



## Geslaagd, maar dan?

**Auteur(s):**

Oosterwijk, J.W.

*Thesaurier-Generaal van het Ministerie van Financiën. De auteur dankt Tjerk Kroes voor diens bijdrage aan dit artikel.*

**Verschenen in:**

ESB, 82e jaargang, nr. 4120, pagina 700, 17 september 1997

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

overheidsfinanciën

*De nieuwe thesaurier-generaal van het ministerie van Financiën geeft een vooruitzicht voor de klas van 1998.*

**In het voorjaar van 1998 wordt bepaald welke landen in eerste aanleg zullen deelnemen aan de Economische en Monetaire Unie, de EMU. Nederland zal het examen voor de EMU zonder al te veel moeite kunnen halen, zo blijkt uit de jongste Miljoenennota. Het overheidstekort bevindt zich in 1997 op 2,0% van het bbp en de overheidsschuld volgens EMU-definitie daalt inmiddels gestaag richting 60% van het bbp. In de afgelopen jaren heeft het voldoen aan de criteria van Maastricht echter zozeer in het brandpunt van de belangstelling gestaan, dat de Unie zelf, de veranderde economische realiteit in de periode na de kwalificatie, misschien niet altijd voldoende aandacht heeft gekregen. De presentatie van de begroting voor het kwalificatiejaar 1998 lijkt een goed ogenblik om dat eens recht te zetten.**

Het doel van de monetaire unie is te komen tot een zone van monetaire stabiliteit, budgettaire stabiliteit en economische dynamiek. Wat zijn de vooruitzichten dat dit doel ook wordt bereikt, en wat moet daarbij de rol zijn van het Nederlandse financieel-economische beleid?

### Het belang van een goede start

In een monetaire unie vallen wisselkoersrisico's weg en ontstaan betere mogelijkheden voor internationale handel en investeringen. Voor de open Nederlandse economie kan dat grote voordelen opleveren, mits de Unie een zone van monetaire stabiliteit wordt en geen zwakke muntunie. Het afgelopen jaar zijn twijfels gerezen over het vermogen van enkele cruciale landen om hun financiën tijdig op orde te brengen. Als politiek onvermogen om de overheidsfinanciën op orde te brengen wordt afgewenteld op de monetaire sfeer, zal dit een succesvol optreden van de Europese Centrale Bank (ECB) ernstig belemmeren. Bij een te ruime interpretatie van de convergentiecriteria loopt de euro bovendien het risico te worden beschouwd als een inflatiegevoelige munt. Daarom moet bij de toepassing van de convergentiecriteria de duurzaamheid van de convergentie voorop staan: niet alleen het beeld voor 1997 moet vertrouwen wekken, maar ook de wijze waarop dat beeld is gerealiseerd en daarmee de houdbaarheid voor 1998 en daarna. Voor alles moet worden vermeden dat het EMU-bouwwerk al in de eerste jaren onder grote spanning komt te staan.

### Monetaire en budgettaire discipline in de EMU

In de derde fase van de EMU wordt de monetaire discipline bevorderd door de institutionele onafhankelijkheid van de ECB. Door deze instelling te vrijwaren van politieke bemoeienis, zal zij haar doelstelling van prijsstabiliteit kunnen nastreven in de traditie van haar succesvolle West-Europese voorgangers, zoals de Bundesbank en de Nederlandsche Bank. De politieke oriëntaties voor het wisselkoersbeleid waarin het Verdrag voorziet, zullen in hoge uitzondering een rol spelen.

De budgettaire discipline in de EMU wordt geregeld in het zogeheten Stabiliteitspact. In het Stabiliteitspact is afgesproken om te streven naar een begrotingssituatie die vrijwel in evenwicht is of een overschot vertoont. Daardoor wordt voorkomen dat een budgettair virus in een lidstaat ook andere landen kan besmetten. Er zijn echter meer goede argumenten voor begrotingsevenwicht. De Studiegroep Begrotingsruimte is daar helder over. Allereerst is er ruimte nodig onder de 3%-norm van Maastricht, zodat er binnen het overheidsbudget ruimte is om de gevolgen van de conjunctuurencyclus op te vangen, zonder het plafond van 3% te overschrijden. Verder draagt een lager tekort bij aan lagere rentelasten.

