

Het gaat te goed

Het Jaarverslag van De Nederlandsche Bank

Prof. Dr. F. Hartog

Inleiding

Er was een tijd waarin iedereen zei: het gaat goed. Behalve de President van De Nederlandsche Bank. Die beschikte blijkbaar over een onuitputtelijke voorraad azijn, waarvan hij eind april ruimschoots gebruik maakte. We zagen telkens reikhalzend uit naar zijn Jaarverslag. Wat zou hem nu weer dwarszitten?

Helaas, zijn azijn is nu op. Zelfs hij ziet ook bijna alleen nog maar gunstige ontwikkelingen. Daarmee is de lol er grotendeels af. Het Jaarverslag 1988 heeft in sommige gevallen niet eens meer de voorpagina gehaald. We wisten dit allemaal al. Mogen we dus nu pas helemaal gerust zijn? Wanneer ook de President van DNB ons komt vertellen dat het goed gaat, moet de economie er wel uitbundig voorstaan. Wat kan ons nu nog gebeuren? Dat het *te* goed gaat. We kunnen door het plafond heen gaan. Zo vindt de President toch nog een gelegenheid voor het opheffen van zijn waarschuwende vinger. De inflatie steekt haar kop weer op. Juist bij een beginnende inflatie kan de geldpolitiek van grote betekenis zijn. Dit is één van de belangrijkste thema's van het Jaarverslag over 1988. De overheidsfinanciën krijgen deze keer veel minder aandacht.

Een en ander komt in het volgende nog uitvoerder ter sprake. Daartoe zal het betoog van de President min of meer op de voet worden gevolgd, met name wat betreft het algemene overzicht. We bewegen daarbij geografisch gezien van buiten naar binnen. Aan het eind zal worden getracht, in het kort na te gaan in hoeverre we hebben geleerd van de ervaringen met de vorige economische overspanning. Maar dan is intussen schrijver dezes in hoofdzaak aan het woord gekomen.

Verenigde Staten

Het kan in de economie vreemd toe gaan. De

ineenstorting van de aandelenkoersen in oktober 1987 deed ons het ergste vrezen. Zoiets had in het verleden veelal tot een inzinking van de hele economie geleid, omdat de vermogensbezitters zich plotseling armer rekenden en in verband daarmee hun bestedingen inkrompen. De Amerikaanse monetaire autoriteiten hebben gezegd: dat zal ons nu niet overkomen. Daartoe gingen zij over tot een accommoderende geldpolitiek. Dat bleek inderdaad te helpen. De bestedingen bleven niet alleen op peil, maar liepen zelfs verder op. Er kwam zo een versnelling van de conjunctuurbeweging op gang die noopte tot het weer aanhalen van de monetaire teugels. Niet alleen bleef een conjuncturele terugslag als gevolg van de beurskrach uit, maar zelfs zorgde zij dus indirect voor een verdere stijging van de economische bedrijvigheid.

Deze ervaring heeft een tweeledige betekenis. In de eerste plaats blijkt dat men kan leren van vroegere fouten. In de tweede plaats kan over-reageren moeilijk te vermijden zijn. Dat is ook zeer begrijpelijk. Al is de *richting* van het ingrijpen duidelijk, dan hoeft de *dosis* nog niet duidelijk te zijn. Overigens zeuren het grote Amerikaanse financierstekort en het eveneens forse tekort op de lopende betalingsbalans nog steeds door. Wat het tweede betreft heeft de dollarkoers als gevolg van de hoge stand van de Amerikaanse bedrijvigheid een groot deel van zijn corrigerende invloed verloren. Verdere daling van de dollar leidt namelijk niet of nauwelijks tot meer uitvoer, omdat de aanbodmogelijkheden van het Amerikaanse bedrijfsleven vrijwel zijn uitgeput. Daarom zien we

Prof. Dr. F. Hartog, oud-hoogleraar Algemene Economie aan de Rijksuniversiteit Groningen.

sinds enige tijd dat het betalingsbalanstekort niet kleiner meer wordt.

