeropgeleiden zitten veelal in de financiële dienstverlening en bij de overheid. Hierdoor is de Nederlandse economie niet goed in staat om de internationale conjunctuur volledig te volgen. Een ander geluid is dat de Nederlandse exporteurs te veel risico zouden lopen door een eenzijdige geografische bestemming (Duitsland). Het CPB laat evenwel zien dat Nederland vooraan loopt bij het betreden van nieuwe markten, zoals bijvoorbeeld in Oost-Europa en de nieuwe EU-landen. Desondanks is de exportgeleide groei niet meer zo vanzelfsprekend als tot voorheen.

Een tweede categorie problemen in dit verband is het vermeende gebrek aan marktwerking. De Nederlandse instituties op de arbeids- en goederenmarkt verhinderen het snel reageren van ondernemers en belemmeren aldus marktdynamiek. Vooral startende ondernemers worden met te veel regelgeving lastiggevallen. De winkels kunnen langer open, hinderlijke machtsconcentraties dienen vermeden te worden, daar waar het kan moet de overheid zich terugtrekken uit activiteiten die net zo goed door de particuliere sector verzorgd zouden kunnen worden. Het mededingingsbeleid moet aangescherpt worden.

Het kabinet heeft een aantal beleidsinitiatieven op dit onderdeel. Ten eerste onderzoekt een Ministeriële Commissie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit het scheppen van meer ruimte voor particuliere initiatieven. Voorts tracht men door infrastructuurinvesteringen, zoals het versterken van de twee 'mainports' Schiphol en Rotterdam, om binnen voor het milieu aanvaardbare grenzen aan de eis van het scheppen van goede investeringsvoorwaarden te voldoen. Ook tracht men de kennisintensiteit van de Nederlandse economie te vergroten, al blijkt dat niet uit een directe analyse van de begrotingsonderdelen. Men is immers, op basis van een internationaal onderzoek, tevreden over de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs en acht verdere bezuinigingen mogelijk.

Keynesiaanse economen zullen wellicht twijfels hebben bij enkele van deze geluiden. Is het immers niet zo, dat een oligopolie vanuit welvaartsoogpunt optimaal kan zijn? Het is niet per definitie zo, dat er oneindig veel aanbieders en vragers op een markt zijn en dat aldus de 'beste' prijs verkregen wordt. In de speltheorie heeft men aangetoond dat het hebben

van minder dan vier aanbieders tot machtsconcentratie leidt, doch dat zes of meer aanbieders de markt al het karakter van volkomen concurrentie geeft. Er zijn ook voorbeelden van privatiseringsexperimenten van openbare nutsbedrijven, die na een korte maar heftige concurrentieslag uiteindelijk tot de situatie van een commerciële maar veel te dure monopolist hebben geleid. Deregulering en privatisering hoeven niet altijd tot de beste oplossingen te leiden. Bovendien is het hebben van een markt al een institutie. Men kan hierbij denken aan de Amsterdamse effectenbeurs, waarop slechts een beperkt aantal bedrijven actief kan zijn, op beperkte uren, handelend volgens een zeer strikt ordersysteem. Toch wordt deze markt als het toonbeeld van een markt met optimale marktwerking gezien.

Keynesianen zullen wijzen op de rol die de overheid kan spelen in het versterken van de economische groei. De endogene groeitheorie biedt hiervoor handvaten. Indien men kan aantonen dat overheidsinvesteringen complementair zijn aan particuliere investeringen (bij voorbeeld het aanleggen van wegen naar een industrieterrein), dan is een grote effectiviteit van overheidsinvesteringen te verwachten. Ook zal een vergroting van de kwaliteiten van de productiefactor arbeid door scholing belangrijke effecten hebben. Het kan ook belangrijk zijn om overheidssteun te verlenen aan bedrijven, die tijdelijk door internationale concurrentie bedreigd worden. Zou men de steun niet verlenen, dan kan dat leiden tot een verlies van de voorraad kapitaalgoederen en kennis. Omgekeerd kan een strategische subsidie juist concurrenten benadelen, waardoor een blijvende voorsprong gerealiseerd kan worden.