Daarmee wordt ruimte geschapen voor andere noodzakelijke uitgaven en voor duurzame lastenverlichting. Tot slot is er de vergrijzing, die kan leiden tot additionele kosten oplopend tot 7% van het bbp medio volgende eeuw. Om die kosten te kunnen opvangen zal nu al financiële ruimte moeten worden gecreëerd. Het Stabiliteitspact leidt derhalve weliswaar tot een trendmatige beperking van de nationale bewegingsvrijheid ten aanzien van de overheidsfinanciën, maar die beperking - op basis van verstandige economische inzichten eigenlijk heel gewenst - verhoogt juist de kortetermijnflexibiliteit. Het is bovendien een misvatting dat het Stabiliteitspact op gespannen voet zou staan met de bevordering van groei en werkgelegenheid - de ervaringen in Nederland tonen dat aan.

### Economische dynamiek?

De doelstellingen van de Unie lijken dus haalbaar waar het monetaire en budgettaire stabiliteit betreft. Vooropgesteld dat de institutionele verankering van de ECB en de budgettaire discipline van het Stabiliteitspact door de lidstaten worden gerespecteerd. Minder duidelijk ligt het echter met de economische dynamiek.

Het belang van voldoende economische dynamiek - tot uiting komend in goede groei- en werkgelegenheidsprestaties - is groot. Als wisselkoersen worden vastgeklonken, zal elders in de economie het aanpassingsvermogen moeten toenemen. Binnen de monetaire unie is voldoende concurrentiekracht en aanpassingsvermogen nodig om te voorkomen dat de Unie een 'transfer union' wordt, waarin economisch goed presterende landen een loden last met zich meedragen van omvangrijke overdrachtsbetalingen aan zwakkere landen. Voor de Unie als geheel is dynamiek vereist om de concurrentieslag op de wereldmarkt aan te kunnen gaan.

Economische dynamiek hangt samen met flexibele arbeids- en productmarkten, en met een adequate fysieke en kennisinfrastructuur. Met betrekking tot het functioneren van productmarkten maakt Nederland vorderingen. Het marktwerkingsbeleid is een eind op streek, getuige de nieuwe winkelsluitingswet, de vestigingswet en de mededingingswet. Bovendien worden publiek-private arrangementen op quasi-collectieve markten (energie, openbaar vervoer) flink door elkaar geschud. In Europa valt er nog een flinke slag te maken, zoals ook blijkt uit de moeizame implementatie van de maatregelen rond de Interne Markt. Voor Nederland is het dus zaak om het eigen beleid onverkort voort te zetten, maar vooral ook om in Europees verband de noodzaak van flexibele productmarkten voor het voetlicht te blijven brengen.

Daarnaast zullen incentive-structuren in de sociale zekerheid en op de arbeidsmarkt verder moeten worden verbeterd, om een einde te maken aan de grootschalige inactiviteit in Nederland. De rest van Europa kent eveneens een participatieprobleem, maar door het grote aantal deeltijdbanen is de voltijdsparticipatie in Nederland nog steeds lager dan gemiddeld in de EU. Bovendien ligt de participatie in zowel Nederland als de EU aanzienlijk lager dan in de Verenigde Staten en Japan.

Tijdens de Europese Top van Amsterdam is een resolutie aangenomen die aangeeft dat behalve budgettaire discipline ook werkgelegenheid hoge prioriteit heeft in de Unie. Dat wisten we al, maar het bleek nodig dat nog eens helder neer te zetten, als complement van het Stabiliteitspact. Verder is besloten om dit najaar een speciale werkgelegenheidstop te houden. Op deze top zal onder meer worden nagegaan welke succesvolle maatregelen de lidstaten hebben genomen in de strijd tegen werkloosheid. De gedachte om via het uitwisselen van deze 'best practices' van elkaar te leren is waardevol en kan een impuls geven aan de strijd tegen de werkloosheid in Europa. Ook kunnen nuttige lessen worden geleerd ten behoeve van de nieuw op te stellen werkgelegenheidsrichtsnoeren. Overdracht van nationale beleidsbevoegdheden aan Brussel is echter niet gewenst. Niet alleen vanwege het subsidiariteitsbeginsel, maar ook omdat arbeidsmarktbeleid maatwerk is. Het probleem van de werkloosheid is misschien wel verspreid over heel Europa, maar daarom nog niet over geheel Europa van hetzelfde karakter. Maatregelen die in een ander land werken, kunnen in Nederland overbodig of zelfs schadelijk zijn, en omgekeerd. Voor Nederland is het daarom zaak vast te houden aan de eigen 'best practice', waarvan beheersing van de collectieve uitgaven, lastenverlichting en tekortreductie essentiële elementen zijn.