Nu we het toch over de dollar hebben, is het opmerkelijk dat grote bewegingen gedurende het verslagjaar vrij goed zijn getemd door gecoördineerde interventies van de centrale banken. Daar waren zelfs in vergelijking met het voorgaande jaar maar betrekkelijk kleine bedragen mee gemoeid. Betekent dit, dat we de wisselkoersverhoudingen hiermee voortaan enigszins in het gareel kunnen houden? Dat zou te ver gaan. In de eerste plaats kan ingrijpen van de centrale banken de noodzaak tot interne aanpassingen van de landen die onevenwichtigheden oproepen op den duur niet vervangen. In de tweede plaats is het meer geluk dan wijsheid wanneer de wisselkoersen enige tijd gehoorzamen aan de centrale banken. De wenselijkheid blijft dus, te streven naar een internationaal monetair stelsel dat alle landen een maximaal belang geeft bij een evenwichtig beleid.

Nu er tekenen zijn dat de Amerikaanse regering ook de zin daarvan is gaan beseffen, is de President van mening dat er wat dit betreft nieuwe mogelijkheden voor het Internationale Monetaire Fonds worden geopend, waarbij het op zijn minst zijn onafhankelijke positie en deskundigheid kan inbrengen in een discussie over betalingsbalans-onevenwichtigheden met de betrokkenen.

Europa

Een aantal landen van de Europese Gemeenschap heeft in het Europese Monetaire Stelsel al een vorm van samenwerking bereikt waarbij is verwezenlijkt wat de President raadzaam acht voor de wereld als geheel. Daarbij is de zelfstandigheid van de deelnemende landen nog vrijwel niet aangetast. Toch heeft de regeling disciplinerend gewerkt. De convergentie van het beleid en van de economische ontwikkeling in de lidstaten maakte dan ook in 1988 een herschikking van de wisselkoersen overbodig. Wel bleken af en toe snelle rentemaatregelen nodig te zijn, alsmede beperkte valuta-interventies. Het systeem zal, zoals het nu is, in de toekomst wellicht aan grotere spanningen worden blootgesteld, gezien de toenemende divergentie op betalingsbalansge-

bied. Kan een vlucht naar voren door het scheppen van monetaire eenheid daartoe helpen? Dit was het onderwerp van een rapport van een raadgevend comité, ingesteld door de Europese Raad. Ook Duisenberg maakte deel uit van dit comité. Intussen is het desbetreffende rapport verschenen. De President grijpt daar in zijn verslag al op vooruit. Hij stelt zich nogal afstandelijk op. Ter gelegenheid van een persconferentie naar aanleiding van de publikatie van het rapport heeft hij zijn opinie als volgt onder woorden gebracht: 'Tijdens mijn ambtsperiode als bankpresident zal ik het niet meer meemaken'. Het is namelijk nogal wat. Een stelsel van onherroepelijk vaste wisselkoersen – of één munt, wat op zichzelf dan weinig verschil meer maakt – vereist één centrale bank en één Ministerie van Financiën voor de gemeenschap, of tenminste centrale autoriteiten waaraan de nationale centrale banken en Ministeries van Financiën ondergeschikt zijn. In het rapport wordt een drietal stadia onderscheiden die zouden moeten worden doorlopen, maar de opstellers zijn wijs genoeg om geen streefdata te noemen. Het is meer een scenario: als men het zou willen, zou het zo moeten.

Wel operationeel is de wens tot toetreding van het Verenigd Koninkrijk tot het bestaande stelsel. Officieel is dat land nog steeds afwijzend, maar van het Engelse bedrijfsleven komt een toenemende druk tot het zoeken van contact met het Europese Monetaire Stelsel.

Binnenlandse ontwikkelingen

De meevallende groei van de Nederlandse economie is vooral te danken aan de investeringen en de uitvoer. Dat zijn om zo te zeggen de goede bestedingscategorieën. De andere zouden verkeerd zijn. Dat zijn de overheidsbestedingen en de particuliere consumptie.

De investeringen hebben een tweeledig effect, één op korte en één op middellange of lange termijn. Het eerste werkt van de vraagkant. Of dit goed is, hangt af van de stand van de conjunctuur. Bij onderbezetting werkt het goed. Het tweede investeringseffect komt van de aanbodkant. De productiecapaciteit wordt namelijk door

investeringen opgevoerd. Dat werkt in het algemeen altijd goed.