De versterking van het aanbod is een belangrijke component van de kracht van een economie. De overheid kan en moet daar een actieve rol in hebben. Het wekt daarom bevreemding om op de begroting van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen een reductie van het budget voor het Wetenschappelijk Onderwijs, het Hoger Beroeps Onderwijs en het Onderzoek en Wetenschapsbeleid te zien. Ook is het merkwaardig dat in een land, waarin de particuliere sector ongeveer 15 procent van het bbp investeert, de overheid ongeveer 2 procent van de collectieve uitgaven voor investeringen aanwendt. Gegeven de huidige budgettaire druk is een snelle toename van de overheidsinvesteringen wellicht minder gewenst, maar op termijn lijkt een verschuiving van de consumptieve uitgaven naar de publieke investeringen onafwendbaar.

Besluit

Het kabinetsbeleid wordt helder in de Miljoenennota beschreven. De uitgangspunten van het beleid staan vermeld; de keuze voor bepaalde beleidsalternatieven worden weergegeven. De paarse coalitie is in staat om een trendmatig begrotingsbeleid vorm te geven. Hierdoor is er meer rust gekomen in de opstelling van de begroting. Bovendien bieden vaste regels de nodige geloofwaardigheid. Er wordt aandacht geschonken aan de bedrijfsvoering van de Nederlandse overheid.

Macro-economisch bezien staan er drie belangrijke problemen in de weg. Het eerste probleem betreft de overheidsfinanciën. Internationale beleidscoördinatie dwingt het kabinetsbeleid tot reductie van het vorderingensaldo en het terugdringen van de staatschuld. Het feit dat coördinatie van een dergelijk beleid tot een tijdelijke Europese recessie zou kunnen leiden en dat de kleine landen vaak het grootste slachtoffer van een dergelijke recessie zijn, wordt op de koop toegenomen. De miljoenennota lezend is dit de primaire beleidskeuze. Het kabinet heeft een aanvaardbare snelheid van het saneren van de openbare financiën gevonden in het vaststellen van uitgavenkaders. Toch worden kaders overschreden en meevallers nauwelijks gebruikt om de staatsschuld verder terug te brengen.

De tweede hoofddoelstelling is het vergroten van de deelname aan het arbeidsproces. Hiertoe is een aantal maatregelen genomen. Het aandeel van dit pakket in de begroting is evenwel mager. Gegeven de uitgavenverplichtingen en de doelstelling om de reële collectieve-uitgavenquote verder terug te brengen is dit niet verwonderlijk. Als men aan het maatschappelijke probleem van inactiviteit denkt, is de inspanning wellicht onder de maat. Men zou in een naderende conjuncturele afzwakking de mouwen wat verder kunnen opstropen en de nadere reductie van het tekort en de schuld kunnen uitstellen.

Een derde hoofddoelstelling is de versterking van de economische structuur. Dit is een proces dat blijkbaar in de ogen van het kabinet louter geld kan opleveren. Deregulering en privatisering leveren eerder iets op dan dat er kosten aan verbonden zijn. Het belang van extra overheidsinvesteringen wordt niet sterk gevoeld.

De aandacht voor het inkomensbeleid en de ontwikkeling van het milieu is in het verleden wel eens groter geweest. Blijkbaar is men tevreden met een zeer geringe groei van de koopkracht en kent men aan het belang van een gematigde kostenontwikkeling een groter gewicht toe dan aan de stimulering van de particuliere consumptie. Slechts het herstel van de koppeling in 1996 is in dit verband een noemenswaardig beleidsuitgangspunt. Het financiële belang van dit beleid is evenwel uiterst gering: f 0,3 mrd. extra in 1996. Het milieu wordt veeleer als een randvoorwaarde dan als een hoofddoelstelling genoemd. Slechts het beleid inzake de stimulering van milieutechnologie wordt expliciet genoemd.

Hoewel helder opgesteld, biedt de Miljoenennota te weinig om door de geïnteresseerde econoom verslonden te worden. Het stuk ademt de compromissfeer uit, terwijl de tijd meer rijp is voor expliciete eenduidige doelstellingen. Dit is niet zozeer een diskwalificatie van het werk van de minister van Financiën, maar wel van het macro-economische beleid van de paarse coalitie. Iets meer durf werd verwacht, maar kwam niet.

Elmer Sterken