Als het gaat om andere aspecten van een gezonde economische structuur kent Nederland nog een forse beleidsagenda. Allereerst zijn er grote ambities met betrekking tot de fysieke infrastructuur, want Nederland kent grote mobiliteitsproblemen en de economische groei dreigt binnenkort tegen fysieke grenzen op te lopen. Verder zullen de Nederlandse ambities met betrekking tot de kwaliteit van de kennisinfrastructuur omhoog moeten. Nederland blijft achter als het gaat om het genereren van technologisch hoogwaardige kennis. Terwijl de toekomst voor Nederland - gezien de opkomst van lage-lonenlanden - juist gelegen is in het kwalitatief opwaarderen van het productiepakkett. Op deze beide beleids- terreinen kan Europa het nationale beleid aanvullen, maar niet vervangen. Nederland zal dus in de komende jaren zelf moeten werken aan het opwaarderen van de infrastructuur in brede zin.

## **Grenzen aan de rol van Europa**

Het voeren van uniform beleid op centraal Europees niveau verdraagt zich veelal slecht met de noodzaak van economische dynamiek. Harmonisatie van beleid mag niet betekenen dat Europa niet meer effectief kan concurreren met landen buiten Europa. Europa is evenzeer onderworpen aan de tucht van de wereldmarkt als Nederland. Anderzijds moet eventueel gemeenschappelijk beleid ook in de toekomst adequaat blijven en dat vereist regelmatige aanpassing aan veranderende omstandigheden. Snel, flexibel en slagvaardig optreden is echter geen eigenschap waar Europa in uitblinkt, ook niet na het Verdrag van Amsterdam.

Een betere, meer dynamische benadering is daarom dat men beleid op randvoorwaarden harmoniseert en vervolgens elk land de gelegenheid geeft zijn eigen weg te zoeken, waarna vanzelf duidelijk wordt welke benadering waardevol is en welke benadering het risico van economische stagnatie of achteruitgang in zich draagt. Zo geldt dat beleidsconcurrentie op fiscaal gebied gunstig kan uitwerken, mits ingebed in de gedragscode dat landen hun belastingstelsels niet uitsluitend afstemmen op het wederzijds weglokken van buitenlandse beleggers en bedrijven. Binnen zulke randvoorwaarden zal verscherpte beleidsconcurrentie tussen nationale overheden leiden tot een grotere dynamiek.

## **Slot**

Monetaire en budgettaire stabiliteit in de Unie lijken haalbaar - vooropgesteld dat alleen landen toetreden die duurzame convergentie hebben bereikt, de ECB onafhankelijk kan opereren, en dat wij ons houden aan de in het Stabiliteitspact gemaakte afspraken. Het bereiken van een zone van economische dynamiek is nog zeker niet gegarandeerd. Het gevaar dreigt dat Europa zich onvoldoende realiseert welke eisen worden gesteld door de noodzaak effectief te kunnen concurreren op de wereldmarkt. Ten aanzien van het flexibel functioneren van productmarkten doet Europa wellicht te weinig. Anderzijds bestaat bij het werkgelegenheidsbeleid eerder het risico dat Europa op centraal niveau te ambitieus is. Daar dient economische dynamiek vooral te worden gecreëerd door slagvaardige nationale overheden.

Voor Nederland zelf is het zaak om de resterende nationale tekortkomingen aan te pakken. Dat betekent dat de investeringen in kennis- en fysieke infrastructuur omhoog moeten en dat incentive-structuren op en rond de arbeidsmarkt verder dienen te worden toegesneden op het verhogen van de arbeidsparticipatie. Daartoe is ook een herziening van het fiscale stelsel gewenst, met als kernelementen een belangrijke vereenvoudiging, een verlaging van marginale belastingtarieven, en een bredere en bestendiger belastinggrondslag. Ook het marktwerkingsbeleid is nog niet volgroeid en verdient extra nadruk, gezien de te verwachten scherpere Europese concurrentie. Ten slotte moet Nederland in Europees verband bepleiten dat de blik niet naar binnen wordt gekeerd, maar juist naar buiten, naar de positie van Europa ten opzichte van de concurrenten op de wereldmarkt. Uiteindelijk is het streven immers niet alleen een sterke rol van Nederland in Europa, maar ook een sterke rol van Europa in de wereld.