De uitvoer is een dankbare bestedingscategorie omdat zij een vrijwel oneindige expansie toelaat. De Nederlandse uitvoer maakt amper 4% uit van de wereldhandel en daar kan altijd nog wel wat bij. Of er wat bij komt hangt vooral af van onze concurrentiepositie. Als die verbetert stijgt ons uitvoervolume meer dan het volume van de wereldhandel. Dat is precies wat in de laatste jaren gebeurt. Het wijst dus op het achterblijven van onze arbeidskosten, want die bepalen vooral onze concurrentiepositie. Daarvan nemen de lonen gematigd toe, zodanig dat zij de stijging van de arbeidsproductiviteit niet helemaal teniet doen. Dat niettemin de inflatie weer is gaan oplopen komt vooral door de stijging van de prijzen van onbewerkte produkten op de wereldmarkt.

Verder neemt de geldhoeveelheid in ons land vrij sterk toe, voornamelijk door vergrote kredietverlening van de banken aan het bedrijfsleven. De President kondigt aan dat hij dit mettertijd in een nader gesprek met de banken aan de orde zal stellen.

Overheidsfinanciën

Zoals gezegd is het duidelijk dat Duisenberg niet meer wakker ligt van de toestand van de overheidsfinanciën. Maar toch is nog niet alles zoals het moet zijn.

Laten we eerst het goede nieuws geven. Het financieringstekort ligt op schema. Wie het nu verder mooi wil houden vraagt niet verder. Maar zo zijn economen niet. De volgende vraag die bij hen opkomt is dan ook: hoe komt dat? Het antwoord geeft aanleiding tot gemengde gevoelens. Allereerst moet namelijk worden vastgesteld dat de overheid er vrijwel niet in is geslaagd, haar eigen bestedingen naar beneden te krijgen. In zoverre is het bezuinigen nagenoeg geheel mislukt. Dat het toch nog ten naastenbij terecht is gekomen komt vooral door drie oorzaken, die hier in willekeurige volgorde worden genoemd.

In de eerste plaats zijn er grote meevallers geweest, doordat de economische ontwikkeling sneller ging dan was verwacht. Dat heeft ten dele geleid tot verslappening van de begrotingsdisci-

pline. De onderliggende onevenwichtigheid is hiermee dus niet ongedaan gemaakt en zelfs eer aangewakkerd.

In de tweede plaats heeft het Rijk zich in 1988 geheel teruggetrokken uit de verschaffing van leenkapitaal aan de sociale woningbouw. Deze debudgettering is geen eigenlijke besparing, want dat geld moet er natuurlijk toch komen. Het kan worden beschouwd als het ongedaan maken van een oneigenlijk element in de berekening van het tekort.

Als derde bezuiniging is er het sterk achterblijven van de salarissen van het overheidspersoneel en het personeel in de verzorgende sector met grote overheidssubsidies, alsmede van de sociale uitkeringen. Dat roept steeds grotere spanningen op en kan dus in hoofdzaak alleen maar als een tijdelijke bezuiniging worden beschouwd.

Men zal zich misschien afvragen waar de gevolgen van het inslikken van de algemene WIR-premie blijven. Die waren er in 1988 wel, maar het Rijk moet dat in 1989 bezuren doordat dan de compenserende verlaging van de vennootschapsbelasting en van de afschaffing van de kinderbijslag-premie pas goed gaan doorwerken.

Het karwei is dus op dit gebied nog lang niet af. Het financieringstekort moet volgens de President nog minstens drie procentpunten verder omlaag. Overigens zij voor alle zekerheid vermeld dat de oordelen in de voorgaande beschouwing over de overheidsfinanciën stammen van schrijven dezes. Hij vertrouwt er op dat zij in de geest zijn van het Jaarverslag.

Inflatiebestrijding

Zoals gezegd spreekt Duisenberg zich dit jaar vooral uit over inflatie. Op het eerste gezicht lijkt het overdreven, zich nu al zorgen te maken over een paar procent prijsstijging. Maar het kan verder om zich heen gaan grijpen en dan is inflatie veel moeilijker te bestrijden. Zij zet zich namelijk op den duur vast in de verwachtingen van de economische subjecten en het duurt meestal weer vrij lang voordat zij daaruit weer verdwenen is. Er worden dan gedragingen opgeroepen die versnellend werken. Met name het afwentelingsge-

drag gaat na verloop van tijd evenwichtverstorend werken.

In een vroeg stadium kan inflatie dus nog betrekkelijk gemakkelijk bestreden worden. Dat kan dan het beste gebeuren met monetaire middelen, dus met instrumenten van de centrale bank. Onder invloed van Keynes zijn die lange tijd veronachtzaamd. Mede daardoor is de zaak in de eerste helft van de jaren zeventig uit de hand gelopen. Daar hebben we van geleerd, maar juist in verband daarmee is het van belang, nu al tegen inflatie te gaan optreden.

De President geeft in dit verband een opsomming van de nadelen van inflatie. Van betekenis is vooral dat er op lange termijn geen afruilverhouding bestaat met betrekking tot de werkgelegenheid. Het gaat niet om een keus tussen deze beide, met inflatie als het minste kwaad. Dat hebben we in de jaren zestig en de eerste helft van de jaren zeventig steeds gedacht, maar op den duur sleept inflatie ook de werkgelegenheid mee op het verkeerde pad. Dat gebeurt vooral door kostenstijging, aantasting van de besparingen, vergroting van het investeringsrisico en verstoring van de wisselkoersverhoudingen bij een ongelijk inflatietempo in de afzonderlijke landen.

Inflatiebestrijding en in samenhang daarmee handhaving van de waarde van het geld is dus niet alleen een hobby van presidenten van centrale banken, maar een algemeen belang.

Wel zijn bankpresidenten er uitzonderlijk gevoelig voor, omdat prijsstabiliteit de doelstelling is die zij in het bijzonder moeten bewaken. Ook zitten zij zoals we zagen juist bij het vliegwiel als dat nog maar langzaam draait. Verder valt te bedenken dat ook inflatie van de aanbodkant, door het oplopen van de lonen of de grondstoffenprijzen, een geldkant heeft doordat de monetaire autoriteiten aan de geldkraan zitten die deze opblazingen van de kosten mogelijk maakt. In zoverre is, aldus de President, inflatie uiteindelijk altijd een monetair verschijnsel.

Waar komt het weer oplopen van de inflatie deze keer vandaan? In hoofdzaak van de grondstofmarkten. De lang aanhoudende conjunctuurstijging in de wereld veroorzaakt steeds meer schaarste aan onbewerkte produkten en daardoor loopt hun prijspeil op. Daar kunnen wij op het

eerste gezicht weinig aan doen. Daarom ziet Duisenberg hier vooral een taak voor overleg tussen de voornaamste landen. Zijn beschouwingen over inflatie plaatst hij dan ook in het overzicht van het buitengebeuren.

Natuurlijk kan een afzonderlijk land zich toch nog wel de geïmporteerde inflatie van het lijf houden, door zijn wisselkoers op te laten lopen. Maar dat druist weer in tegen het streven, de koersverhoudingen stabiel te maken. We lopen hier weer op tegen de mogelijke ontwikkeling van het Europese Monetaire Systeem tot Europese munteenheid. In het eindstadium zouden de betrokken landen het wisselkoersinstrument hebben ingeleverd, zodat inflatiebestrijding dan een nog hachelijker zaak kan worden, tenzij de gemeenschap de monetaire discipline van de uit dit oogpunt meest betrouwbare landen tot de hare zou maken.

Er is wat Nederland betreft ook een toenemende binnenlandse dreiging. Dat is de weer oplopende loonstijging. Ook wat dit betreft gaat het nog maar om een paar procenten op jaarbasis, maar naarmate er meer tweejaarlijkse c.a.o.'s moeten worden vernieuwd komen we dicht bij de gevarenzone. De munitie voor een nieuwe loongolf hoopt zich al op in de vorm van sterke uitzetting van de geldhoeveelheid door het bankwezen. Vandaar de zorg van de President op dit punt. Gaat er dan geen matigende invloed uit van het overvloedige arbeidsaanbod? Tot op zekere hoogte wel, maar daarop kunnen we toch niet helemaal vertrouwen. Ondanks dit kunnen er partiële knelpunten ontstaan en daar begint het dan mis te lopen.

Leerproces

Wie niet van de geschiedenis leert, moet haar overdoen. In de jaren zestig wisten we eigenlijk niet hoe een steeds verder oplopende inflatie eindigde. Nu weten we het wel en dat stemt tot nadenken. Toch kunnen we er niet gerust op zijn dat herhaling zal worden voorkómen. In de economie werkt het leerproces niet overal door.

Er zijn twee autoriteiten die de inflatie-ervaringen wél ter harte nemen. Dat zijn de President van de centrale bank en de Minister van Financiën. Dat

vloeit voort uit hun functies. Maar hun invloed is niet altijd groot genoeg.

De President van de centrale bank beschikt slechts over een beperkt instrumentarium. Verder kan hij alleen op het gemoed van de regeerders werken.

De Minister van Financiën is op het eerste gezicht wat dit betreft machtiger. Maar zijn macht schiet ook dikwijls te kort. Hij zou eigenlijk een superminister moeten zijn, met bindende gezagsbevoegdheid over zijn collega's. Die figuur kennen wij bij ons niet. Als naastbeste oplossing, die bij ons wél mogelijk is, kan worden gedacht aan een regeerafspraak waarbij de Minister-President op voorhand verklaart, zijn Minister van Financiën altijd te zullen steunen. Bij wijze van tweede verdedigingslinie kan een begrotingsnorm worden vastgelegd. Zuinigheid kan dan gedurende het regeerakkoord kabinetsbeleid worden.

Zo gezien hebben wij er meestal niet uitgehaald wat er in zit. Maar iedereen leert toch van negatieve ervaringen? Nee, dat is nu juist het punt waar het op aankomt. De 'spending departments' en de partijen op de arbeidsmarkt, met name de vakbeweging, zijn meestal niet vrij van kortzichtigheid. Monetaire discipline heeft dikwijls de schijn tegen en niet iedereen kijkt door die schijn heen. Daar komt wat ons betreft thans bij dat de komende verkiezing haar schaduw vooruit begint te werpen. Ten einde de verkiezing te winnen moeten de politieke leiders in vele gevallen het verkeerde beloven, om later het goede te kunnen doen.

Als we naar andere landen kijken kan dat allemaal nog veel cynischer, maar helemaal vrij zijn we er toch niet van.

Maar hoe dit zij, niemand kan zeggen dat de President niet gewaarschuwd heeft.

De Oorthervormnabeschouwing

Prof. D. A. M. Meeles

1 Inleiding

In de aflevering van november 1986 van dit tijdschrift wijdde ik een beschouwing aan het rapport van de commissie tot vereenvoudiging van de loonbelasting en de inkomstenbelasting, beter bekend als de Commissie Oort.

Het rapport ontving destijds algemene bijval, zelfs zodanig, dat de regering meende dat de op grond van het rapport te realiseren vereenvoudiging van de belasting- en premieheffing reeds op 1 januari 1988 zou kunnen ingaan, hoewel de commissie zelf als streefdatum 1 januari 1989 had genoemd. Het zal de lezer van dit artikel niet zijn ontgaan, dat de Tweede Kamer – en ten tijde van het verschijnen van deze publikatie waarschijnlijk ook de Eerste Kamer – de op het rapport Oort gebaseerde wetsontwerpen inmiddels heeft aanvaard. Doch de ingangsdatum kon, vooral door de hierna te bespreken problemen met de zogenaamde overhevelingstoelage, niet vroeger worden gesteld dan 1 januari 1990.

In het navolgende zal in hoofdlijnen worden nagegaan waar en waarom de door de Tweede Kamer aanvaarde wetsvoorstellen afwijken van de voorstellen in het rapport Oort en welke invloed dit heeft op de administratie en administratieve verplichtingen van het bedrijfsleven. Op details zal niet worden ingegaan. Wie daarin is geïnteresseerd raadplege de vakliteratuur.

De basis van de commissievoorstellen werd gevormd door de combinatie van de heffing van loon- en inkomstenbelasting en de premieheffing volksverzekeringen, zulks door uniformering van de heffingsgrondslag. Daartoe was het noodza-

Prof. D. A. M. Meeles, registeraccountant en belastingadviseur, was tot 1985 buitengewoon hoogleraar belastingrecht aan de Katholieke Universiteit Brabant.